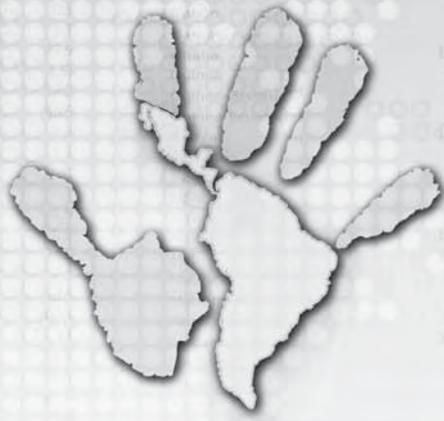


	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Brasil	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5
Chile	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5
Colombia	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5
Costa Rica	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5
Ecuador	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5
El Salvador	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5
Guatemala	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5
Honduras	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5
Paraguay	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5
Puerto Rico	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5
Uruguay	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5
Venezuela	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5
Media	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5



INFORME

del Observatorio Latinoamericano de Pobreza **2010**

Análisis de la arquitectura de las
heterogeneidades sociales, los riesgos sociales
y las políticas públicas

aplicadas en **9 países de América Latina**

AUSJAL

 Konrad
Adenauer
Stiftung

AUSJAL

Asociación de Universidades Confiadas a la
Compañía de Jesús en América Latina

José Morales Orozco SJ
PRESIDENTE

Susana Di Trolio
SECRETARIA EJECUTIVA

RECTORES DE UNIVERSIDADES:

Dr. Marcelo Fernandes de Aquino, SJ
RECTOR DE LA UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS-UNISINOS

Dr. Joaquin Sánchez, S J
RECTOR DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA BOGOTA

Lic. Fernando Montes, SJ
RECTOR DE LA UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO

Dr. Manuel Corrales Pascual, SJ
RECTOR DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

Dr. José Morales Orozco, SJ
RECTOR DE LA UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA CIUDAD DE MÉXICO

Mtro. David Fernández Dávalos, SJ
RECTOR DE LA UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA PUEBLA

Dr. Juan Luis Orozco, SJ
RECTOR DEL INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE

Mtro. Gerardo Valenzuela Rodríguez, SJ
RECTOR DE LA UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA LEÓN

Dr. Felipe Portocarrero Suárez
RECTOR DE LA UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO

Lic. Pablo Mella, SJ
DIRECTOR INTERINO DEL INSTITUTO FILOSÓFICO PEDRO FRANCISCO BONÓ

Dr. Eduardo Casarotti, SJ
RECTOR DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL URUGUAY

Dr. José Virtuoso, SJ
RECTOR DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO

Dr. Arturo Sosa, SJ
RECTOR DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL TÁCHIRA

MIGUEL SANTIAGO REYES HERNÁNDEZ
COORDINADOR DE LA RED DE HOMÓLOGOS DE POBREZA DE AUSJAL



Informe del Observatorio Latinoamericano de Pobreza 2010”

Análisis de la arquitectura de las heterogeneidades sociales, los riesgos sociales y las políticas públicas aplicadas en 9 países de América Latina

Diseño editorial y portadas:
Julio Parra M. / Paola Galeazzi Z.

Material gráfico e ilustrativo:
Ana Cepeda / Pedro Bouret
Mayahuel Morales Pascacio

Edición:
Marc de Ramón C.

Coordinación y Seguimiento Editorial:
Eduardo Gómez Gómez

Primera edición, Agosto de 2011
ISBN: 978-607-7901-13-6

D.R. © UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA PUEBLA



INFORME

del Observatorio Latinoamericano de Pobreza

2010



Autores:

- Tito Iván Lacruz Rangel
- María Gabriela Ponce Zubillaga
- Genny Zuñiga Álvarez
- Ronald Balza Guanipa



☒ VENEZUELA CASO NACIONAL

estructura de riesgos sociales y respuesta de políticas públicas²⁰²

Las heterogeneidades sociales en venezuela

bre como sus capacidades y posibilidades para superar dicha situación.

Este contraste entre los tipos de hogar en términos de sus condiciones diferenciales de vida y su configuración por ámbitos geosociales pone nuevamente de relieve las profundas desigualdades existentes en el país, además de resaltar la importancia del entorno en la conformación del mismo, determinado por las deficiencias y limitaciones existentes en el nivel de consolidación de los servicios públicos: de infraestructura, salud, educación y sociales en general. En términos más amplios, el entorno forma parte de las estructuras de oportunidades que permiten u obstaculizan las posibilidades de desarrollo de los individuos, tal como son mencionadas por Amartya K. Sen (Sen, 2000). Esta obstaculización en las posibilidades de desarrollo se devela de manera particular en los tipos más carenciados (5 y 6), en la medida en que estas tipologías evidencian las deficiencias en el acceso a los servicios, lo cual limita de manera importante las oportunidades para la población que reside en los ámbitos menos desarrollados.

Las importantes diferencias que se observan en los resultados por ámbito geosocial permiten aseverar que las condiciones de vida, así como las oportunidades sociales, no son homogéneas en todo el territorio nacional y, en tal sentido, las posibilidades de desarrollo de la población dependerán en gran medida del lugar en el que vive.

Las condiciones de vida en Venezuela, como quiera que se las mida, obedecen en su diversidad, ante todo, a la estructura urbano-regional del país [...] El sesgo urbano es el indicador más directo del desarrollo desigual de los países, en los que ser pobre en la ciudad mayor puede ser hasta una situación envidiable para los pobres rurales (Gruson, 2008:12).

El reconocimiento de esta diversidad de contextos obliga a que cualquier política de superación de la pobreza incorpore la dimensión de los niveles de consolidación urbana y su desigual distribución, en términos de desarrollo económico y social, en su diseño y planteamientos.

VII. DESCRIPCIÓN DE LA ECONOMÍA VENEZOLANA CON BASE EN SU SECTOR PÚBLICO

Este trabajo se propone describir aspectos centrales de la economía venezolana entre 1999 y 2009 a partir de distintos componentes de su sector público, según definiciones y cifras oficiales divulgadas hasta septiembre de 2010 por el Banco Central de Venezuela (BCV) y el Ministerio de Planificación y Finanzas (MPD). La primera sección introduce el periodo elegido, refiriendo trabajos detallados sobre la historia fiscal de Venezuela entre 1974 y 1999. La segunda presenta —a grandes rasgos— la orientación de las políticas económicas seguidas desde 1999 por el gobierno del Presidente Chávez, a partir de la balanza de pagos y otras series publicadas por el BCV con respecto a las relaciones económicas de Venezuela con el resto del mundo. La tercera recurre a las cuentas nacionales del BCV (disponibles hasta 2006) y a otras series del emisor para observar la participación directa del sector público en la generación del Valor Agregado Bruto (VAB) y el PIB de la economía venezolana, según ramas de actividad económica y sectores

institucionales. La cuarta examina la relación entre los gastos totales del gobierno general y el VAB que genera. La quinta presenta las cuentas de ingresos y gastos del GCP y del Sector Público Restringido (SPR), utilizando la clasificación del MPD. La sexta revisa la relación entre el gasto interno de ingresos petroleros y la expansión de la base monetaria, como explicación de la inflación y el consiguiente impacto sobre el valor real de las remuneraciones de los asalariados.

Las definiciones utilizadas por el BCV y el MPD se agregan según criterios diferentes. Según el BCV (1997), el sector público está conformado por las sociedades no financieras y financieras públicas y las unidades del gobierno general. Son sociedades todas las empresas, sociedades y cuasisociedades “dedicadas a la producción de bienes y servicios para el mercado, en el sentido de que sus ventas son a precios económicamente significativos, a objeto de derivar beneficios”. En ellas “el gobierno ejerce el control de su gestión, sea porque tiene más de la mitad de las acciones o por efecto de normativas legales particulares”. El gobierno general está compuesto a su vez por el gobierno central (ministerios y demás órganos del Poder Ejecutivo, Legislativo nacional y Judicial, y otros organismos de la administración centralizada), el gobierno estatal (gubernaciones de estados y sus dependencias), el gobierno local (alcaldías en su ámbito municipal), las instituciones de la seguridad social (fondos administrados por el gobierno para suministrar prestaciones sociales mediante las contribuciones sociales que reciben) y las instituciones sin fines de lucro gubernamentales (institutos dependientes de los diferentes niveles del gobierno creados con el fin principal de prestar servicios sociales o producir bienes no de mercado). La recopilación estadística hecha por el BCV fue de carácter censal para las empresas públicas, gobierno central, gobierno regional y organismos de la seguridad social; y de carácter muestral para el gobierno municipal y las instituciones públicas sin fines de lucro.

El MPD consolida las cifras para dos categorías: una el GCP (Asamblea Nacional, Presidencia de la República, ministerios, Consejo Nacional Electoral, Tribunal Supremo de Justicia y demás órganos del Poder Judicial, Procuraduría General de la República, Consejo Moral de la República, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República y Superintendencia de Auditoría Interna) y la otra el SPR (GCP, PDVSA, una muestra de empresas públicas no financieras, Instituto Venezolano de los Seguros Sociales [IVSS], Fondo de Garantía de los Depósitos Bancarios [FOGADE] y Fondo de Inversiones de Venezuela [FIV, hasta mayo de 2001]). Aunque la clasificación del MPD no hace referencia a los resultados financieros de gobiernos subnacionales y de instituciones de seguridad social y sin fines de lucro, las transferencias realizadas a organismos públicos por el GCP y el SPR informan parcialmente sobre sus ingresos.

El examen de la información disponible ilustra la vulnerabilidad de la economía venezolana, cuyos viejos lazos con el petróleo parecen haberse atado con mayor fuerza durante el último decenio.

7.1 Antes de 1999

La peligrosa relación entre los ingresos petroleros y la economía venezolana fue muy discutida antes y durante el primer *boom* petrolero de los 70; separados por 40



años, sirven de referencia los muy citados textos de Us- lar Pietri (1936/1984) y Pérez Alfonzo (1976). Tras las arriesgadas decisiones de gasto público, tomadas entre 1974 y 1978, financiadas con petróleo y deuda externa, sobrevino la inestabilidad (Rodríguez, 1986). La caída de los precios del petróleo y el incremento en las tasas de interés internacionales en 1982 encontraron las cuentas fiscales y la balanza de pagos muy comprometidas: en febrero de 1983, el bolívar fue devaluado por primera vez en décadas. Sin ahorros disponibles ni prestamistas extranjeros, el gobierno sólo podía recurrir a mayores impuestos internos, a la reducción del gasto, al endeudamiento interno y a la multiplicación de los recursos públicos en moneda nacional a través de sucesivas devaluaciones del tipo de cambio (Palma, 1985, y Zambrano *et al.*, 1996).

También podía esperarse un golpe de suerte: un nuevo y sostenido incremento en los precios del petróleo. Esto no ocurrió sino 15 años después. Mientras tanto, algo había que hacer. Entre 1984 y 1988 el gobierno intentó racionar las divisas disponibles por medio de un control de cambios múltiple. Procuró controlar los precios y las tasas de interés, resistiendo las presiones que provocaban sobre ellos escasez, devaluaciones y expectativas. Trató de renegociar la deuda externa y de recurrir al endeudamiento interno, incluso con organismos públicos. También procuró estimular el crecimiento y el empleo por medio del gasto público, a pesar de la merma en los ingresos. Agotadas las reservas internacionales, en déficit las cuentas del gobierno y corrompidos los controles de cambios y precios, en 1989 hubo un cambio radical de política.

El nuevo programa eliminó controles de precios, tipo de cambio y tasas de interés. Para aliviar las cuentas fiscales, propuso crear nuevos impuestos, privatizar empresas públicas deficitarias, reorientar el gasto fiscal y contratar un préstamo con el FMI, que abriría nuevamente el crédito del resto del mundo. Para estimular la producción de bienes transables en condiciones de competitividad internacional, redujo los aranceles e intentó contener la apreciación real del tipo de cambio permitiendo su flotación, intervenida discretamente por el BCV (Naim, 1993).

Casi todas las medidas implicaban un menor poder de compra para los consumidores y mayores costos para las empresas privadas. La aplicación simultánea de la eliminación de controles y del incremento en el precio de la gasolina, fijado por el gobierno, implicó un súbito empobrecimiento de la población y un violento rechazo al programa de gobierno. Esto influyó, entre otras razones, en la no aprobación de nuevos impuestos hasta 1993, que por ser indispensables para su éxito quizás debieron asegurarse primero.

Durante la primera mitad de la década de los 80, los ingresos petroleros aportaban poco más de dos tercios de los ingresos del sector público. Las principales fuentes de ingresos no petroleros eran el impuesto sobre la renta (ISLR, varias veces modificado desde su creación en 1942, pero aun débilmente defendido contra evasión y elusión), las contribuciones a la seguridad social, los demás impuestos a la nómina y los aranceles de aduana (García *et al.*, 1996). Dependiendo del ingreso petrolero creaba al menos dos problemas, claramente visibles durante la década de los 80: las implicaciones monetarias de su gasto interno y la volatilidad de los precios del petróleo (BCV, 1980; Zambrano y Muñoz, 1988; y Riutort

y Zambrano, 1997). Introducir el IVA y el Impuesto a los Activos Empresariales (IAE), propuestos por el Ejecutivo desde 1989, habría contribuido a estabilizar las cuentas fiscales y a reducir el impacto monetario de la expansión del gasto interno que siguió a la guerra del Golfo Pérsico entre 1990 y 1991. Una reforma fiscal que aportara nuevos impuestos habría facilitado la política monetaria, que —en presencia de tasas de interés flexibles— se hizo muy costosa y poco efectiva. En ausencia de una adecuada supervisión bancaria (prevista en una Ley de Bancos de aprobación postergada hasta 1992), la expansión fiscal y el fallido esfuerzo de contracción monetaria crearon las condiciones para la crisis financiera que estalló en 1994 (García *et al.*, 1998; y Krivoy, 2002).

La debilidad política del gobierno (que enfrentó tres días de saqueos callejeros en 1989 y dos golpes de Estado en 1992) le hizo imposible lograr la aprobación de los nuevos impuestos. Tras la destitución del Presidente, su sucesor provisional aprobó la creación del IVA y el IAE en 1993. El nuevo Presidente electo sustituyó en 1994 el IVA por un Impuesto al Consumo Suntuario y a las Ventas al Mayor (ICVSM), introdujo de modo temporal un Impuesto al Débito Bancario (IDB), reformó la ley del ISLR y creó un nuevo Servicio Autónomo Integrado de Administración Tributaria (SENIAT), encargado de recaudar ingresos públicos. Los nuevos impuestos tenían importantes debilidades: con el ICVSM la recaudación era menor y más difícil que con el IVA (por el mayor número de exenciones y la colocación de sobretasas al consumo de artículos de “lujo”), y con el IDB se introducían inoportunos incentivos a favor del efectivo en medio de una crisis bancaria (Faust *et al.*, 2001). Sin embargo, ambos impuestos permitieron hacer frente a la caída del ISLR (consecuencia de la recesión) y al menor aporte de PDVSA, empeñada en un plan de inversiones de gran envergadura a pesar de los bajos precios del petróleo (García *et al.*, 1996).

En 1996, luego de dos años de crisis bancaria e infructuosos controles de precios, tasas de interés y tipo de cambio, el gobierno cambió su estrategia. Incrementó la tasa del ahora llamado impuesto general a las ventas de 12.5% a 16.5% y el precio de la gasolina en más de 500% en abril, así como las tarifas de los servicios públicos y la contribución de PDVSA (aunque mantuvo condiciones fiscales favorables para empresas petroleras que, como parte de la apertura petrolera, explotaran pozos relativamente costosos, llamados “marginales”). El gobierno adoptó un régimen de bandas cambiarias y se comprometió a mantener la disciplina fiscal necesaria para su estabilidad. Y, como parte del programa, firmó una carta de intención con el FMI (Casas, 1999). Aunque, una vez eliminados los controles, la tasa de inflación alcanzó en 1996 su valor histórico más elevado, su posterior caída en 1997 y 1998 fue atribuida por el gobierno a su disciplina fiscal. Una disciplina que fue asumida por el gobierno central y no por los regionales, puesto que 1997 fue el año de un tardío (y aún así abrupto) avance en la descentralización fiscal (Layrisse y Moreno, 2007; y Layrisse, 2008). La necesidad de evitar el desorden en el gasto público fue políticamente reconocida con la creación del muchas veces recomendado Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica (FIEM) en 1998 (Crazut, 1980), puesto bajo la administración del BCV, autónomo por ley desde 1992.

En 1998 fue elegido un nuevo gobierno que vería incrementarse continuamente el precio del petróleo desde

1999 hasta 2008, con una ligera interrupción en 2001. La experiencia de los años pasados aconsejaba prudencia. Al intentar un balance de la situación de las finanzas públicas en Venezuela entre 1970 y 1996, García *et al.* (1997) destacaron cinco aspectos de cuidado: 1) tendencia al déficit fiscal, 2) elevado endeudamiento público, 3) introducción fiscal de volatilidad y prociclicidad en la economía, 4) caída del gasto en áreas fundamentales del sector público (por la necesidad de pagar intereses de deuda o cubrir pérdidas de empresas públicas) y 5) baja recaudación de ingresos públicos no petroleros. El Plan de Transición de 1999-2000, formulado por el nuevo gobierno, daba cuenta de dichos peligros y prometía no pasarlos por alto (CORDIPLAN, 1999). La garantía de ello parecía quedar establecida en la nueva Constitución de 1999, que consagraba la elaboración plurianual de los presupuestos, la aprobación parlamentaria del gasto fiscal y el endeudamiento público, la creación de un fondo de estabilización macroeconómica y otro de ahorro intergeneracional, la autonomía del Banco Central y la explícita prohibición al emisor de financiar al gobierno, entre otras disposiciones económicas.

Sin embargo, aunque el régimen cambiario recibido se mantuvo hasta febrero de 2002, y los controles de precios y de cambio no reaparecieron hasta un año después, el nuevo gobierno comenzó a abandonar la prudencia desde 2001, con la disciplina fiscal (Guerra, 2004).

7.2 Balanza de pagos, reservas internacionales y tipo de cambio

Entre 1998 y 2008 el precio del petróleo ligero Tía Juana se incrementó desde 12.3 hasta 95.7 dólares por barril, retrocediendo únicamente en 2001 (de 28 a 22 dólares por barril). Dicho incremento, a pesar de la caída registrada en el PIB real de la actividad petrolera entre 2001 y 2009 (con excepción de 2004 y 2008), explicó un incremento del saldo en bienes petroleros en cuenta corriente (en dólares) de 694.3% entre 1998 y 2008, cuando alcanzó su máximo.

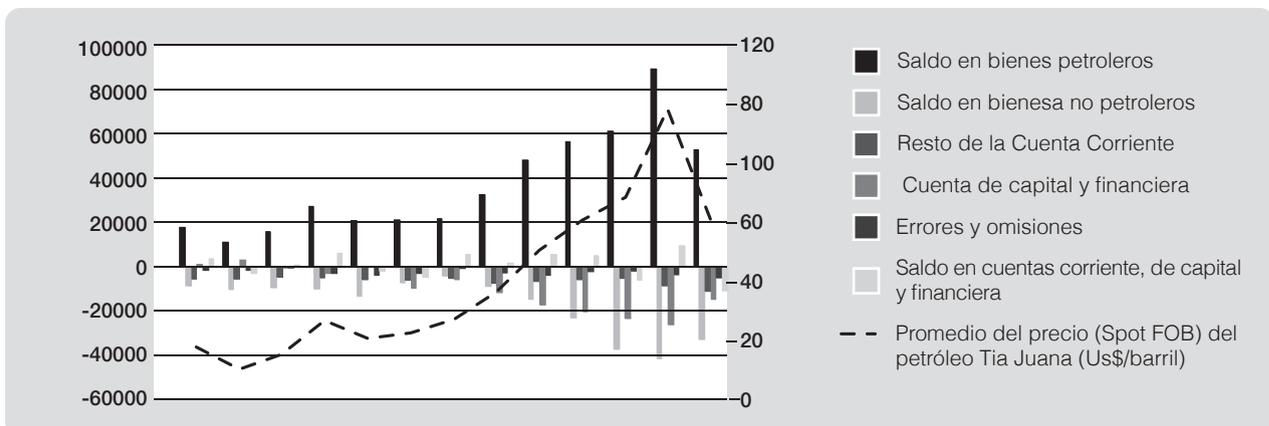
La diferencia entre exportaciones e importaciones petroleras fue la única fuente neta de divisas para Venezuela entre 1997 y 2009, al nivel de agregación presentado en el **Gráfico 4**. Dado su incremento sostenido desde 2001, es necesario destacar que el saldo de la balanza de pagos no fue negativo únicamente en 1998 y 2001, años de caída del precio del petróleo, y 2002,

año del paro petrolero. Entre 2003 y 2007 el precio del petróleo aumentó 138.6%; y entre 2007 y 2008, 41% más. Aunque el precio se redujo en 2009, lo hizo hasta su nivel de 2006: un valor que aún duplicaba el de 2003. A pesar de la abundancia relativa, la balanza de pagos registró déficits en 2007 y 2009.

Por una parte, el déficit en el saldo de bienes no petroleros se incrementó 794.6% entre 2003 y 2007. Entre otras razones, ello se debió a la apreciación real del bolívar (que abarató los bienes importados con respecto a los exportables) y a la creciente disponibilidad de divisas durante dichos años. Por otra parte, el déficit en la cuenta de capital y financiera se incrementó entre ambos años 296.9%. Esto fue —en buena medida— consecuencia de tres eventos ocurridos en 2007 y un cuarto, sucedido en 2003. Los tres primeros fueron 1) la acumulación de activos privados en el exterior (favorecida por la emisión de bonos liquidables en dólares en el mercado secundario, por parte del gobierno y de PDVSA), 2) la contabilización como activos externos del gobierno de una parte de las reservas internacionales, transferidas por el BCV al Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN) y, por último, 3) el pago por la estatización de las empresas eléctrica y telefónica. La cuarta fue la inutilización del Fondo de Estabilización creado en 1998.

El saldo negativo de la balanza de pagos en 2007 permite presentar a grandes rasgos importantes decisiones del gobierno del Presidente Chávez, iniciado en 1999. El gobierno mantuvo el sistema de bandas cambiarias adoptado en 1996 hasta febrero de 2002, cuando optó por un régimen de flotación. Dicho sistema, costosamente defendido por el BCV, contribuyó a reducir la inflación desde 103.2% en 1996 hasta 12.3% en 2001. Sin embargo, puesto que la tasa de depreciación admitida dentro de la banda siempre fue menor que la inflación registrada, el tipo de cambio se apreció en términos reales durante dichos años. En febrero de 2003 el gobierno estableció un control de cambios con una tasa de Bs.F. 1.6 por dólar (equivalente a Bs. 1,600 por dólar), que fue devaluada a Bs.F. 1.92 por dólar en febrero 2004 y a Bs.F. 2.15 por dólar en marzo de 2005. Teniendo en cuenta que en diciembre de 1998 un dólar costaba Bs.F. 0.5645, su precio oficial en diciembre de 2007 se había multiplicado por 3.81. La política fiscal expansiva seguida desde 2001 y la aparición de un mercado paralelo de divisas contribuyeron a multiplicar la tasa de inflación por 4.98 durante el mismo periodo.

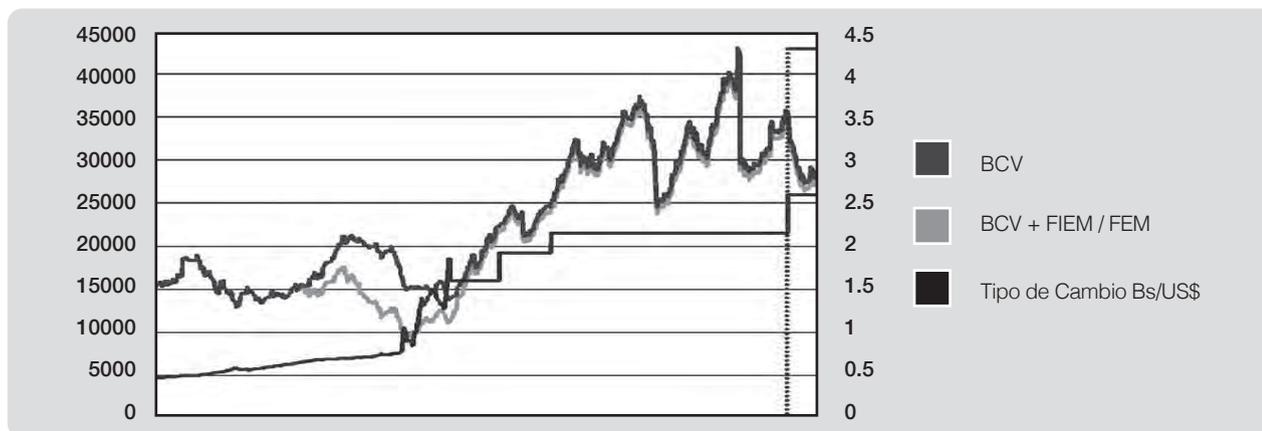
Gráfico 4: Saldo de balanza de pagos de Venezuela y precio del petróleo, 1998-2009



BCV.



Gráfico 5: Reservas internacionales en el BCV, ahorros en el FEM y tipo de cambio, 1997-2010



La apreciación real del tipo de cambio jugó en contra de exportadores y productores de bienes transables y a favor de los importadores. Por otra parte, la existencia de un mercado de divisas paralelo creó diversas oportunidades de arbitraje, que fueron aprovechadas, entre otros, por el Ejecutivo nacional y PDVSA. Distintas emisiones de deuda —realizadas por ambos desde 2003— se hicieron de modo que sus tenedores pudiesen adquirirlas en bolívares y canjearlas en dólares, a una tasa de cambio que al principio igualaba y luego superaba la oficial, siempre manteniéndose por debajo de la paralela (Guerra, 2006 y 2008). Este mecanismo de obtención de dólares adicionales a los otorgados por la Comisión de Administración de Divisas (CADIVI), órgano encargado de su racionamiento, permitió la acumulación de activos privados en el exterior. También el gobierno acumuló activos, recurriendo para ello a una reforma de la Ley del BCV, que solicitó y obtuvo de la Asamblea Nacional en 2005 (Varios, 2005). Con ella obtuvo no sólo la transferencia directa de divisas desde PDVSA hasta el FONDEN —sin ingresar a las reservas del BCV—, sino también que el BCV transfiriera, sin contraprestación en bolívares, parte de las reservas bajo su custodia al FONDEN (García *et al.*, 2007). Al peso de estos usos para las divisas provenientes del petróleo se sumó el comienzo de una costosa política de estatización de grandes empresas (Balza, 2008), lo que explica en buena medida que durante el primer semestre de 2007, mientras el precio del petróleo se incrementaba 26.9%, las reservas internacionales cayeran 32.2%.

En 2009 el precio del petróleo se redujo 37.1% en respecto con el año anterior, regresando a su nivel de 2006. A pesar de un recorte en el saldo de bienes petroleros de 20.7%, la balanza de pagos registró un déficit de 10 mil 262 millones de dólares, el mayor durante el periodo considerado. Además de los factores previamente considerados, el abandono del Fondo de Estabilización creado en 1998 explica el resultado. A pesar de las modificaciones de su ley (en 1999 y 2001), el FIEM llegó a acumular 7 mil 114 millones de dólares en diciembre de 2001, equivalente a 36.7% de las reservas internacionales totales para la fecha. Aunque los recursos provenían de la venta de divisas de las reservas del BCV al FIEM, se mantenían bajo su administración como parte de las reservas totales y no se les contabilizaba como activos del gobierno: sólo podrían ser retirados del FIEM por el MPD y PDVSA (vendidos al BCV) si los ingresos petroleros se hallaban bajo un

umbral fijado por ley. Tras la caída del precio del petróleo ocurrida en 2001, comenzaron los retiros. La ley fue reformada tres veces antes de su derogatoria en noviembre de 2003, cuando fue creado el Fondo para la Estabilización Macroeconómica (FEM). Para entonces se le transfirieron contablemente los 700 millones de dólares, para entonces 3.3% de las reservas totales. Posteriores modificaciones de la ley argumentaron en 2005, 2007 y 2008 la necesidad “de proveer a la aplicación de las nuevas reglas y desarrollos institucionales contemplados” como razón para no hacer aportes al fondo. Al cierre de 2008, siendo el precio del petróleo 3.38 veces el de 2003, la participación de los recursos del FEM en las reservas totales rondaba 2.1%: 828 millones de dólares, cuyo retiro no habría contribuido significativamente a mejorar las cuentas externas, como se observa en el *Gráfico 5*.

El tratamiento dado por el Ejecutivo y la Asamblea Nacional al FEM como mecanismo de ahorro contrasta notablemente con el recibido por el FONDEN, manejado discrecionalmente por el Ejecutivo para cubrir gastos. En 2009, a pesar de la caída en los precios del petróleo, el FONDEN recibió del BCV 12 mil 999 millones 321 mil 946.75 dólares de las reservas internacionales, sin haberlos comprado. Una cantidad que ese año superó en 26.7% el déficit registrado en balanza de pagos.

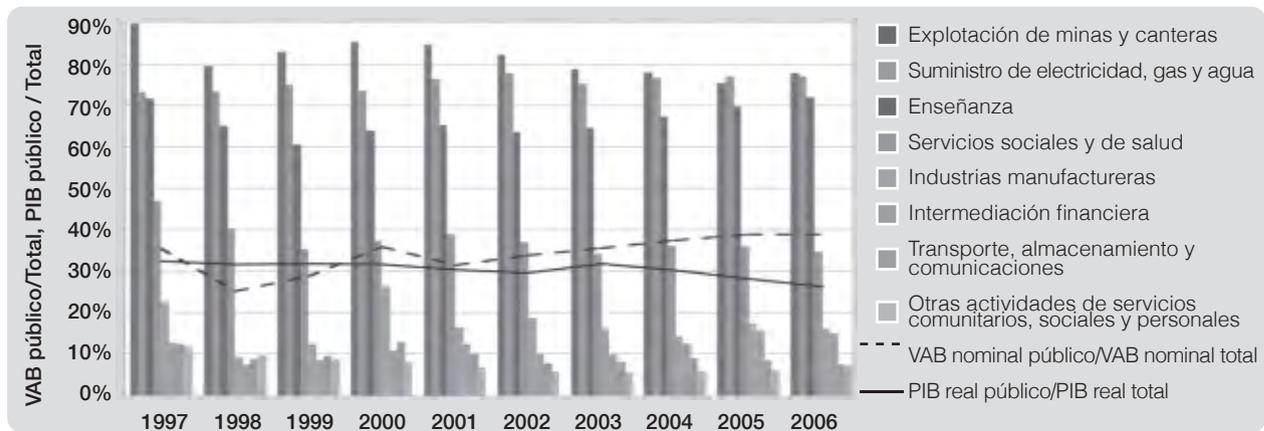
De tal forma que 2010 comenzó con el anuncio de una devaluación y la adopción de un sistema de cambios múltiples. Además, con la promesa hecha por el emisor de traspasar 7 mil millones de dólares adicionales al FONDEN.

7.3 El sector público y el crecimiento económico

El PIB real se mantuvo creciendo (a una tasa decreciente) entre 2003 y 2008, luego de dos años de contracción. La participación del sector público en la obtención del PIB real, que luego de alcanzar 32.4% en 1997, cayó a 30.2% en 2003, y a 26.1% en 2007. En parte por una política de expropiaciones, en parte por la menor disponibilidad de divisas para importaciones, la participación pública se incrementó nuevamente, alcanzando 30.2% del total, en 2009.

Para examinar con mayor detalle la participación del sector público en la generación del VAB, se dispone de un conjunto de cuadros publicados por el BCV en sus cuentas nacionales de 1997 a 2006. Es necesario advertir que algunas cifras sólo se han publicado en términos nominales, y que con ellas la importancia relativa de la

Gráfico 6: Proporción del VAB nominal por rama de actividad económica y PIB real con respecto al total, 1997-2009



actividad petrolera (incluida en explotación de minas y canteras y en las sociedades públicas) supera la calculada a precios constantes. A pesar de la caída registrada en el VAB real de la actividad petrolera entre 2001 y 2009 (exceptuando 2004 y 2008), el incremento en el precio del petróleo y la pérdida de valor del bolívar frente al dólar hicieron crecer notablemente el aporte nominal del sector público, invirtiendo incluso la declinación observada en términos reales: entre 2003 y 2006, por ejemplo, dicho sector habría incrementado (en lugar de reducir) su importancia, pasando de aportar 35.6% a 38.9% del VAB total.

a. Por ramas de actividad económica y sectores institucionales

Las ramas en las cuales la participación pública fue menor a 2% del total, incluso nula, fueron las de actividades inmobiliarias, comercio, reparación, agricultura, ganadería, caza y silvicultura, hoteles y restaurantes, construcción, pesca y servicio doméstico. Excluyendo éstas, y la rama Administración pública, defensa y planes de seguridad social de afiliación obligatoria (que corresponde por definición al sector público), en el **Gráfico 6** se presentan las restantes ramas de actividad.

Puede observarse que la actividad con mayor presencia pública fue la explotación de minas y canteras, que incluye petróleo. Habiendo aportado 85.3% del total en 2000, cayó hasta 75.4% en 2005, el menor valor de su serie. El incremento en la participación privada fue consecuencia de los acuerdos del gobierno con la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y de la vigencia de los contratos de apertura petrolera de los 90 que, a pesar de nuevas leyes de hidrocarburos de 1999 y 2001, no fueron revisados hasta 2006 (Mommer, 2002; y Rodríguez, 2002). En términos reales, la actividad petrolera (pública y privada) fue la rama con mayor contribución al PIB entre 1997 y 2004. A partir de 2005 la manufactura tomó el primer lugar, y aunque la actividad petrolera se mantuvo en el segundo hasta 2008, su importancia relativa continuó decreciendo hasta aportar 11.6% del total en 2009.

A pesar de que electricidad y agua aportaron directamente entre 2.1% y 2.6% del PIB real entre 1997 y 2009, su actividad es claramente indispensable para las demás. El sector público aportó entre 73% y 78% del VAB total entre 1997 y 2005. En 2006, un año antes

de la estatización de la electricidad de Caracas, el sector público contribuía con 76.9% del VAB total.

El sector público también fue el principal productor de enseñanza durante el periodo. Es notable que aunque la participación pública en su provisión rondó 72% del VAB total en 1997 y 2006, fue menor entre ambos años. Luego de caer a 60.5% en 1999, se recuperó progresivamente hasta alcanzar su nivel inicial. La provisión de servicios sociales y de salud fue, por el contrario, mayoritariamente privada. Aunque en 1999 el sector público aportaba 47% del total, su contribución en 2006 había caído a 34.7%. La actividad del sector en ambas ramas forma parte de la producción de servicios del gobierno general, que pasó de 10.8% a 11.8% del PIB real entre 1999 y 2009, alcanzando un máximo de 13.2% en 2003. Esta partida, que fue la tercera de mayor importancia dentro del PIB real entre 1999 y 2008, pasó al segundo lugar en 2009.

La manufactura generó entre 16% y 17% del PIB real entre 1999 y 2008, manteniéndose como la actividad con la segunda mayor contribución. En 2009, a pesar de caer a 15.4%, pasó a ser la primera. Dentro de la actividad se incluyen la refinación de petróleo, la elaboración de productos metálicos y otros provenientes de empresas públicas. La contribución del sector sobre el VAB total registra dos importantes saltos entre 1997 y 2000, al caer de 22.6% en 1997 a 9.3% en 1998, para luego incrementarse hasta 26.4%. Entre 2001 y 2006 dicha contribución promedió 16.6%, alcanzando 18.8% en 2002 y 14.4% en 2004.

Del resto de las actividades económicas en las cuales participaba el sector público, su contribución superó 10% del VAB total en intermediación financiera en 1997, entre 2000 y 2002 y entre 2004 y 2006 (superando el nivel de 15% en 2005 y 2006) y en transporte en 1997 y entre 2000 y 2001 (no llegando a 13%). La mayor actividad pública en la intermediación podría explicar que dicha rama más que duplicara su contribución al PIB real al pasar de poco más de 2% entre 1999 y 2003 a valores entre 4.4% y 4.9% entre 2006 y 2009. Transporte mantuvo su contribución al PIB real entre 3.2% y 3.8% del total.

La contribución del sector público en la generación del VAB se realizó principalmente a través de las sociedades públicas no financieras y del gobierno general. Mientras el gobierno general aportó entre 9% y 12% del VAB nominal, las sociedades públicas pasaron de 13.2% en 1998 a 28.9% en 2006. Las sociedades petroleras



Gráfico 7: Formación Bruta de Capital fijo real de Venezuela como proporción del PIB, según sectores institucionales, 1997-2010

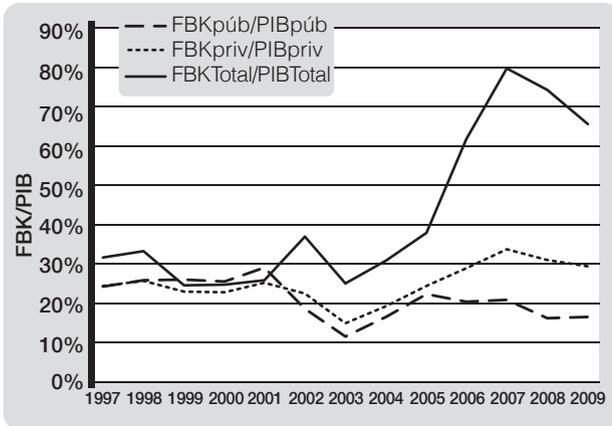


Gráfico 8: Ocupación en el sector público, proporción en el sector formal y en el total de ocupados, 1998-2009

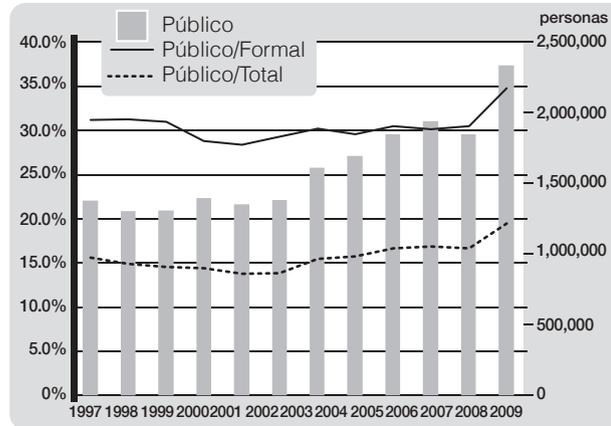


Gráfico 9: Categorías de gasto del gobierno general de Venezuela como proporción de sus gastos totales, siguiendo la CFAP, 1997-2006

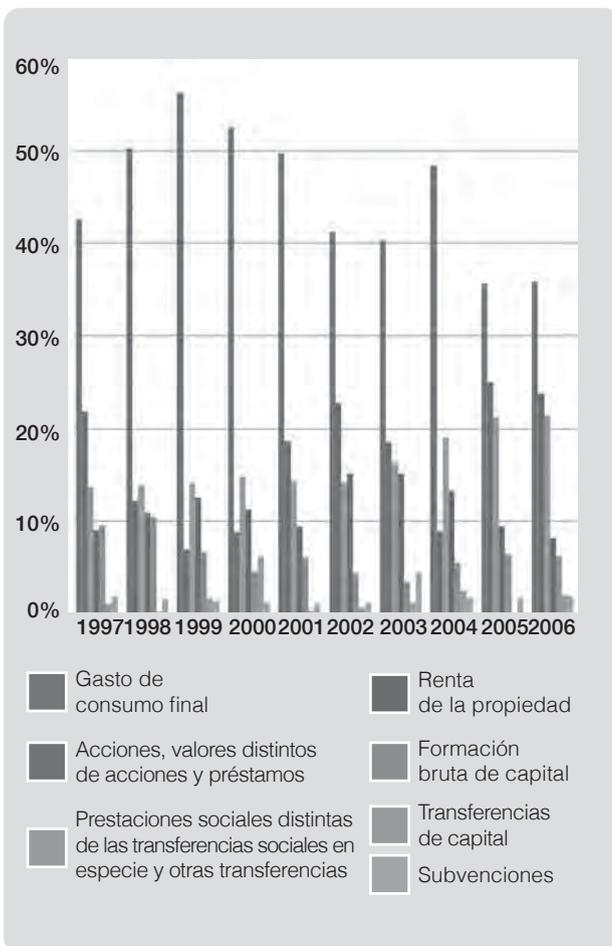
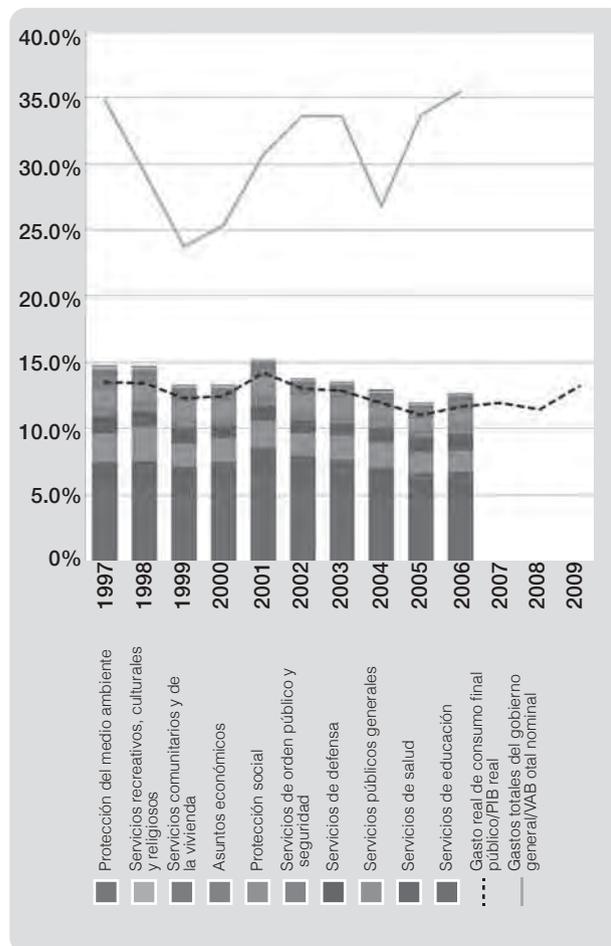


Gráfico 10: Categorías del gasto de consumo final del gobierno general (como proporción del VAB nominal total y como proporción del PIB real) y gastos totales del gobierno general como proporción del VAB nominal total, 1997-2009



aportaron el 74.2% del total de sociedades públicas en 1998, y 89.3% en 2006. Las no petroleras productoras de bienes y servicios vieron caer su contribución entre ambos años; las de bienes de 22.2% a 9.0%; las de servicios de 3.5% a 1.7%.

Entre 1997 y 2006, el gobierno general hizo entre 40.8% y 48.4% de su contribución al VAB nominal prestando servicios de educación. En servicios públicos generales, salud, protección social, defensa y orden público aportó en promedio 15.0%, 10.8%, 7.8%, 6.8% y 6.2%, respectivamente. El VAB del gobierno general cons-

tituyó 47.1% de sus gastos totales en 1999; para 2006 dicha proporción había caído a 28%.

b. Inversión pública y empleo

La Formación Bruta de Capital fijo del sector público en términos reales cayó de 41.6% del total en 1997 a 31.3% en 2001. A partir de entonces comenzó a crecer hasta alcanzar 67.9% en 2008 (con un ligero retroceso en 2004 y 2005), descansando en más de un 90% en edificaciones y otras construcciones y en maquinarias y equipos distintos a los de transporte.

La formación bruta total de 2008 (cuando alcanzó su máximo) fue 67%, superior a la de 2001, reflejando un incremento de la pública en 262% y una caída de la privada de 22%. Tal como se observa en el **Gráfico 7**, en términos del PIB real del sector público, la formación pública había pasado de 26.9% en 2001 a 80.5% en 2007, reduciéndose a 66.4% en 2009. La privada alcanzó a ser equivalente a 30.1% del PIB real del sector privado en 2001, su mayor valor desde 1997. En 2009 representó 17.6% de dicho PIB.

Tal como se observa en el **Gráfico 8**, la proporción de empleados públicos con respecto al total de ocupados del sector formal pasó de 31.6% en 1998 a 35.3% en 2009. De 1 millón 395 mil 326 personas, el sector pasó a emplear a 2 millones 364 mil 562, lo que implicó un incremento de 69.5%.

7.4 Los gastos del gobierno general

Los gastos totales del gobierno general se incrementaron de 23.8% a 35.5% del VAB nominal de 1999 a 2006. Puede observarse en el **Gráfico 9** que —como porcentaje de los gastos totales— el gasto de consumo final del gobierno general cayó de 56.3% a 35.9% entre ambos años. También redujo su participación la renta de la propiedad, que cayó de 12.6% a 8.3%. Las partidas que incrementaron su participación fueron: acciones, valores distintos a acciones y préstamos —que pasó de 7.0% a 23.9%—, y la de prestaciones sociales distintas de las transferencias en especie y otras transferencias corrientes —que pasó de 14.2% a 21.5% del gasto total—. La Formación Bruta de Capital se mantuvo ligeramente sobre 6%, mientras que las transferencias de capital y las subvenciones rondaron cada una en 2%.

El gasto de consumo final del gobierno general se dedica a la compra de bienes y servicios, a la creación de VAB y a la entrega de prestaciones sociales en especie, siempre que no generen ingresos por ventas. Entre 1999 y 2002, 17.4% de dicho gasto se utilizó en promedio en la compra de bienes y servicios, 83.7% en la creación de VAB y 2% en las prestaciones. A partir de 2003 se registró un cambio en dicha composición, en parte atribuido a la introducción de las misiones: la compra se incrementó de 17.9% a 20.8% y el VAB se redujo de 82.5% a 79.3%. En 2005, el VAB había caído a 77.4% del gasto final y las prestaciones habían alcanzado el nivel de 5.3%, llegando este último valor a 7% en 2009. Estas prestaciones, según el BCV (2010:99), son “transferencias [de] bienes y servicios producidos por terceros que el go-

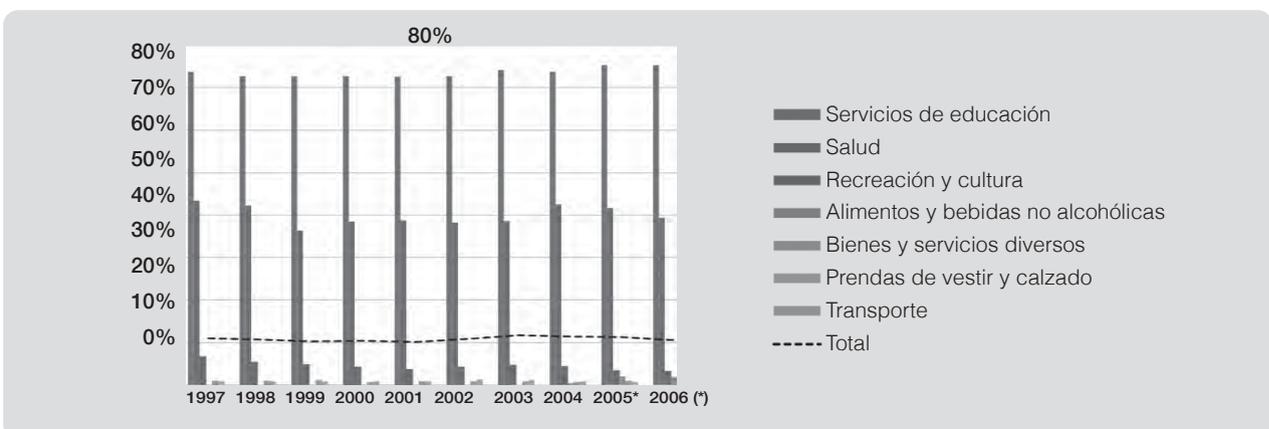
bierno entrega directamente a los hogares, entre las que destacan: entrega de medicinas y prestación de servicios de salud a través de la Misión Barrio Adentro y la Misión Milagro, uniformes y útiles escolares, dotación de insumos a las casas de alimentación, donaciones de libros en el marco de la Misión Cultura y bombillos ahorradores”.

El gasto de consumo final del gobierno general se separa, a su vez, en gasto de consumo final colectivo e individual. El primero se refiere al gasto en bienes y servicios “que benefician a la comunidad en general, como el alumbrado público y los gastos de defensa”. El segundo, al realizado en bienes y servicios “que, en principio, van a los hogares o a sus miembros individuales” (BCV, 2010:99). Según la Clasificación de Funciones de la Administración Pública (CFAP), todas las categorías de gasto incluyen gasto colectivo. Los servicios públicos generales, los de defensa, los de orden público y seguridad, los asuntos económicos, los de protección al medio ambiente y los servicios comunitarios y de la vivienda implican un gasto considerado exclusivamente colectivo. La mayor parte del gasto en protección social se considera colectiva. Por el contrario, la mayor parte de los gastos en servicios de educación, salud, recreativos, culturales y religiosos se califica de individual.

El gasto de consumo final del gobierno general real cayó de 14.2% a 11.1% del PIB real entre 2001 y 2005. Luego se incrementó hasta alcanzar 13.3% en 2009. Un comportamiento similar se observa en términos nominales, cayendo el cociente de 15.3% a 12.0% de 2001 a 2005, antes de repuntar. Como se observa en el **Gráfico 10**, en 2006 las cuatro mayores partidas de gasto se dedicaron a servicios de educación, salud, generales y de defensa, con montos que representaban 4.7%, 2.1%, 1.6% y 1.3% del PIB nominal. El gasto destinado al consumo final individual fue de 48.5% y 51.5% al colectivo. El orden de importancia de todas las partidas se mantuvo entre 1997 y 2006, y la participación del gasto destinado a consumo individual se ubicó entre 52.3% (en 2000) y 47.3% (en 1997) del gasto.

Dentro del gasto individual del gobierno central se incluyen las prestaciones (o transferencias) sociales en especie, que —sumadas al gasto de consumo final de los hogares y a las transferencias de instituciones privadas sin fines de lucro— determinan el consumo efectivo de los hogares. La importancia relativa de dichas transferencias se observa en el **Gráfico 11**. En términos reales, el aporte de dichas prestaciones al consumo efectivo de los hogares se desvió menos de 1 punto porcentual de

Gráfico 11: Transferencias en especie del gobierno general de Venezuela con respecto al consumo efectivo de los hogares, 1997-2006





10.9%, su promedio entre 1997 y 2006. Por otra parte, 73.5% del gasto efectivo de los hogares en servicios de educación (en promedio) fue cubierto con prestaciones en especie; igualmente, 40.0% del gasto efectivo en salud, 4.5% del gasto en recreación y cultura y 0.9% del gasto en prendas de vestir y calzado. Un cambio interesante en la política del gobierno general se observa en su contribución al gasto efectivo en alimentos y bebidas alcohólicas: de aportar 0.01% cada año entre 1999 y 2003, pasó en 2005 y 2006 a contribuir con 2.0% y 1.9%, respectivamente.

La relativa estabilidad en la participación de las prestaciones dentro del gasto efectivo de los hogares no refleja el cambio en la tasa de crecimiento real interanual de las mismas desde 2004, año de la consolidación de las misiones: entre 1997 y 2003 promedió 1.1%, con una caída de 6.7% en 1999 y una recuperación de 5.9% al año siguiente. Entre 2004 y 2006 la tasa interanual promedio fue de 11.4%, con un máximo de 13.4% en 2005.

Como se observa en el **Gráfico 10**, en 1997 el gobierno central realizaba 38.7% del gasto real de consumo final del gobierno general, dirigiendo 35.9% de dicho gasto a consumo individual. En 2006, siendo el gasto real de consumo final del gobierno general 42.7% mayor, la participación del gobierno central había aumentado a 53.4% y dedicaba 36.7% al gasto de consumo individual. También incrementaron su participación las instituciones de la seguridad social, de 6.3% a 8.7%, dedicando en ambos años 80% de su aporte a consumo individual. Por el contrario, la participación de las instituciones públicas sin fines de lucro cayó de 30.1% a 22.1%, la del gobierno regional de 17.2% a 10.4% y la del gobierno municipal de 7.7% a 5.5%. En 2006 cada subsector dedicaba al gasto de consumo individual 75.0%, 48.9% y 5.0%, respectivamente

En la recomposición del gasto real de consumo final a favor del gobierno central algunos años son particularmente importantes: mientras en 2000, 2001 y 2004 caía el gasto real de los gobiernos regional y municipal, el del gobierno central crecía 12.4%, 16.9% y 29.2%. Excepto en 1998, 1999 y 2002, la tasa de crecimiento del gasto real del gobierno central siempre superó la de los demás niveles de gobierno. La tasa de crecimiento del gasto de las Instituciones Privadas sin Fines de Lucro (IPSFL), aunque positiva casi todos los años, sólo superó la del gobierno central en 1999 y, levemente, en 2002.

7.5 Ingresos y gastos del gobierno central presupuestario, y su relación con el sector público restringido

Como porcentaje del PIB, los ingresos del GCP se incrementaron desde 17.4% en 1998 hasta 29.6% en 2006. Luego de alcanzar este máximo, cayeron hasta 21.6% del PIB en 2009. Los gastos totales y la concesión neta de préstamos del GCP se incrementaron al pasar de menos de 21.8% del PIB entre 1998 y 2000 a más de 25.8% entre 2002 y 2009, alcanzando un valor máximo de 29.6% en 2006. Entre 2002 y 2009 el gasto corriente fue de 3 a 4 veces el gasto de capital, reduciéndose con respecto a la relación de 5.5 a 1, registrada en 1999. Estas variaciones dan cuenta del resultado financiero del Gobierno Central Presupuestario, ilustrado en el **Gráfico 12**.

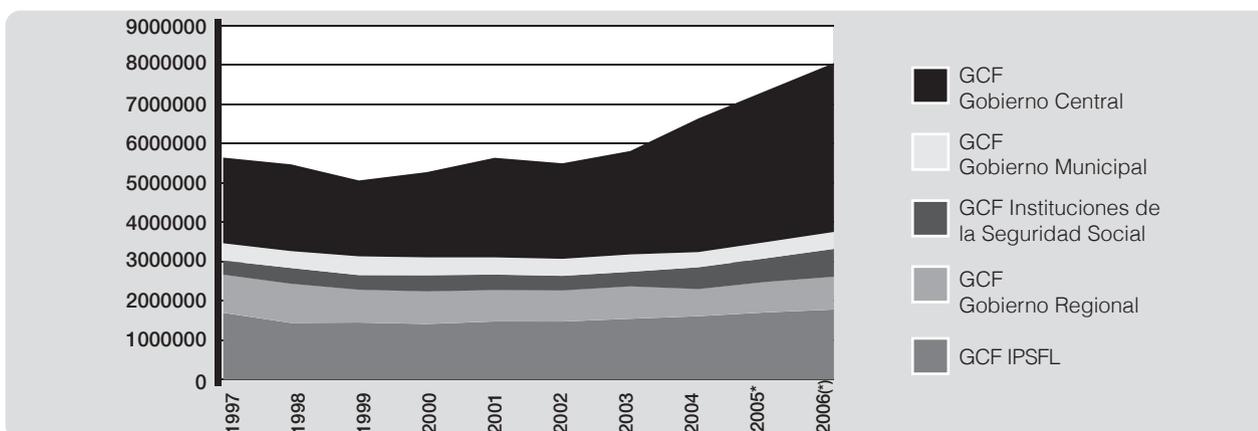
a. Ingresos petroleros

El GCP percibe únicamente ingresos corrientes, que pueden ser petroleros o no petroleros. La participación de los ingresos petroleros nominales en el total se incrementó de 33.2% a 53.5% entre 1998 y 2006, para luego regresar a 35.1% en 2009. En términos del PIB, el ingreso petrolero pasó de significar 5.8% en 1998 a 15.8% en 2006, cayendo luego a 7.6% en 2009. Al menos tres razones pueden sugerirse para explicar estos números. Primero, el incremento sostenido del precio promedio anual del petróleo entre 1999 y 2008, interrumpido únicamente en 2001, y su posterior caída en 2009. Segundo, la depreciación nominal del bolívar durante la mayor parte del periodo transcurrido entre 1999 y 2003, y las dos devaluaciones sufridas por el tipo de cambio oficial entre 2003 y 2005, primeros años de control de cambios. En tercer lugar, el cambio en las obligaciones tributarias y no tributarias establecidas en la Ley de Hidrocarburos de 2001 a las empresas petroleras, revisada posteriormente en 2006.

Los ingresos petroleros tributarios durante el periodo 1997-2009 provinieron exclusivamente del ISLR. Los no tributarios de la regalía y los dividendos de PDVSA. Entre 1998 y 2009 (excepto 1999 y 2000) la contribución no tributaria superó el nivel de 72.1% del ingreso petrolero total, alcanzando un máximo de 91.2% en 2002 y alrededor de 85% entre 2003 y 2004. Entre 2005 y 2009 la participación de la regalía rondó 90% del ingreso petrolero no tributario.

En términos nominales, la volatilidad de los ingresos tributarios fue mayor que la de los no tributarios (petroleros), observándose en ocasiones la compensación de las

Gráfico 12: Gasto real de consumo final del gobierno general por subsectores institucionales, 1997-2006



variaciones de las regalías en una dirección por variaciones en dividendos en la otra. La contribución nominal del ISLR tuvo sus mayores incrementos en 2000 y 2005, cuando alcanzó 157.4% y 193.4% (con respecto al año anterior), y estuvo cerca de duplicarse en 1999, 2003 y 2004. Por el contrario, se redujo en 2001, 2002, 2008 y 2009. La variación del aporte no tributario fue positiva todos los años, excepto en 2009, alcanzando en 2000, 2002 y 2006 incrementos nominales de 75.6%, 68.1% y 59.1%, respectivamente.

b. Ingresos no petroleros

A diferencia de los ingresos petroleros, los no petroleros se han incrementado como proporción del PIB, pasando 10.1% en 2000 a 14.0% en 2009 (con una caída a 12.4% en 2008). El principal aporte correspondió a los tributarios: entre 2000 y 2009 sus valores se encontraron entre 81.8% y 87.1% del total de ingresos no petroleros (excepto en 2001, cuando aportó 78.1% del total). Cuatro impuestos aportaron entre 1998 y 2009 de 84% a 95% del total de ingresos tributarios no petroleros: tres regulares y uno temporal. Los regulares fueron el IVA (aportando entre 43% y 57%), el ISLR (entre 18% y 32%) y el impuesto sobre importación ordinaria (entre 7.2% y 14.9%). El complementario fue el impuesto a las transacciones financieras (o IDB), aplicado entre 1999 y 2008, con excepción de 2001. Aportó cerca de 8% en 1999, 2004, 2005 y 2008, llegando a 13.9% y 15.0% en 2002 y 2003, respectivamente.

El crecimiento económico y el esfuerzo recaudador del SENIAT explican el incremento en la captación del ISLR, que junto con los impuestos a sucesiones y donaciones constituyen los impuestos directos. Su participación dentro del total de ingresos tributarios rondó el nivel de 20% entre 1998 y 2005. En 2006 se incrementó a 26.2%, en 2007 y 2008 a 30% y en 2009 a 32.2%. En estos resultados influyeron la reducción de la alícuota del IVA de 14% a 9% como parte de un fallido plan antiinflacionario (y que como parte del programa anticrisis de abril de 2009 fue elevada hasta 12%), la finalización del periodo de aplicación del impuesto a las transacciones financieras en diciembre de 2008 y la caída de las importaciones en 2009, que afectaron la recaudación de los tres impuestos indirectos más importantes. La participación creciente de los impuestos directos sobre los indirectos, resultado en parte de eventos coyunturales, es presentada por el BCV como “evidencia una menor regresividad del sistema tributario venezolano, dado que la tributación indirecta tiene menos en cuenta la capacidad económica del contribuyente” (BCV, 2010:173).

La mayor participación de los ingresos no tributarios en el total de los no petroleros fue de 21.9% en 2001. La contribución del cobro de tasas a este renglón osciló en el rango de 9% a 21% entre 2001 y 2009, proviniendo entre 2000 y 2005 el mayor aporte de las utilidades del BCV. Estas, que significaron entre 80% y 85% de los ingresos no tributarios no petroleros entre 2001 y 2003, perdieron importancia relativa con el control de cambios iniciado en 2003. A partir de 2006 otras fuentes no tributarias pasaron a aportar 77.8% del total, contribución que se había incrementado 10 puntos porcentuales en 2009.

c. Gastos corrientes

Dentro del gasto corriente, el único componente que redujo su participación fue el pago de intereses, comisiones de deuda pública y pérdidas del BCV: pasó de 20.3% de dicho gasto en 1999 a 6.5% en 2009. En términos del PIB, se redujo de 3.3% a 1.3%. Ello se debió a la reducción de las tasas de interés a las que se contrató la deuda interna, como consecuencia de la creciente liquidez que el control de cambios y la expansión fiscal mantuvieron en el sistema bancario. Los gastos de operación oscilaron entre 25% y 30% del gasto corriente entre 1998 y 2009, siendo la remuneración al trabajo la partida con mayor peso en dicho componente (oscilando entre 3.4% y 4.9% del PIB).

Más de la mitad del gasto corriente se dedicó a transferencias entre 1998 y 2009, excepto en 2002 y 2003. La tendencia creciente del gasto en transferencias como proporción del PIB, observada entre 1998 y 2001, fue interrumpida en 2002, cuando significó 8.7% del PIB. Retomada a partir de 2003, alcanzó 13% del PIB en 2009. Cerca del total de las transferencias corrientes se reparten entre el sector privado nacional y los organismos públicos. La participación del sector privado se redujo de 1998 a 2002, cayendo de 15.4% de las transferencias a 3.3%. Entre 2004 y 2009 la participación se recuperó, rondando el nivel de 13% del total. En 2009, las transferencias corrientes al sector privado nacional alcanzaron 1.8% del PIB, su mayor valor relativo desde 1997.

Del examen de las transferencias corrientes a organismos públicos se observa que, entre 2000 y 2008, las dirigidas a entidades administrativas superaron 40% del total, llegando en 2004 y 2006 a 48% y 47.3%. Las realizadas a organismos que administran la seguridad social tuvieron una participación creciente, pasando de 14.7% del total en 1998 a 25.0% en 2009. Del mismo modo, las transferencias a empresas no financieras pasaron de 2.7% del total en 2004 a 8.6% en 2009. Por el contrario, la participación de las transferencias a entidades regionales y municipales se redujo, al caer de 42.5% en 1999 a 27.5% en 2004, cifra en torno a la cual se mantuvo los cinco años siguientes. Debe resaltarse que, sin embargo, en 1998 y 2009 dichas transferencias significaron 3% del PIB, siendo 4% el mayor valor alcanzado entre ambos años y 2.5% el menor. La menor participación en el gasto de transferencias a organismos públicos refleja el notable incremento del resto de las partidas, que en conjunto pasaron de representar 4.4% del PIB en 1998 a 8.2% en 2009.

d. Gastos de capital

El gasto de capital del GCP se destinó a la Formación Bruta de Capital y a transferencias a organismos públicos. El gasto en Formación Bruta de Capital se redujo de 13% del gasto de capital en 1998 a 1.1% en 2009, en una tendencia que fue interrumpida entre 2001 y 2003, cuando alcanzó el nivel de 31.3%. El creciente peso de las transferencias se pone en evidencia al comparar la composición del gasto de capital en términos del PIB en 2003 con la de 2009. En ambos años, el gasto de capital significó 5.5% del PIB. Sin embargo, las transferencias pasaron de 3.8% a 5.4% del PIB, respectivamente.

De las transferencias, cerca de 70% se destinó a las entidades regionales entre 1998 y 2009, que recibieron 65.8% en 2000 y 78.6% en 2002. El resto, menos de



2% del PIB, se repartió entre instituciones financieras, entidades administrativas y empresas no financieras.

e. *Financiamiento*

El GCP ha incurrido en déficit financiero nueve de los 12 años que van de 1998 a 2009. Los mayores, entre 4.0% y 5.1% del PIB, se registraron en 1998, entre 2001 y 2003, y en 2009. De 1998 a 2003 el financiamiento interno fue positivo, descansando principalmente en la colocación de bonos y préstamos bancarios en el sistema financiero sin incluir al BCV, que alcanzó 10.4% del PIB en 2003. Luego el ritmo dichas colocaciones se redujo hasta 0.5% en 2008. Esta razón, junto con las amortizaciones, rescates y refinanciamientos de estos pasivos y el incremento de depósitos en su cuenta de Tesorería en el BCV, contribuyeron a hacer negativo el financiamiento interno del GCP entre 2004 y 2008. El financiamiento externo se mantuvo por debajo de 2.6% del PIB (registrado en 2004) entre 1997 y 2009, siendo incluso negativo en 1999, 2000 y 2007. Entre 1998 y 2008 los desembolsos no superaron el nivel de 1.8% del PIB, excepto entre 2003 y 2005, cuando significaron 7.0%, 5.6% y 5.1% del PIB, respectivamente. Es interesante mencionar que en 2000, mientras el financiamiento interno representaba 4% del PIB, los aportes al FIEM (-1.8% del PIB) y la amortización de deuda externa (-1.6% del PIB) contribuían a obtener un financiamiento negativo de -2.3% del PIB. Durante los tres años siguientes las amortizaciones fueron parcialmente compensadas con retiros del FIEM, que dejó de figurar en las cuentas del GCP desde 2004.

En 2009, el déficit financiero fue el mayor del periodo, alcanzando 5.1% del PIB. Entonces, 72.5% del déficit fue cubierto con desembolsos provenientes del sistema financiero distinto del BCV. El resto con bonos colocados en el exterior, principalmente.

f. *Relación con el SPR*

La relación entre los ingresos del GCP y los del SPR se incrementó desde 61.6% en 2000 a 87.0% en 2009. Ello recoge el comportamiento del Superávit Operativo de PDVSA, la partida de ingresos de mayor peso para el SPR, y su relación con los ingresos tributarios que el GCP recauda incluso de PDVSA y otras empresas que componen el SPR.

El superávit operativo de PDVSA se incrementó de 12.5% del PIB en 2001 a cerca de 17% entre 2003 y 2005, cuando comenzó a caer, llegando a 4.4% del PIB en 2009. Gracias a utilidades, dividendos, comisiones y otras partidas, los ingresos no tributarios del SPR superaron el nivel de 25% del PIB entre 2005 y 2006, cayendo rápidamente hasta 12.5% del PIB tres años después. En cambio, los ingresos tributarios del GCP, siempre superiores a los del SPR, crecieron desde 11.5% del PIB en 2002 hasta 16.1% en 2007, cayendo hasta 13.5% en 2009. La caída de los ingresos no tributarios del SPR comenzó antes y fue más rápida que la de los ingresos tributarios del GCP, reduciéndose la diferencia entre ambos.

En relación con el gasto, tanto el SPR como el GCP lo incrementaron entre 1999 y 2006, pasando de 26.1% a 38.9% del PIB el del primero y de 19.8% a 29.6% del PIB el del segundo. Luego, ambos pasaron hasta 26.7% y 33.0%, respectivamente. El gasto del GCP pasó de 74.4% del gasto del SPR en 1998 a 86.3% en 2003, se redujo hasta 72% en 2007 y volvió a incrementarse hasta 80.9%

en 2009. Es relevante mencionar que las transferencias a organismos públicos (corrientes y de capital) tuvieron una participación creciente dentro de ambos gastos entre 2002 y 2008, llegando la del GCP a 65.9% del total en 2007 y la del SPR a 55.5% en 2006. Las transferencias corrientes del GCP a organismos públicos, que superaban 20% las hechas por el SPR en 2003, cayeron hasta casi igualarlas entre 2004 y 2008. Las de capital se redujeron (en términos relativos) de 103.6% de las hechas por el SPR en 2003 a 65.4% en 2006, recuperándose hasta 99.7% en 2009. Lo que no fue cubierto por el GCP, lo fue —al menos parcialmente— utilizando el superávit operativo de PDVSA. Casos semejantes correspondieron, entre otras, a la Formación Bruta de Capital (que pasó de 33.0% en 2003 a 1.2% en 2009), compra de bienes y servicios (que cayó de 85.3% en 2002 a 53.1% en 2009) y transferencias corrientes al sector privado, que aunque habían caído a 18.3% en 2002, se recuperaron hasta 58.3% en 2006, cayendo nuevamente a 42.6% en 2009). El superávit operativo de PDVSA no fue suficiente, sin embargo, para garantizar el superávit financiero al SPR durante el periodo observado. Aunque sus resultados fueron mejores que los del GCP hasta 2006, logrando superávits financieros entre 1999 y 2000 y entre 2003 y 2005, luego sus déficits fueron crecientes. En 2009 alcanzó 8.2% del PIB, con el que se financió en el interior 5.6% del PIB.

La contribución de PDVSA en el gasto del SPR merece especial atención. En palabras del BCV (2008):

[...] en adición a las contribuciones que por ley debe realizar en forma de regalías, dividendos e impuesto sobre la renta, PDVSA ha venido participando de forma activa y significativa desde 2004 en el desarrollo social del país a través de aportes directos al gasto social (misiones y comunidades) e indirectos mediante el traspaso de recursos al FONDEN y la constitución de fideicomisos con entidades financieras gubernamentales de acuerdo con los lineamientos y estrategias establecidas por el Ejecutivo nacional.

Como puede observarse en el **Gráfico 13**, por estos conceptos la petrolera estatal realizó un gasto adicional al del GCP, que pasó de 20% en 2005 a 24% en 2007, y que cayó en 2008 a 19%. En 2006, cuando el gasto social de PDVSA alcanzó 6.5% del PIB, dedicó a misiones 2.2% del PIB y traspasó al FONDEN un equivalente a 3.7% del PIB.

La gestión financiera del FONDEN, aun habiendo recibido 46 mil 131.5 billones de dólares entre 2005 y 2008 (59.7% provenientes de PDVSA y 40.3% del BCV), no se registra en las cuentas del SPR. El BCV (2009: 171) reconoció que su “evaluación de la gestión fiscal es incompleta, por cuanto no toma en cuenta el gasto social de PDVSA y el gasto de inversión ejecutado por FONDEN”.

7.6 Dinero, inflación y remuneraciones a los asalariados

En Venezuela el gasto interno del ingreso petrolero causa expansión de los agregados monetarios, puesto que pone nuevos bolívares en circulación. Por ello, el creciente gasto interno de PDVSA y el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES) pasaron a tener una significativa incidencia monetaria desde 2003, superando incluso la del gasto fiscal. La base monetaria

Gráfico 13: Resultado financiero del GCP de Venezuela como proporción del PIB, 1997-2009

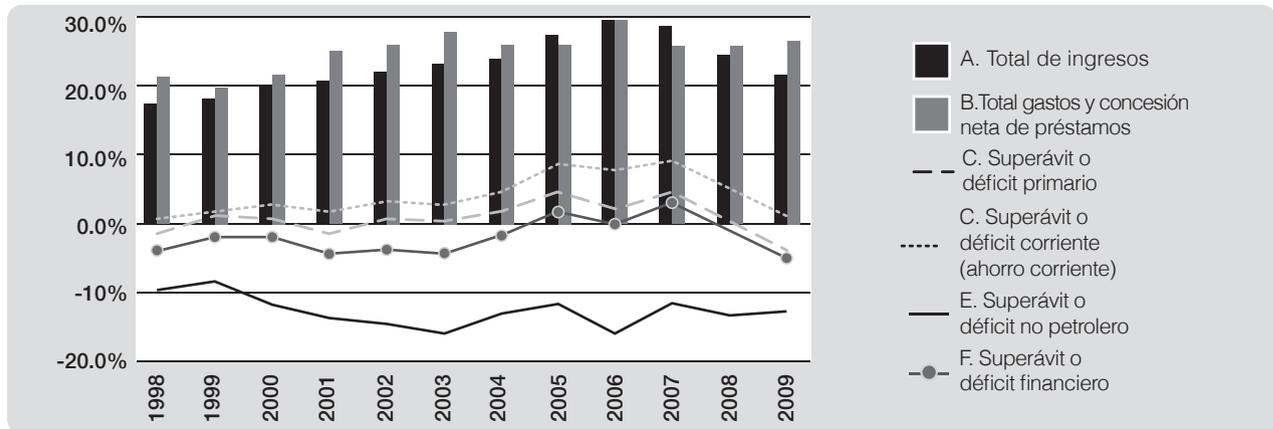
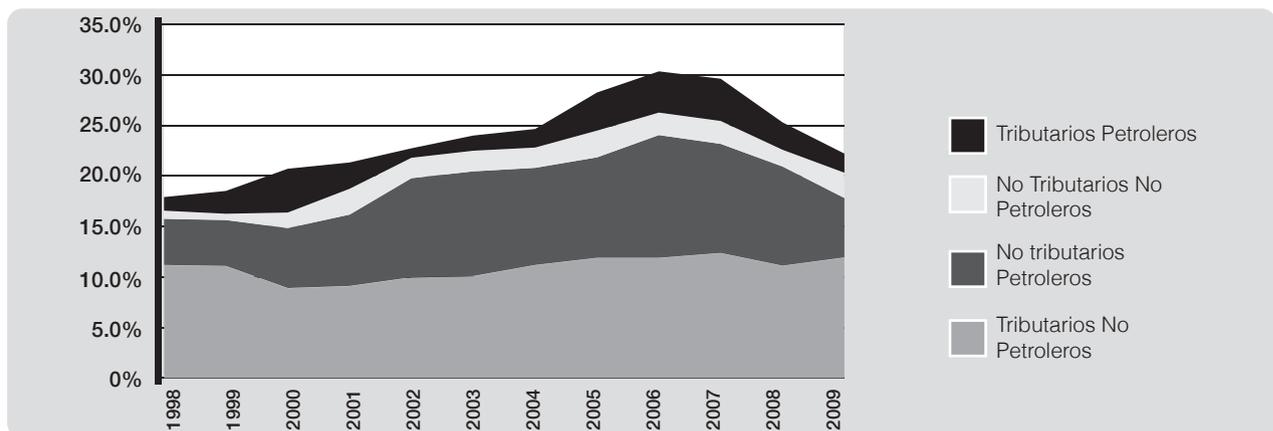


Gráfico 14: Ingresos del GCP de Venezuela como proporción del PIB, 1998-2009



nominal se incrementó 777.2% entre 2003 y 2009, quedando en evidencia la debilidad del bcv para contener su expansión. El único mecanismo contractivo efectivo durante el periodo, como puede observarse en el **Gráfico 14**, fue la venta de divisas, que entre 2004 y 2008 (años de la consolidación del control de cambios y el mayor precio del petróleo, respectivamente) se incrementó 221.1%.

El crecimiento de los agregados monetarios fue más rápido que el del PIB entre 2002 y 2009: la base monetaria pasó de 8.4% a 14.1% del PIB, y la liquidez monetaria (M2) de 23.0% a 33.6% del PIB. La caída en las tasas de expansión de los agregados monetarios —registrada desde el final de la crisis bancaria— se detuvo en 2001. En 2003 y 2004 la base monetaria nominal se incrementó 46.3%, llegando prácticamente a duplicarse en 2006. Estos números contribuyen a explicar que las tasas de inflación anuales se encontraran dentro de un rango con mínimo de 14.4% y máximo de 31.9%, a pesar del anclaje cambiario y los controles de precios instrumentados para abatirlas entre 2003 y 2009.

La inflación tuvo, sin embargo, un efecto desigual sobre los venezolanos. El IPC del Área Metropolitana de Caracas se incrementó entre el año base de 1997 y julio de 2010 en 1,395.6%, mientras que el correspondiente al Estrato I se incrementó 1,580.9% a causa del mayor peso de los alimentos en su canasta de bienes. Por otro lado, la capacidad de resistir los aumentos de precios no dependería únicamente de contar con la oportunidad de comprar bonos del gobierno y dólares en el mercado

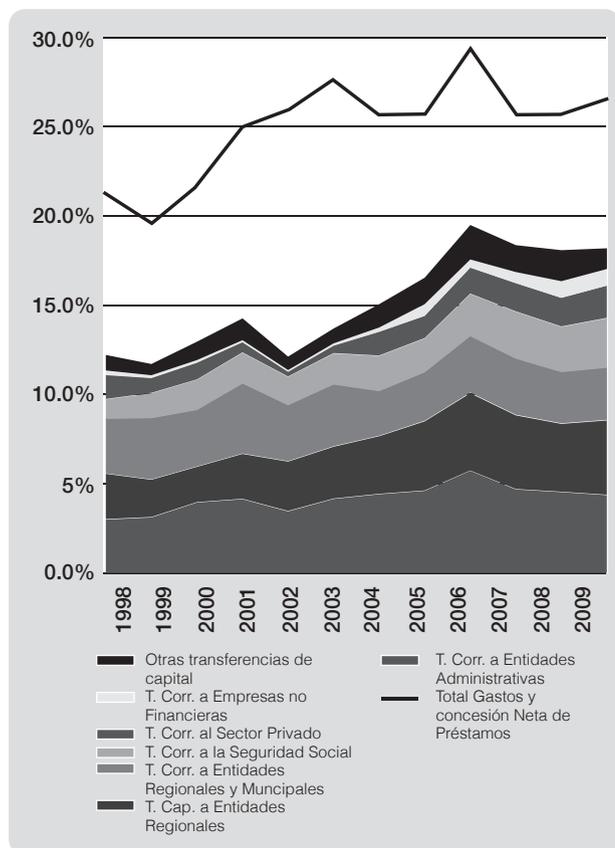
negro: para los asalariados del sector público las remuneraciones mejoraron en términos reales entre 2003 y 2007, quizás reflejando los crecientes ingresos petroleros de esos años. Sin embargo, además de la caída en los precios del crudo luego de la crisis de 2008, el poder de compra de las remuneraciones del gobierno se redujo por la expansión del sector y por la creciente inflación. Para los asalariados del sector privado formal, tal como se observa en el **Gráfico 15**, se deterioraron (véase **Gráfico 15**).

Durante el segundo semestre de 2004 (II-04), el valor real del índice de remuneraciones de asalariados del sector privado (IREP) fue superado por el del sector gobierno (IREG). El IREP había comenzado en 104 en el I-98, y se mantuvo creciendo hasta llegar a 120.1 en el III-01. Entre el I-99 y el II-01, el IREG había aumentado de valor (más rápido que el privado), pasando de 74.9 a 115.6. Luego de acelerarse la inflación, la caída del IREP fue menor que la del IREG: la primera paró en 84.2 en el IV-04, y la segunda en 74.0 en el III-03. La recuperación del IREP, sin embargo, fue la más lenta y sustancialmente menor: mejoró hasta alcanzar 90.7 en el I-06, mientras el IREG se incrementó hasta 115.0 en el IV-07. La caída posterior de ambas, hasta el II-10, ha sido notoria: el IREP llegó a 74.5, y el IREG a 91.0.

En el sector gobierno, algunas de las ocupaciones peor remuneradas mejoraron su poder de compra más que el promedio: trabajadores no calificados; técnicos y profesionales de nivel medio; trabajadores de los ser-



Gráfico 15: Transferencias corrientes y de capital del GCP como proporción del PIB, 1997-2009



vicios; vendedores de comercios y oficiales; operarios y artesanos de artes mecánicas y otros servicios. Éstas fueron las únicas que aún se mantenían sobre el nivel real de 1997 en el II-10. En el sector privado sólo las remuneraciones de oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y otros servicios se mantuvieron por encima del nivel real de 1997. Aunque las remuneraciones de trabajadores no calificados y empleados de oficina también mejoraron su poder de compra más que el resto de las ocupaciones del sector privado, no lograron alcanzar las del sector público. Los trabajadores no calificados del sector gobierno, por ejemplo, tenían en el II-10 un poder de compra 31.1% superior al de 1997, mientras los del privado lo habían perdido en 7.2%. Conviene aclarar que esto no necesariamente significa que los ingresos de estos trabajadores sean mayores en el sector gobierno que en el privado. Sólo que los primeros mejoraron y los segundos se deterioraron con respecto a su propio poder de compra de 1997.

En el sector gobierno los asalariados que vieron caer más el poder de compra de sus ingresos fueron los miembros del personal directivo de las empresas. Sus remuneraciones, quizás de las más altas en el país, adquirirían en el II-10 un 7.1% menos que en 1997. En el sector privado, el peor lugar lo ocuparon los trabajadores de los servicios y vendedores de comercios, que con ingresos mucho menores vieron caer su poder de compra en 40.6%. Es interesante considerar la situación de profesionales, científicos e intelectuales en ambos sectores. En el sector privado su IRE real ha caído de manera casi sostenida desde 101.3 en el I-03 hasta 68.3 en el II-10. En el gobierno el IRE real se elevó desde 73.1 en el IV-03 hasta 102.2 en el IV-07, cuando co-

menzó a caer hasta 81.6 en el II-10. Conviene insistir en que estas comparaciones no son entre las remuneraciones en bolívares en ambos sectores: no se informa en cuál las remuneraciones son mayores. Sólo sabemos que el deterioro sufrido por los ingresos en el sector privado ha sido mayor que en el gobierno en, al menos, los últimos dos años.

Con respecto a las remuneraciones del sector privado puede decirse algo más. Únicamente los asalariados de la construcción mantuvieron su poder de compra significativamente por encima del correspondiente a 1997: entre el I-03 y el III-07 el índice pasó de 115.9 a 184.9. A pesar de la posterior caída, en el II-10 fue de 123.5. Los asalariados en suministros de electricidad, gas y agua también tuvieron poder de compra superior al de 1997 entre el I-03 y el II-09, alcanzando el índice picos de 156.8 en el III-03 y 172.6 en el I-06. El resto de las actividades económicas han pagado remuneraciones con poder de compra menor al de 1997 desde que Enseñanza, a partir del IV-03, cayó por debajo del umbral.

7.7 Conclusiones

Al examinar las cifras del gasto social en Venezuela, el BCV (2009:183-184) ofrece buenas y malas noticias. Por un lado, celebra “la expresión básica de la intención del Gobierno de atender las necesidades de la población, en particular, la más desfavorecida y tradicionalmente excluida”, no sólo continuando la inversión en salud e infraestructura e incrementándola en educación y seguridad social, sino generando “un nuevo ordenamiento institucional del sistema de prestación de los servicios sociales, que ha permitido reestructurar el gasto público desde 2003 con la ejecución de las denominadas ‘*misiones sociales*’, como una forma de complementar la implementación de nuevos criterios para la promoción del desarrollo económico y social”. Por el otro, advierte que “la tendencia de crecimiento [del gasto social] sin un correlacionado incremento por parte de los ingresos, podría implicar la necesidad de un objetivo explícito de gestión fiscal social, para evitar resultados adversos sobre la promoción del crecimiento sostenible y la equidad” y recuerda que “todavía está pendiente el análisis de equidad y eficiencia de los diferentes componentes del gasto social”.

Aunque en 2008 la CEPAL hubiese colocado a Venezuela como el cuarto país en América Latina con mayor gasto social en términos del PIB durante el bienio 2005-2006, con 12.5% detrás de Uruguay (20.9%), Colombia (13.9%) y Brasil (13.4%), como informa el BCV (2009), hay motivos de preocupación. Así como el gasto social alcanzó, redondeando, 12% y 14% del PIB en 2005 y 2006, el déficit petrolero del GCP (déficit financiero menos ingresos petroleros) llegó a 12% y 16% del PIB, respectivamente.

La vulnerabilidad de la economía venezolana se hizo evidente una vez más, cuando cayó el precio del petróleo en 2009. No hubo sorpresas: la volatilidad del precio del petróleo y las consecuencias cambiarias y monetarias que derivan de su gasto interno fueron advertidas detalladamente antes de los últimos siete años de precios crecientes. García *et al.* (1997) y Riutort y Zambrano (1997), entre otros, hicieron oportunas recomendaciones. No parecen mejores las que se fundamentan en la deliberada reducción del sector privado



y en la instauración de una economía centralmente planificada, que fije sus cimientos sobre el gasto inmediato de los ingresos petroleros (Balza, 2009).

VIII LA DINÁMICA DEL EMPLEO

El empleo resulta vital como parte de la dinámica económica y social de un país. Velar por políticas que apunten a que el trabajo se convierta en el puente que comunica el bienestar social de la población y el crecimiento económico de un país, debería convertirse en uno de los principales propósitos del Estado. En vista de ello, en este apartado se aborda la subdimensión empleo, apuntando a tres aspectos fundamentales a considerar a la hora del diseño de políticas: el primero es dar cuenta del contingente de población al cual el mercado debe dar respuesta con la generación de nuevos empleos; el segundo, es dar a conocer las principales características de la estructura productiva del país; el tercero y último, es mostrar las condiciones laborales de los trabajadores, en particular, aquellas que den cuenta de una estructura productiva incapaz de proporcionar buenas condiciones de vida a los trabajadores.

8.1 La oferta de mano de obra

En Venezuela, en las últimas décadas, el porcentaje de personas mayores de 15 años de edad que están ocupadas o buscando empleo y que, por lo tanto, ejercen presión sobre el mercado laboral, es mayor a 50% y ha aumentado a más de 60% en los últimos 20 años. En otras palabras, más de la mitad de la población de 15 y más del país está trabajando o buscando empleo, lo que da cuenta del caudal del recurso humano con el que ha contado y cuenta actualmente el país. En términos absolutos, para 2009 este caudal asciende a 12.8 millones de personas (véase *Gráfico 16*).

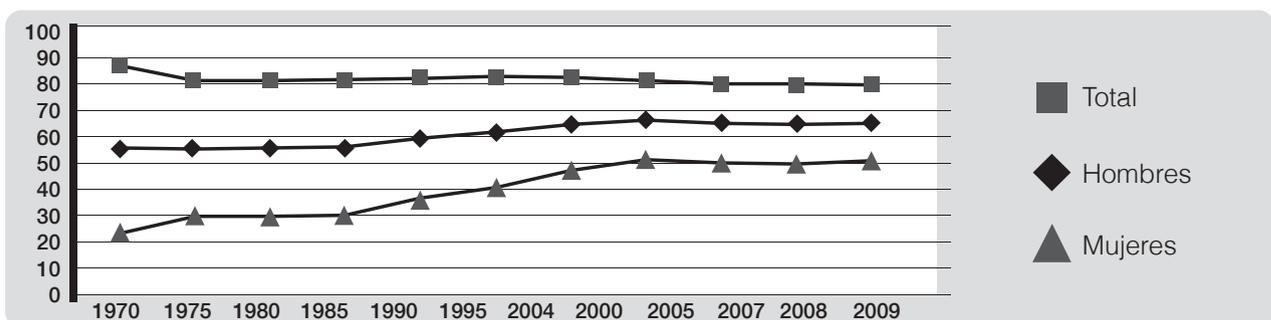
Es importante hacer una breve referencia a la tendencia del aumento de la tasa de participación, la cual resulta lógica si se toma en cuenta que ha habido un crecimiento del volumen de población en edad de trabajar como consecuencia del cambio demográfico que vive el país y cuya inercia se mantendrá en los años por venir. El país se encuentra en este momento viviendo una coyuntura demográfica llamada “Bono Demográfico”²²², el cual puede convertirse bien en una oportunidad o bien en una amenaza. Ello depende de que los encargados del diseño de políticas públicas tomen o no en consideración dicha coyuntura demográfica y sus implicaciones.

En términos absolutos la población joven crece hasta 2000 y mantiene el nivel hasta aproximadamente 2050 en alrededor de 8 millones de personas. El crecimiento de los adultos mayores comienza a evidenciarse a partir de 2010 y alcanzarán en 2050 los casi 7 millones. Por su parte, la población entre 15 y 64 años de edad tiene un fuerte incremento que va de 4 millones en 1961 a 18 millones en 2010 y alcanzará los 26.7 millones en 2050 (véase *Gráfico 17*).

En términos de políticas públicas y, por supuesto, de políticas de empleo esta información debería traducirse de inmediato en políticas del mercado de trabajo, que apunten al aprovechamiento productivo de la oferta de mano de obra disponible, lo cual a su vez permitirá el financiamiento, primero, de los servicios de educación y salud orientados a la población joven mejorando así las capacidades de las generaciones futuras; y, segundo, la conformación y mantenimiento de una infraestructura que permita la adecuada atención del adulto mayor, en vista del inexorable envejecimiento que la población venezolana vivirá en un futuro cercano.

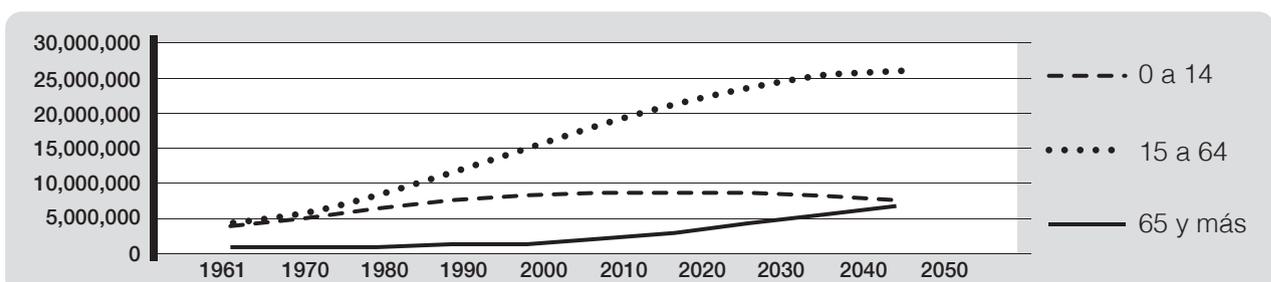
Uno de los elementos que determina el aprovechamiento de la oferta de mano de obra es su nivel

Gráfico 16: Tasa de participación de la población de 15 y más en la actividad económica por sexo, 1970-2009



ine. Encuesta de Hogares por Muestreo. Primeros semestres de cada año, y cálculos de G. Zúñiga.

Gráfico 17: Peso relativo de la población joven (0 a 14 años), en edad laboral (15 a 64 años) y adulto mayor (65 y más), respecto al total de población de Venezuela, 1961-2050



INE. PROYECCIONES DE POBLACIÓN Y CÁLCULOS DE G. ZÚÑIGA.