

Luis Carlos PALACIOS

POLÍTICA FISCAL Y CRECIMIENTO: LA IMPORTANCIA DE LA INFRAESTRUCTURA Y LA VIVIENDA

En Venezuela existe relativo consenso en la importancia de la política fiscal en el comportamiento económico, lo cual en cierta manera es obvio debido a la dependencia general de la economía del petróleo y al hecho de que el gasto fiscal es uno de los canales clave a través de los cuales se transmite el comportamiento de ese sector al resto de la economía.

A raíz de la caída del precio del petróleo después de 1984, buena parte del problema económico venezolano ha consistido en adaptarse a las limitaciones fiscales que representó la caída del petróleo. Actualmente existe un nuevo auge petrolero. El precio promedio de la cesta de exportación venezolana en el 2000 podría alcanzar más de 27 dólares el barril, y las exportaciones petroleras en términos constantes (en dólares de 1996) podrían estar entre las más elevadas desde 1968. En el 2001 se estima un descenso suave del precio del petróleo. Soportada por este boom, hoy se utiliza una política fiscal fuertemente expansiva como el instrumento clave para intentar la reactivación de la economía, lo cual repite, con menos éxito, la política económica tradicional que ha acompañado los auges petroleros. Así mismo, se supone un marco de precios altos y estables en el tiempo, que el gasto fiscal en educación y salud serán los elementos determinantes para el crecimiento de largo plazo. Sin embargo, nuestra experiencia no parece corroborar ambos supuestos. A continuación se comentan los resultados de un trabajo que analiza la incidencia de los agregados fiscales sobre el crecimiento del producto, donde se evalúa específicamente la influencia del gasto fiscal y de su composición sobre el crecimiento, cuyos resultados no respaldan la tesis del gobierno.

Aunque existe literatura que postula una relación positiva entre el gasto fiscal y el crecimiento de largo plazo, ello ni es una hipótesis de aceptación general ni ha sido confirmado por la experiencia global. De hecho, no lo ha sido para el caso venezolano, al menos para el período 1968-98. Además, específicamente, no ha existido una relación positiva entre el crecimiento de largo plazo y gasto fiscal en educación y salud, lo cual estaría en contradicción con la visión comúnmente aceptada del posible efecto beneficioso de la acción del gobierno en estas áreas sobre el crecimiento de largo plazo. Por lo general se supone que el gasto del Estado en educación y salud influye en forma determinante en la formación del capital humano, el cual sería, según las tesis del crecimiento endógeno, una de las posibles fuentes del crecimiento. El hecho de que en Venezuela no exista una relación positiva entre crecimiento de largo plazo y el aumento del gasto fiscal es en cierta forma extraño, ya que por nuestra condición de país petrolero, el «costo» del gasto fiscal sería relativamente reducido.

En el trabajo Política fiscal y crecimiento,¹ se hace una aproximación al análisis de la incidencia de la política fiscal en el crecimiento, particularmente de la incidencia de los agregados fiscales en el crecimiento de corto y largo plazo.² En este trabajo, siguiendo la tradición de la teoría del crecimiento endógeno,³ se asume que la política fiscal puede tener influencia en el crecimiento de largo plazo.⁴ Respecto al comportamiento económico de corto plazo, en la teoría económica existe una larga tradición,

1/ Palacios, Niculescu, Puente y Méndez (1999), *Política fiscal y crecimiento*, Caracas, OPAM, junio.

2/ El trabajo sólo analiza la incidencia de la política fiscal sobre el crecimiento, no los factores que determinan el crecimiento.

3/ Con relación a la teoría del crecimiento endógeno, ver los trabajos seminales de Romer (1986), Lucas (1988), y la excelente exposición de Barro y Sala-i-Martin (1995).

4/ Específicamente con relación a este tema, ver Barro (1990), Barro y Sala-i-Martin (1992), Munnell (1990) y Nadri y Monuneas (1992).

cuyo representante más conspicuo es Keynes, donde el gasto fiscal expansivo es un elemento determinante de la demanda agregada para «corregir» la fase recesiva del ciclo.

Como se indica en el trabajo citado, la teoría del crecimiento endógeno supone que las políticas públicas pueden incidir positiva o negativamente sobre el crecimiento de largo plazo a través de las externalidades que ellas crean. Barro y Sala-i-Martin (1995) resumen este planteamiento de la siguiente forma,

“En este contexto, la tasa de crecimiento de largo plazo depende de acciones del gobierno, tales como impuestos, mantenimiento de la ley y el orden, provisión de servicios de infraestructura, protección de la propiedad intelectual, y regulaciones al comercio internacional, mercados financieros y otros aspectos de la economía. El gobierno tiene un gran poder para el bien o el mal a través de su influencia en la tasa de crecimiento de largo plazo”.⁵

El modelo conceptual utilizado en el trabajo de Palacios, Niculescu, Puente y Méndez (1999) se inspira en el elaborado por Barro en 1990, donde en la función de producción se introduce explícitamente el gasto del gobierno para proveer bienes o servicios que pueden considerarse bienes públicos (bienes cuyo consumo es no rival y sin congestión, según la definición de Samuelson), o más realistamente, semipúblicos. Conjuntamente con los factores tradicionales de producción, capital y trabajo, el gasto de gobierno acompaña al stock de capital privado, y en forma conjunta, ambos tendrían rendimiento constante a escala, lo que permitiría que la función de producción como un todo pueda exhibir crecimiento per cápita endógeno positivo. Es decir, teóricamente se evitaría la tendencia hacia un estado estable con una tasa de crecimiento cero per cápita, como en el tradicional modelo de Solow-Swan.

Que la acción del gobierno, y más específicamente el gasto de gobierno, puedan incidir en forma positiva sobre la tasa de crecimiento de largo plazo, depende de que el gasto público tenga la eficiencia o la externalidad que postula el modelo, y éste es obviamente un problema empírico, exógeno al modelo teórico.

La posibilidad de que el gasto de gobierno pueda ser crecientemente ineficiente al aumentar su proporción sobre el producto ha sido ampliamente discutida en la literatura económica.⁶ Por lo general, esta literatura supone que el proceso de toma de decisiones del gobierno es básicamente un proceso político, que sería menos eficaz para proveer bienes y servicios que el mecanismo alterno del mercado, por lo menos en lo que respecta a los llamados bienes y servicios de carácter privado. Por tanto, al aumentar la proporción del gasto fiscal sobre el producto, podría aumentar la ineficiencia del gasto.

5/ Ver Barro y Sala-i-Martin (1995), p. 13.

6/ Ver por ejemplo los trabajos de Gwartney, Lawson y Hocombe (1993) y de Tanzi y Schukneeth (1997) en la literatura de carácter empírico.

La formulación de Palacios, Niculescu, Puente y Méndez intenta captar la idea de que los gastos del gobierno pueden ser eficaces o no eficaces para estimular el crecimiento de largo plazo. En este sentido se postula que el gasto de gobierno puede ser productivo o no productivo, y que sólo el tipo de gasto productivo tendría un efecto positivo sobre el crecimiento de largo plazo. En la formulación se indican dos canales básicos de la influencia de la política fiscal sobre el producto no petrolero, ya que el producto petrolero está determinado en lo fundamental por el mercado internacional (exportaciones petroleras). En primer lugar, la calidad del gasto, específicamente la proporción «productiva» del gasto dentro del gasto fiscal global; y en segundo lugar el «costo» del gasto fiscal, la proporción de ingresos fiscales no petroleros dentro de los ingresos fiscales globales.

Asumiendo que en el largo plazo debería existir una situación similar al equilibrio fiscal (el requisito de sostenibilidad fiscal, que impediría un aumento constante del cociente deuda sobre producto), si bajan los ingresos fiscales petroleros y los ingresos fiscales no petroleros tienden a subir para financiar el gasto, ello influiría negativamente sobre el crecimiento de largo plazo. Así mismo, el aumento de la proporción del gasto «no productivo» tendría un tipo de influencia similar. En el caso venezolano, la baja del petróleo puede no sólo reducir los ingresos fiscales petroleros sino incidir en el volumen y la composición del gasto fiscal, reduciendo la proporción de los gastos productivos, básicamente los gastos en capital físico.

El análisis empírico del trabajo se limita al período 1968-1998, y en este sentido las conclusiones sólo estarían respaldadas empíricamente por la data de este período.

Los resultados del análisis de corto plazo corroboran la existencia de una relación positiva entre el crecimiento del gasto fiscal y el crecimiento del producto no petrolero, lo que confirmaría las tesis del efecto multiplicador y/o acelerador. Sin embargo, este efecto se reduce en forma muy apreciable a partir de 1983. Al analizar el efecto de distintos tipos de gastos, se encuentra que los gastos primarios corrientes y la concesión neta de préstamos no inciden en forma positiva sobre la dinámica de corto plazo, mientras que el gasto de capital sí tiene un impacto positivo sobre el crecimiento. Este efecto provendría básicamente de la inversión del gobierno en infraestructura y vivienda.

En el 2000 se estima que la tasa de crecimiento del gasto fiscal en términos constantes podría ser de 30% con un aumento de la proporción gasto/producto de dos o tres puntos porcentuales respecto a 1999. Posiblemente su efecto sobre el producto no petrolero será reducido. Una de las posibles razones de la debilidad del efecto podría residir en la baja calidad del gasto, es decir, incrementos de gastos con poca capacidad para dinamizar el producto no petrolero.

Las conclusiones sobre la relación entre el gasto fiscal y el crecimiento de largo plazo son más sorprendidas. Según el análisis, existe una relación negativa y significativa entre el cociente gasto fiscal/producto y el crecimiento del producto no petrolero de largo plazo. Es decir, en Venezuela, a pesar de que buena parte de los ingresos fiscales son petroleros o externos, se confirmaría la tesis que supone que el aumento de la proporción del gasto fiscal total sobre el producto tiene un efecto negativo sobre el crecimiento de largo plazo. Al desagregar los gastos fiscales, los gastos de capital tienen una relación positiva y muy significativa con el crecimiento de largo plazo, especialmente los gastos de infraestructura y en menor grado los gastos en vivienda.

Por el contrario, el gasto social, identificando como tal los gastos del Ministerio de Educación, Ministerio de Sanidad, Cultura y Comunicación Social, Ciencia y Tecnología, Desarrollo Social y Participación, y Seguridad Social, tiene un efecto negativo y significativo sobre el crecimiento de largo plazo. Esta conclusión es la más sorprendente, ya que la teoría del crecimiento endógeno supone que el desarrollo del capital humano puede incidir positivamente sobre el crecimiento, y el gasto social del gobierno estaría básicamente orientado a mejorar el capital humano.

Tres serían las conclusiones básicas del trabajo. En primer lugar, en el corto plazo, el gasto fiscal ha perdido fuerza dinamizadora. En segundo lugar, en el largo plazo, el aumento de la proporción del gasto sobre el producto tiene una influencia negativa y significativa sobre el crecimiento, lo cual daría fuerza a la tesis de la ineficiencia de los gobiernos para asignar eficientemente los aumentos de la proporción del gasto sobre el producto. En tercer lugar, que es muy importante la composición del gasto. El gasto en infraestructura y vivienda aparece como un elemento clave positivo, y el gasto social, que hipotéticamente debería ser determinante para desarrollar el capital humano, tiene una incidencia negativa. Es difícil admitir teóricamente este tipo de relación. Posiblemente la relación negativa encontrada se debe a que en realidad el gasto social de hecho no está orientado realmente a desarrollar el capital humano, y que debajo de ese rótulo, se oculta todo tipo de ineficiencias.

Un comentario final. La política fiscal básicamente está determinada por el contexto político-institucional, tanto su nivel como orientación. Para que el gasto fiscal pueda tener la influencia positiva que sugiere el modelo teórico comentado, tienen que ser empíricamente efectivas las externalidades que podría crear este gasto, lo cual depende del marco institucional. La evidencia de las tres últimas décadas sugiere la existencia de un marco institucional inadecuado, donde el gasto fiscal, excluyendo el de infraestructura y vivienda, no ha tenido externalidades positivas. Y la de los últimos dos años apunta a que se profundizan o acentúan las deficiencias del pasado.

BIBLIOGRAFÍA

BARRO, R.

1990

«Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth»
Journal of Political Economy, 98/5.

BARRO, R. y
SALAH-MARTIN, X.

1992

«Public Finance in Models of Economic Growth»
Review of Economic Studies, 59/4.

1995

Economic Growth.
McGraw-Hill, Inc.

GWARTNEY, J.; LAWON, R. y
HOLCOMBE, R.

1993

«The Size and Functions of Government and Economic Growth».
Paper prepared for the Joint Economic Committee, White House.

LUCAS, R.

1998

«On the Mechanics of Development Planning».
Journal of Monetary Economics, 22/1.

MUNNEL, A.H.

1990

«How Does Public Infrastructure Affect Regional Economic Performance».
New England Economic Review,
September, pp.11-32.

NADRI, M. y MANUNEAS, T.

1992

«The Effects of Public Infrastructure and R&D Capital on the Cost Structure and Performance of US Manufacturing Industries».
Manuscript, New York University.

PALACIOS, L., NICULESCU, I.;
PUENTE, A y MÉNDEZ, R.

1999

Política fiscal y crecimiento.
Caracas, OPAM, junio.

ROMER, P.

1986

«Increasing Returns and Long Run Growth».
Journal of Political Economy, 94/5.

TANZI, V. y SCHUKNECHT, L.

1997

«Reforming Government: An Review of Recent Experience».
European Journal of Political Economy,
vol. 13.



CONDES

Consejo de Desarrollo
Científico y Humanístico
de La Universidad del Zulia

Es un ente de permanente asesoría y consulta del Consejo Universitario, adscrito al Vice Rectorado Académico, destinado a diseñar y ejecutar una política científica que comprende la elaboración de los fundamentos teóricos; y el establecimiento de mecanismos para estimular, financiar, difundir y promocionar la investigación en la Universidad como contribución al desarrollo del país.

Visión

El CONDES, es una unidad Académico-administrativa de apoyo, que hará posible la consolidación de una comunidad científica, mediante: el financiamiento de proyectos y programas de investigación; el entrenamiento para la divulgación de sus resultados, la incorporación; de jóvenes que garanticen la continuidad de las líneas y áreas; y, el reconocimiento a la labor realizada.

Misión

Coordinar, estimular y difundir la investigación en el campo científico y en el de los estudios humanísticos y sociales, mediante la ejecución de programas, planes y proyectos académicos que integran las actividades científico-tecnológicas con las de docencia, de pre y postgrado, para así dar respuesta a las necesidades y demandas del entorno regional, nacional e internacional.

Objetivos

General:

Establecer vinculación con los diferentes entes que realizan actividades de investigación.

Específicos:

Establecer interrelación con dependencias de investigación de LUZ, para conocer los planes y proyectos de las mismas.

Realizar acciones concernientes a la difusión y divulgación de las actividades de investigación.

Fomentar la actualización del personal de investigación.

Conocer y divulgar las actividades de apoyo a la investigación que realizan los organismos centrales de investigación (CONICIT, FUNDACITES, etc.)

Mantener relación estrecha entre la actividades de investigación y Postgrado.

Programas de Financiamiento del CONDES

Programas y Proyectos de Investigación:

El CONDES, contribuye con el desarrollo de la investigación científica y humanística realizada por los miembros del personal Docente y de Investigación de LUZ o cursantes de postgrados.

Equipo:

Apoyar a los investigadores en la adquisición de equipos de gran envergadura, contribuyendo al mejor funcionamiento de las actividades científicas que se realizan por partes de aquellos grupos motivados a trabajar de manera interdisciplinaria.

Asistencia a Eventos y Reuniones científicas:

Promoción y apoyo a la comunidad científica de investigadores para la asistencia a diferentes eventos nacionales e internacionales con el fin de enriquecer la formación académica a través del intercambio entre pares.

Organización de Eventos científicos:

Apoyo a la realización de eventos enmarcados en el desarrollo de las actividades de investigación.

Cursos, entrenamiento y pasantías:

El CONDES financia la asistencia a cursos, entrenamiento y pasantías dentro y fuera del país.

Revistas científicas:

Para cumplir su función de divulgación científica, el CONDES asigna fondos para la edición de revistas arbitradas, siempre y cuando cumplan con la rigurosidad científica exigida a nivel nacional e internacional.



Dirección
Av. 4 Bella Vista con calle 74. Edif. FUNDALUZ. Piso 10. Maracaibo, Edo. Zulia
Código Postal: 4002. Telf./fax: (061) 926307, 926308, 596860.
Página Web: www.condes.luz.ve. E-mail: condes@europa.ica.luz.ve, condes@neblina.reaccium.ve