

Vulnerabilidad y descenso (2013-2015)

# El gasto público social durante la gestión de Maduro

Carlos Aponte Blank \*



INTERENLACES

El Gobierno quiere mantener el gasto público social en el alto nivel que lo caracterizó durante los años de bonanza petrolera, pero el modelo rentista-estatista en crisis lo impide. El gasto social real por habitante muestra un descenso moderado en 2013-14 y, luego, una caída severa a partir del 2015. Sin una reorientación efectiva de aquel modelo, no se avizora una recuperación relativamente pronta y sostenible de dicho gasto

Este artículo se centra en la revisión del gasto público social (GPS) durante el gobierno de Nicolás Maduro (2013-2015). Pero, ese análisis coyuntural se fortalece cuando se le enmarca y compara históricamente, aunque sea de manera genérica. Por eso conviene hacer una referencia al comportamiento del GPS durante las gestiones presidenciales de Chávez (1999-2012), administraciones que antecedieron al mandato de Maduro y con las que tiene una estrecha vinculación político-ideológica. En cuanto al GPS para 1999-2012 puede decirse, globalmente, que:

- Alcanzó los máximos niveles de toda la historia fiscal venezolana en las tres mediciones básicas que se usan acerca del gasto público: gasto real por habitante; como porcentaje del Producto Interno Bruto –PIB–; y como porcentaje del gasto público total. Resaltaron, en medio de algunas fluctuaciones, las elevadas erogaciones sociales de los años 2004-12 que corresponden a la etapa más intensa y favorable de la bonanza petrolera de inicios del siglo XXI (véase gráfico 1).
- Desde un punto de vista cualitativo, fue un gasto poco efectivo, con muy baja transparencia y con alta vulnerabilidad. Esta vulnerabilidad se debe a que no se instituyeron las fuentes y mecanismos para sostener a futuro el financiamiento del GPS mediante: fondos de ahorro; la expansión significativa de las inversiones en petróleo y derivados; y/o un proyecto viable para el crecimiento persistente de la producción nacional. La vulnerabilidad se manifestó en 2009-10 (véanse gráficos 1 y 2), ante la baja transitoria de los precios petroleros.
- Un fortalecido centralismo fiscal se expresó en el GPS de esos años de manera directa, debido al creciente peso del gasto del gobierno central (GC), y/o de modo indirecto, a través de gastos extra-presupuestarios administrados por instancias funcionalmente autónomas, pero política e institucionalmente dependientes del gobierno central como Pdvsa (y su gasto social

## Algunas definiciones básicas sobre gasto público social (gps)

La lectura de este artículo puede facilitarse al disponer de un glosario mínimo que ayude a la comprensión de algunos términos de uso frecuente en el estudio y clasificación del gasto público.

Gasto público social es el destinado al sector social del Estado e incluye los desembolsos hacia los siguientes sub-sectores: seguridad social, educación, salud, vivienda, desarrollo urbano y conexos, desarrollo social y participación, cultura y comunicación y ciencia y tecnología. Ese gasto se canaliza por *distintos niveles de gobierno*:

- Gasto público social del gobierno central (GSGC) es el realizado por la administración pública central, en el que destaca el peso fiscal del Ejecutivo nacional y sus ministerios.
  - Gasto público social del gobierno general (GSGG) agrupa al que realiza el GC junto con el de los llamados gobiernos territoriales, que son las gobernaciones y alcaldías.
  - Gasto público social del sector público restringido (GSSPR) agrupa al que efectúa el GG junto con el de instancias funcionalmente autónomas, entre las que destaca el gasto social directo de Pdvsa y el de los fondos para-fiscales (como Fonden y el Fondo Chino).
- Al restar el monto del GSGG con respecto al que alcanza el GSSPR puede obtenerse una aproximación al gasto social *extra-presupuestario*, que es un gasto que no proviene ni del presupuesto ni de los créditos adicionales aprobados por instancias legislativas.

El Sistema Integrado de Indicadores Sociales de Venezuela (Sisov) del Ministerio de Planificación proporcionó información sobre el GSSPR relativa a los años 2004 a 2012/13. Pero, a inicios del 2016 el Sisov fue

desactivado, esperemos que transitoriamente, y al menos por el momento dejó de generarse ese registro. Con ello *el GSGG pasa a ser el registro regular de mayor cobertura sobre el GPS venezolano que puede obtenerse desde el 2013* en fuentes oficiales, por lo que cobra un reforzado valor referencial para el estudio del gasto social a partir de los años de gestión de Maduro.

Finalmente, hay que puntualizar que existen tres *métodos principales de medición del GPS*:

- El gasto social real por habitante, puede considerarse como el más importante de todos estos métodos porque implica un cálculo directo del gasto que permite compararlo entre distintos años, eliminando el efecto de la inflación. Por ello las cifras que se comparan se estiman al valor real (constante) de un mismo año-base, que en el caso de este escrito será el 2007. Al dividir ese gasto entre el número cambiante de pobladores que tiene el país en cada año, se obtiene el gasto real *por habitante* lo que complementa la similitud de referentes básicos para una comparación apropiada.
- El gasto social como porcentaje del PIB, indica la porción de la riqueza nacional (expresada en el Producto Interno Bruto —PIB—) que una sociedad está dispuesta a destinar al GPS.
- El gasto social como porcentaje del gasto público total (GPT), muestra el peso e importancia fiscal dados al GPS. Siendo irrelevantes, los dos últimos métodos de medición son *indirectos* y sus cambios dependen mucho de las variaciones que sufran los indicadores a los que están asociados (PIB O GPT).

propio) y los fondos para-fiscales, entre los que destacan Fonden y el Fondo Chino.

Varias de las características del GPS 1999-2012 que hemos expuesto se mantienen —en lo fundamental— para 2013-2015 aunque mostrando redefiniciones, como en el caso del centralismo, y agravamientos, como con la opacidad/dificultad de seguimiento o con la vulnerabilidad. Pero, veremos en particular que el descenso del GPS durante la gestión de Maduro desembocó, en 2015, en una importante diferenciación con respecto al elevado gasto social previo.

### EL DESCENSO DEL GPS: MODERADO (2013-14) Y SEVERO (2015- ...)

En el gráfico 1 se expone la evolución del gasto social real por habitante entre 1999 y 2015 (calculado con base en el INPC 2007) para el go-

bierno central (GC), el gobierno general (GG) y el sector público restringido (SPR). Ello nos brinda una panorámica sobre lo expuesto al inicio de este artículo sobre el GPS entre 1999 y 2012 (*véanse* más detalles en Aponte: 2014 y 2015). También permite constatar que, como comentamos en el recuadro, a partir de 2014 deja de contarse con datos acerca del gasto social del sector público (GSSPR) sobre los que el Sisov informó para los años 2004-2012/13. Igualmente, en ese gráfico y —con más precisión numérica— en el gráfico 2, puede verse que tanto el GSGC como el GSGG muestran (hablando siempre en términos reales por habitante) una reducción moderada en 2013 y 2014 con respecto al elevado nivel que registraron esas erogaciones en 2012.

Recordemos que para 2013 y 2014 los precios del barril petrolero venezolano, aunque en declive desde su máximo valor anual de 2012

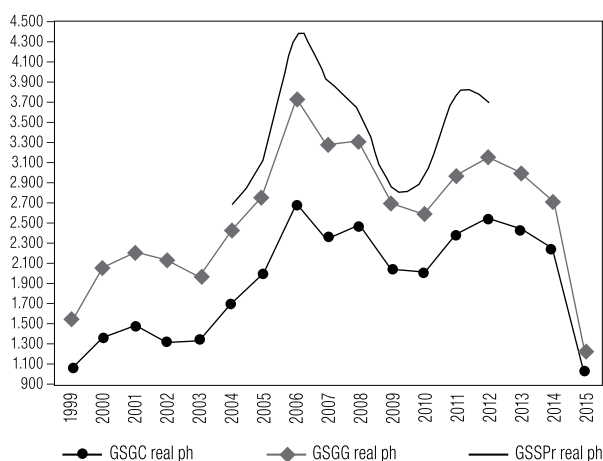
(103,42US\$), aún estaban altos (98,08US\$ en 2013 y 88,42 US\$ en 2014) lo que ayuda a explicar el cuantioso gasto social del GC y del GG que todavía se mantiene en esos años, a pesar de la muy deficitaria situación fiscal heredada, paradójicamente, dada la abundancia previa de ingresos petroleros. Así, los registros del GPS real por habitante de 2013-14 participan en el sobresaliente nivel de gasto de la fase de bonanza, cuyo auge comenzó en el 2004. Para confirmarlo puede verse, en el gráfico 2, que en 2014 el GPS real por habitante del GC y del GG es bastante superior al de varios de los años (como 2004 y 2009-2010) de la década precedente.

Pero por encima de las anteriores constataciones, lo que más llama la atención al revisar el gráfico 2 es que, *de acuerdo con los datos oficiales preliminares* de la Oficina Nacional de Presupuesto (Onapre), en el 2015 el gasto social real por habitante (en Bs. de 2007) retrocede muy drásticamente, en más de la mitad de su cuantía, con respecto al 2014: en el caso del GG pasa de Bs. 2.743 a 1.241 y en el del GC de Bs. 2.264 a 1.033, situándose en valores inferiores a los de los registros del año 2004 (Bs. 2.447 y 1.691, respectivamente) que son una especie de umbral simbólico del comienzo de la etapa estelar del gasto social durante las gestiones chavistas.

En relación a lo expuesto, debemos insistir en que los datos que muestran (gráfico 2) ese muy acentuado descenso del gasto real por habitante para el 2015 son registros *preliminares*. Por ello cabe advertir que –seguramente– esos datos provisionales del GPS de 2015 serán bastante menores a los registros *definitivos* (para ese mismo año) que ofrecerá la Onapre a finales del 2016, en la Exposición de Motivos del futuro Presupuesto. Pero, ¿en cuánto podría estar subestimando ese registro preliminar sobre el 2015 a lo que será su registro “final”? Para explorar esta pregunta contrastamos las cifras sobre el gasto social (desde el 2007 al 2014) que la Onapre registró preliminarmente para determinado año, comparándolas con lo que terminó siendo su registro definitivo al año siguiente. Y, para no excedernos en detalles, debemos destacar que nunca hubo entre esos años (2007-2014) una subestimación del registro definitivo del GS que llegara al 30 %, ni en el caso del gobierno central ni en el de las gobernaciones o alcaldías.

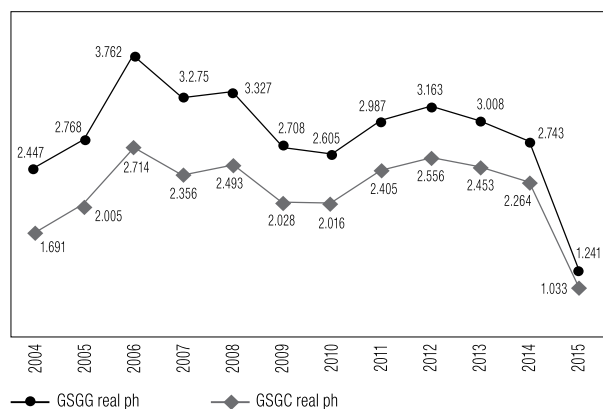
Así, *por más que se trate hasta ahora de registros preliminares, no parece haber razón para dudas mayores acerca de que se ha producido una caída muy severa del GS real por habitante en el 2015*. Se requeriría que la subestimación del registro preliminar (difundido por la Onapre) fuese de más de 60 % para el GSGC y de casi 100 % en el caso del GSGG para que el registro definitivo superara la cifra del 2004 y ya vimos que, entre 2007 y 2014, esa subestimación fue siempre menor al 30 %.

Gráfico 1. Gasto social real por habitante del gobierno central (gc), gobierno general (gg) y sector público restringido (spr) para 1999-2015: visión panorámica (en Bs. 2007: Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC))



Fuentes: GSGC y GSGG: Onapre. GSSPR: Sisov. INPC 2007: para 2007-2015, BCV; y, para 1999-2006, índice del INPC en Sisov. Población: INE (combinado con estimación de Celade para 1999). Cálculos propios.

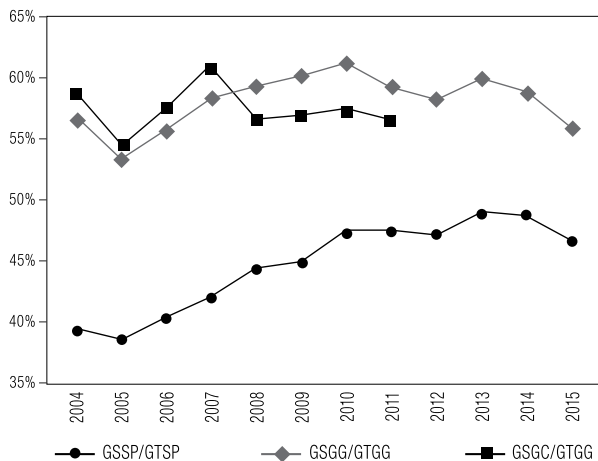
Gráfico 2. Gasto social real por habitante del gobierno central (GSGC) y del gobierno general (GSGG) para 2004-2015: visión detallada (en Bs. de 2007: INPC)



Fuentes: GSGC y GSGG: Onapre. INPC 2007: para 2007-2015, BCV; y, para 1999-2006, índice del INPC en Sisov. Población: INE. Cálculos propios.

En el complicado contexto económico-fiscal que está atravesando nuestro país, el descenso del gasto social real por habitante en el 2015, parece anunciar un deterioro mayor para los años subsiguientes, por lo que es probable que para el 2016/17 –en un escenario moderado– ese gasto pueda retroceder a valores cercanos a los de los años noventa, agravando una regresión socio-económica que no parece estar planteada hoy, con esa intensidad, en casi ningún otro país de América Latina.

**Gráfico 3. Gasto social como porcentaje del gasto total del sector público (2004-2011) y gasto social del GC y del GG como porcentaje del gasto total del GG (2004-2015)**



Fuentes: GSSP: Sisov. GTSP: Min. Finanzas. GSGG, GSGC y GTGG: Onapre.

### TENER UN GASTO SOCIAL ALTO NO ES SOLO ASUNTO DE VOLUNTAD

Podría pensarse que la caída del GS real por habitante del año 2015 en adelante es producto de una desatención fiscal hacia el sector social por parte del Gobierno. Pero, al revisar el porcentaje del gasto público que se destina a lo social (gráfico 3) vemos que no se trata de que el Gobierno haya perdido interés o disminuido su valoración hacia lo social puesto que –en medio de fluctuaciones menores– le sigue destinando en estos últimos años porcentajes parecidos del gasto público total (entre 55 y 60 %). Así mismo, aunque no disponemos de datos actualizados, tampoco el porcentaje que representa el gasto social en el PIB debe registrar disminuciones significativas.

La reducción básica del gasto social, que se expresa en su medición en términos reales por habitante expuesta en los gráficos 1 y 2, se debe a un modelo rentista-estatista en crisis que, además, está provocando una marcada disminución de los ingresos reales de los hogares y de los trabajadores venezolanos. Así, la expansión de la pobreza de ingresos y de la pobreza “multi-dimensional” (Cepal: 2015) se está combinando con la reducción del gasto público social en el proceso de deterioro de las condiciones de vida de la gran mayoría de la población.

### EL DESCENSO DEL GPS EN DIMENSIONES MÁS PARTICULARES

En *materia sub-sectorial* entre 2013 y 2015 casi todos los sub-sectores sociales referidos en el recuadro (con la parcial excepción del sub-sector de vivienda) tienen un comportamiento parecido al del GPS global en términos reales por

habitante. Es decir que muestran un descenso inicialmente leve (2013-14) y, luego, una caída sustancial en el 2015.

*El gasto social extra-presupuestario* brindó un aporte relevante entre 2004-2012, años en los que significó un promedio anual de un 12 % del total del GSSP. El gasto social directo de Pdvsa ha tenido un peso fundamental en esas erogaciones, en particular en las destinadas a varias de las misiones sociales (Aponte: 2015). Aunque ya no se cuenta con el Sisov, puede estimarse la trayectoria más reciente de este tipo de gasto con la información de Pdvsa (Varios años –VAa y VAb) que muestra la *sustancial reducción* que ha tenido su gasto directo desde el 2012, en general y en lo social, y ya se ha anticipado que ese aporte sufrió un recorte adicional en el 2015 (*El Nacional*; 06-03-2016).

Finalmente, estimamos que el *gasto social real por habitante de los gobiernos territoriales* (gubernaciones y alcaldías) podría haberse situado, para el 2015, en un valor inferior al que tenía para 1999 (que es el menor de los registros de este tipo de gasto desde ese año hasta hoy) por lo que, próximamente, podrían generarse mayores resistencias frente al avance que ha tenido el centralismo fiscal en los pasados lustros.

\*Sociólogo. Profesor-investigador del Cendes-ucv.

### REFERENCIAS

- APONTE BLANK, Carlos (2014): *La política social durante las gestiones presidenciales de Hugo Chávez (1999-2012)*. Caracas: Cendes (mimeo).
- \_\_\_\_\_. (2015): *Ascenso y vulnerabilidad del gasto público social durante las gestiones presidenciales de Hugo Chávez: 1999-2012*. Caracas: Cedice.
- CEPAL (2015): *Panorama social de América Latina 2014*. Santiago de Chile: Cepal.
- ONAPRE (VA-Varios años): *Exposición de motivos de la Ley de Presupuesto*. Caracas: Onapre.
- PDVSA (VAa-Varios años): *Estados financieros consolidados*. Caracas: Pdvsa.
- PDVSA (VAb-Varios años): *Informe de la gestión social y ambiental*. Caracas: Pdvsa.
- Información estadística de páginas web del BCV, INE, Sisov (desactivada) y Cepal/Celade (cepalstat).