

La Economía Política del Gasto Social en Venezuela

(Borrador para su discusión)

José Manuel Puente¹
Centro de Políticas Públicas, IESA

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 menos del 24% del PIB en el año 1999, 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 más sorprendente: 24% sólo en la última década. ¿Cómo pudo haber afectado esta contracción fiscal las asignaciones presupuestarias en el área social? ¿Quiénes fueron los ganadores y perdedores de este proceso? ¿Cuales son los determinantes económicos y políticos del gasto social? ¿Si el patrón observado de gasto no refleja una política fiscal óptima dado algún criterio normativo como podemos explicar esta desviación? El propósito de este trabajo es responder a estas interrogantes y derribar algunos de los mitos existentes en torno al comportamiento del gasto social en Venezuela.

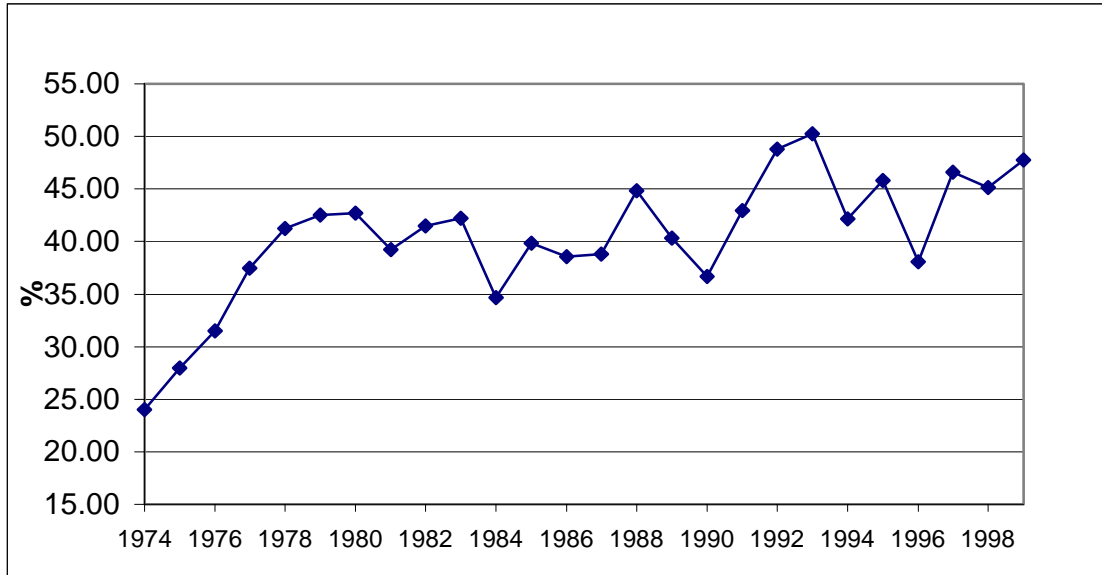
Tendencias del Gasto Social en Venezuela

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. El primer ratio revela el margen disponible para la re-distribución de recursos públicos a los sectores sociales y segundo muestra la capacidad del país para incrementar el gasto social total en términos absolutos. 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 1 en el cual se muestra la participación del gasto como porcentaje del presupuesto público 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.

¹ El autor quisiera agradecer a Abelardo Daza y a Michael Penfold por sus comentarios y análisis en la primera etapa de este trabajo.

**Grafico 1. Gasto Social 1974-1999
(% del Presupuesto Total)**



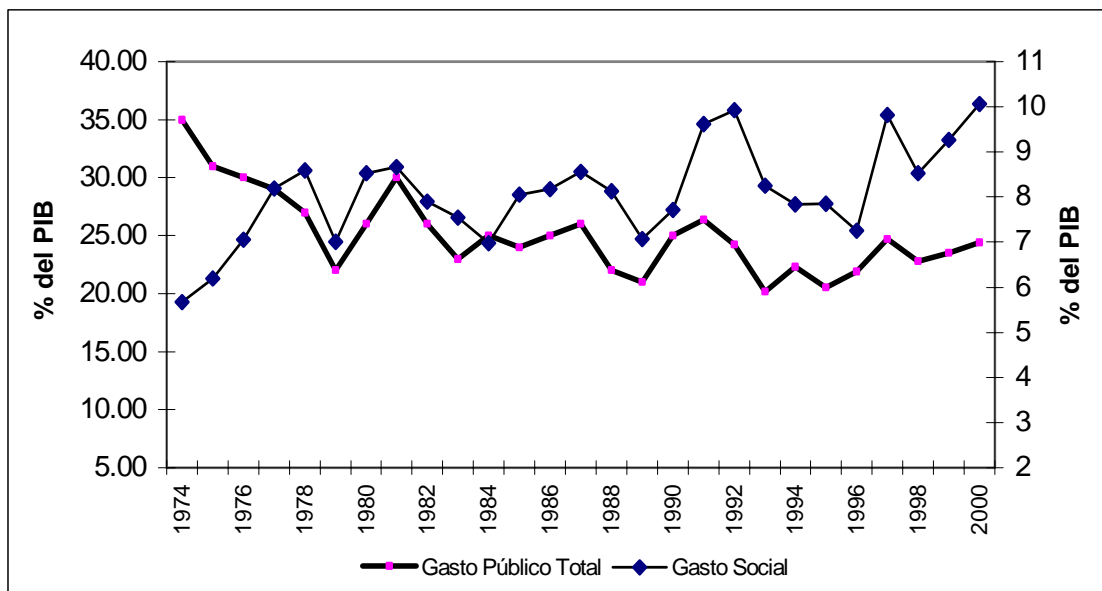
Fuente: ONAPRE. Cálculos propios.

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 2 las disminuciones experimentadas por los sectores sociales son similares a aquellas que fueron aplicadas a otras partidas del presupuesto, lo que indica que los diferentes gobiernos nos han reducido el nivel de esfuerzo relativo 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.

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 social, no sólo en su ejecución sino también es su distribución, explica el deterioro cualitativo y cuantitativo en la provisión de servicios como salud y educación.

La reducción en términos reales del presupuesto social tiene importantes consecuencias en la distribución de los recursos. El resultado es un proceso presupuestario en el cual los gastos en sueldos y salarios y las obligaciones relacionadas son cubiertos y el resto de los recursos son asignados a equipos e insumos operativos. Evidentemente, cuando el presupuesto decrece en términos reales, este proceso tiene importante consecuencias en lo que se refiere a la distribución de los recursos.

**Grafico 2. Gasto Social 1974-2000
(% del PIB)**



Fuente: ONAPRE. Cálculos propios.

Igualmente un gasto sobredimensionado en personal en el área social, deja pocos fondos disponibles para mantenimiento y nuevas inversiones. En consecuencia, esta escasez de recursos en otros rubros elimina la posibilidad de mayores inversiones para la innovación, entrenamiento, reestructuración y otras operaciones que son críticas para la habilidad de las instituciones para adaptarse y responder a nuevas exigencias, así como también las obliga a operar al nivel básico de compras de suministros y equipos de mantenimiento. Por otro lado, los gobiernos pueden reducir o incrementar gastos en ciertos rubros sin incurrir en un costo político inmediato. Reducir gastos de capital como son la construcción de un nuevo edificio para un hospital o escuela no es vista como una reducción de la calidad del servicio, al menos en el corto plazo. Solo en el largo plazo, si los proyectos continúan siendo pospuestos, y el deterioro del servicio se hace más visible es cuando los gobiernos, y en consecuencia los políticos, tienen la probabilidad de estar bajo presión electoral y el servicio público a convertirse en un asunto de relevancia política².

Estas dinámicas generan diferencias importantes en cuanto al comportamiento de las diferentes partidas presupuestarias. Los gastos de capital están en competencia con los gastos corrientes u operacionales, los cuales son regulares y recurrentes. Los gastos de capital, como inversión o transferencias pueden ser retrasados, su “timing” no es usualmente importante en el corto plazo; por el contrario, los gastos corrientes, como sueldos y salarios por su naturaleza tienen que ser pagados regularmente. Cuando el total

² De acuerdo a Margaret Grosh (1990) el intercambio de gastos de capital por gastos corrientes puede ser una estrategia exitosa en el corto plazo, pero si continua por largos periodos, puede reducir la habilidad del sector público de generar bienes y servicios públicos en una cuantía similar o mayor a caídas en el gasto corriente.

de los ingresos fiscales tienden a ser bajos, hay un claro incentivo a que se recurra a recortes de los gastos de capital y se paguen los gastos operacionales. Como resultado, el monto total de recursos asignados a gastos de capital puede ser fluctuante y reducido con respecto a la demanda.

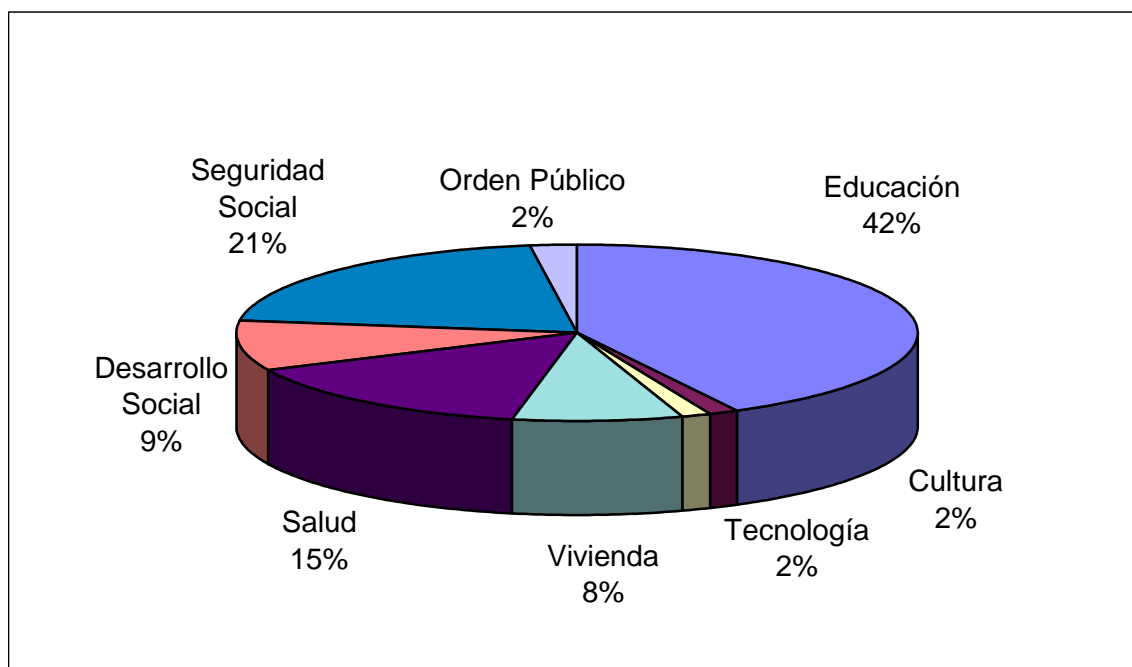
Una alta proporción del presupuesto es asignada a los sectores que tienen la capacidad de poner mayor presión política en el gobierno y no necesariamente los que más lo necesitan. Muestra de ello lo representa el hecho de que un importante componente del gasto en educación está concentrado en el nivel superior. La educación preescolar, básica y diversificada que representaban para 1999 el 80.9% 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 12.6% de los estudiantes inscritos para el mismo periodo y recibía el 40% del presupuesto. Esta alta y creciente concentración del gasto en educación superior en las últimas dos décadas ha traído como consecuencia que el presupuesto del sector tenga un componente altamente regresivo³.

Igualmente, el problema de la distribución ineficiente de los recursos entre sectores 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 1999 educación absorbió el 42.26% del presupuesto del sector social y 18.37% 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 (IDB, 1993: 97).

Por otro lado, el gasto social, en general, es alto comparado con el resto de los países de América Latina. En el 1999, Venezuela asignó cerca 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 la asignación y ejecución del gasto y no solo una inadecuada cantidad de recursos financieros.

³ Para análisis adicionales acerca de la regresividad del presupuesto educativo en Venezuela ver Juan Carlos Navarro (1993)

Figura 7. Distribución de los Presupuestos Sociales



Fuente: ONAPRE. Cálculos propios.

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 y hospitales públicos⁴. 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).

⁴ Bajo el sistema de salud pública venezolana el financiamiento es provisto a través del presupuesto nacional y la asignación de recursos para el año en curso esta usualmente basada en el monto del presupuesto del año anterior. La cobertura del servicio es universal y gratuita. Los médicos son considerados oficialmente empleados públicos y los hospitales obtienen asignaciones presupuestaria globales, sin distinción entre partidas, en consecuencia los incentivos de precios son inexistentes. Lo que implica que no existe mayor motivación para reducir costos. Cuando surgen restricciones en las asignaciones presupuestarias la calidad del servicio se convierte en la variable fundamental de ajuste.

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 recortes presupuestarios. 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 es posible calcular el coeficiente de vulnerabilidad de los sectores sociales en Venezuela. La experiencia venezolana apoya lo encontrado por Hicks y Kubisch 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 que los sectores sociales fueron protegidos durante los años en que los gastos del gobierno decrecieron.

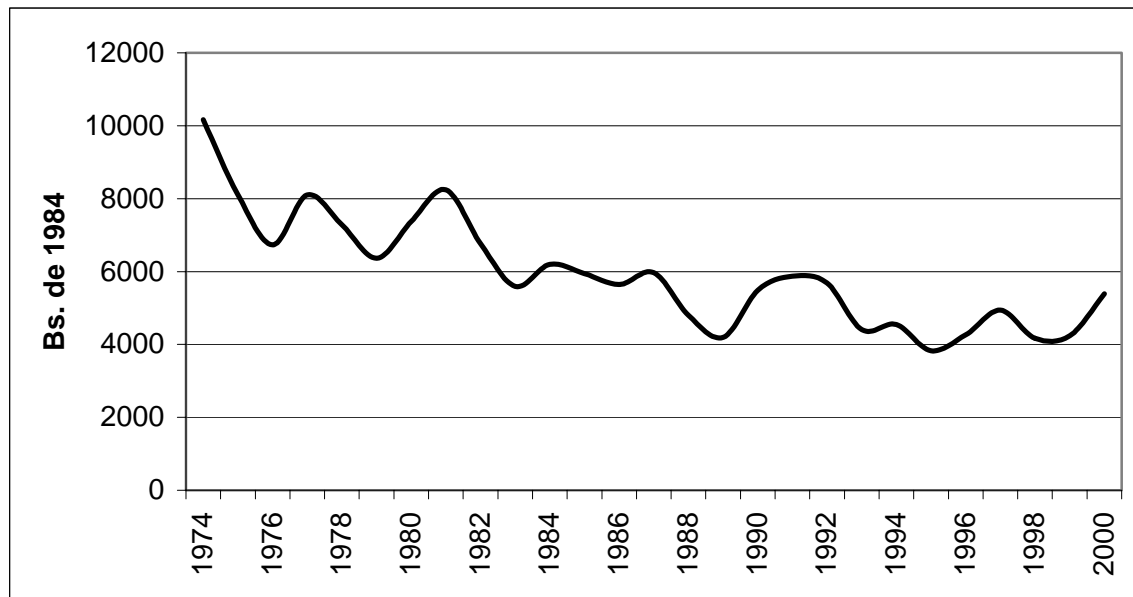
Sin embargo, reducciones en el gasto del gobierno afectan a los sectores individuales de manera diferente. Con un coeficiente de 0.19 en salud y seguridad social se demuestra que el sector fue altamente protegido, incluso mucho más que la protección total que recibieron los sectores del área social. 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.

Este resultado es consistente con la evidencia mostrada por Baqir (2002). Baqir en un análisis del gasto social para un "panel data" de 100 países para el periodo 1985-1998 no encontró evidencia estadísticamente significativa que demuestre que el gasto de los sectores sociales es más sensible a variaciones del gasto total en periodos de contracciones fiscales que en periodos de expansiones. Los resultados empíricos de su trabajo demuestran que el gasto de los sectores sociales reacciona menos de 1 a 1 a cambios en el gasto público total y las contracciones fiscales están asociadas a reducciones en el gasto del sector social menos que proporcionales.

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 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 las últimas dos décadas 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.

Grafico 3. Gasto Social Per Cápita. 1974-2000



Fuente: ONAPRE. 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 incrementan⁵ 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)⁶.

⁵ Este es un análogo del coeficiente de vulnerabilidad

⁶ Contrario a la evidencia empírica presentada en este trabajo Ravallion (2000) encontró en un estudio de la consolidación fiscal en Argentina en los ochentas y noventas, que incrementos en el gasto total no eran estadísticamente significativos con incrementos en el gasto social total pero recortes en el gasto total producían reducciones estadísticamente significativas en el gasto social total con elasticidades mayores a 1.

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 ($1 > V > 0.5$), 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 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 (Tabla 1).

En la misma línea de investigación, un análisis de la reducción del gasto público durante la década de los sesenta (Hicks & Kubish, 1983) en América Latina revela que los gastos en el sector social fueron los más protegidos en períodos de recortes presupuestarios, mientras que los peores recortes recayeron sobre los gastos económicos.

Tabla 1. Recortes de gasto gubernamental por sectores 1974-1999

<i>Sector</i>	<i>Altamente Protegido</i>	<i>Protegido</i>	<i>Vulnerable</i>
<i>Sector social total</i>	0.34		
<i>Salud</i>	0.19		
<i>Educación</i>	0.31		
<i>Seguridad y Defensa</i>	0.42		
<i>Vivienda y Desarrollo Urbano</i>		0.71	
<i>Turismo y Recreación</i>		0.78	
<i>Transporte</i>			1.73
<i>Agrícola</i>			1.74
<i>Energía y Minas</i>			1.87
<i>Industria y Comercio</i>			2.47

Fuente: ONAPRE y cálculos propios

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). 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 más atractivos al colectivo durante largas y profundas recesiones; programas de salud pueden tener un mayor atractivo después de periodos de enfermedades o epidemias (por ejemplo epidemias de dengue o cólera).

En la mayoría de los casos 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 públicas 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 aceptaran peticiones o harán concesiones que afectaran 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.

Los políticos electos quieren mantenerse en el poder y en consecuencia trataran de maximizar su probabilidad de reelección haciendo uso de los recursos públicos para captar seguidores o potenciales seguidores. De acuerdo con este punto de vista las asignaciones presupuestarias pueden ser sistemáticamente determinadas para “comprar” soporte político y establecer y mantener coaliciones de soporte. Esta visión de los resultados de política presupuestaria corresponde con mucho de lo que puede ser observado en países en desarrollo como Venezuela; donde la elite política es central en el diseño e implementación de política pública. La estabilidad política y el mantenerse en el poder tiende a ser la mayor preocupación de esos actores. Pero adicionalmente, los gobiernos también han sido vulnerables a golpes de Estado, referéndum y cambios de liderazgo. En consecuencia, es natural esperar que los políticos venezolanos sean extremadamente sensibles a intereses de ciertos sectores de la sociedad. Barry Ames de manera interesante argumentaba que los líderes Latinoamericanos usan el gasto público como una “arma de supervivencia” (Ames, 10: 1987).

Determinantes económicos y políticos de las asignaciones de gasto social

Dado significativos cambios en la composición y frecuentes ajustes en el nivel de los gastos sociales en respuesta a cambios políticos y económicos, surge una pregunta que es difícil eludir: ¿Qué factores contribuyen a explicar tal variación del gasto social en Venezuela en los últimos treinta años?. ¿En que proporción factores políticos y económicos determinan las asignaciones presupuestarias de este sector? Sorprendentemente existe una gran escasez de trabajos teóricos y empíricos en economía y política que contribuyan a determinar qué factores influyen en la asignación de recursos del Gobierno a sectores como educación, salud y vivienda. En tal sentido, esta parte del trabajo realiza un acercamiento analítico al problema que combina análisis cuantitativo y cualitativo. Para el análisis de la data se utiliza un modelo de regresión múltiple. Esta técnica multivariable permite determinar los efectos separados de las diferentes variables independientes sobre variables dependientes. Esta sección utiliza amplia y desagregada data de los sectores sociales a fin de presentar evidencia sistemática de los determinantes económicos y políticos del gasto social a partir de una base de datos de series de tiempo.

Data

En esta sección se presentan las fuentes de la data utilizada, así como la descripción de las variables explicativas utilizadas esta sección. Los datos del gasto social total en educación, salud, vivienda y desarrollo urbano para el período 1970-1999 corresponden a información oficial presentada por la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE). De acuerdo con la metodología de la ONAPRE el gasto social se divide en los siguiente sectores: educación, salud, vivienda y desarrollo urbano, ciencia y tecnología, cultura y comunicación social, seguridad social y seguridad y orden publico. El análisis reporta resultados totales para el gasto social, así como también para los sectores de educación, salud y vivienda por separado. La data total del gasto social cubre cada partida del gasto medido de dos diferentes maneras: en términos reales y en términos reales per capita. La data revela el gasto real acordado para cada año incluyendo el semestre complementario. Todos los cálculos fueron realizados en el programa estadístico Stata y están incluidos en el texto y en el apéndice econométrico.

Uno de los inconvenientes de utilizar series de tiempo en trabajos empíricos del gasto social in cualquier país de América Latina, y particularmente en Venezuela, es la falta de información estadística completa, confiable y consistente. Aunque, esta sección cuenta con el mérito de utilizar series de tiempo de relativa buena calidad en comparación con otros tipos de análisis econométricos, ninguno de las regresiones aplicadas en esta sección utiliza más de 30 observaciones. Sin embargo, este número resulta mejor que utilizar 60 o 70 observaciones de baja calidad tal y como muchas veces sucede en otros estudios econométricos internacionales.

La tabla 1 presenta un resumen estadístico de cada variable utilizada en los modelos:

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
edu_cap	30	874.6667	258.5542	413.6955	1348.186
educacion	30	14392.93	3467.948	6443	20412
social_cap	30	1843.17	400.5391	1210.604	2649.553
soc_spending	30	31297.4	8519.479	12979	45824
pliegos_conf	25	157.28	65.06504	52	327
poblacion55	28	7.928214	.7234896	7.17	9.87
pet_precio	30	15.36167	7.490847	1.84	29.68
salud_cap	30	416.9514	222.0493	150.5977	1159.504
salud	30	6581.567	2659.654	3360	16412
viv_cap	30	244.328	149.2287	71.93468	632.3544
vivienda	30	4299.567	2714.942	855	9543
deficit_PIB	27	-4277.713	511993.2	-1196153	2217810
pobreza	25	47.508	17.47875	23	77.1
gini	29	.5835517	.0107158	.563	.598
Informalidad	27	.4107778	.0597703	.318	.528

El gasto social total y sus componentes han sido escogidos para este estudio por múltiples razones. Primero, en términos de bolívares asignados, este sector representa cerca de un cuarenta por ciento del total del gasto público en Venezuela. Segundo, el estudio de estos programas nos permite discernir muchos de los asuntos críticos en el análisis de los presupuestos. El tamaño y composición de estos presupuestos es motivo de serios debates en la vida política venezolana. Por el otro lado, desde un punto de vista de economía política las partidas presupuestarias en el área social ofrecen la oportunidad para que políticos autoricen gastos (asignaciones) en favor de intereses privados de tal manera que los benéficos para la sociedad parezcan más grandes de lo que realmente son. Tercero, la provisión pública de bienes privados como salud y educación tienen fuertes consecuencias distributivas para grupos particulares de la población. Además, el gasto en el sector social es importante porque, al menos desde un punto de vista normativo, tiende a beneficiar relativamente más a los pobres que a los ricos, y porque indiscutiblemente puede ayudar a mantener las condiciones mínimas de vida de toda la población y particularmente de aquellos que han sido afectados por crisis provocadas por diferentes factores (ajustes económicos, contracciones del PIB, etc.), asegurándose así el mantenimiento del capital social.

Dos especificaciones diferentes se utilizan para estimar las relaciones entre el gasto social y sus determinantes económicos y políticos (1) Un modelo log-log, donde las variables dependientes y las independientes se encuentran en forma logarítmica, y (2) Un modelo con las primeras diferencias del logaritmo para las variables dependientes (gasto social y sus componentes) y explicativas. Estas formas funcionales poseen la conveniencia adicional de proveer parámetros estimados que son respectivamente las elasticidades implícitas y el porcentaje de cambio en el gasto social. Las primeras son presentadas para el análisis de largo plazo y las segundas para el de corto plazo.

Modelo de largo plazo

Esta sección presenta evidencia controlando por diferentes determinantes potenciales del gasto social. Los controles utilizados son los siguientes: (1) el logaritmo del precio del petróleo. Siendo el petróleo la fuente principal de ingresos fiscales en Venezuela, que probable que sea un determinante del gasto gubernamental y de sus asignaciones. Esto intenta también subrayar la creencia de que la población venezolana está en desacuerdo con los recortes presupuestarios en momentos de altos precios petroleros y que los votantes pueden castigar al gobierno por esto. En cierta medida, altos precios petroleros pueden ser “disparadores” de expectativas colectivas por mayores asignaciones presupuestarias, (2) El partido en poder, capturado por una variable dummy. Partido igual a 1 si Acción Democrática estuvo en el gobierno en el año t , y 0 si estuvo otro partido en el poder (COPEI o Convergencia). El partido y su background ideológico, como sostienen muchos autores, es un determinante importante de la plataforma de política pública de un gobierno y por tanto de su nivel de gasto publico, (3) El año electoral, tal y como lo señala Nordhaus⁷ y otros, trata de examinar la presencia de ciclos de negocio político. La idea básica persigue la tradición de los modelos de Anthony Downs del político maximizador de votos, que sugiere que aquellos que están en el gobierno, concientes del calendario electoral, siguen políticas expansionista justo antes de las elecciones. En consecuencia, este factor puede ser un importante determinante del gasto social del gobierno; y finalmente (4) El año de ajuste económico como ratio para capturar los tres más importantes ajustes macroeconómicos que ha sufrido Venezuela en las últimas tres décadas Una variable dummy con ajustes económicos para los años 1983, 1989, y 1996. Año de ajuste económico = 1, año de no ajuste económico = 0. Las ecuaciones fueron estimadas para el total del gasto social y para educación, salud y vivienda individualmente.

La siguiente ecuación de regresión logarítmica⁸ es estimada:

$$\text{LogSit} = \beta_0 + \beta_1 \log(\text{PPit}) + \beta_2 \log(\text{Adjit}) + \sum_j \gamma_j X_{ijt} + \epsilon_{it}$$

Con la excepción de una variable independiente (salud), las variables explicativas no fueron rezagadas. El análisis en esta sección se focaliza fundamentalmente en el nivel Ejecutivo más que en Legislativo para la determinación de las variables dummy de partido y año electoral. Esto refleja en mejor medida un proceso presupuestario típico en países de América Latina donde el poder está concentrado en gran medida en la Presidencia y la burocracia (Mainwaring & Scully, 1995).

⁷ Para una completa e interesante discusión acerca de la literatura sobre ciclos de negocio político ver Alesina, Roubini & Cohen (1997).

⁸ Las regresiones logarítmicas presentan mejores ajustes que las regresiones lineales para muy bajos y muy altos niveles de gasto social (Dougherty, 2002: 157).

Resultados

La tabla 2 presenta las regresiones de mínimos cuadrados ordinarios. Esta muestra estimados de los efectos de varios parámetros en los logaritmos del gasto social y sus componentes para el período 1970 - 1999. La segunda línea de las 4 columnas muestra los efectos de los precios del petróleo en el gasto social. Se encontró un efecto positivo y estadísticamente significativo de los precios del crudo sobre el gasto social y para casi todos sus componentes. El contraste entre sectores es especialmente revelador. Esto implica que el gasto social es menor en años de bajos precios del petróleo si se le compara con el promedio del gasto social en años de altos precios petroleros. Similarmente la elasticidad del gasto per capita en educación (0.33) con respecto a los shocks petroleros es positiva (columna 1). La respuesta del gasto en vivienda a shocks petroleros es particularmente alto (columna 3), especialmente comparado con los gastos en educación y salud. La elasticidad para vivienda (0.69) con un nivel de significancia del 1%, es incluso más grande que el resto del gasto social demostrando que es la más volátil de las partidas presupuestarias. Sin embargo, no resulta sorprendente que el gasto en vivienda y desarrollo urbano sea el más volátil de los sectores sociales ya que su nivel de asignaciones presupuestarias depende fundamentalmente de los ingresos fiscales petroleros. Estos ingresos a su vez están en gran medida asociados al nivel de precios del crudo que es probablemente el “commodity” más volátil del mundo. La correlación entre gasto en vivienda y precios del petróleo para el período en estudio es de 0.62.

El efecto de los precios del petróleo en el gasto social es evidente. Ha habido años en los que esta actividad ha producido 85% del total de los ingresos fiscales del Estado. Esta variación ha dependido, en gran medida, de los shocks petroleros y de los fuertes cambios en los volúmenes de producción, así como también en el tipo de cambio real. En períodos de bonanza petrolera y altas cuotas de producción las posibilidades de contar con un margen de maniobra fiscal es mucho mayor que en otros periodos, en consecuencia las expectativas de los votantes con relación a mayores asignaciones presupuestarias se hacen más evidentes. Esta es una de las razones por la cual la data muestra que el gasto social por persona disminuye sustancialmente al año siguiente del shock petrolero.

El gasto en salud con un rezago también es incluido en la regresión de educación como variable explicativa (columna 1). Los resultados muestran un coeficiente estadísticamente significativo al 5% en la regresión del logaritmo del gasto en educación. Esto es consistente con la evidencia que dan a conocer algunas entrevistas con ex-miembros de gobiernos Venezolanos en las que se afirma que en muchos casos cuando recursos son asignados al sector educativo ha sido necesario también realizar otras asignaciones al sector salud y viceversa. La correlación existente entre el gasto en salud y educación durante las tres últimas décadas ha sido 0.44. En otras palabras, estos sectores están altamente asociados en término de sus asignaciones presupuestarias.

Tabla 2. Regresiones Logarítmicas del Gasto Social. 1970-1999

VARIABLES DEPENDIENTES = GASTO EN EDUCACIÓN, SALUD, VIVIENDA & DESARROLLO URBANO Y GASTO SOCIAL TOTAL

	Mínimos Cuadrados Ordinarios			
	LEDUCACION	LSALUD	LVIVIENDA	LGASTO SOCIAL
Variables independientes				
Constante	6.480755 (10.72)***	8.52115 (73.67)***	5.964626 (21.39)***	9.277923 (75.72)***
Log (Precio petróleo)	0.3313471 (9.74)***	0.0316057 (0.70)	0.6922723 (6.19)***	0.4112193 (8.57)***
Año de ajuste	-0.251409 (-3.56)**	-0.327724 (-3.09)**	-0.4587296 (-1.80)*	-0.2333166 (-2.08)**
Partido	-0.018452 (-0.44)	0.1741645 (2.61)**		-0.0163378 (-0.24)
Deuda/PIB			1.958891 (3.84)**	
Lsalud (rezagado)	0.2563851 (3.66)**			
D7678		0.6445197 (5.97)		
Año electoral	0.0752371 (1.31)	0.095222 (1.14)		0.0624725 (0.71)
\bar{R}^2 :	0.8141	0.7288	0.7115	0.7180

t-Statistics en paréntesis

*** significativo al 1%

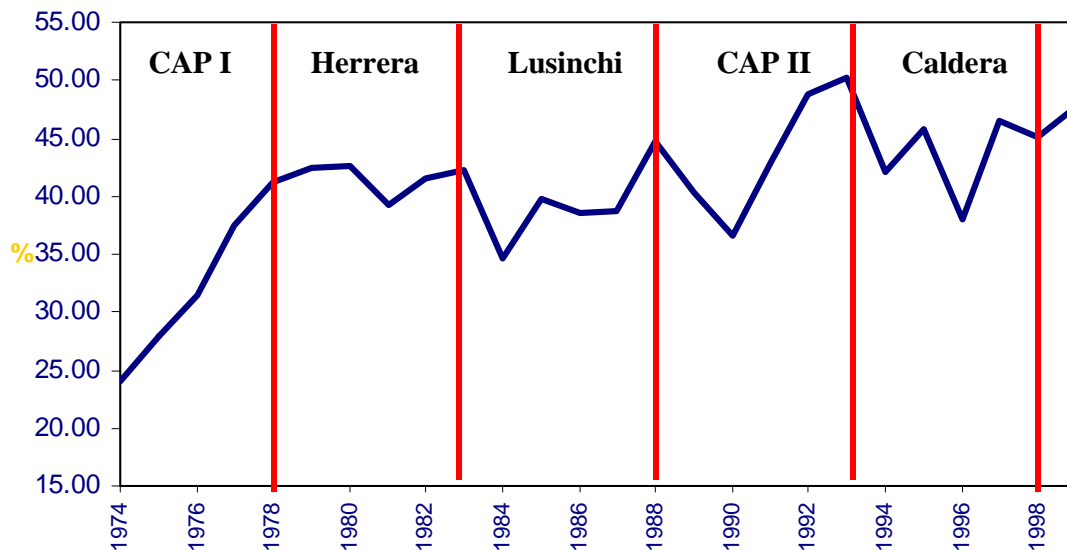
** significativo al 5%

* significativo al 10%

De acuerdo a los resultados estadísticos sobre el año electoral, esta variable no parece tener efecto sobre las asignaciones de gasto social. Los resultados de la regresión de logaritmos para todos los gastos confirman que los parámetros electorales no son significativos. Entonces, ¿existe alguna evidencia de un ciclo político en la asignación de los gastos sociales?. Al menos para las series estadísticas del gasto social en términos reales la respuesta es negativa. Sin embargo, un análisis adicional puede ser realizado. En la figura 1 puede evidenciarse que en el nivel del gasto social ha sido afectado en períodos electorales. Esta figura muestra la data de los sectores sociales como porcentaje del presupuesto total para los períodos 1974-1999. El gráfico muestra que el gasto es altamente irregular, especialmente antes y después de las elecciones. Hay al menos cuatro picos en el gasto total. Todos estos coinciden con períodos de años electorales: Diciembre 1978, 1983, 1988 y 1993. Un resultado de la data es que no sólo los períodos electorales pudieron generar asignaciones adicionales a alguna partida del presupuesto social, sino que esto también generó asignaciones más grandes para el área social como proporción del presupuesto total. Incluso en aquellos años electorales en los que había restricciones fiscales y en los que el presupuesto era mucho menor, los sectores sociales pudieron haber tenido presupuestos más grandes en términos relativos.

Trabajos teóricos y empíricos al analizar los patrones de los gastos públicos en regímenes democráticos argumentan que los políticos tienden a manipular los lapsos de tiempo y las asignaciones de gasto a fin de maximizar la probabilidad de permanecer en el poder. Los incrementos en el gasto público pueden ser manipulados para coincidir con los periodos electorales; los intercambios presupuestarios son hechos para satisfacer importantes áreas electorales y el gasto se destina directamente hacia áreas que son consideradas críticas (educación y salud) para la “apuesta” de un partido o candidato (Schady, 2000:302).

Grafico 1. Gasto Social como % del Presupuesto Total 1974-1999



Fuente: ONAPRE. Cálculos propios.

Los períodos electorales pueden ser variables importantes extendiendo el horizonte temporal en el diseño e implementación de políticas económicas. Esta es la razón por la cual la información sobre el año electoral fue incorporada en el modelo. La idea de que períodos electorales tienen impactos sobre las decisiones de gobierno incluso en países como Venezuela donde no existía “formalmente” la reelección presidencial, tiene que ver con la premisa de que cada partido político existirá después de que el presidente se haya ido, por ello tiene un obvio interés en preservar la reputación del partido con los votantes para la elección o re-elección de los miembros del Congreso, los gobernadores y los alcaldes (Besley, 1995: 774).

Una explicación complementaria puede estar asociada a que muchos gobernantes (Presidentes, Gobernadores, Diputados, etc.) pueden aspirar a otros cargos de elección pública o dentro del partido. El capital político puede ser entonces todavía valioso, incluso si el período de gobierno ha finalizado. Lo que es más, el partido puede protegerse el mismo seleccionado candidatos que probablemente actuarán de una manera mucho más servil o respetando los intereses del propio partido. Evidentemente el interés

más importante del partido es continuar en el poder y asegurar la re-elección de sus candidatos. Los gobiernos de Acción Democrática en los últimos treinta años pueden ser un buen ejemplo que sustente este argumento.

De acuerdo con las regresiones la afiliación político-ideológica de los partidos importa. Examinando los coeficientes de los partidos revela importantes diferencias entre programas. En términos de factores políticos, los resultados muestran crecimiento del gasto en educación en los gobierno demócrata cristianos (COPEI y Convergencia) o visto desde otro punto de vista, los gobiernos “adecos” tienden a disminuir los gastos en educación para aumentar los gastos en salud (Columnas 1 y 2). La ideología partidista parece no tener efectos sistemáticos en el total del gasto social. Esto demuestra que obtener evidencia empírica sobre la relación entre asignaciones presupuestarias y partidos en Venezuela requiere examinar las partidas del presupuesto social de una manera mucho más detallada y específica. Evidentemente algunas áreas particulares del presupuesto pueden ser mejores que otras para satisfacer circunscripciones electorales o grupos de interés que resulten importantes para los partidos políticos.

Diferencias en las distribuciones del gasto social en gobiernos demócrata cristianos y social demócratas pueden también ser vistas como un indicativo de las diferencias en la manera cómo los partidos seleccionan sus candidatos, el trabajo interno de los partidos como aparato disciplinario o inclusive en las conexiones de los partidos con importantes grupos de interés (sindicatos, grupos económicos, etc). Un ejemplo de ello es que en el caso venezolano a diferencia de algunos países europeos en los cuales los sindicatos fueron el origen de los partidos políticos, las instituciones partidistas crearon los sindicatos de trabajadores. Esto indudablemente generó en Venezuela un importante vínculo entre algunos partidos y los sectores sindicales.

Un grupo importante de estudiosos de la política en América Latina señala que la mayoría de los partidos en estos países no están fuertemente sujetos a ideologías, particularmente los partidos que han ejercido el poder (Mainwaring & Scully, 1995). No obstante, algunos análisis teóricos han subrayado la importancia de la ideología como un determinante importante de la variación del nivel del “welfare state” en algunos países. La variable dummy “partido” en el modelo pudiera ser también interpretada como una aproximación para medir la intensidad de las preferencias ideológicas por diferentes programas sociales. En consecuencia, los resultados que incorporan información sobre el partido en poder pudieran confirmar también que las preferencias ideológicas pueden tener efecto en la elección de políticas públicas.

La variable dummy de ajuste macroeconómico. El análisis se focaliza explícitamente en lo que sucedió durante los ajustes macroeconómicos de 1983, 1989 y 1996 con el gasto social total y sectorial. El coeficiente de la variable ajuste económico es alto y estadísticamente significativo para todo el gasto social (especialmente para educación y salud). De acuerdo con la evidencia, los programas de ajuste macroeconómicos en Venezuela en los últimos años han venido acompañados de importantes recortes en el gasto social. Una gigantesca paradoja, dado el hecho de que la política social es el mecanismo de asistencia por excelencia que puede absorber parcialmente los costos del

ajuste económico. Evidentemente, en las últimas décadas políticas sociales compensatorias mal diseñadas e implementadas y con fondos insuficientes contribuyeron en una importante proporción a la insostenibilidad de los ajustes económicos⁹.

Dado que la deuda pública ha emergido como un componente importante del presupuesto público (más del 25% del gasto total), este trabajo también estimó especificaciones que incluyeron la variable deuda medida desde diferentes perspectivas (intereses de la deuda pública, deuda pública en dólares, deuda pública como porcentaje del PIB y deuda pública como porcentaje del total de las exportaciones) pero no se consiguió establecer ninguna relación estadísticamente significativa y estable a lo largo del periodo de estudio, con excepción de la presentada para el gasto en vivienda.

Modelo de corto plazo.

Algunos determinantes políticos y económicos pueden no mostrar relaciones estables a largo plazo pero pueden sin embargo estar relacionados en el corto plazo. Esta sección presenta evidencia adicional, controlando por otros potenciales determinantes de corto plazo del gasto público social. Los controles utilizados son los siguientes: (1) el logaritmo PIB real per capita, en vista de que el ingreso nacional probablemente será un determinante importante del gasto del gobierno y su asignación. (2) El déficit fiscal rezagado, como una medida fiscal estándar de restricción presupuestaria. Un incremento del déficit fiscal hoy debería conducir automáticamente al decrecimiento del presupuesto en el próximo año. (3) Una variable demográfica también fue incluida. La estructura por edades de la población capturada por el porcentaje de la población que se ubica en 55 años o más, tal y como la literatura existente señala puede ser un determinante empírico importante para el gasto gubernamental. Incrementos en la población de grupos específicos de la sociedad puede tener como consecuencia una mayor capacidad de organización y presión para hacer “lobby” y así obtener mayores servicios públicos. (4) Igual que el modelo de largo plazo, esta regresión utiliza variables dummy para los partidos políticos: Partido igual a 1 si Acción Democrática esta en el gobierno y 0 si es otro partido; (5) pliegos conflictivos rezagados. Esta es una “proxy” del nivel de protestas, conflictos políticos y presiones por parte de diferentes grupos de la sociedad para capturar espacios en el presupuesto. Las ecuaciones fueron estimadas para el total del gasto social y para educación, salud y vivienda individualmente.

⁹ De acuerdo con Corrales (2001) cada administración desde los ochenta ha llegado al gobierno con la intención de introducir correctivos económicos: estabilización heterodoxa (1985-1988), terapia de shock (1989-1992), gradualismo (1996-1998), reformas otorgándole “poderes especiales” al Ejecutivo (a principios de 1980, 1993-1994 y 1998), reformas a través de negociación con los partidos de oposición (1996-1998), estabilización con énfasis en los controles de precio (1994-1996), profundas liberalizaciones comerciales (1990-1993), concesiones a los perdedores de las reformas comerciales (1994-1998), y subsidios directos a grupos vulnerables (1990-1992). Nada ha funcionado. Las políticas fallaron en encontrar una solución final a los profundos desequilibrios así como también en su capacidad para sostenerse lo suficiente para lograr resultados.

El modelo base utiliza algunas variables explicativas como en Snyder & Yackovlev (2000). Las series muestran la primera diferencia de los logaritmos del gasto social y de sus diferentes componente (educación, salud y vivienda):

$$\Delta S_{it} = \beta_0 + \beta_1 \Delta GDP_{it} + \beta_2 \Delta D_{it} + \beta_3 \Delta P_{it} + \sum_j \gamma_j X_{ijt} + \varepsilon_{it}$$

Resultados

Tablas 8-11 presentan los resultados básicos del gasto social total y de cada una de las categorías analizadas. Algunos patrones son evidentes. Primero, la elasticidad de la totalidad del gasto social con respecto al PIB per capita es claramente positivo y mayor a dos (Columna 4). Esto implica que el gasto social per capita es menor en años recesivos en muchos programas relativo al promedio del gasto en los que el PIB per capita se incrementa. Similarmente, la elasticidad del gasto en educación (2.24) con respecto a los ingresos en épocas de “shocks” es positiva. Esto implica que este sector es altamente pro-cíclico. Resulta interesante comparar programas de manera específica. El sector más pro-cíclico, de lejos, es vivienda. Su coeficiente es el mas alto de la regresión (columna 3); la elasticidad para este sector (5.31) es incluso mayor que para el resto de las partidas de gasto social.

En conclusión, los resultados muestran que el gasto social responde en forma pro-cíclica al nivel de la actividad interna, ya que el coeficiente de regresión de los cambios en el gasto social con los cambios en el PIB resultó positivo y estadísticamente significativo. En consecuencia el gasto social per capita es sustancialmente menor en los años siguientes a los “shocks” económicos. Se argumenta entonces, que los programas de gasto social en estos casos no pudieron eficientemente y efectivamente escudar a la población vulnerable de los choques macroeconómicos y que los recortes fiscales condujeron al gasto social a ser altamente pro-cíclico. Esta pro-ciclicidad y volatilidad en el gasto social y particularmente en el gasto en vivienda ha tenido importantes consecuencias sobre los estándares de vida de la población. Este gasto esta estrechamente asociado con el acceso a los servicios básicos (agua potable, electricidad, etc.) y en consecuencia con el factor salud. La carencia de políticas publicas apropiadas en vivienda y desarrollo social están asociadas con cortas expectativas de vida, la escasa movilidad social e incluso con un bajo nivel de autoestima de la población (ECLAC, 2000: 182).

Regresiones Primeras Diferencias del Logaritmo del Gasto Social. 1970-1999

Tabla 2. Variables Dependientes = Gasto en Educación, Salud, Vivienda & Desarrollo Urbano y Gasto Social Total

	Mínimos Cuadrados Ordinarios			
	DLEUCACION/ PER CAPITA	DLSALUD/ PER CAPITA	DLVIVIENDA/ PER CAPITA	DLGASTO SOCIAL/ PER CAPITA
Variables independientes				
Constante	0.0686899 (1.65)	0.217621 (0.16)	0.3307812 (1.48)	0.0641982 (1.27)
PIB	2.243027 (3.17)**	1.079256 (0.47)	5.989628 (1.54)*	2.141499 (2.50)**
Pliegos Conflictivos (rezagado)	0.05802 (0.94)	0.2971555 (1.49)	0.2348368 (0.69)	0.1362039 (1.82)*
Partido	-0.1267848 (-2.23)**	0.1178495 (0.64)	-0.3817621 (-1.22)	-0.0689047 (-1.00)
Población 55 (rezagado 2)	-0.2953534 (-4.61)**	-0.0885929 (-0.43)	0.4017984 (1.14)	0.0118457 (0.15)
Déficit fiscal (rezagado)	-0.0007383 (-1.17)	-0.0029831 (-1.45)	-0.0041653 (-1.19)	-0.0015256 (-1.98)*
\bar{R}^2 :	0.6989	0.1138	0.0801	0.4583

t-Statistics en paréntesis

*** significativo al 1%

** significativo al 5%

* significativo al 10%

El patrón pro-cíclico de la política fiscal en Venezuela ha sido demostrado e ilustrado por múltiples trabajos: Gavin, Haussman, Perotti & Talvi (1996); García Rodríguez, Marcano, Penfold & Sánchez (1999) y Zambrano & Riutort (1997) junto a otros indican que existe un patrón pro-cíclico es común a lo largo de diferentes partidas presupuestarias y áreas tales como el gasto social y la inversión pública.

En contraste al gasto social estadounidense o colombiano¹⁰, el venezolano es fuertemente pro-cíclico, en vez de contra-cíclico). Este patrón pro-cíclico ha sido también evidenciado para Argentina y México por Ravillion (1999), Wodon & Hicks (1999) e indica que el fenómeno es común en la mayoría de América Latina y el Caribe. Sin embargo, este patrón pro-cíclico del gasto social es claramente inconsistente con las grandes necesidades sociales que se presentan durante los períodos de crisis. En el caso venezolano, los resultados econométricos han revelado claramente cuan vulnerable las políticas sociales pueden ser en tiempos de dificultades. Esta es la razón por la cual es tan necesario prevenir o al menos suavizar los impactos cíclicos del gasto, fortaleciendo las medidas para que el gasto social pueda ser más estable (ECLAC, 2000: 2000). Esta idea

¹⁰ De acuerdo a evidencia econométrica presentada por Snyder & Yackolev (2000) el comportamiento de algunas áreas del gasto social en Estados Unidos y Colombia tienden a ser anti-cíclicas.

es incluso mucho más clara después del reconocimiento internacional de la necesidad de tener redes de ayuda social apropiadas para aquellos sectores vulnerables durante períodos de choques económicos negativos.

Este trabajo no consiguió evidencia sistemática de posibles asimetrías en los efectos de los choques macroeconómicos como otros estudios han encontrado (choques negativos causando profundas consecuencias en el gasto social, pero choques positivos causan solo pequeños incrementos).

El déficit fiscal puede también representar una restricción para las asignaciones presupuestarias al gasto social (columna 4). A pesar de nos ser significativos los coeficientes para los gastos sectoriales, este lo fue para el gasto social total. Así una situación de gasto corriente en exceso de ingreso corriente puede representar una importante restricción para la política presupuestaria. En particular, los déficit de hoy se transforman en mas altos pagos de amortización e intereses de deuda para el mañana, por tanto en mayores restricciones para los presupuestos. En consecuencia, en períodos posteriores a altos déficit, las asignaciones presupuestarias a los sectores sociales tienden a ser menores.

Los resultados de controles de presión política son consistentes con algunos análisis del gasto publico en el que se afirma que el número de pliegos conflictivos o algún otro indicador de conflicto laboral o de presión por parte de grupos de interés esta asociado a la evolución del gasto social. En todas estas variables los coeficientes tienen los signos esperados y son estadísticamente significativos para el gasto social total y para el sector salud. Si se examina el coeficiente de pliegos conflictivos más de cerca, se revela una diferencia importante entre los distintos programas. Para el gasto en educación (0.05) y vivienda (0.23) los coeficientes no son estadísticamente significativos, mientras que para salud con un coeficiente significativo al 10% se demuestra que este sector es mucho más sensible a los potenciales conflictos laborales. Los pliegos conflictivos como una “proxy” de presión política muestran efectos positivos y significativos sobre el gasto social. El gasto social total por persona se incrementa sustancialmente en al año siguiente a un alto número de pliegos conflictivos y de potenciales protestas o huelgas de trabajadores o usuarios.

El partido en el gobierno claramente importa para las asignaciones del gasto en educación. Consistente con el modelo de largo plazo la data muestra que programas en educación crecen más cuando el gobierno está en manos de partidos demócrata cristiano (COPEI y Convergencia). Sin embargo, a pesar de tener los signos esperados los coeficientes de los gastos en salud, vivienda y el gasto social total no son estadísticamente significativos, lo que implica que los cambios en estos gastos tiende a ser estadísticamente independientes del tipo de partido.

Menos significativas parecen ser las influencias demográficas en el gasto social. Los resultados estadísticos muestran que solo el coeficiente del sector educación presento una relación robusta en el modelo. Esto implica para el caso venezolano que en la medida que la proporción de la población se envejece, las asignaciones al sector educación se reducen

de manera considerable. Esto resulta consistente con la hipótesis presentada. Incrementos en la población de grupos específicos de la sociedad pueden tener como consecuencia una mayor capacidad de presión para obtener mayores presupuestos o para restringir las asignaciones a otros grupos de beneficiarios. Igualmente algunos autores (Lindert, 1994, 1996) presentan como hipótesis a contrastar el hecho de que mientras más grande es el sector adulto de la población (una mas alta proporción de la población por encima de los 55 años) en una sociedad mas los pagadores de impuestos subsidian a los pobres y más se gasta en cada clase de transferencia al área social. Por otro lado, mientras más alto sea el número de jóvenes (menos de treinta años) menos destina la sociedad a transferencias al área social. Los resultados en el caso de Venezuela no muestran evidencia de esta hipótesis.

Esta trabajo también estimó especificaciones que incluían variables sociales como el coeficiente de Gini ($1 > G > 0$), índice de pobreza (% del total de la población) e informalidad (% del total de la población económicamente activa), pero encontró poca evidencia de que estas variables sean determinantes del comportamiento del gasto social. Estas variables sean contemporáneos o rezagadas no tuvieron efectos en los resultados estadísticos. Sin embargo, la evidencia histórica muestra algunos aspectos interesantes. Para superar la situación vivida en los últimos 25 años de incremento de la pobreza, informalidad e inequidad, Venezuela necesitaba, entre otras medidas de política pública, dirigir importantes recursos al gasto social¹¹. Sin embargo, paradójicamente el gasto social per capita decreció abruptamente en ese periodo.

Quizá el efecto más dramático del colapso del modelo rentístico petrolero y de la economía venezolana en general, ha sido el empobrecimiento gradual de la población. Para el período 1975-2000 la gente que vive en pobreza se incrementó del 26% a un 57% del total de la población¹². De acuerdo con la ECLAC, en la década de los años noventa Venezuela junto con otros seis países de la región (Colombia, El Salvador, México, Paraguay, Perú y República Dominicana) estuvo en el estrato más alto con una cifra entre 31% y 50% de hogares en pobreza. Para el mismo período no sólo la tasa de desempleo creció (Tabla 3) sino que también el sector informal de la economía se disparó de 30% a 51% del total de la población económicamente activa. En Venezuela el sector informal genera la mayor parte del empleo (Gráfico 2).

¹¹ Un importante factor para tomar en cuenta es el impacto distributivo de los diferentes gastos públicos. La reciente experiencia Latinoamericana indica que los diferentes componentes del gasto social pueden ser diferenciados en cuanto a su impacto en términos de progresividad. Claramente el mas progresivo de los gastos sociales han sido las asignaciones a escuelas primarias y secundarias, seguido del gasto en salud y nutrición, y finalmente vivienda y servicios básicos. Por el contrario, la menos progresivas de las áreas de gasto son seguridad social y educación universitaria (ECLAC, 2000: 212).

¹² Aunque una serie de factores económicos y sociales (por ejemplo la calidad y cantidad del gasto público social) explican el comportamiento de la pobreza, el crecimiento económico has sido el factor mas importante en Venezuela en los últimos 25 años. En ese periodo hubo una clara correlación entre el crecimiento del ingreso per cápita y variaciones en los niveles de pobreza. En consecuencia, altos niveles de crecimiento per cápita están asociados generalmente con relativamente grandes reducciones en pobreza (ECLAC, 2000: 30).

Tabla 3. PIB, Inflación y Desempleo 1950-2000

	PIB		INFLACION & DESEMPLEO	
	Mill. de Bs.(*)	Variación %	Variación %	Desempleo %
50-79	380.480,33	5,07	3,5	8,0
80-89	446.894,24	-0,16	23,9	8,9
80-99	501.216,97	0,71	35,1	9,5
90-00	559.024,34	2,51	44,3	10,4

Grafico 2. Gasto Social per Cápita, Pobreza y Informalidad en Venezuela. 1974-2000

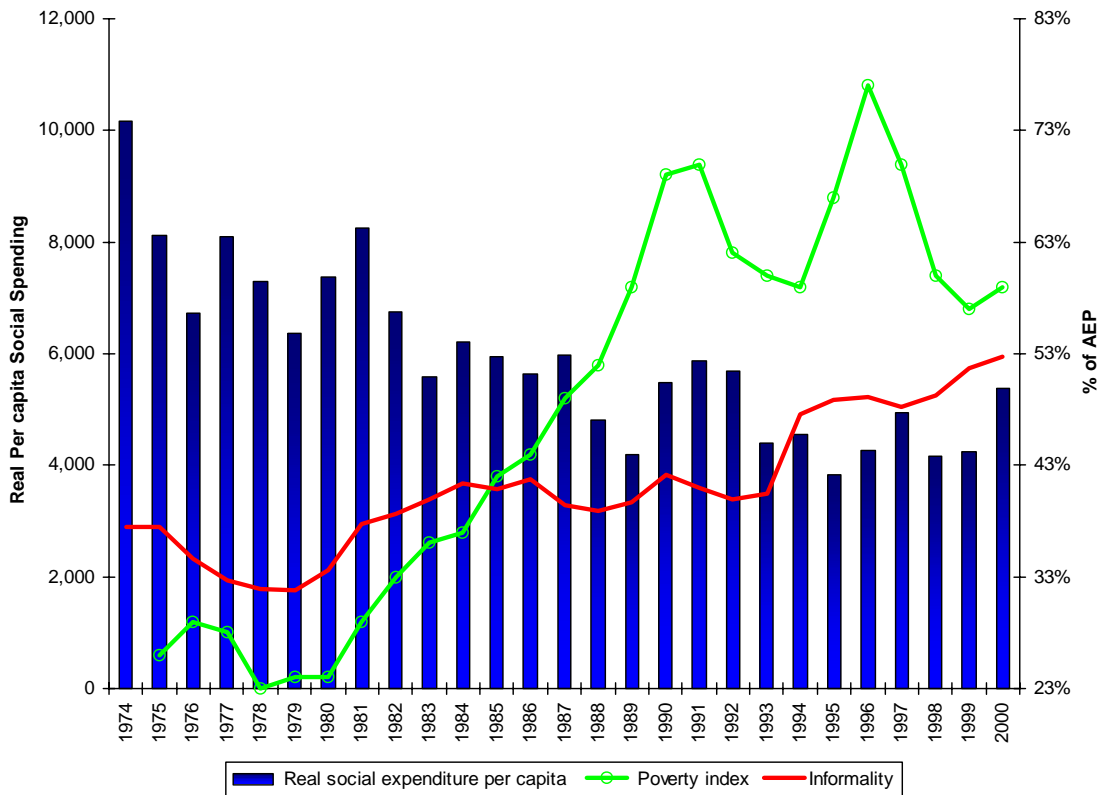
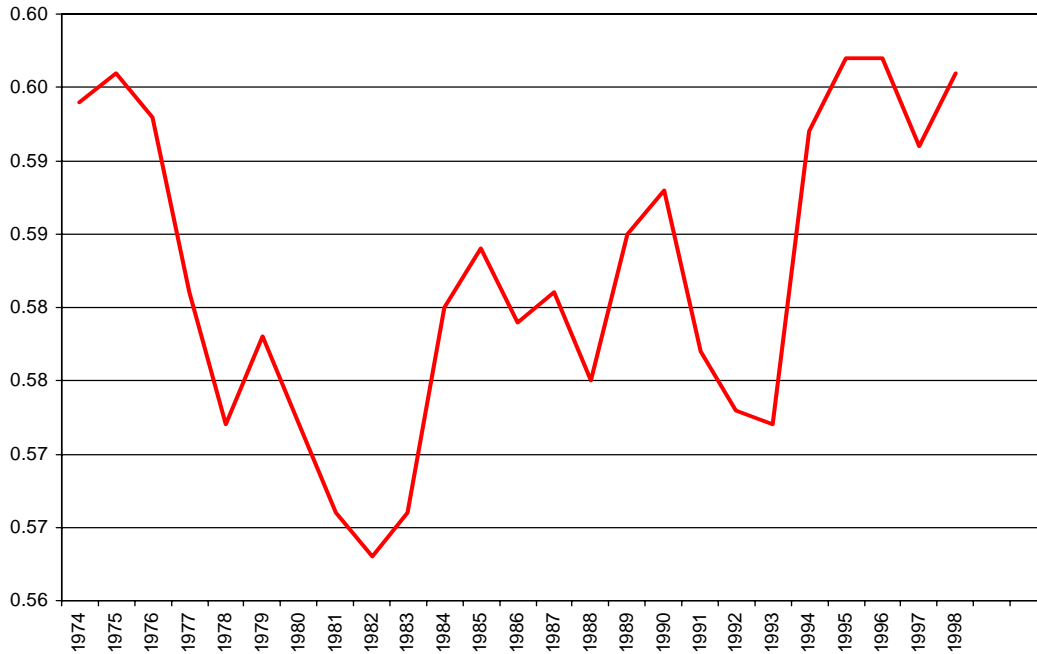


Grafico 3. Inequidad en Venezuela. 1974-1999



La experiencia venezolana muestra que la evolución del crecimiento económico y la disminución en la cantidad y calidad del gasto social puede conducir a predicciones de lo que también puede pasar con la distribución del ingreso. Por ejemplo, el crecimiento económico negativo de Venezuela de los últimos años coincide con la marcada regresión en la distribución del ingreso. El coeficiente de Gini subió de 0.572 a 0.596 entre 1978 y 1998 (Gráfico 3). Venezuela claramente evidencia la capacidad de los estratos socioeconómicos superiores de asegurar una porción relativamente mayor durante los períodos de crecimiento y minimizar pérdidas durante las contracciones. Evidentemente un componente importante de política pública para revertir el desempeño negativo de estos diferentes indicadores sociales (pobreza, informalidad e inequidad) sería a través de un gasto social cualitativamente y cuantitativamente de mejor calidad, sin embargo, y a pesar de que el sector social ha estado relativamente protegido en las últimas décadas (como se mostró en la anterior sección), el gasto social per cápita decreció en términos reales desde 10.169 bolívares en 1974 a menos de 4.240 bolívares en 1999. Paradójicamente, el resumen de los últimos años es muy claro: mientras más necesitábamos, menos teníamos.

Conclusión

La revisión, desde diferentes perspectivas, 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. La reducción del gasto social ha tenido una alta correlación con la disminución en el gasto total del gobierno. Los gastos en el área social han sido sectores “relativamente” protegidos en los periodos de contracción del gasto público, mientras que los peores recortes recayeron sobre otras partidas de gasto sectorial. Sin embargo, esto no significa que el sector social no ha experimentado un declive en sus gastos. De hecho, el gasto social en Venezuela se ha contraído de manera abrupta en las últimas dos décadas. Esta situación, junto a la ineficiencia del gasto social, no sólo en su ejecución sino también es su distribución, explica el deterioro cualitativo y cuantitativo en la provisión de servicios como salud y educación.

Este trabajo ha utilizado análisis econométricos y una rica y desagregada data a partir de una base de datos de series de tiempo en la búsqueda de evidencia empírica sobre los determinantes económicos y políticos del gasto social. Los resultados econométricos más importantes podrían ser recapitulados de la manera siguiente: Primero, el gasto social es menor en años de bajos precios del petróleo si se le compara con el promedio del gasto social en años de altos precios petroleros. Segundo, los sectores educación y salud están altamente correlacionados en término de sus asignaciones presupuestarias. Tercero, incrementos del gasto social como proporción del gasto público total han sido manipulados para coincidir con periodos electorales. Cuarto, los gobiernos de Acción Democrática han tendido a asignar mas recursos al sector salud y los de COPEI y Convergencia a educación. Quinto, los programas de ajuste macroeconómicos en Venezuela han venido acompañados de importantes recortes en el gasto social, lo que ha contribuido de manera importante a la insostenibilidad de estos ajustes. Sexto, el gasto social total y la mayoría de sus componentes tiende a ser altamente pro-cíclicos con respecto a fluctuaciones del PIB. Séptimo, en períodos posteriores a altos déficit, las asignaciones presupuestarias per capita al sector social tienden a ser menores, Octavo, el gasto social total por persona se incrementa sustancialmente en al año siguiente a un alto número de pliegos conflictivos y de potenciales protestas o huelgas de trabajadores o usuarios.

Este trabajo demuestra como un acercamiento de economía política puede dar nuevas y a veces inesperados “insights” sobre la toma de decisiones de los presupuestos sociales. Explicaciones teóricas o empíricas que no toman en cuenta el contexto institucional y político en el cual las políticas fiscales son planeadas e implementadas pierden una importante dimensión de los factores causantes de inconsistencias presupuestarios y de sus efectos en la economía y la sociedad. Entender como individuos “racionales” toman decisiones es crucial en el diseño de mejores políticas de gasto social; políticas que no solo consideraran el optimo económico de eficiencia y equidad, sino también sus restricciones y viabilidad política.

Bibliografía

Alesina, A., & Roubini, N. with Cohen, G., (1997), *Political Cycles and Macroeconomy*, Cambridge, MIT Press.

BID (1993), Informe de la Misión Piloto del Programa Reforma Social del Banco Interamericano de Desarrollo, *Hacia una Política Social Efectiva en Venezuela*, Washington.

Besley, T y Case, A., (1995), *Does Electoral Accountability Affect Economic Policy: Evidence from Gubernatorial Term Limits*, Quarterly Journal of Economics, Vol. 110.

Baqir, Reza, (2002), *Social Sector Spending in a Panel of Countries*, Research Department, Working Paper, International Monetary Fund.

CEPAL (2001), Panorama Social de América Latina, *Panorama Social de América Latina 2000-2001*.

Corrales, J. (2001), *Presidents without Parties*, Penn State University Press.

Dougherty, C. (2002), *Introduction to Econometrics*, Oxford University Press.

García Osío, G., Rodríguez Balza, R., Marcano, L., Penfold, R y Sánchez, G., (1997), *La Sostenibilidad de la política fiscal en Venezuela*. Serie de documentos de trabajo R-317. Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

Gavin, M., Hausmann, R., Perotti, R. & Talvi E., (1996), *Managing Fiscal Policy in Latin America and the Caribbean: Volatility, Procyclicality, and Limited Creditworthiness*, OCE Working Paper no. 326, IDB, Washington, D.C.

Grosh, M, (1990), *Social Spending in Latin America: The Story of the 80's*, World Bank, Discussion Papers, 106, Washington.

Hausman, R, (1993), *Frente al Colapso de la Política Social Tradicional Que 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, 1937-175.

Lindert, P, (1994), "GAT Limist Social Spending?", *Exploration in Economic History*, 31: 1-37.

Lindert, P, (1996), “The Rise of Social Spending”, *Exploration in Economic History*, 33: 1-34.

Mainwaring, S., & Scully, T., (1995), *Building Democratic Institutions in Latin America*. Stanford, CA: Stanford University Press.

.Navarro, J, (1993), “El impacto del Gasto Público en Educación en Venezuela”, in 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.

Schady, Norbert (2000), *The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund, 1991-95*, American Political Science Review, Vol. 94, No. 2.

Snyder, James M., & Yackovlev Irene, (2000), *Political and Economic Determinants of Government Spending on Social Protection Programs*, Massachusetts Institute of Technology.

Wodon, Q., & Hicks, N., (1999), *Protecting the Poor During Crises Through Public Spending? Framework and Application to Argentina and Mexico*, Unpublished manuscript, World Bank.

Zambrano, L. y Riutort, M. (1997), *Volatilidad de la política fiscal en Venezuela*. Caracas, Venezuela. Documento mimeografiado.

Apéndice econométrico

reg leducation lpet_price lhealthll dparty dele_year decon_adjust

Source	SS	df	MS	Number of obs =	29
Model	1.46392202	5	.292784403	F(5, 23) =	25.52
Residual	.263844672	23	.011471507	Prob > F =	0.0000
				R-squared =	0.8473
				Adj R-squared =	0.8141
Total	1.72776669	28	.061705953	Root MSE =	.10711

leducation	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
lpet_price	.3313471	.0340107	9.74	0.000	.2609907 .4017036
lhealthll	.2563851	.0700284	3.66	0.001	.1115204 .4012499
dparty	-.018452	.0421531	-0.44	0.666	-.1056524 .0687483
dele_year	.0752371	.0573179	1.31	0.202	-.043334 .1938081
decon_adjust	-.251409	.0706339	-3.56	0.002	-.3975262 -.1052917
_cons	6.480755	.6044356	10.72	0.000	5.230384 7.731125

. dfuller educ_res

Dickey-Fuller test for unit root Number of obs = 22

Test Statistic	Interpolated Dickey-Fuller		
	1% Critical Value	5% Critical Value	10% Critical Value
Z(t)	-4.743	-3.750	-3.000

* MacKinnon approximate p-value for Z(t) = 0.0001

reg lhealth lpet_price dparty dele_year decon_adjust d7678

Source	SS	df	MS	Number of obs =	30
Model	2.24567047	5	.449134095	F(5, 24) =	16.59
Residual	.649744079	24	.02707267	Prob > F =	0.0000
				R-squared =	0.7756
				Adj R-squared =	0.7288
Total	2.89541455	29	.099841881	Root MSE =	.16454

lhealth	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
lpet_price	.0316057	.0453456	0.70	0.493	-.061983 .1251944
dparty	.1741645	.0666318	2.61	0.015	.0366433 .3116857
dele_year	.095222	.0834282	1.14	0.265	-.0769653 .2674093
decon_adjust	-.327724	.1059187	-3.09	0.005	-.5463295 -.1091185
d7678	.6445197	.1080272	5.97	0.000	.4215624 .8674769
_cons	8.52115	.1156656	73.67	0.000	8.282428 8.759873

. dfuller health_res

Dickey-Fuller test for unit root Number of obs = 24

Test Statistic	----- Interpolated Dickey-Fuller -----		
	1% Critical Value	5% Critical Value	10% Critical Value
Z(t)	-3.308	-3.750	-2.630

* MacKinnon approximate p-value for Z(t) = 0.0145

reg lhousing lpet_price decon_adjust debtgdp

Source	SS	df	MS	Number of obs = 30	
Model	12.1847893	3	4.06159643	F(3, 26) =	24.84
Residual	4.25062737	26	.163485668	Prob > F =	0.0000
				R-squared =	0.7414
				Adj R-squared =	0.7115
Total	16.4354167	29	.566738506	Root MSE =	.40433

lhousing	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
lpet_price	.6922723	.1117737	6.19	0.000	.4625181	.9220265
decon_adjust	-.4587296	.2552576	-1.80	0.084	-.9834191	.06596
debtgdp	1.958891	.5094752	3.84	0.001	.9116502	3.006133
_cons	5.964626	.2788065	21.39	0.000	5.391531	6.537721

. dfuller housing_res

Dickey-Fuller test for unit root Number of obs = 24

Test Statistic	----- Interpolated Dickey-Fuller -----		
	1% Critical Value	5% Critical Value	10% Critical Value
Z(t)	-3.086	-3.750	-2.630

• MacKinnon approximate p-value for Z(t) = 0.0276

reg lsocial lpet_price dparty dele_year decon_adjust

Source	SS	df	MS	Number of obs = 30	
Model	2.37898221	4	.594745552	F(4, 25) =	19.46
Residual	.764047403	25	.030561896	Prob > F =	0.0000
				R-squared =	0.7569
				Adj R-squared =	0.7180
Total	3.14302961	29	.108380331	Root MSE =	.17482

lsocial	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
lpet_price	.4112193	.0480032	8.57	0.000	.3123549	.5100836
dparty	-.0163378	.066991	-0.24	0.809	-.1543084	.1216328
dele_year	.0624725	.0878859	0.71	0.484	-.118532	.2434769
decon_adjust	-.2333166	.1122043	-2.08	0.048	-.4644057	-.0022275
_cons	9.277923	.1225285	75.72	0.000	9.025571	9.530275

reg dlsoc_spe_ca dpop55_2 delplieg1B sdef_gdp_1 dlgdp dparty

Source	SS	df	MS	Number of obs =	21
Model	.312132381	5	.062426476	F(5, 15) =	4.38
Residual	.213616843	15	.014241123	Prob > F =	0.0117
				R-squared =	0.5937
				Adj R-squared =	0.4583
Total	.525749225	20	.026287461	Root MSE =	.11934

dlsoc_spe_ca	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
dpop55_2	.0118457	.0778815	0.15	0.881	-.1541548 .1778462
delplieg1B	.1362039	.0749476	1.82	0.089	-.0235432 .295951
sdef_gdp_1	-.0015256	.0007689	-1.98	0.066	-.0031645 .0001133
dlgdp	2.141499	.8583115	2.50	0.025	.3120517 3.970947
dparty	-.0689047	.0690743	-1.00	0.334	-.2161331 .0783236
_cons	.0641982	.0505252	1.27	0.223	-.0434936 .17189

. reg dlhealth dpop55_2 delplieg1B sdef_gdp_1 dlgdp dparty

Source	SS	df	MS	Number of obs =	21
Model	.768178024	5	.153635605	F(5, 15) =	1.51
Residual	1.52232432	15	.101488288	Prob > F =	0.2441
				R-squared =	0.3354
				Adj R-squared =	0.1138
Total	2.29050234	20	.114525117	Root MSE =	.31857

dlhealth	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
dpop55_2	-.0885929	.2079075	-0.43	0.676	-.5317373 .3545515
delplieg1B	.2971555	.2000755	1.49	0.158	-.1292953 .7236062
sdef_gdp_1	-.0029831	.0020526	-1.45	0.167	-.0073582 .001392
dlgdp	1.079256	2.291294	0.47	0.644	-3.804521 5.963033
dparty	.1178495	.1843963	0.64	0.532	-.2751819 .510881
_cons	.0217621	.1348788	0.16	0.874	-.2657251 .3092494

. reg dledu_cap dpop55_2 delplieg1B sdef_gdp_1 dlgdp dparty

Source	SS	df	MS	Number of obs =	21
Model	.4966693	5	.09933386	F(5, 15) =	10.29
Residual	.144859808	15	.009657321	Prob > F =	0.0002
				R-squared =	0.7742
				Adj R-squared =	0.6989
Total	.641529109	20	.032076455	Root MSE =	.09827

dledu_cap	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
dpop55_2	-.2953534	.0641343	-4.61	0.000	-.4320525 -.1586543
delplieg1B	.05802	.0617183	0.94	0.362	-.0735295 .1895695
sdef_gdp_1	-.0007383	.0006332	-1.17	0.262	-.0020879 .0006113
dlgdp	2.243027	.7068075	3.17	0.006	.736503 3.749552
dparty	-.1267848	.0568817	-2.23	0.042	-.2480253 -.0055443
_cons	.0686899	.0416068	1.65	0.120	-.0199928 .1573727

```
. reg dlhou_cap dpop55_2 delplieg1B sdef_gdp_1 dlgdp dparty
```

Source	SS	df	MS	Number of obs =	21
Model	1.97766821	5	.395533641	F(5, 15) =	1.35
Residual	4.40112922	15	.293408615	Prob > F =	0.2979
				R-squared =	0.3100
				Adj R-squared =	0.0801
Total	6.37879743	20	.318939871	Root MSE =	.54167

dlhou_cap	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
dpop55_2	.4017984	.3535075	1.14	0.274	-.3516851 1.155282
delplieg1B	.2348368	.3401906	0.69	0.501	-.4902623 .9599358
sdef_gdp_1	-.0041653	.0034901	-1.19	0.251	-.0116044 .0032737
dlgdp	5.989628	3.895913	1.54	0.145	-2.314314 14.29357
dparty	-.3817621	.3135312	-1.22	0.242	-1.050038 .2865137
_cons	.3041544	.2293359	1.33	0.205	-.1846635 .7929722

Fuentes de las variables

Gasto social y sus diferentes componentes en términos nominales, reales, per capita y como porcentaje del gasto total	Oficina Nacional de Presupuesto
Presupuesto nacional (total y clasificación sectorial)	Oficina Nacional de Presupuesto
Distribución sectorial presupuesto social	Oficina Nacional de Presupuesto
Índice de informalidad	Instituto Nacional de Estadística
Índice de desempleo	Instituto Nacional de Estadística
Población	Instituto Nacional de Estadística
Índice de pobreza	Universidad Católica Andrés Bello
PIB real	Banco Central de Venezuela
Inflación	Banco Central de Venezuela
Deuda pública (como porcentaje del PIB, US \$, como porcentaje total de las exportaciones, intereses)	Ministerio de Finanzas
Déficit fiscal como porcentaje del PIB	Ministerio de Finanzas
Precios del Petróleo	Ministerio de Energía y Minas
Pliegos Conflictivos	Memoria y Cuenta (varios años) Ministerio del Trabajo
Coefficiente de Gini	Bases Cuantitativas de la Economía de la Venezolana. Asdrúbal Baptista