

INGRESO Y GASTO PÚBLICO EN LOS PAISES EN VÍAS DE DESARROLLO: VENEZUELA, UN CASO DE ESTUDIO

Hugo Contreras

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales
Universidad de Los Andes

Resumen. El propósito de este artículo es examinar el modelo de crecimiento del gasto público en el país, principalmente durante el período 1950-1980. Durante este período los gastos crecieron significativamente; las etapas de ascenso de la economía venezolana han estado ligadas a las grandes inversiones realizadas por el gobierno. La importancia relativa del gasto público es considerable y ha demostrado una tendencia que puede catalogarse, en forma general, de ascendente. Desde 1950 hasta 1958, el gasto público fue, en promedio, el 18,8% del producto territorial bruto, aumentando a 23,0% entre 1959 y 1963. Después de este último año, la relación gasto público a PTB declinó (20,4% como peso promedio) hasta el año 1973. Pero en 1974 se produjo un enorme incremento en comparación a los años anteriores, alcanzando esta relación el 35,6%. Ello se debió principalmente al incremento en los precios del petróleo en el mercado internacional.

0 INTRODUCCIÓN

La observación más general que pueda hacerse a las actividades del gobierno es que ellas han crecido, en forma relativa y absoluta, en todos los países del mundo¹. Dado que los gobiernos han jugado un papel importante en todas las economías, ellos han asignado grandes cantidades de recursos para sus actividades, constituyendo los impuestos un alto porcentaje del ingreso nacional. Sin embargo, a pesar de la urgente demanda para que las actividades gubernamentales aceleren el proceso de desarrollo, las limitaciones para expandir el sector gobierno radica en que los ingresos por

¹ Burkhead, Jesse and Jerry Miner, *Public Expenditure*, Aldine Atherton, Chicago, 1971, p.1

concepto de impuestos en los países menos desarrollados (expresado como un porcentaje del Producto Nacional Bruto) son relativamente bajos en relación a aquellos de las economías altamente desarrolladas. Así por ejemplo, mientras las cifras de los países industrializados fluctúan entre un 30 y un 45 por ciento, promediando un 38 por ciento, las cifras de los países menos desarrollados fluctúan entre un 8 y un 25 por ciento, con un promedio de 16 por ciento²².

Nuestro caso de estudio está referido a Venezuela, uno de los principales países productores y exportadores de petróleo. Venezuela es un país con un enorme ingreso fiscal el cual ha aumentado considerablemente gracias al incremento de los precios del petróleo. Los ingresos recibidos por la nación, por concepto de **impuestos internos**, representaron sólo el 9,8% del total de ingresos ordinarios en el año 1974. el máximo porcentaje alcanzado fue en el año 1978 (26,6%), pero a partir de este año ha disminuido, hasta llegar al 18,1% en el año 1981³³. Estos porcentajes de ingreso público, financiado a través de recursos internos, son aún bastante bajos cuando se comparan con los países desarrollados.

El objetivo de este artículo consiste en estudiar las principales características del gasto e ingreso público en Venezuela, con relación a la evolución de la estructura económica-política del país.

El artículo se divide en tres secciones: la Sección I se refiere a la revisión de literatura de finanzas públicas en relación con la determinación y crecimiento del gasto público. En la Sección II se estudia brevemente la evolución de la política de gasto público en Venezuela. Finalmente, en la Sección III se analiza empíricamente, el gasto público durante el período 1950-1980; en la misma se persigue probar dos hipótesis competitivas con respecto a la relación entre los

² Due, Jhon and A. Friedlander, Government Finance: **Economics of the Public Sector**, Richard Irwin, Illinois, 1981, p.1.

³ Tercer mensaje del Presidente Luis H. Campins al Congreso de la República Caracas, 11-03-1982, Anexo Estadístico, Cuadro Nro 27.

gastos del gobierno y el crecimiento económico. La primera es conocida como la **Ley de Adolf Waner** y la segunda es la hipótesis de **Alan Peacock y Jack Wiseman**. Estas dos hipótesis se discuten en detalle en la Sección I.

1 Teorías del Gasto Público

1.1 Revisión Histórica

A fin de minimizar el rol del gobierno, Adam Smith y otros dieron importancia a la doctrina de la **mano invisible**, es decir, la puesta en práctica de un sistema de libertad natural, como el mejor medio para conseguir las riquezas de las naciones. Bajo tal sistema, los individuos podrían buscar su propio interés particular, pero, independientemente de sus intenciones, un orden providencial tendería a transformar el afán por el interés privado en un instrumento al servicio del interés de la sociedad. Por tanto, esta mano invisible conduce al individuo a promover el interés público, aun cuando el fin buscado por dicho individuo no fuera realmente éste, sino sólo su propia ganancia personal.

Por consiguiente, el punto básico en la doctrina clásica era limitar las actividades del gobierno al mínimo esencial de las tradicionales funciones de protección, justicia, orden y diplomacia, reservándose el resto de las actividades a la acción privada. Por ejemplo, antes del año 1914 en los principales países de Europa y América, los gastos gubernamentales escasamente representan el 10 por ciento del ingreso nacional.

A partir de ese año, la expansión de las actividades del gobierno es evidente; en muchos países, el gasto público llegó a representar hasta un 30 por ciento, o más, del ingreso nacional. La idea de que la limitada intervención gubernamental en la economía de libre mercado permitiría un crecimiento interrumpido, parece haber sido abandonada en décadas recientes. En su lugar, la acción gubernamental ha sido orientada en las últimas cuatro décadas a alcanzar objetivos cada vez más amplios de política económica y social, con el propósito de suavizar las fluctuaciones cíclicas, mantener altos niveles de ocupación y bienestar, promover el crecimiento del ingreso y lograr una distribución más equitativa del mismo

entre los diferentes grupos sociales que participan en el proceso productivo.

Como consecuencia de lo anterior, el gobierno venezolano ejerce una influencia decisiva en el desarrollo económico, ya que maneja una parte muy importante del total de recursos productivos, llegando a ser el principal empleador e inversionista así como el mayor consumidor de bienes y servicios.

1.1 Teorías sobre la función del Gasto Público

a) Las Finanzas públicas en la economía clásica.

La primera discusión sistemática sobre el problema del gasto público en Gran Bretaña, fue realizada por Adam Smith en su famosa obra **La Riqueza de las Naciones**, publicada en 1776. el volumen II, Libro V, tiene un memorable capítulo denominado “Los gastos del soberano o del Commonwealth” (del Estado, como se afirma en la actualidad).

De acuerdo a Smith, **los deberes del soberano** se agrupan en cuatro categorías fundamentales:

- i) El primer deber del Estado es proteger la sociedad contra la violencia y la injusticia de otras sociedades independientes, esto es, la función de defensa nacional.
- ii) El deber de asegurar la justicia interna entre los ciudadanos. Esto refleja la obligación de establecer una administración de justicia que provea ley y orden dentro de la sociedad de forma que la economía del mercado pueda funcionar.
- iii) El deber de establecer y mantener aquellas instituciones y obras públicas que, a pesar de resultar en alto grado ventajosas para una gran sociedad, no sean remuneradora para los individuos.

iv) Finalmente, el deber de conocer los gastos necesarios para el soporte o mantenimiento del Estado, el cual varía dependiendo de su estructura política.

Quizás la más importante de las cuatro funciones gubernamentales descritas por Smith, es la relacionada a las obras públicas. En términos actuales, este deber puede ser descrito como el gasto para **fines económicos y sociales**. **Smith** observó que ciertas obras de capital social, tales como carreteras, puentes, canales, puertos, etc; no serían asignadas sin la afluencia del gobierno, porque ellas no podrían ser suministradas por la empresa privada sobre una base rentable. Igualmente, John Stuart, en sus **principios de economía política**, sostuvo que en las condiciones particulares de un país o una época dada.

existe apenas algo realmente importante al interés general, lo cual puede ser deseable, o aún necesario, que el gobierno deba hacerse cargo de ello, no porque los individuos no pueden realizarlo eficazmente, sino por que ellos no lo harán” (Stuart, 1848)⁴.

Stuart creyó que, en ciertos tiempos y lugares, se requería al sector público para ofrecer carreteras, obras de riego, hospitales, escuelas y otras obras públicas.

Más tarde, John Maynard Keynes reiteró los puntos de vista de Smith y Stuart acerca de la importancia en la asignación de obras públicas por parte del gobierno. Keynes comentó:

.. el gobierno no está para hacer las cosas que los individuos ya están haciendo, ni para hacerlas un poco mejor o peor, sino para hacer aquellas cosas que aún no están hechas del todo [Keynes,1926]⁵.

El objetivo económico para la asignación de recursos del sector público fue complementado por el desarrollo teórico

⁴ Stuar Mill, Jhon, **Principles of Political Economy**, Longmans, London, 1926, p.978.

⁵ Pigou, A.C. **A Study in Public Finance**, Macmillan, London, 1949, p.1.

del análisis marginal surgido durante los años 1870 y 1880. William Stanley Jevons (Inglaterra), Leo Walras (Francia) y Eugenio Bohm-Bawerk (Austria) fueron los principales responsables en aplicar el análisis de la utilidad marginal al sector privado, así como la reconciliación en ambos lados del mecanismo de mercado.

Posteriormente, el análisis marginal fue incorporado, dentro de la teoría de finanzas públicas, por A.C. Pigou en su libro **Un estudio en las finanzas públicas** [1949]. El análisis de Pigou toma la forma de la teoría de utilidad marginal de asignación óptima. Pigou implícitamente reconoce la necesidad de un sector público. El comentó:

En cada sociedad existe alguna forma de organización del gobierno, la cual puede o no representar colectivamente a los miembros de la sociedad, pero ciertamente tiene autoridad coactiva sobre ellos individualmente. Como una regla, la organización del gobierno está separada en un gobierno central con grandes poderes y un cierto número de autoridades del gobierno local con poderes limitados. La autoridad, sea central o local, está dotada de funciones y deberes... Estos deberes implican un gasto y, por consiguiente, requiere también el aumento del ingreso” [Pigou, 1949] ⁶.

b) El modelo de los bienes públicos

El dilema planteado por Samuelson⁷ en su trabajo clásico sobre los bienes públicos ha dominado la literatura de la elección pública a lo largo de su existencia: ¿cómo hacer que los individuos revelen sus preferencias, de intensidades o fuerzas cambiantes, por un bien que es necesario consumir en igual cantidad, de forma que satisfagan las condiciones de

⁶ Samuelson, Paul A. “The Pure Theory of Public Expenditure”, *Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, November 1954, pp. 386-389.

⁷ Para un mayor detalle y profundización de este punto ver Dennis C. Muller, *Public Choice*, (New York: Cambridge University Press, 1979), pp.68-69; A.B. Atkinson and J.E Stiglitz, *Lectures on Public Economics*, (London: Mc Graw-Hill, 1980), pp. 482-556. en español puede verse Ricardo C. Sainz, “Nuevos procedimientos para revelar las preferencias por los bienes públicos: Una síntesis”, *Revista de Economía Política*, Nro. 91 Mayo-Agosto, 1982, pp. 7-89.

eficiencia establecidas por este autor?⁸. el método o línea de acción es:

El tratamiento de los gastos como resultado de un mercado implícito o explícito para los servicios públicos, es decir, que la demanda y las condiciones de costo para los bienes ofrecidos públicamente determinan los gasto [Peltzman, 1980]⁹.

El mismo autor afirma que:

la principal virtud de la estructura de los bienes públicos es precisamente la indicación de que la relación gobierno/PTB es una variable analítica de primer orde¹⁰.

Por otra parte, existe un conjunto de explicaciones las cuales discuten cuestiones relacionadas a las falla o fracasos del mercado y al poder que poseen ciertos grupos en cuanto a usos potenciales de los recursos y poderes públicos para mejorar el status de grupos económicos. Es bien sabido que el Estado es un recurso potencial o una amenaza a cada industria en la sociedad. Con su poder para prohibir o imponer, tomar o conceder dinero, el Estado ayuda o perjudica a un gran número de industrias.

En síntesis, el modelo de los bienes públicos define el tipo de funciones que probablemente serán soportadas o sustentadas por los gastos públicos, mientras que la teoría económica del poder político predice los bienes públicos específicos que probablemente serán ofrecidos y, por consiguiente, cuáles grupos tenderán a beneficiarse del gasto público.

⁸ Peltzman, Sam, "The Growth of Government", **Journal of Law and Economics**, May 1980. p. 216.10. *ibid*, p 219.

O'Connor, James, **The Fiscal Crisis of the State**, St. Martin's Press, New York, 1973.

⁹ *Ibid*, p 219.

¹⁰ O'Connor, James, **The Fiscal Crisis of the State**, St. Martin's Press, New York, 1973.

c) Teorías político – económicas del Estado

Algunos economistas han intentado construir un modelo de gasto público el cual supone que el Estado, en la sociedad capitalista, funciona intrínsecamente para servir a los intereses económicos de la clase dominante, mientras que sirve de mediador a las demandas de las pequeñas empresas y clases trabajadoras.

Los destacados proponentes de esta aproximación son James O'Connor [1973]¹¹ y Manuel Castells [1980]¹². Este último autor propone las siguientes hipótesis, donde la intervención del Estado asume cinco funciones económicas principales:

1. El Estado asume una función importante en la desvalorización de una parte del capital social, la cual permite, a las corporaciones, aumentar la tasa de beneficios, transformando una parte del excedente acumulado en gastos públicos sin ninguna relación directa al beneficio. Esta práctica traslada al Estado los costos de las actividades económicas no rentables.
2. El Estado subsidia, directa e indirectamente, el capital privado, particularmente las funciones hegemónicas del capital monopolístico. Directamente, a través de medidas fiscales, tales como préstamos y créditos en condiciones ventajosas, así como los recursos de fondos públicos con riesgos económicos bajo dirección de las corporaciones. Indirectamente, proporcionando el equipo y los servicios indispensables a las empresas, infraestructura industrial, energía, transporte, etc.

¹¹ Castells, Manuel, **the Economic Crisis and American Society**, Princeton University Press, Princeton, 1980.

¹² Musgrave, Richard A; **El Futuro de la Política Fiscal**, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980, p. 103.

3. El Estado asume gran parte de los costos sociales del capital privado. Esto significa que la mayoría de los costos de reproducción de la fuerza de trabajo son ofrecidos por el Estado. En la mayoría de los países desarrollados, el Estado asume un gran parte de los costos de investigación científica la cual es esencial para el proceso tecnológico. También, en los países menos desarrollados, la investigación depende en un mayor grado del sector público.

4. El Estado contribuye a la expansión continuada de los mercados para contrarrestar e impedir una crisis de sobreproducción. Tal expansión es alcanzada por el continuo desarrollo de actividades no productivas que generan una demanda importante. Por ejemplo, enormes gastos militares, representan un mecanismo para que el Estado pueda soportar la acumulación de capital.

5. Finalmente, en el Capitalismo, el Estado juega un papel creciente en la reproducción de las relaciones sociales y en la organización de la división social del trabajo.

a) **Teorías del crecimiento del gasto público**

La conducta del gobierno juega un carácter cada vez más importante en estimular o desalentar la actividad económica. Un indicador significativo de esta incursión es el crecimiento del gasto público. El objetivo de esta sección es señalar algunas hipótesis tentativas acerca de la literatura sobre este tópico.

Hacia fines de la pasada centuria, el teórico alemán Adolfo Wagner, propuso una ley empírica acerca de la expansión de la actividad del Estado. En esta teoría se afirma que a medida que una nación se desarrolla, el gobierno tiende a crecer tanto absoluta como relativamente. El proponía que un:

“conjunto de fuerzas sociales, económicas y políticas podrían combinarse para generar un crecimiento secular del sector público, impulsando en primer lugar la actividad

presupuestaria más fuertemente que el crecimiento de la producción total” [recopilado por Musgrave,1980]¹³.

La penuria financiera, afirmó Wagner, puede impedir la expansión de la actividad estatal, pero a largo plazo el deseo por el desarrollo de un pueblo progresivo siempre superará estas dificultades fiscales¹⁴.

De acuerdo a P.C. Afxentiou:

“en nuestros días la terminología de Wagner ha concebido una relativa expansión de la actividad del Estado durante el proceso de industrialización causada por: a) las complejidades de la emergente vida industrial que combinada con incrementos en la densidad de la población y urbanización, demandaría una expansión de las funciones administrativas y de protección del Estado; b) los gastos de tipo cultural y de bienestar social que tienen una elasticidad ingreso mayor que uno; y c) los fracasos o fallas del mercado (market failure)” resultante de una tendencia hacia los monopolios que llamarían para una regulación de los mismos o para la nacionalización [Afxentiou, 1980]¹⁵.

Esta ley, a pesar de su poca consistencia o debilidad metodológica, ha sido probada en contraste con la experiencia de varios países. Su refutación o no, parece depender frecuentemente de la selección de los períodos cubiertos, del

¹³ Musgrave, Richard A; **El Futuro de la Política Fiscal**, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980, p. 103.

¹⁴ Afxentiou, P.C. “Government Revenue and Expenditure and the Developing Countries: A Survey”, **The Developind Economies**, Institute of Developing Economies, Tokyo, 1980, p.117.

¹⁵ Entre los principales trabajos para los países desarrollados (aplicando series de tiempo) pueden mencionarse: Richard M. Bird, **the Growth: of Government Speding in Canada** (Toronto: Canadian Tax Foundation, 1970); S.P. Gupta, “Public Expediture and Economic Growth: A Time-Series Analysis”, **Public Finance**, Vol. 22, Nro. 4 1967; Richard A. Musgrave, **Fiscal Systems** (New Haven: Yale University Press, 1969); y Leif Johansen, **Public Economics** (Chicago: Rand Mc Nally and Co; 1968). Para las variadas formulaciones de la Ley de Wagner, vea Ved P. Gandhi, “Wagner’s Law of Public Expenditure. Do Recent Cross-Section Studies Confirm It **Public Finances**, Vol. 26, Nro. 1. 1971; Nicholas Michas, “ Wagner’s Law of Public expenditures ” what is the Appropriate Measurement for a Valid Test, **public Finance**, Vol. XXX, Nro. 1, 1975.

grado de agregación de los gastos del gobierno, o de la forma en que la ley haya sido formulada. Han sido realizados algunos estudios aplicando tanto las series cronológicas como las temporales¹⁶.

Un trabajo ampliamente conocido, acerca del modo o forma histórica del análisis de los gastos del gobierno, es el estudio de A. Peacock y J. Wiseman [1961]¹⁷ referente al crecimiento del gasto del gobierno británico. Ahí se desarrolla la hipótesis o efecto **desplazamiento-concentración**. Señala que la relación gasto público / PTB (bajo condiciones normales de paz y de estabilidad económica), tiende a ser una constante hasta que es desplazada hacia arriba por una crisis nacional, por ejemplo, la guerra. Este desplazamiento no es totalmente compensado al final de la guerra, esto es, el nivel de gasto no vuelve a los niveles en que se encontraba antes de la crisis, primero, porque la burocracia se ha expandido y es capaz de mantener o hacer valer sus intereses y, segundo porque la guerra concentra poder a nivel nacional, dado que la máxima autoridad se enfrenta a una sociedad en crisis.

Al rechazar las conclusiones de Wagner en relación al continuo crecimiento del gasto público, Peacock y Wiseman adoptan otro enfoque y estudian la conducta del gasto público británico, observando las series de tiempo y los hechos históricos. Wagner estuvo interesado en el crecimiento del gasto en el tiempo. La importante conclusión del estudio realizado por estos autores es que:

“...aunque el gasto del gobierno británico disminuye después de las guerras, no lo hace regresando al nivel de antes de la guerra,... y la participación del gasto público en el producto nacional se hace mucho mayor después de las guerras en relación a lo que fue antes de las mismas” [Peacock y Wiseman, 1961]¹⁸.

¹⁶ Peacock, Alan T. And Jack Wiseman, **The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom**, Pricenton University Press, Durham, N.C; 1977, p.216

¹⁷ Idib; pp. 25-26.

¹⁸ Borcharding, Thomas G; ed, **The Sources of Government Growth**, DuKe University Press, Dhurham, N.C; 1977, p. 216.

Una teoría que trata de explicar el crecimiento del gobierno, en términos de factores que han estado temporalmente incrementándose, es la teoría formulada por Thomas Borchering [1977] ¹⁹. Esta teoría explica el crecimiento del gobierno en términos del poder de los burócratas como electores: el gobierno emplea el voto para mayor proyección de poder o para obtener mayor poder.

Finalmente, James O'Connor ha desarrollado un claro análisis en términos de la dinámica social, que proporciona algunos de los más importantes elementos acerca del crecimiento del gasto público. Según O'Connor, el Capitalismo, para expandirse, tiene que cumplir las dos principales funciones de acumulación de capital y legitimar el orden social que haga posible esta acumulación. La expansión del gasto público y la intervención del Estado se desarrolla en dos formas estrechamente recíprocas. El gasto para capital social provee un estímulo a la acumulación privada y los gastos sociales sirven o ayudan al propósito de legitimación.

Como O'CONNOR muestra, los requerimientos de estos gastos provienen de varias tendencias articuladas en la evolución del estado capitalista, tales como:

1. El impacto a largo plazo de las indivisibles inversiones físicas sociales significa que el capital privado busca el control de todo el equipo, determinando los factores económicos y la vida social. El Estado tiene entonces que invertir para coordinar y socializar todos los requerimientos de la clase capitalista que son necesariamente colectivos. Este es un proceso contradictorio ya que expresará al mismo tiempo la tendencia del Estado a apropiarse de algunas fracciones del capital y su requerida intervención en interés de la empresa privada.
2. Algunas inversiones en consumo y capital social son absolutamente necesarias para el capital, pero escasamente

¹⁹ Waed, Benjamin, "Taxes and the size of Government", **American Economic Review**, may, 1982, p. 396.

rentables en el corto plazo. Por tanto, el Estado asume el gasto inicial y transfiere la función al sector privado, una vez que es rentable, por ejemplo, investigación básica y desarrollo. Otros servicios requeridos que no serían rentables son también asumidos por el Estado.

3. Presiones ejercidas del sector rural obligan cada vez más al Estado a suministrar servicios que no son ofrecidos por las inversiones privadas. Como las necesidades sociales crecen y el consumo llega a ser más socializado, el Estado tiene que incrementar los gastos de consumo social y los gastos sociales para mantener la legitimidad de las relaciones sociales.

Como puede observarse, la mayoría de las explicaciones acerca del tamaño del gobierno se ocupa de la demanda para los servicios gubernamentales. Sin embargo, algunos autores afirman que las explicaciones también pueden darse desde el punto de vista de la oferta. Esto es, el crecimiento del gobierno ha ocurrido debido al cambio tecnológico que ha conducido a una reducción en el costo de recolección de los ingresos tributarios y, por lo tanto, en la oferta de los servicios suministrados por el gobierno.

Benjamín Ward dice que:

“... en el más largo plazo, el sector público tiende a ser mayor cuando su capacidad para gravar impuestos se incrementa, la cual es el impedimento clave sobre el crecimiento del gobierno... y que en la mayoría de las épocas y lugares, el proceso de recolección de impuestos está lejos de ser más centralizado que el proceso del gasto” [Ward, 1982]²⁰.

Las principales hipótesis en conflicto que surgen de la literatura sobre el crecimiento de los gastos del gobierno son:

- a) Existe un incremento sistemático y regular en el gasto público determinado por fuerzas económicas que son más o menos universales a las economías de mercado. Estas universalidades incluyen el aumento en las externalidades sociales y en los bienes públicos la cual está asociada con el desarrollo industrial y las crecientes economías de escala, la conjunción de intereses de grupos cohesivos que acompaña al desarrollo industrial, la tendencia de las instituciones burocráticas hacia su propia expansión una vez establecidas, y el retardo sistemático en la productividad del sector público en relación a la del sector privado. Esta hipótesis predice una

relación sistemática-secular entre el producto per cápita de un país (tomado como un índice de desarrollo económico) y la proporción de su PTB representado por los gastos del gobierno. También predice que todas las economías de mercado deben, más o menos, determinar este mismo modelo en el curso del desarrollo económico. De esta manera los estudios de series atemporales deben ser aproximadamente equivalente a los estudios de series de tiempo, como prueba de esta hipótesis.

- b)** Sin negar la posible validez de las específicas relaciones causales incluidas por la primera hipótesis, la segunda hipótesis entiende el modelo secular del gasto público como explicado por relaciones históricas específicas. Esto significa, primero, que las relaciones causales entre el gasto público y desarrollo económico funcionan irregularmente en el tiempo y están manifestadas en coyunturas importantes las cuales pueden ser provechosamente asociadas con transformaciones en la estructura político-económica de la sociedad. “Estructura”, en este sentido, se refiere a las instituciones políticas y económicas que, en tiempos de normalidad, poseen un enorme grado de resistencia al cambio. Segundo, dado que el modelo de cambio del gasto público esta crucialmente condicionado por la estructura institucional, debe también ser especificado a cada país. En otras palabras, sólo en el grado en que las estructuras institucionales sean homogéneas entre los países, se puede esperar que los resultados de los estudios de series atemporales representen exactamente a las series temporales de cualquier país dado. Este es el origen de la crítica común a los estudios de corte transversal que al intentar probar la ley de Wagner, incluyendo tanto países en desarrollo como países desarrollados en la misma muestra, son falsos y engañosos.

Nuevamente, sólo en relación al tipo de modelo de gastos públicos que se suponga en el tiempo, esta segunda hipótesis puede resumirse como la hipótesis de “Peacock-Wiseman”. Se considera conveniente antes de intentar analizar información sobre la relación entre gasto público y desarrollo económico para Venezuela, ofrecer algunos antecedentes históricos acerca de la estructura institucional relevante en el país.

2 CASO DE ESTUDIO: VENEZUELA

La historia de Venezuela muestra una discontinuidad peculiar en su desarrollo político y económico de tal forma que es posible analizar las últimas décadas sin mucha referencia a la conducta política a las actividades económicas de los últimos años del Siglo XIX o los primeros del Siglos XX. Pero dado la convulsión que ha sido la historia político-económica del país, treinta y un años de régimen democrático debe ser un lapso suficiente como para tener algunas ideas claras sobre la realidad del país. De ahí la intención en desarrollar esta sección partiendo del momento en que la sociedad venezolana inicia un sistema democrático.

2.1 Transición hacia el capitalismo nacional democrático

El retorno a la democracia se realiza en medio de severas dificultades económicas-financieras derivadas del desarrollo característico del anterior gobierno. El período de la dictadura (1948-58) y el régimen provisional que le sucedió dejaron al país en graves problemas económicos. Por una parte,

“.. la mala administración financiera, la represión brutal y una serie de errores políticos (incluyendo el intento de demostrar el respaldo popular a través de un plebiscito) alejaron o alienaron a cada sector de la sociedad venezolana”[Taylor, 1968]²¹.

Por la otra,

“... el desempleo, la fuga de capitales, el abandono de las áreas rurales y un amplio déficit presupuestario hicieron difícil para el gobierno intentar algo que hubiera podido interrumpir la afluencia al país de ingresos petroleros”[Tugwell, 1975]²².

El mercado petrolero internacional experimentó cambios significativos durante los años 50. por tanto, los precios del petróleo venezolano subieron en forma permanente alcanzando el máximo nivel en 1957²³. a partir de este año, los precios promedios del crudo sufren una constante disminución que se extiende hasta 1969. sin embargo, los ingresos recibidos por el país por concepto de petróleo, más que se duplican entre 1958 y 1969; y aumentan 4,4 veces entre 1958 y 1973, como consecuencia de mayores recaudaciones por concepto de impuesto sobre la renta petrolera y de una mayor producción.

La principal y continua preocupación de los gobiernos venezolanos ha sido la de disponer de un importante flujo de ingreso petrolero para emprender el proceso de industrialización y su impulso hacia el desarrollo. Debido a la continua confianza sobre esta variable, que se ha prolongado hasta nuestros días, el ritmo de crecimiento de la economía venezolana depende considerablemente de la demanda mundial de petróleo.

La administración que se inicia en 1959 lanza un programa de desarrollo²⁴ el cual incluía:

1. Una continua pero más diversificada industrialización dirigida por el Estado, aunque reservaba un papel importante en la empresa privada, con el objeto de reducir la dependencia del país de las exportaciones petroleras,
2. Una extensiva programación de la reforma agraria con previsiones de crédito fácil, asistencia técnica y solución a los problemas de mercadeo,
3. amplias mejoras en educación y asistencia social²⁵.

Sin embargo, la economía entra en un período de recesión. Ello fue causado, como se dejó entrever anteriormente, en parte por la caída de los precios del petróleo, en parte por el desbalanceado crecimiento e irresponsabilidad fiscal del período dictatorial y el gobierno interino, y en parte por el pánico de muchos inversionistas privados que previeron no muy buenos resultados en los nuevos programas gubernamentales. La administración tomó medidas deflacionarias, incluyendo cortes substanciales al presupuesto y a los salarios; más tarde las medidas fueron expansionistas, incluyendo la construcción de obras públicas, lo que permitió que en un lapso de tres años, la economía se encontrara en camino de recuperación²⁶. La revisión de algunas cifras estadísticas permite señalar que durante el período 1958-73 los programas del gobierno desarrollaron una nueva orientación que se contraponen a las administraciones anteriores. Así,

“A lo largo del siglo hasta 1957, escasa importancia se le brinda a los gastos destinados al mejoramiento del recurso humano, en lo relativo a la educación, salud y vivienda” [Pulido, 1979]²⁷.

De esta forma, a partir de 1958 la preocupación gubernamental se orienta hacia programas que mejorarían los niveles educacionales y de salud de la población. Los gastos dedicados a funciones sociales aumentan desde el 10,1% del gasto total en 1958 hasta el 26,4% en 1963. alcanzan su mayor importancia relativa en un 29% en el bienio 1968 -69, recuperándose en los años siguientes hasta alcanzar el 33,3% en 1973, tal como se observa en el Cuadro 1

Cuadro nº 1
Gasto publico por funciones del
Gobierno central
(millones de bolívares y porcentajes)

	1958	1963	1967	1973	1958	1963	1967	1973
Servicios	398*	531	656	1.135	6,8	8,1	7,6	7,5
Defensa	496	613	876	1.363	8,4	9,3	10,2	9,1
Sociales	597	1.741	3.046	5.015	10,1	26,4	35,4	33,3
Económicas	3.797	2.098	2.400	4.803	64,4	31,8	27,9	31,9
Otras								
Finalidades	608	1.607	1.627	2.726	10,3	24,4	18,9	18,2
Total	5.896	6.590	8.605	15.042	100,0	100,0	100,0	100,0

* La función servicios para el año 1958 fue estimada tomando como base el año 1960 y proyectando hacia atrás, debido a la imposibilidad de obtener el dato.

Fuente: Banco Central de Venezuela, **La economía venezolana en los últimos treinta y cinco años**, Caracas 1978, p. 227,

Lo expresado anteriormente significa que, aún cuando el gobierno que se inicia en 1959 estuvo indeciso, en un principio, con respecto a su política fiscal, fue más activo en alterar la naturaleza del gasto gubernamental.

La lenta recuperación de la economía continuó durante la administración Leoni (1964 -1968) y a pesar de que su tasa de crecimiento no sé equiparo con la del período 1950-57, al menos la economía se recuperó de la recesión. La diferencia entre mediados de los años cincuenta y los el sesenta, y la principal debilidad del último período, se debió al fracaso del

petróleo en recuperar y conducir la economía. Mientras que la agricultura, la industria, el comercio y los servicios alcanzaron crecimientos significativos. Con la acción retardada del petróleo, el crecimiento económico dependió de fuentes internas. Ello se debió, en parte, a la poca o baja demanda de petróleo venezolano y la enorme producción de los petróleos del Medio Oriente. También se atribuye, en parte, a las restricciones a la importación establecidas por los Estados Unidos en 1958.

Por su parte, los ingresos fiscales crecieron a un ritmo promedio anual de 6,1 por ciento, lo cual significó que el gobierno manejara un presupuesto aproximadamente balanceado, comprometiendo muy pocos nuevos préstamos y nuevas iniciativas de gasto.

La administración que comienza en 1969, se enfrenta casi a los mismos problemas que caracterizaron la anterior. Los costos en promover la situación de importaciones en la agricultura y particularmente en la industria manufacturera, aumentaron rápidamente cuando la etapa de fácil sustitución se había promulgado²⁸.

Promover la expansión, dado lo limitado del mercado venezolano, podría alcanzarse sólo a través de las exportaciones o un mayor crecimiento de la demanda interna, como se señaló anteriormente. El ingreso al Pacto Andino, la cual representó un mercado foráneo potencial para exportaciones no subsidiadas, fue retardado por industriales locales que presumían ser sacrificados a los intereses extranjeros, mientras el estado y la industria pesada foránea se expandían desde el punto de vista de las ventajas comparativas.

2.2 La política pública y el sector privado: desarrollo del capitalismo de Estado

La expansión de las actividades del Estado para promover un crecimiento económico es uno de los aspectos más importantes dentro de la formación social venezolana.

Antes de la aparición del petróleo, el gobierno era prácticamente un ente poco activo desde el punto de vista

económico, cuyas actividades se limitaban a atender el orden interno y a desarrollar muy pocos programas en el área social.

El desarrollo de la industria petrolera²⁹ determina cambios importantes en esta situación. La actividad petrolera, que genera aproximadamente la cuarta parte del PTB se transforma en el factor de expansión de la economía venezolana, aunque su aporte al crecimiento interno es muy débil, por ser el petróleo, una industria de capital intensivo que ocupa una pequeña proporción de factores productivos nacionales. Actualmente, a pesar de una nómina de aproximadamente 44.000 trabajadores, esta industria no emplea el 1 por ciento de la población económicamente activa. En cambio, la mayor proporción de los ingresos petroleros es captada por el gobierno nacional en forma de impuesto sobre la renta y renta de hidrocarburos.

De esta forma el Estado comienza a asumir el rol de mecanismo transmisor al resto de la economía venezolana y su importancia en la promoción del desarrollo económico es decisiva. En otras palabras, el estado venezolano se ha convertido, por su carácter de receptor de dichos ingresos, en el gran orientador de la actividad económica.

En la historia de Venezuela reciente, el Estado ha sido una fuerza necesaria pero no independiente en la conducción del desarrollo nacional. Su papel se ha definido por los intereses de la burguesía nacional, donde el Estado asume todos los riesgos en las inversiones, especialmente en aquellas áreas de baja rentabilidad, y los propietarios de capital adquieren grandes ventajas de las oportunidades resultantes. Un autor defiende la tesis de que:

“la lucha por la hegemonía política dentro de la misma burguesía constituyó el conflicto social principal y la clave para la comprensión de los cambios que se efectuaron en el Estado venezolano durante la década 1970-80[Purroy, 1982]³⁰.

No es un secreto que en los últimos tiempos ha surgido constelación de grupos y asociaciones bien organizados, los cuales han participado en forma activa en los asuntos políticos del país, ejerciendo gran influencia económica en los aspectos

organizativos y representativos del sector privado. Junto con la expansión de la economía ha proliferado lo que se puede llamar un sistema de grupos con intereses económicos que han adquirido un papel muy importante en los debates sobre política económica gubernamental. Se afirma que:

“El Estado venezolano es hoy, y lo será mañana en mayor medida hasta que subsistan las relaciones de producción capitalista que dominan la economía nacional, expresión y palanca de los grupos internos del capital y de los intereses extranjeros con ellos concluidos “ [Rancel,1979]³¹.

El sector privado depende en gran medida de las políticas del Estado y actúa protegido por una serie de restricciones a la importación, mientras que el sector oficial es tan importante en la economía, que la política seguida por el gobierno casi siempre tiene extensas o imprevistas consecuencias en el sector empresarial. Al mismo tiempo, debido a la importancia de los ingresos petroleros, el Estado Venezolano se ha mantenido independiente del sector privado y ha ejercido su poder en la economía sin tener que sostenerse privando a las élites o grupos establecidos, de sus ingresos. Sin embargo,

“... la independencia fiscal del Estado ha facilitado la rápida expansión burocrática y ha sostenido programas gubernamentales masivos en áreas menos vitales para los intereses económicos privados” [Tugwell,]³².

En síntesis, se puede afirmar que a partir del año 1958 la sociedad venezolana se caracterizó por el desarrollo del capitalismo nacional democrático, donde se pueden diferenciar dos procesos o momentos de auge cuyo vestigio lleva la estampa del Estado. El primero ocurrió durante de los años sesenta. A pesar de que fueron tiempos de crisis petrolera, se incrementó la infraestructura social y de capital. Igualmente se amplió el proceso de industrialización y las oportunidades para el sector privado, especialmente para el sector nacional. El Estado asumió en aquella coyuntura la construcción de los complejos petroquímicos de **El Tablazo** y la instalación de la planta de productos planos de **Sidor**, a manera de ejemplo. El segundo proceso surgió a comienzos de la década de los años setenta, la cual trajo no sólo la indigestión de los petrodólares. Si bien los gastos del Estado se ven fuertemente influenciados

por los intereses de los capitalistas, también surge la expansión de la siderúrgica, el tránsito del **Hurí** hacia la segunda y la tercera etapa de su enorme construcción y el inicio de la industria de construcciones navales. Adicionalmente, con ingresos petroleros multiplicados e instituciones políticas democráticas, las inversiones del Estado también han respondido a requerimientos más amplios del desarrollo económico.

3 ANALISIS DEL GASTO PUBLICO EN VENEZUELA 1950 – 1980

Esta sección hace uso de la información oficial correspondiente al gasto público, con el objeto de verificar dos hipótesis excluyentes en relación con los gastos gubernamentales y el crecimiento económico. La primera es la “ley de Wagner” y la segunda la hipótesis de “Peacock - Wiseman”.

Para propósitos de comprobación empírica se consideran dos aspectos diferentes de la ley de Wagner. La primera expresa simplemente que, en promedio, **elasticidad del gasto público**, definida como la relación por cociente entre el cambio porcentual en el gasto público y el cambio porcentual en el producto interno bruto, debe ser mayor que la unidad. Esta especificación es apropiada para el análisis de series temporales de un determinado país y durante un período relativamente corto. Permítaseme denominarla como la caracterización aritmética de dicha ley.

Una segunda especificación más sofisticada de la ley de Wagner puede expresarse mediante la siguiente relación:

$$\text{Log (GP/PTB)} = \ln (a) + b \ln (\text{PTBper capita})$$

En donde:

GP: gasto público del gobierno central, y

PTB: producto territorial bruto.

Tal expresión afirma que para valores de b menores que uno, la relación GP/PTB crece con el PTB per capita a una tasa

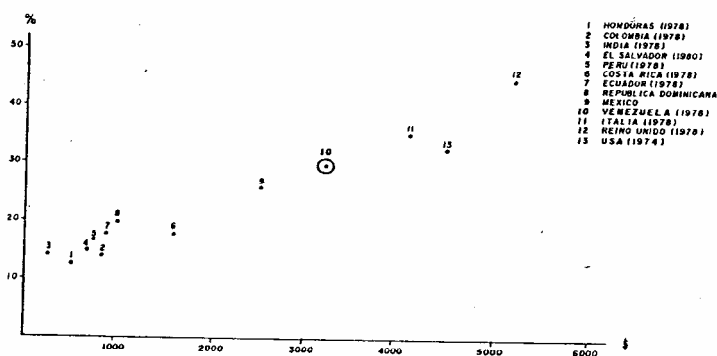
decreciente. Esto considera en hecho de que, si la proporción del PTB destinada al gasto público creciera a una tasa constante, la producción total de bienes y servicios de la economía, tarde o temprano, tendría que ser asignada a gastos del gobierno. Esta especificación puede denominarse la versión **logarítmica** de la ley de Wagner la cual se emplea en este trabajo para datos atemporales (cross-sectional).

La hipótesis de Peacock y Wiseman implica que la relación de gasto público con respecto al producto territorial bruto debe ser constante a través del tiempo, con movimientos discontinuos que ocurren en las coyunturas asociadas con transiciones en la estructura político-económica de un determinado país. Dado que la teoría económica no ofrece un criterio uniforme o consistente para identificar tales coyunturas, nuestro caso de estudio apunta claramente hacia dos puntos decisivos o de cambio dentro del período que comprende la información disponible. Estas coyunturas están asociadas con: el fin período de la dictadura (1957) y con la revolución de los precios del petróleo de la OPEP (1973). Esta hipótesis se examina usando variables artificiales (dummy variables) para identificar los períodos apropiados³³.

En primer lugar, se examina la versión logarítmica de la Ley de Wagner usando información atemporal. Existen dos razones para ello: colocar la conducta del gasto público del país en la perspectiva internacional y al comparar los resultados de la serie temporal para el caso venezolano, pudiera llegarse a la conclusión de que los resultados de la Ley de Wagner son inapropiados y engañosos.

El gráfico siguiente muestra la relación gasto público/producto territorial bruto y el PTB per capita para trece países diferentes. Cuando esta información se usó para estimar la versión logarítmica de la Ley de Wagner, se obtuvieron los siguientes resultados:

RELACION ENTRE EL PTB PER-CAPITA
Y LA PROPORCION DE GASTO PUBLICO A PTB
EN ALGUNOS PAISES



$$\ln(GP/PTB) = 0,413241 + 0,467154 \ln(PTB \text{ per capita}),$$

[1]

$$(-0,98877) \quad (7,13767)$$

$$\text{con } \overline{R^2} = 0,8473; F(1,8) = 50,9462; DW = 2,6375$$

en donde, (también par alas siguientes ecuaciones):

GP: gasto público

Y: producto territorial bruto

Ypc: producto territorial bruto per capita.

Las cifras entre paréntesis representan los valores de las T calculadas.

Con la excepción del coeficiente de regresión, los resultados estadísticos de esta estimación son bastante aceptables. El ochenta por ciento de la variación de los gastos gubernamentales son explicados por el producto territorial bruto. El estadístico F es mayor que el valor crítico, F_c , con un nivel de probabilidad $\alpha = 0,01$.

Sin embargo, los resultados atemporales de esta clase no son del todo convincentes. Por ejemplo, estos resultados pueden compararse con un estudio realizado por Jack Diamond³⁴ acerca de la relación entre el gasto público y el

ingreso per capita para algunos países africanos, asiáticos, de centro América y de América del Sur. Diamond obtuvo los siguientes resultados para los países:

$$\text{Ln}(\text{GP}/\text{Y}) = 2,6642 + 0,00391 \ln \text{Ypc} \text{ , con } \overline{R^2} = 0,001 \quad [2]$$

(8,077) (0,064)

Mientras que para el Africa el resultado fue:

$$\text{Ln}(\text{GP}/\text{Y}) = 2,6884 + 0,02261 \ln \text{Ypc} \text{ , con } \overline{R^2} = 0,005 \quad [3]$$

(5,2630) (0,2388)

Para el Asia se obtuvo:

$$\text{Ln}(\text{GP}/\text{Y}) = 2,2268 + 0,0620 \ln \text{Ypc} \text{ , con } \overline{R^2} = 0,008 \quad [4]$$

(1,6313) (0,2681)

para América Central y América del sur los resultados fueron:

$$\text{Ln}(\text{GP}/\text{Y}) = 2,2857 + 0,1022 \ln \text{Ypc} \text{ , con } \overline{R^2} = 0,023 \quad [5]$$

(2,7627) (0,5761)

como se puede observar, existe poca relación entre variables. Además en todos los casos los coeficientes de determinación, R^2 , son extremadamente bajos e insignificantes. En general, estos resultados confirman argumento de Ved P Gandhi³⁵, quien sostiene que usando una combinación de países desarrollados y subdesarrollados, es posible obtener una relación significativa entre el gasto público y el producto per capita. Sin embargo, muchas veces los resultados son disímiles y polémicos debido a las diferentes muestras utilizadas. De ahí la falta de una relación positiva y significativa en las experiencias de los países menos desarrollados³⁶.

Estos resultados mejoraron al incluir solo los gastos civiles, esto es, el gasto total menos el gasto para funciones de defensa. De esta forma, cuando se analizó la muestra total por grupos regionales, se obtuvo un ajuste razonable para los países Africanos ($R^2 = 0,22$ y significativo a un nivel de 5 por ciento).

Los resultados fueron los siguientes:

$$\text{Ln}(\text{GP}/\text{Y}) = 0,3953 + 0,46251 \ln \text{Ypc} \text{ , con } \overline{R^2} = 0,02 \quad [6]$$

(0,3614) (1,9728)

Para Asia:

$$\ln(\text{GP}/Y) = 1,8544 + 0,1037 \ln Y_{pc} \text{ , con } \overline{R^2} = 0,02 \quad [7]$$

(1,2598) (0,4153)

Para América Central y América del Sur:

$$\ln(\text{GP}/Y) = 1,8722 + 0,0748 \ln Y_{pc} \text{ , con } \overline{R^2} = 0,04 \quad [8]$$

(3,0248) (0,6518)

No obstante, las otras dos regiones mostraron marcadas diferencias y exhibieron un pobre ajuste global. Dado que en promedio los países africanos se encuentran en el nivel más bajo de desarrollo, este resultado podría indicar o sugerir que cuando se excluya la influencia de la guerra, la Ley de Wagner se cumple para aquellos países de etapas incipientes de desarrollo, en los cuales el proceso de industrialización es prácticamente nulo o recién se inicia.

Aun cuando se ha podido obtener buenos resultados a partir de datos atemporales mediante dicha ley, los mismos deben utilizarse con cierta reserva. Esta ley supone describir un proceso histórico y es precisamente en esto, donde falla la información atemporal, a menos que se construyan supuestos bien marcados o firmes acerca de la homogeneidad de la experiencia en el desarrollo de las economías.

Panayiotis Afxentiou advierte:

“... Los estudios de corte transversal en esta área de la economía sufren metodológicamente de bases débiles y, por tanto, sus resultados deben verse con extremo escepticismo y reflexionada tentativa. Ellos no se basan en alguna teoría formal, sino que aparecen como razonamientos de diversos hechos que ocurren para cumplir las reglas de análisis de regresión. Su vacío teórico reduce su aplicabilidad a la simple manipulación estadística las cuales no ofrecen ayuda constructiva en la toma de decisiones; en mayor grado con resultados comprometedores de los estudios de acción fiscal de países individuales y que los modelos, fiscales derivados deben diferir normalmente de país a país, que reflejando la proposición de que la historia fiscal no necesariamente se repite o reproduce por sí misma”³⁷.

En el caso de Venezuela, esta relación pone en evidencia que el país tiende a identificarse más como un país

desarrollado que con el grupo de países en vías de desarrollo (ver gráfico). Esto se explica, probablemente, por el importante papel que los ingresos petroleros del Estado juegan en las finanzas públicas nacionales.

A continuación se realiza un examen de las series de tiempo acerca de la conducta del gasto público en Venezuela. Primero se comprobó la versión logarítmica de la Ley de Wagner para los años 1950-1980. se usó el método de Cochrane-Orcutt³⁸ para corregir la correlación existente entre las variables obteniéndose los siguientes resultados:

$$\text{Ln (GP/PTB)} = 3,01570 + 0,164412 \text{ ln(PTB per capita),} \quad [9]$$

$$(-5,28202) \quad (2,70812)$$

$$\overline{R^2} = 0,6034 \quad DW = 1,8269 \quad Rho = 0,577357 \quad F(1,28) = 45,1252$$

estadísticamente los resultados de esta relación son significativos. Sin embargo, la comparación de este resultado con el de corte transversal suscita algunas dudas acerca de la generalidad de Ley de Wagner. Los dos métodos de estimación producen valores muy diferentes para los coeficientes.

Suponiéndose que la información temporal sea más apropiada que la de corte transversal para comprobar la Ley de Wagner, entonces los estudios basados en este último tipo de información, la cual incluye países desarrollados en la información muestral, da un estimado altamente sesgado para la relación entre el gasto público/PTB y el PTB per capita. Ello puede verse comparando los resultados de los modelos [1] y [9]. Esta discrepancia mantiene el argumento de que el comportamiento de las finanzas públicas de los países en desarrollo no pueden concebirse como un proceso en la que simplemente hay que volver a trazar la trayectoria recorrida por los países desarrollados. En este importante sentido, la evidencia indica que la Ley de Wagner no es universal.

Seguidamente, se procesó la información para estimar el modelo [10] basado en la hipótesis de Peacock-Wiseman. Los resultados se indican a continuación:

$$\text{Ln(GP/PTB)} = -0,587366 - 0,125449 \text{ ln (PTB per capita)} - 0,0964329D_1 + 0,190753D_2 + 0,635795D_3$$

(-0,875946) (-1,57230) (-3,41032) (2,84143) (3,82264) [10]

$\overline{R^2} = 0,5966$; $F(4,26) = 12,0917$; $DW = 2,0537$

En donde:

D_1 , D_2 y D_3 son variables artificiales (dummy) para los períodos 1950-57, 1958-73 y 1974 -80 respectivamente.

En los modelos [9] y [10], el $R^{2>>}$ es aproximadamente igual a 60, indicando con ellos que el PTB es responsable en un setenta por ciento de la variación total del gasto público. El estadístico F fue igual a 12,09, mayor que el valor crítico de 4,18 para un nivel de significancia del uno por ciento. El estadístico Durban Watson es de 2,05, lo cual parece indicar la ausencia de autocorrelación positiva o negativa respectivamente.

Sin embargo, existe una gran diferencia entre los modelos [9] y [10]. En el modelo [10], el signo coeficiente de $\ln(\text{PTB per capita})$, además de ser negativo, es no significativo. Por otra parte, todo el poder explicativo del modelo [10] pudiera ser atribuídole a las variables artificiales. Los resultados de la regresión de este modelo son consistentes con la hipótesis de Peacock y Wiseman y no con la Ley de Wagner. Además, dado el hecho que el modelo [10] no fue ajustado para corregir la autocorrelación, evidencia de que esta es la especificación más apropiada. Si el modelo [10] fue cierto y además fuese una expresión logarítmica de la Ley de Wagner, entonces es muy probable que las perturbaciones aleatorias estuvieran autocorrelacionadas.

Por tanto, la información sobre el comportamiento del gasto público en el país para el período 1959-1980, tiende a sostener la hipótesis de Peacock-Wiseman acerca del gasto gubernamental. Esto no significa que la información confirme necesariamente los mecanismos específicos de **“desplazamiento-concentración”** postulados por estos autores. No obstante, ello pudiera indicar que se encuentra en marcha un proceso histórico político discontinuo.

Un examen de las elasticidades de los diferentes componentes del gasto público durante un período 1960-80, refuerzan sustancialmente la comprensión en relación a este

proceso. En el Cuadro N° 2 se muestran las elasticidades para los gastos totales gubernamentales, la elasticidad de consumo del gobierno y la de los pagos de transferencias del mismo. La elasticidad de los gastos totales del gobierno para todo el período, fue 1,02. Esto es una confirmación insignificante de la versión simple de la ley de wagner. Resultados más negativos se pueden obtener si se comparan los períodos 1960-73 y 1974-80. para el primer período la elasticidad promedio es de 1,05, mientras que para el último es de 0,95. los gastos gubernamentales tienden a crecer más lentamente que el PTB en el último período, contrariamente a lo que predice la Ley de Wagner.

Existen algunos rasgos adicionales interesantes acerca de los datos de la elasticidad. Los períodos de recesión (1966-67, 1969-70 , 1974-75) están sistemáticamente correlacionados, con elasticidades de gasto público relativamente altas. Esto indica que durante los períodos de crecimiento real de la economía hubo resistencia a la disminución del gasto en la misma tasa en que aumentó durante los períodos de crecimiento positivo real. Esto es consistente con las teorías de gasto público las cuales sugieren que existe una inercia político-institucional para mantener, al menos, los niveles corrientes de recursos programáticos.

Los dos coeficientes de elasticidad más altos en los años 1974 y 1977, también coinciden con la explosión de los precios del petróleo en le mercado internacional y la nacionalización de la industria venezolana del petróleo, respectivamente.

Las elasticidades para gastos de consumo del gobierno y pagos de transferencias muestran un patrón de comportamiento similar al de los períodos recesivos. Para el período 1960-73 tales coeficientes promedian muy cerca de la unidad, al igual que ocurrió para los gastos totales. Pero para el período 1960-1974-80, la elasticidad de consumo del gobierno promedia 1,78 y la elasticidad de las transferencias promedia 1,60. estos datos de elasticidad ofrecen un soporte adicional para una explicación histórica de los gastos públicos venezolanos. Es decir, puede haber ocurrido una nueva tendencia en el consumo gubernamental y en los gastos de transferencias en el período posterior a 1973.

Cuadro nº 2
Coefficientes de la elasticidad del gasto público Venezuela
(1960-1980)

Total	Gasto Público	Consumo del Gobierno	Transferencias Corrientes
Años			
1960			
1961	2,90	-0,29	0,42
1962	-1,24	-0,24	-0,49
1963	0,59	182,00	0,54
1964	0,72	0,21	0,61
1965	0,66	1,67	2,39
1966	1,73	2,27	0,32
1967	1,62	1,17	1,96
1968	0,91	1,18	0,83
1969	1,83	1,64	1,81
1970	0,39	0,77	0,93
1971	1,49	1,30	0,51
1972	1,16	1,25	2,41
1973	0,90	0,68	0,95
1974	3,13	0,62	1,70
1975	0,16	4,86	5,47
1976	-0,15	1,67	-0,92
1977	2,10	1,05	1,51
1978	-0,42	1,05	0,98
1979	0,20	0,36	0,90
1980	1,67	1,04	1,62
1960-80	1,02	1,20	1,22
1960-73	1,05	1,03	1,01

1974-80 0,96 1,78 1,60
Fuente: BCV, **Informe Económico**, varios años. Cálculos propios

Es de interés comparar estos componentes del gasto público para el país, en relación a los Estados Unidos y el Reino Unido.

Cuadro nº 3
Algunos componentes del gasto público,
1977 (porcentuales)

	Venezuela	U.S.A	Reino Unido
Gasto Público / PTB	33,4	32,6	40,8
Gasto de Consumo del Gobierno / PTB	14,7	18,5	20,8
Transferencias / PTB	6,2	14,2	19,9

Fuente: i) BCV, **Informe Económico 1980**, Caracas, 1981
ii) Morris Beck, "Public Sector Growth: A Real perspective", **Public Finance**, 1979, p.317

El cuadro 3 muestra que el componente consumo del gobierno de Venezuela es aproximadamente comparable con el de los Estados Unidos y el del Reino Unido. Sin embargo, las magnitudes del componente pagos de transferencias son claramente diferentes entre los tres países. Este resultado es consistente con el análisis histórico de las Secciones I y II. El alto nivel de gastos de consumo gubernamental refleja el hecho de que Venezuela mantiene un enorme sector, el cual es financiado por el Estado, un estado dirigido a empresas subsidiadas por el Sector Público.

Además, el Estado juega un papel esencial en la planificación y estimulación del proceso de desarrollo económico lo cual se refleja en un alto nivel de gastos de consumo gubernamental³⁹. El hecho de que la elasticidad promedio de gastos de consumo se acerque a la unidad para el

período 1960-1973 puede ser comprendido en estos términos. Más que observar los gastos de consumo del gobierno como surgiendo de la necesidad de proteger o cubrir las externalidades sociales creadas por el desarrollo industrial, como Wagner lo afirmaría, estos gastos originan el crecimiento en el PTB a través de inversiones directas del gobierno, inversión del gobierno en infraestructura social, complementaria para el desarrollo industrial privado y a través del efecto multiplicador de la inversión. Suponiendo **coeficientes relativamente fijos** entre gastos de consumo gubernamental y PTB, podría esperarse la estabilidad unitaria de tales gastos. El incremento en la elasticidad de esta variable a partir del año 1974 tampoco es sorprendente porque esto coincidió con niveles crecientes de inversión en sectores relacionados al petróleo, con resultado de la revolución de precios de la OPEP seguido de la nacionalización de este importante recurso de exportación del país.

El incremento en la elasticidad del pago de transferencias después de 1973, por otro lado, puede reflejar la emergencia de una clase trabajadora urbana-industrial que es capaz de ejercer una demanda política sobre el excedente económico generado por el sector petrolero nacional. Mientras que la serie de información temporal a partir del año 1973 es demasiado corta para ser estadísticamente significativa, Venezuela podría asemejarse a los Estados Unidos en este respecto. Si esto es cierto, entonces Venezuela puede experimentar o sentir una fuerte presión fiscal sobre sus ingresos públicos petroleros en los años ochenta, similar a la presión fiscal experimentada por los Estados Unidos sobre sus ingresos generales en los años sesenta y setenta, debido a las dificultades políticas para contener el crecimiento de los gastos, una vez que la legitimidad política de los pagos de transferencia había sido establecida. La diferencia importante es que los ingresos petroleros venezolanos son especialmente sensibles a los movimientos cíclicos en la economía internacional. Así, los riesgos en asignar una proporción creciente de estos ingresos para comprar la estabilidad política son obvios.

En un reciente estudio para las economías industrializadas, Morris Beck comenta que el análisis de las tendencias de gasto público en los Estados Unidos de América

y en cualquier otra parte, se han basado generalmente en información no ajustada por los cambios relativos de precios; mientras que su estudio realizado para los Estados Unidos y otros trece países industriales, ha desarrollado un índice de precios promedios para el gasto total y el resultado es bastante diferente de aquel sugerido por información cruda. El método de análisis

“...nos capacita para investigar cambios en la asignación de recursos resultante de cambios estructurales y globales en el tamaño del sector público. En los Estados Unidos, por ejemplo, los resultados de este procedimiento muestra que la demanda de los que perciben transferencias sobre el Producto Nacional Bruto real aumentó de 8% en 1964 al 12% en 1979, mientras que la participación de los recursos usados para servicios colectivos declinó del 24% al 19% del PNB real. Un modelo similar ocurrió en siete países europeos entre 1950 y 1977. aunque el tamaño real de todo sector público aumentó, la participación de los recursos nacionales usados para consumo colectivo disminuyó en cada país. La expansión del sector público se debió solamente al crecimiento en los gastos de las transferencias reales” [Beck, 1981]⁴⁰.

Podría añadirse que este período de contratación del sector público, la carga total está cayendo sobre los pagos de transferencia. De llegar a surgir en la década de los años ochenta un modelo similar del gasto público, pudiera considerarse como algo especulativo. El relativamente bajo nivel de pagos de transferencias, como el del año 1977, es consistente con el análisis histórico. Esto es, el fin del período dictatorial y la nacionalización de la industria petrolera venezolana, acompañó y facilitó un cambio estructural desde una alianza de gobierno con el tradicional **en clave de exportación**, a una alianza de gobierno con la clase **industria nacional**. De ahí el predominio de los gastos gubernamentales para facilitar el desarrollo industrial. Que el desarrollo industrial pueda producir las condiciones para la expansión de los gastos de transferencias es una cuestión que queda para continua observación e investigación.

