

CAPITULO I: EL SECTOR PUBLICO EN LA ECONOMIA NACIONAL

a) El Sector Público y el P.T.B.

En términos generales puede decirse que la economía venezolana ha sido sometida a un violento proceso de estatización creciente, que se asentó de manera notable a partir de la nacionalización petrolera y del súbito aumento de los precios petroleros que acontecieron mediados y finales de la década de los setenta. En estos años el Estado se ha convertido no sólo en un consumidor relevante sino en el inversionista más importante y dinámico, así como el prácticamente único exportador y responsable de una parte considerable de las importaciones.

Tal y como se muestra en el cuadro N° I-1, el sector público pasó de tener una participación del 19% en el P.T.B. en 1968, que se mantiene más o menos constante en el lapso comprendido entre 1968-1975, a ser responsable en promedio, de cerca de la mitad del producto generado en el territorio en los últimos ocho años.

Un aspecto que debe resaltarse es que este incremento del peso del Estado en la economía nacional ha sido acompañado de una modificación del rol que el sector público desempeña. En efecto el Estado (1) ha dejado de jugar el mero papel de consumidor de bienes y

(1) En el contexto de este trabajo se utilizaron como sinónimos los términos Estado y Sector Público.

CUADRO I - I

PARTICIPACION DEL SECTOR PUBLICO EN EL PTB
 PERIODO: 1968-1983
 (porcentajes)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
PTB SECTOR PUBLICO	19.06	18.81	15.34	17.50	21.72	19.86	16.38	20.23	50.64	45.81	44.75	49.16	52.55	53.28	48.30	46.25
Consumo Final	19.53	19.20	19.57	21.28	21.11	21.43	22.16	22.07	22.81	22.28	20.25	20.10	20.60	20.99	18.94	18.39
Formacion de Capital	26.68	25.62	17.29	18.69	31.71	31.75	30.17	33.72	44.39	38.86	43.51	46.09	54.79	65.65	72.59	122.21
Exportaciones	1.21	1.47	1.50	1.57	2.05	1.58	1.04	4.39	95.33	95.04	94.09	95.82	96.62	97.42	95.53	95.13
Importaciones	9.46	8.54	10.54	10.82	12.27	15.45	14.31	20.30	28.47	32.60	30.24	28.74	28.68	28.66	33.80	45.11

FUENTE: B.C.V. Anuario de Cuentas Nacionales, 1968-1983
 Calculos Propios

servicios para transformarse en el mayor empresario, propietario creciente y responsable determinante del proceso de acumulación, fortaleciendo a la par su papel de generador del poder de compra externo y de utilizador del mismo (Ver gráfico I-1).

Una de las consecuencias inmediatas de la tendencia descrita es la de hacer depender progresivamente el ritmo de crecimiento de la economía en su totalidad de la forma como se comporte el sector público, mientras que el sector privado se transforma en una especie de anexo que depende cada vez más de la estructura del gasto público.

Esta modificación del rol del Estado en la economía nacional, consecuencia de la nacionalización petrolera y del enriquecimiento producido por la elevación de los precios de este producto, va a producir una reestructuración institucional a su interior, que si no de derecho si lo fue de hecho, aspecto éste que permitiría explicar, como se mencionará más adelante, el crecimiento de nuevas formas de organización pública que terminarán por atenuar la capacidad de control del propio Gobierno sobre sí mismo, y con ello la disciplina fiscal en el gasto tanto corriente como de inversión.

Este aspecto puede apreciarse con claridad en el Gráfico I-2, donde se puede observar las fuertes modificaciones en la estructura del P.T.B. del sector público producidas a partir de 1975, que modifican sensiblemente la composición tradicional que estaría expresada en los valores del período 1968 - 1975.

b) El Sub-sector Petrolero

Obviamente la incorporación de la explotación petrolera a la esfera pública produce un incremento cuantitativo en la importancia del Estado, pero es necesario destacar la evolución que este mismo sub-sector ha

Gráfico I-1

PARTICIPACION DEL S. PUBLICO EN EL PTE

PERIODO: 1968-1983

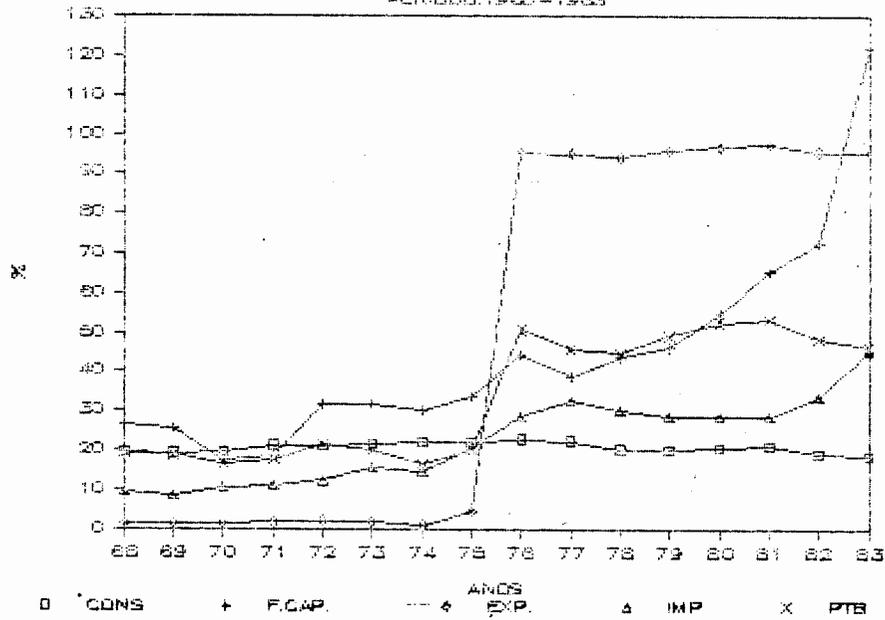
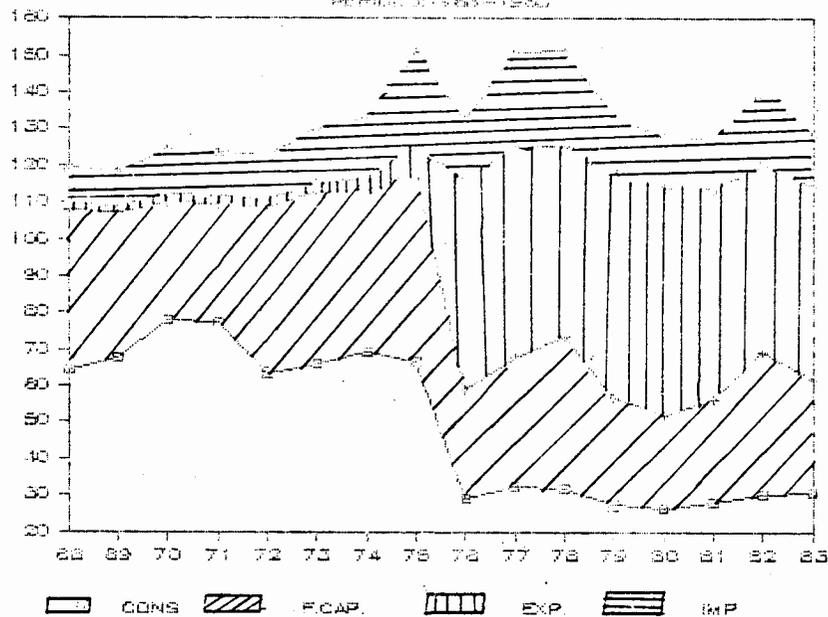


Gráfico I-2

ESTRUCTURA DEL PTE PUBLICO

PERIODO: 1968-1983



tenido sobre la economía nacional.

En su globalidad la participación relativa del sector petrolero se ha mantenido alrededor de un 26% sobre el P.T.B. total, exceptuando el año 1974 en el que alcanzó un 41,2% por la subida de los precios de exportación; sin embargo, al detallar por componentes del producto podemos notar que se ha producido una creciente participación del subsector en la formación bruta de capital y en las importaciones, sobre todo a partir de 1978, a pesar de que la producción de crudos no ha experimentado en su conjunto sensibles modificaciones. Esto está asociado por supuesto, a las inversiones que se han realizado en el área de refinación, así como en la exploración de nuevos espacios.

Desde el punto de vista de la significación del sub-sector en el contexto de las exportaciones su participación en el período analizado se ha mantenido alrededor del 89% en promedio (Ver cuadro I-2), y podría decirse que en general se ha incrementado la dependencia de nuestra balanza comercial del sector petrolero, al menos desde 1974 en adelante, es decir, que se ha reafirmado nuestro carácter de país mono exportador.

c) El Sector Público No Petrolero

El efecto que el petróleo va a tener sobre la significación del sector público en la economía, no está relacionado fundamentalmente con el hecho en sí de la nacionalización; como se comentó en la sección anterior, el P.T.B. del sector petrolero ha mantenido en general su significación relativa en todo el período aquí analizado. Mucho más importante que la nacionalización ha sido la evolución de los ingresos del sector público asociados al petróleo y adicionalmente al endeudamiento externo que han permitido multiplicar en forma extraor

CUADRO 1-2

PARTICIPACION DEL PTB SECTOR PETROLERO
 SOBRE EL PTB TOTAL
 PERIODO: 1968-1983
 (porcentajes)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
PTB SECTOR PETROLERO	23.66	22.74	21.64	23.87	20.96	26.24	41.27	29.78	28.10	25.68	22.78	28.88	31.96	31.34	26.18	24.58
Formacion Bruta de Capital	8.40	11.93	8.80	8.58	4.35	5.04	9.96	4.55	3.28	3.79	5.86	10.84	14.70	22.15	27.90	33.67
Exportaciones	89.53	87.18	86.41	88.52	87.59	88.91	92.97	91.24	91.12	90.98	89.48	91.77	91.98	91.38	89.57	89.33
Importaciones	9.51	11.25	7.01	6.22	4.85	5.06	8.13	7.79	2.48	3.70	5.12	9.79	10.24	9.60	14.39	13.00

FUENTE: B.C.V. Anuario de Cuentas Nacionales, 1968-1983
 Calculos Propios

dinaria la capacidad de gasto sobre todo del Gobierno General (2), quien a través de transferencias, a su vez ha financiado el incremento significativo de los egresos de las empresas del Estado, sobre todo no petroleras.

Si se analiza la situación excluyendo al sector petrolero del análisis puede observarse como el sector público se ha tornado progresivamente en el eje fundamental del desenvolvimiento económico, mientras el sector privado ha perdido su capacidad expansiva del producto. Las cifras contenidas en los cuadros I-3 y I-4 permiten visualizar como en el sub-período comprendido entre 1968 y 1974, caracterizado por un alto crecimiento, que en promedio alcanzó la tasa de casi 7% en lo que a las actividades internas se refiere, el dinamismo del sector privado fue mayor que el del sector público, producto entre otras cosas, de la implementación de la política de sustitución de importaciones y del papel que el Estado desempeñó, caracterizado más por su función redistributiva y administrativa a diferencia del rol empresarial y de inversionista que va a jugar posteriormente.

Durante el sub-período 1975 - 1978, en el que se va a alcanzar una alta tasa de crecimiento en las actividades internas, a pesar de que tanto el sector público como el privado crecen en promedio por encima del sub-período anterior, es el primero el que evolucionará con una rapidez inusitada de casi 10% promedio anual, crecimiento que como veremos más adelante se produce a costa de su rol tradicional pasando a desempeñar actividades que tradicionalmente hubieran estado reservadas al sector privado. Puede decirse que es en este sub-período que se produce una conversión estructural en la economía venezolana en cuanto a la función de agente económico determinante

(2) El sector público se clasifica en dos grandes sub-sectores: Gobierno General y las Empresas del Estado.

CUADRO I-3

TASAS DE CRECIMIENTO REAL
PERIODO: 1968-1983
(a precios de 1968)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
PIB TOTAL		4.00	7.69	3.70	3.73	6.48	5.34	5.49	8.96	6.68	2.76	0.44	-2.29	0.04	0.67	-3.81
Publico		6.76	3.27	9.06	8.21	7.37	8.11	17.55	77.92	3.22	-1.33	8.42	1.91	1.07	1.37	-1.28
Privado		3.55	8.43	2.83	2.96	6.32	4.83	3.23	-5.74	8.08	4.33	-2.47	-3.99	-0.40	0.36	-4.93
PTB TOTAL NO PETROLERO		5.59	8.46	6.20	7.08	6.54	9.01	10.54	10.00	7.77	3.23	-0.24	-1.82	0.44	1.45	-3.74
Publico		5.71	2.17	8.92	8.01	6.49	9.02	19.62	14.68	6.55	-1.14	9.13	6.33	3.31	5.00	-0.02
Privado		5.56	9.88	5.62	6.87	6.55	9.01	8.55	8.87	8.08	4.33	-2.47	-3.99	-0.40	0.36	-4.93

(1) No incluye derechos de importacion

FUENTE: BCV, Anuario de Cuentas Nacionales 1968-1982

BCV, Anuario de Cuentas Nacionales 1983

Calculos Propios

CUADRO I-4

TASA DE CRECIMIENTO REAL PROMEDIO EN EL PERIODO
PTB NO PETROLERO
(porcentaje)

	Periodo 1968-1974	Periodo 1975-1979	Periodo 1979-1983
PTB total no petrolero	7.15	7.82	-0.78
PTB sector publico no petrolero	6.72	9.93	4.75
PTB sector privado no petrolero	7.25	7.46	-2.28

FUENTE: BCV, Anuario de Cuentas Nacionales, 1968-1983

Calculos Propios

que el Estado va a desempeñar en adelante.

En los años comprendidos entre 1979 y 1983, como es sabido la economía venezolana entra en una fase de creciente deterioro en lo que a las actividades internas se refiere, producto de las repercusiones negativas del acontecer petrolero mundial y/o de la aplicación de políticas económicas restrictivas. Lo relevante, a nuestro efectos, de esta fase es no sólo la caída experimentada en la evolución de las actividades internas, cercana al 1% en promedio anual, sino también el hecho de mostrar como el sector público ha operado como agente catalizador absorbiendo, aunque no en su totalidad, el decrecimiento consecutivo que ha experimentado el sector privado quien, en términos reales, se retrotrae en 1983, prácticamente, a los niveles alcanzados en 1976 (Ver cuadro I-5).

Este decrecimiento del sector privado que en el sub-período 1979 - 1983, alcanza una caída promedio anual de casi 2,3% genera a su vez un mayor grado de estatización, ya que de una participación que el sector público tenía en la generación total del producto en 1978 de 19,22%, pasa en 1983 a 25,17% es decir, incrementa su significación en más de un 30% (Ver cuadro I-6). Tal y como se muestra en los cuadros citados, en el período bajo análisis el Estado pasa progresivamente a ser el responsable del crecimiento del producto al punto de contrarrestar los efectos regresivos de la caída del P.T.B. del sector privado.

Como puede concluirse, el Estado no sólo incrementó su significación en el sub-período del boom petrolero sino que ésta siguió aumentando con mayor impulso en la fase más crítica por la que ha pasado la economía del país en los últimos años. Esto puede corroborarse si se observa como ha cambiado la significación del sector público en los diferentes componentes del P.T.B. de las actividades no petroleras (Ver cuadro I-7), según la cual desde 1975 en adelante tanto

CUADRO 1-5

PTB TOTAL, PUBLICO Y PRIVADO (1)
 PERIODO: 1968-1983
 (a precios de 1968)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
PTB TOTAL	43862	45616	49122	50979	52837	56261	59263	62516	69117	72649	74672	74958	73220	77309	77798	70983
Publico	5182	6606	6322	7430	8051	8644	9345	10985	19545	20174	19906	21593	21996	22031	20535	22048
Privado	37674	39010	42800	43449	44786	47617	49918	51531	49572	52475	54766	53465	51224	55278	57263	48935
PTB TOTAL NO PETROLERO	33136	34987	37946	40298	43150	45973	50116	53396	60939	63572	67793	67632	66401	66695	67661	65132
Publico	6111	6460	6600	7189	7745	8269	9015	10784	12367	13177	13627	14217	15117	15417	16398	16798
Privado	27025	28527	31346	33109	35405	37704	41101	44614	48572	50495	54166	53415	51284	51278	51263	48334

(1) No incluye derechos de importación

Fuente: BCV, Anuario de Series Estadísticas 1968-1982
 BCV, Anuario de Series Estadísticas 1983

CUADRO 1-6

PARTICIPACION EN EL PTB REAL (1)
 PERIODO: 1968-1983
 (a precios de 1968)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
PTB TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Publico	14.11	14.48	13.89	14.61	15.24	15.36	15.77	17.57	28.69	27.76	26.66	28.78	30.02	30.33	30.54	31.34
Privado	85.89	85.52	86.11	85.39	84.76	84.64	84.23	82.43	71.31	72.24	73.34	71.22	69.98	69.67	69.46	68.66
PTB TOTAL NO PETROLERO	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Publico	18.44	18.46	17.39	17.84	18.00	17.99	17.99	19.47	20.29	20.06	19.22	21.02	22.77	23.42	24.24	25.17
Privado	81.56	81.54	82.61	82.16	82.00	82.01	82.01	80.53	79.71	79.94	80.78	78.98	77.23	76.58	75.76	74.83

(1) No incluye derechos de importación

Fuente: BCV, Anuario de Series Estadísticas 1968-1982
 BCV, Anuario de Series Estadísticas 1983
 Calculos Propios

CUADRO 1-7
 PARTICIPACION RELATIVA PROMEDIO DEL SECTOR PUBLICO
 EN EL PTB NO PETROLERO
 PERIODO: 1968-1983
 (porcentajes)

	Periodo 1968-1974	Periodo 1975-1978	Periodo 1979-1983
Consumo Final	20.61	21.85	19.8
Formacion de Capital	28.24	38.57	55.7
Exportaciones	13.77	46.6	58.53
Importaciones	12.53	26.29	24.44

FUENTE: Calculos propios

en la formación de capital, como en las exportaciones e importaciones el Estado ha aumentado sensiblemente su importancia incrementándose en 97%, 325% y 95% respectivamente. el peso de este sector en el total; incremento experimentado sobre todo a partir de la caída del precio petrolero. Tan sólo en lo que se refiere a la significación, en cuanto consumidor ha mantenido más o menos su importancia relativa, esto último es importante, ya que anuncia una de las características centrales de este proceso de estatización cuál es la reestructuración al interior del sector público conjuntamente con su creciente participación en el área productiva, tanto de bienes como de servicios.

d) El Sector Público y la Demanda

Hasta ahora el análisis se ha circunscrito al P.T.B., sin embargo, es posible observar con mayor claridad y magnitud el proceso que aquí tratamos de dilucidar si se evalúa el papel del sector público no sólo en la demanda agregada, sino también en la demanda efectiva total.

En el cuadro N° I-8 se muestra la evolución de la participación relativa del sector público sobre la Demanda Agregada Interna, (DAI), la Demanda Efectiva Total (DET) y la Demanda Efectiva Interna (DEI) (3). En lo que se refiere a la Demanda Agregada Interna el sector público incrementó su significación en el período analizado en un 46% si se compara al año 1983 con 1968. Este incremento se acentúa

(3) Aquí se entiende por:

- Demanda Agregada Interna: el valor de los bienes y servicios nacionales e importados destinados tanto al consumo como a la formación bruta de capital.
- Demanda Efectiva Total: el valor del total de bienes y servicios nacionales e importados que fueron destinados a los usos finales e intermedios.
- Demanda Efectiva Interna: el valor de los bienes y servicios de carácter nacional que fueron destinados a los usos finales e intermedios.

CUADRO I-8

ESTRUCTURA DE LA DEMANDA AGREGADA INTERNA
Y DE LA DEMANDA EFECTIVA
PERIODO: 1968-1983
(porcentajes)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
DEMANDA AGREGADA INTERNA	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
PUBLICA	21.90	21.15	18.85	20.45	24.53	24.71	24.71	25.98	30.35	29.67	29.05	28.48	26.66	31.86	32.41	32.08
PRIVADA	78.10	78.85	81.15	79.55	75.47	75.29	75.29	74.02	69.65	71.33	70.95	71.52	73.34	68.14	67.59	67.92
DEMANDA EFECTIVA TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
PUBLICA	17.44	16.79	15.64	16.54	18.62	18.69	19.60	21.13	29.04	27.96	27.40	27.24	27.00	29.94	30.04	28.79
PRIVADA	82.56	83.21	84.36	83.46	81.38	81.31	80.40	78.87	70.96	72.04	72.60	72.76	73.00	70.06	69.96	71.21
DEMANDA EFECTIVA INTERNA	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
PUBLICA	18.60	17.97	16.32	17.33	19.51	19.14	20.47	21.29	29.15	26.83	26.70	26.94	26.67	30.17	29.31	27.15
PRIVADA	81.40	82.03	83.68	82.67	80.49	80.86	79.53	78.71	70.85	73.17	73.30	73.06	73.33	69.83	70.69	72.85

FUENTE: B.C.V. Anuario de Cuentas Nacionales 1968-1982
B.C.V. Anuario de Cuentas Nacionales 1983
Cálculos propios

básicamente a partir de 1976 y alcanza sus niveles más elevados en el sub-período crítico entre 1981 y 1983. Sin embargo, es necesario distinguir que el peso del sector público como consumidor no varía en forma relevante, manteniéndose alrededor del 14,3% en promedio en el lapso de los 16 años analizados; situación radicalmente distinta a lo que acontece en la significación de este sector como demandante de bienes y servicios para la acumulación de capital, tanto productivo como de infraestructura y equipamiento social, rubro en el cual pasa de una significación relativa de 8,83% en 1968 a 18,22% en 1982 y 16,12% en 1983, es decir, casi duplicando su peso (Ver cuadro I-9 y gráfico I-3).

Situación similar acontece si se tiene en cuenta, ya no la Demanda Agregada Interna, sino el total demandado, es decir, la Demanda Efectiva que considera no sólo el uso de bienes y servicios finales sino también los de carácter intermedio.

Para el caso de la Demanda Efectiva Interna, la situación que se muestra es un poco diferente, ya que si bien se incrementa también la participación pública, ésta no evidencia una evolución intensa. Esto se debe a que una parte significativa de la Demanda Efectiva tiene un carácter importado, hecho que deriva de la naturaleza de las inversiones públicas, sobre todo las de carácter productivo, e incluso de una política deliberada de provocar fugas al multiplicador del gasto público por los temores inflacionarios que se asociaban a éste.

Tal y como se puede observar en el cuadro I-10, el peso de las importaciones del sector público sobre la Demanda Agregada Pública se elevó de una forma extraordinaria llegando algunos años, 1977 y 1978, a representar más de cuatro veces la significación relativa que éstas tenían en 1968. En promedio, puede decirse que la elasticidad importaciones de la Demanda Agregada Interna Pública fue muy elevada

CUADRO I-9

PARTICIPACION DEL SECTOR PUBLICO
EN LA DEMANDA AGREGADA INTERNA
PERIODO: 1968-1983
(porcentajes)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Demanda Agregada Interna Publica	21.90	21.15	18.85	20.45	24.53	24.71	24.71	25.98	30.35	28.67	29.05	28.48	26.66	31.86	32.41	32.08
Consumo Final Publico	13.07	13.38	13.36	14.49	14.29	14.42	15.11	14.67	14.85	13.69	12.58	13.62	15.73	15.88	14.19	15.97
Formacion de Capital publico total	8.83	7.77	5.48	5.97	10.24	10.29	9.60	11.31	15.49	14.98	16.47	14.85	10.93	15.99	18.22	16.12

FUENTE: B.C.V. Anuario de Cuentas Nacionales, 1968-1983
Calculos Propios

CUADRO I-10

RELACION IMPORTACIONES DEL SECTOR PUBLICO
CON RESPECTO A LA DEMANDA AGREGADA
INTERNA DEL SECTOR PUBLICO
PERIODO: 1968-1983
(porcentajes)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Import.S.Publico /DAI sector publico	9.1	8.5	11.1	10.8	10.4	13.4	14.4	21.5	27.6	37.6	34.9	29.7	31.1	24.4	29.2	23.1

CUADRO I-11

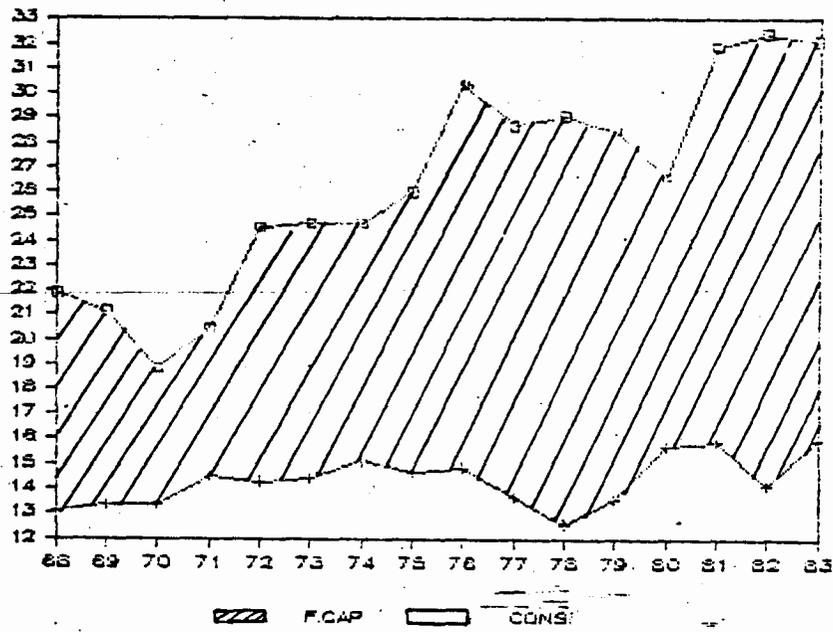
RELACION IMPORTACIONES DEL SECTOR PRIVADO
CON RESPECTO A LA DEMANDA AGREGADA
INTERNA DEL SECTOR PRIVADO
PERIODO: 1968-1983
(porcentajes)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Import. S.privado /DAI s.privado	24.3	24.4	21.9	22.9	24.3	24.1	28.4	29.6	30.2	31.3	33	29.4	28.1	28.5	27.4	13.3

FUENTE: Calculos propios

Gráfico I-3

EL S.PUBLICO Y LA D.A.I.



llegando a alcanzar un nivel superior a 2 entre 1971 y 1983, si se excluye el año anormal de 1979.

Este peso creciente de la demanda por importaciones sobre la demanda del Estado caracteriza una situación en la cual el efecto de inducción sobre el sector privado que genera el gasto público se reduce significativamente afectando negativamente, por tanto, el multiplicador de la política fiscal. Esta tendencia se debe haber pronunciado, a su vez, si se considera el hecho del incremento que también el componente importado tiene en la demanda del sector privado, tal y como se muestra en el cuadro I-11, sobre todo en los años comprendidos entre 1974 y 1982, ya que en 1983 la vigencia del control de cambios, naturalmente produjo una radical transformación en la relación entre la Demanda Agregada y las importaciones.

Esta posible disminución en el multiplicador de la política fiscal no sólo está asociada al crecimiento de la inversión pública como consecuencia de proyectos con un elevado componente importado, si no también a las decisiones que se tomaron en materia de política monetaria y arancelaria, sobre todo después de 1979, y a la existencia de un posible tipo de cambio con tendencia a la sobrevaluación y una gran apertura del sistema financiero internacional que facilita aún más las adquisiciones externas.

Por otro lado, hay que hacer notar que la disminución de la propensión a importar por parte del sector privado, consecuencia del control de cambios, no necesariamente redundará en un incremento del multiplicador de la política fiscal, ya que a la par el factor desconfianza y las expectativas inflacionarias, así como la evolución de la política monetaria contrarrestan, como creemos que ha sucedido, los posibles efectos positivos del control de cambios en lo que a las fugas del multiplicador se refiere.

e) El Sector Público y los Sectores Productivos

Si se analiza la evolución de la participación del Estado en los diversos sub-sectores productivos de bienes y servicios, la conclusión en torno al progresivo control por parte del sector público de los factores de producción, no puede ser más definitiva.

Tal y como se muestra en el cuadro I-12, si se excluye el sub-sector de comercios, restaurantes, hoteles y la construcción, prácticamente en todos los demás se ha incrementado considerablemente el grado de estatización, pasando en varios casos a ser virtualmente un monopolizador (petróleo, gas, hierro, refinación del petróleo), sub-sectores que se agregaron a los monopolios tradicionales en el caso del suministro de agua y comunicaciones; proceso que fue consecuencia directa del proceso nacionalizador de las industrias básicas.

Resulta significativo, además, el violento crecimiento que el sector público ha tenido en los casos de la manufactura, la generación eléctrica y el sistema financiero.

En el caso de la generación eléctrica, entre 1968 y 1983 la participación pública creció en un 74%, al pasar de una significación relativa en el producto de casi 40% a casi 70%. Este proceso se desarrolla fundamentalmente a partir de 1977 con la implementación de los grandes programas de generación de energía eléctrica de Planta Centro y Gurí, así como las inversiones crecientes que se producen en las empresas del Estado encargadas del suministro y extensión de la red de distribución urbana y rural. Es de resaltar además el crecimiento que el sector público experimento en el sub-sector en los dos últimos años del período analizado producto no sólo de las inversiones públicas sino también del estancamiento y hasta decrecimiento que ha sufrido el sector privado en esta actividad, en la que

CUADRO I-12

PARTICIPACION DEL PTB PUBLICO SOBRE PTB TOTAL (1)
 PERIODO: 1968-1983
 (porcentajes)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Petroleo, Crudo y Gas natural	0.78	1.41	1.6	1.84	2.48	3.36	2.73	2.1	100	100	100	100	100	100	100	100
Mineria	4.06	2.72	2.03	2.61	2.39	0.8	1.08	76.99	68.89	57.54	43.48	43.46	47.31	53.92	46.48	49.91
Extraccion de hierro	0	0	0	0	0	0	0	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Extraccion de otros minerales	20.65	17.17	12.61	14.53	11.02	3.4	5.88	8.28	8.45	10.34	4.65	7.43	13.4	15.74	15.73	19.91
Industria	3.74	3.72	4.32	3.9	3.78	4.83	4.74	5.23	33.77	30.71	26.5	35.49	36.13	31.86	32	35.56
Manufacturera	4.86	4.58	5.24	4.77	4.9	6.64	6.31	5.86	7.46	4.97	6.17	5.57	7.73	6.45	9.94	13.89
Refinacion de Petroleo	0.43	0.52	1.36	1.46	1.35	1.58	2.8	3.54	100	100	100	100	100	100	100	100
Electricidad y Agua	50.87	51.15	47.1	47.23	46.89	46.69	46.19	50.18	52.53	67.09	68.41	67.75	66.3	67.84	73.27	73.93
Electricidad	39.96	43.34	39.68	40.88	41.33	41.21	41.26	46.78	48.67	64.36	66.53	64.37	64.36	64.65	68.94	69.57
Suministro de agua	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Construccion	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Comercio, restaurant y hoteles	(-)	(-)	0.73	0.39	0.27	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Comercio	(-)	(-)	0.8	0.43	0.3	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Restaurant y hoteles	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	0.57	*	*	*	0.06	*	*	*	*	*
Transporte, almacenamiento y comuni.	15.54	15.76	15.02	15.37	15.06	15.39	15.78	16.45	15.4	14.92	15	15.12	13.12	14.49	16.15	17.7
Transporte	8.98	8.58	8.02	7.55	6.92	6.87	7.89	8.52	8.66	8.34	9.79	9.29	7.37	7.45	7.51	6.84
Almacenamiento	80.95	79.17	73.68	65.22	55	31.25	71.43	45.28	36.76	38.27	44.66	43.52	51.96	70.64	75.38	15.5
Comunicaciones	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas	2.28	2.34	1.76	1.58	3.35	4.41	11.68	17.66	18.42	24.28	22.51	19.66	18.45	20	13.59	16.55
Establecimientos financieros	16.44	16.62	13	11.63	20.25	23.29	46.19	51.74	50.51	57.37	54.66	51.6	54.23	56.16	42.73	50.73
Bienes Inmuebles	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.12	0.24	0.17	0.32	0.33	0.66
Servicios comunales, sociales y personales	3.13	2.68	2.85	2.61	2.38	4.09	4.3	6.19	5.79	6	5.61	6.53	7.47	7.42	6.16	4.85
Productores de servicios de las Administraciones publicas	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
PTB PUBLICO TOTAL	14.11	14.65	14.88	15.11	15.82	14.99	15.92	15.25	43.25	41.11	36.81	42.25	44.73	43.59	39.81	38.14

(-) No se dispone de dato

* PTB negativo

(1) No incluye derechos de importacion

FUENTE: B.C.V. Anuario de Cuentas Nacionales 1968-1982.

B.C.V. Anuario de Cuentas Nacionales 1983

Calculos propios

este último era mayoritario hasta 1976.

En cuanto al sector financiero el crecimiento de la importancia del Estado ha sido más importante; en el sub-período 1968 - 1973 el sector público generó en promedio cerca del 17% del P.T.B. del sector, para 1983 concentraba cerca del 51%, después de haber alcanzado niveles más altos entre 1977 y 1981 (Ver cuadro I-12). Esto implica un crecimiento mayor al 200% en el subsector, evolución que es el reflejo de los efectos del súbito crecimiento de la riqueza petrolera, el crecimiento inusitado del endeudamiento público, y últimamente el paso progresivo de entidades financieras privadas a la esfera pública como mecanismo de enfrentamiento de la creciente crisis que afecta al sistema financiero nacional.

Con respecto a la industria manufacturera, excluida la refinación petrolera, el sector público pasó de significar un escaso 4,86% en 1968 a generar casi el 14% del producto, es decir casi tres veces más. Si se desagrega un poco más este sub-sector, se puede identificar la misma tendencia ya descrita a nivel general. En efecto, las cifras contenidas en el cuadro I-13 revelan que a excepción de la fabricación de productos alimenticios, en todos los demás casos la producción se estatiza en forma creciente. Para 1983 en tres de las seis ramas en las que se ha dividido el sub-sector, el Estado proveía más de la mitad del producto, en oposición a la situación en 1968 en la cual sólo en la industria básica de hierro y acero el sector público era mayoritario (Ver cuadro I-13). Es interesante hacer notar como en casi todos los casos durante los años 1982 y 1983 el proceso de estatización se acrecienta a pesar que la inversión pública en este sub-sector se reduce bruscamente, pasando de un nivel de 1.200 millones de bolívares a precios de 1968 a unos 550 millones de bolívares en promedio entre 1982 y 1983, lo que es un indicador de la fuerte reducción que debe haber sufrido el sector privado manufacturero.

CUADRO 1-13

PARTICIPACION PTP SECTOR PUBLICO SOBRE PTD TOTAL
INDUSTRIA MANUFACTURERA
PERIODO: 1963-1983
(porcentajes)

	1963	1964	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Fabricación de productos alimenticios	1.63	1.85	1.56	1.11	2.11	1.48	1.24	0.67	1.63	1.46	1.27	2.12	0.84	0.85	4.99	3.33
Fabricación de sustancias químicas industriales	25.29	(1)	20.15	9.9	10.98	(1)	17.34	(1)	(1)	(1)	(1)	6.76	35.26	45.93	30.18	55.75
Fabricación de otros productos químicos	0	0	0	0	0	0	0	0	(-)	(-)	1.14	0.22	1.59	1.57	2.77	6.3
Industrias básicas de hierro y acero	73.61	76.19	65.13	65.34	64.87	73.67	64.62	71.87	75.91	77.19	62.93	49.29	51.55	44.23	67.2	74.28
Industrias básicas de metales no ferrosos	29.03	53.85	69.09	54.91	62.3	62.86	66.23	70.76	120.7(2)	69	66.52	83.19	95.18	91.33	87.7	55.56
Construcción de material de transporte	1.26	1.61	1.56	5.88	1.22	3.31	3.08	5.49	7.51	2.67	2.84	4.54	5.72	2.15	3.19	4.4
TOTAL	4.86	4.58	5.24	4.77	6.5	6.04	6.31	5.81	7.45	4.97	6.17	5.57	7.72	6.45	9.94	13.39

(1) P.T.B. del sector público es negativo para ese año
(2) PTD manufacturero sector privado es negativo
(-): No existe el dato.

Fuente: BCV, Anuario de Cuentas Nacionales 1963-1982
BCV, Anuario de Cuentas Nacionales 1983

Un hecho que hay que resaltar por su extraordinaria relevancia es el que está asociado al papel que ha venido progresivamente desempeñando el Estado como motor por la vía de los entes financieros estatales.

La predominancia del Estado como inversionista, si bien es muy acentuada con posterioridad a 1976, es una característica de todo el período, y puede ser un buen indicador de una visión del desarrollo que ha prevalecido en nuestros estratos dirigentes según la cual el Estado debe tener un papel activo y decisivo en la dirección y provisión de los recursos productivos. Como muestran las cifras, esta noción ideológica no sólo se circunscribe a los sectores denominados básicos o estratégicos, sino que abarcan casi todas las áreas de la actividad económica. Claro está que esta concepción se ha visto fortalecida no sólo por la riqueza inmensa que ha administrado el Estado, sino también por la política de gasto público que se ha desatado en los últimos años para tratar de contrarrestar la contracción relativamente fuerte que ha experimentado la actividad privada.

f) Sector público, empleo y remuneración

La práctica populista que ha predominado al menos en los últimos

CUADRO I-14

PARTICIPACION DEL SECTOR PUBLICO EN LA INVERSION NETA FIJA TOTAL
PERIODO: 1968-1983
(porcentajes)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Industrias:	27.68	24.18	16.51	16.93	43.38	36.84	31.05	30.25	37.38	35.27	39.06	43.04	52.20	69.92	87.00	126.53
Explotacion de Minas y Canteras	49.82	23.30	28.37	145.00	*	344.74	35.34	120.10	89.66	96.30	100.77	100.22	100.00	100.00	100.07	100.12
Petroleo, Gas y Refinacion	47.24	22.34	44.30	99.15	*	686.84	33.08	129.67	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Resto	(-) *	(-) *	(-)	* 0	(-)	2.63	*	(-)	69.57	78.26	114.08	105.48	100.00	(-) *	(-) *	(2)
Industria Manufacturera	(-) *	8.87	23.94	43.67	56.59	47.71	44.23	58.38	70.78	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
Electricidad y Agua	74.85	54.32	77.39	83.18	93.23	85.77	89.17	89.72	85.04	85.04	86.69	90.45	87.05	95.56	96.96	100.00
Comercio, Restaurantes y Hoteles	* 0	87.50	5.77	2.01	4.29	34.69	34.64	0.98	5.61	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
Transporte, Almacenamiento y Comun.	*	259.77	*	*	563.49	*	228.00	251.68	110.63	143.80	124.54	66.06	108.04	126.14	116.45	167.74
Establecimientos financieros y Seguros	(-) *	(-) *	94.18	(-) *	64.61	88.42	92.74	97.47	80.02	70.85	75.27	68.09	74.90	72.78	60.39	66.09
Otras Actividades	14.81	19.24	0.11	4.28	8.15	10.28	6.56	4.86	7.60	1.77	8.18	5.94	3.64	7.38	6.01	(-) *
Productores de Servicios de las empresas publicas:	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Transporte, Almacenamiento y Comun.	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Administracion Publica y Defensa	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Servicios Sociales, Recreativos y otros Servicios Conexos	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Nota: Para aquellos años en los cuales el porcentaje sea mayor que el 100% esto indica que la Inversion Neta Fija Privada es negativa para esos años.

(1) No hay dato disponible sobre la Inversion Neta Fija Privada

(2) La Inversion Neta Fija Total es cero.

(-) La Inversion Neta Fija Publica es negativa para esos años.

* La Inversion Neta Fija Total es negativa para esos años.

(-) * Tanto la Inversion Neta Fija Publica como la Total son negativas.

FUENTE: B.C.V. Anuario de Cuentas Nacionales. 1968-1983

Calculos Propios

40 años y fundamentalmente desde 1958, convirti~~ó~~ al Estado en su instrumento determinante y al empleo público en la forma más usual de su concreción.

Tal y como se muestra en el cuadro I-15, el empleo de carácter público ha crecido en forma progresiva y sin altibajo ninguno en todo el período aquí analizado, pasando de significar un 16,6% en 1969, a concentrar casi el 25% de la población ocupada total, incremento que ha estado circunscrito particularmente al Gobierno General al cual está asociado el empleo burocrático, y el sub-empleo público.

La actividad del Estado como empleador de mano de obra ha sido muy notable en todos los años del período. Entre 1969 y 1984 se calcula un incremento neto en la ocupación de 1.519.000 personas aproximadamente de las cuales, unos 610.000 se localizaron en el sector público, es decir un 40% aproximadamente, porcentaje que está muy por encima del peso relativo del sector, tanto en el P.T.B. como en la ocupación total. Sin embargo, no se puede establecer una asociación clara entre el comportamiento cíclico del sector privado como empleador y como productor con las variaciones coyunturales del empleo público (Ver cuadro I-16), lo que pareciera indicar la no existencia de una política de empleo de corto plazo conjuntamente con una política de renta, respondiendo el Estado con retardo y de sordenadamente a los vaivenes de la economía privada y por tanto a las variaciones del empleo. Debe resaltarse no obstante que en el sub-período 1982-84 ante una disminución en el empleo privado estimada en 168.100 personas el sector público expandió la ocupación en 137.000 personas sin llegar por tanto a contrarrestar la tendencia al aumento del desempleo.

Si se compara la significación relativa que el Estado tiene en

CUADRO I-15

PESO DEL SECTOR PUBLICO EN LA POBLACION OCUPADA
PERIODO: 1967-1984
(porcentajes)

	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Empleo en el Sector Publico	16.59	17.54	18.12	(-)	(-)	17.08	18.30	19.82	20.32	20.46	21.29	21.35	21.43	21.47	(-)	24.76
Gobierno General	(-)	12.65	(-)	(-)	(-)	12.71	14.39	15.81	15.82	16.04	16.67	16.41	16.44	16.77	(-)	19.17
Empresas del Edo.	(-)	4.89	(-)	(-)	(-)	4.38	3.91	4.01	4.50	4.42	4.62	4.94	4.99	4.70	(-)	5.59
Hidrocarburos, minas y canteras	(-)	0.07	(-)	(-)	(-)	0.14	0.11	0.89	1.01	0.89	1.04	1.19	1.17	1.12	(-)	1.47
Otras	(-)	4.82	(-)	(-)	(-)	4.23	3.79	3.12	3.49	3.53	3.58	3.76	3.82	3.58	(-)	4.12

(-) No se dispone de dato.

FUENTE: CORDIPLAN, Informe Social Diasper, 1981 y 1982

OCEI. Encuesta de Hogares por muestreo,

Calculos Propios.

CUADRO I-16

VARIACION DEL EMPLEO Y PARTICIPACION RELATIVA EN LA VARIACION
PERIODO: 1969-1984
(en miles de personas y porcentajes)

	1969-70	1970-71	1971-74	1974-75	1975-76	1976-77	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81	1981-82	1982-84											
Empleo Total	148.8	100	57.3	100	217.2	100	127	100	290.2	100	167.2	100	124	100	112.1	100	138.3	100	83.9	100	83.6	100	-30.6
Empleo S. Privado (1)	95.5	64.18	29.6	51.66	211.8	97.51	63.8	50.24	180.9	62.34	114.7	68.6	93.1	75.08	55.1	49.15	106.2	76.79	62.5	74.49	64	76.56	-168.1
Empleo S. Publico	53.3	35.82	27.7	48.34	5.4	2.49	63.2	49.76	109.3	37.66	52.5	31.4	30.9	24.92	57	50.85	32.1	23.21	21.4	25.51	19.6	23.44	137.5
Gov. Gen	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	73.7	58.03	94	32.39	26.9	16.09	28.7	23.15	43.5	38.8	12.1	8.75	15.1	18	28.4	33.97	99.8
Emp. del Estado	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	-10.5	-8.27	15.3	5.27	25.6	15.31	2.2	1.77	13.5	12.05	20	14.46	6.3	7.51	-8.8	-10.53	37.7

(1) Se incluye dentro de este sector trabajadores por cuenta propia, patronos y ayudantes familiares.

(-) No se dispone de dato.

Fuente: Calculos Propios

CUADRO I-17

REMUNERACION PROMEDIO
PERIODO: 1969-1982
(miles de bolivares)

	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
TOTAL	6.59	7.01	7.55	(-)	(-)	11.12	13.42	14.57	16.47	18.98	21.09	24.77	27.64	28.22
Sector Publico	13.71	13.85	14.74	(-)	(-)	23.27	25.87	28.48	31.22	35.22	38.92	49.65	55.08	56.05
Gobierno General	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	24.95	26.24	26.27	29.73	31.29	34.45	43.12	48.98	47.53
Empresas del Edo.	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	18.40	24.47	37.16	36.48	49.48	55.02	71.35	75.19	86.45
Petroleras	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	22.77	30.18	51.92	51.95	66.55	63.15	87.98	99.41	113.35
No Petroleras	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	18.25	24.30	32.94	32.02	45.20	52.65	66.08	67.75	78.01

(-) No se dispone de dato

FUENTE: CORDIPLAN, Informe Social Disper, 1981 y 1982
OCEI, Encuesta Nacional de Hogares por Muestreo
B.C.V. Anuario de Cuentas Nacionales. 1968-1983
Calculos Propios

CUADRO I-18

RELACION ENTRE LA REMUNERACION EN LA INDUSTRIA
PETROLERA Y LA REMUNERACION PROMEDIO NACIONAL
PERIODO: 1970-1982
(en miles de bolivares y porcentajes)

Anos	1 Remuneracion Promedio Nacional	2 Remuneracion Promedio Empresas Petroleras	Relacion 2/1
1970	7.01	21.33	304
1974	11.12	22.77	205
1975	13.42	30.18	225
1976	14.57	51.92	356
1977	16.47	51.95	315
1978	18.98	66.55	351
1979	21.09	63.15	299
1980	24.77	87.98	355
1981	27.64	99.41	360
1982	28.22	113.35	402

FUENTE: Calculos Propios.

la ocupación con la que posee en el total de remuneraciones a empleados y obreros se puede constatar como en promedio la remuneración percibida en el sector público es sustancialmente mayor al promedio general, siendo aproximadamente el doble para todos los años del período analizado para los que se dispone de datos. (Ver cuadro I-17).

Si se desagrega esta relación al interior del sector puede observarse como mientras a nivel del Gobierno General la remuneración promedio se deteriora en relación al promedio nacional, sube en forma extraordinaria para el caso de las empresas del Estado pasando de un 52% por encima del promedio nacional en 1968 a ser un 206% en 1982.

Este fuerte incremento de la remuneración promedio en las empresas del Estado, si bien es un fenómeno general, es de destacar la situación referida a las empresas petroleras. En todo el período analizado, como es conocido, los ingresos promedios percibidos por los empleados y obreros de la industria petrolera superan con creces al promedio nacional, sin embargo la posición relativa evidencia altibajos en el transcurso del período en cuestión, tal y como se muestra en el cuadro I-18; aquí se puede constatar como se produce un deterioro relativo desde 1970 hasta el momento de la nacionalización cuando se produce un fuerte incremento en la brecha analizada, año a partir del cual se inicia un nuevo deterioro pero sin caer por debajo de los niveles de 1970. A partir de 1980 comienza de nuevo a ascender en forma creciente hasta llegar al tope de 1982, año en el cual el ingreso medio de la mano de obra en el sector equivale a más de cuatro veces el promedio nacional.

Esta disparidad entre el ingreso promedio percibido en el sector público y el resto de la economía es trascendental teniendo en consideración el peso del Estado dentro del total de remuneraciones pagadas. En el cuadro I-19 se describe la evolución de esta relación y

CUADRO 1-19

PESO DEL SECTOR PUBLICO EN LA
REMUNERACION A EMPLEADOS Y TRABAJADORES
PERIODO: 1968-1983
(porcentajes)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Sector Publico	34.51	34.53	34.68	35.3	35.35	34.82	35.76	35.27	38.72	38.53	37.96	39.29	42.80	42.72	42.64	43.52
Gobierno General	27.08	26.92	27.23	27.78	28.17	27.76	28.52	28.15	26.49	28.56	26.45	27.23	28.56	29.13	28.24	27.84
Empresas del Edo.	7.42	7.60	7.45	7.58	7.18	7.06	7.24	7.12	10.23	9.97	11.51	12.06	14.24	13.59	14.40	15.68
Petroleras	0.12	0.22	0.23	0.26	0.28	0.21	0.29	0.26	3.27	3.18	3.11	3.13	4.23	4.22	4.51	5.41
No Petroleras	7.31	7.39	7.22	7.32	6.90	6.85	6.95	6.86	6.96	6.79	8.40	8.94	10.02	9.37	9.89	10.27

FUENTE: B.C.V. Anuario de Cuentas Nacionales 1968-1982
B.C.V. Anuario de Cuentas Nacionales 1983
Calculos propios

puede notarse como se incrementa su importancia a lo largo del lapso 1968 - 1983, constatándose a su vez como si bien la participación relativa del Gobierno General se mantiene alrededor de un 28% en promedio, el peso relativo de las Empresas del Estado, más que se duplica, siendo aún más notable el caso de la industria petrolera. Estos hechos parecen ser producto por una parte de ese papel que cada vez más juega el Estado como ente redistribuidor directo a través del empleo, sobre todo del Gobierno General y últimamente en las Empresas del Estado a donde parece trasladarse esta función tradicionalmente circunscrita a la Administración Pública Central, Regional y Municipal; tendencia que se percibe si se cruzan La evolución del empleo, la remuneración y el producto generado, excluyendo por supuesto el petróleo cuyo comportamiento real no refleja la evolución del poder adquisitivo de su producto por las razones de todos conocidas.

Con un peso relativo tan significativo, la evolución del ingreso promedio en el sector público tiene necesariamente que arrastrar las remuneraciones del sector privado tras de sí por el mero hecho de la competencia por los recursos humanos, sin embargo, debe discriminarse esta relación, ya que el mercado laboral se encuentra muy segmentado. Si bien hay importantes disparidades en ambos sectores, no en todos los estratos ésta tiene el mismo signo, así a niveles bajos de ingresos y de calificación los empleos públicos son mejor remunerados que los privados, mientras que a niveles de mayores ingresos y mayores niveles de calificación la remuneración del sector público es menor en promedio, no tanto en las Empresas del Estado, pero si evidentemente a nivel del Gobierno General; sobre todo si se tiene en cuenta las remuneraciones encubiertas bajo la forma de otros costos no explícitamente asociables a gastos de personal que proliferan en el sector privado.

Esto hay que considerarlo detenidamente pues de los indicadores analizados podría desprenderse la evidente disparidad entre el comportamiento de las remuneraciones y la productividad en los diferentes

sectores producto no sólo de la ingerencia sindical sino también de la conducta del Estado como empleador, según la cual no hay una relación directa entre la evolución del precio del factor y su rendimiento. Esto que suele suceder a nivel del Gobierno General, ya que a este nivel se pierde la noción clara del concepto de producto y productividad, también se reproduce en las empresas estatales, sobre todo en aquellas que son deficitarias no sólo por problemas de gerencia, sino por servir de mecanismo para trasladar los importantes subsidios dirigidos tanto a la población y el aparato productivo, bien sea por la vía de precios por debajo del costo o por la mera sesión gratuita de un servicio o bien.

La distorsión que se produce de los salarios con relación a la productividad que es una característica de la economía venezolana es un factor que de hecho ha afectado, distorsionando, el proceso de asignación de recursos entre los diferentes sectores, así como la composición cualitativa factorial en la producción de los distintos bienes y servicios elevando considerablemente, a su vez las presiones inflacionarias que por mucho tiempo han sido socializadas por el Estado por la vía de los subsidios generalizados.

El alto nivel de empleo, y el elevado ritmo de crecimiento del standard de vida del venezolano, han sido obviamente producto de la ~~bonanza~~ bonanza petrolera, y el mecanismo que se utilizó para concretar este proceso fue en primer lugar el empleo público y las remuneraciones pagadas por el propio Estado y tras ellos las de toda la economía. Las distorsiones producidas con tal política quedaron ocultas bajo el monto de las transferencias explícitas y en muchos casos detrás de las pérdidas de las Empresas del Estado y los déficits presupuestarios financiados por el endeudamiento autorizado y sobre todo no autorizado, pero tal andamiaje está sostenido sobre el azar de los precios petroleros y no en una economía sólida que puede garantizar la estabilidad de tales niveles de vida, si el azar no nos es favorable como

nos viene sucediendo desde hace algunos años. Las distorsiones e irracionalesidades producto de esta forma miope de concebir el crecimiento y la distribución del ingreso se nos expresarán de una forma tan cruel como violenta, ya que no puede ser nada sencillo reconstruir las bases de una economía sobre todo con las restricciones político-ideológicas existentes que no perciben esta relación entre el corto y el largo plazo.

Hasta aquí hemos constatado una clara tendencia a la estatización de la economía venezolana tratando de cuantificar su magnitud. En el capítulo siguiente intentaremos describir como tal proceso afectó la organización interna del sector público y cuan vulnerable es tal estructura.

CAPITULO II. LA ESTRUCTURA DEL SECTOR PUBLICO

a) El sector Público Consolidado:

Tal y como se mencionó en el capítulo anterior, el incremento de la significación de la economía pública ha estado acompañada de un cambio, no sólo cuantitativo sino también cualitativo en la conformación del Estado.

Este cambio cualitativo puede apreciarse al analizar la forma como se modifican los pesos relativos de los diferentes componentes del sector público consolidado (4) (ver cuadro II-1 y II-2). Tanto en lo que se refiere a los ingresos como los egresos, puede evidenciarse una pérdida de importancia relativa de los elementos que integran el Gobierno General, en oposición al fuerte incremento que han experimentado las Empresas del Estado. Estas últimas aumentaron su relevancia en cuanto a los ingresos totales percibidos en más de un 70% en los años comprendidos entre 1967 y 1981, llegando incluso a concentrar en algunos años posteriores a la nacionalización más del 50% del total de los recursos que captó el Estado como un todo.

Esta tendencia también se constata en el caso de los egresos aunque con menor intensidad, producto, entre otras cosas, del cúmulo de transferencias de ingresos entre las unidades públicas que provocan diferencias notables entre quienes perciben los ingresos y aquellos que ejecutan los gastos.

(4) El sector público consolidado constituye el agregado de todos los niveles en que se subdivide el sector y consiste en una cifra neta, es decir que se han excluido todas las transferencias intra-sectoriales. La agregación del Gobierno Central, Gobierno Regional, Gobierno Municipal y Entidades Administrativas conforma el Gobierno General.

CUADRO II-1

DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS DEL SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO
PERIODO: 1967-1981
(porcentajes)

	1967	1968	1969	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
GOBIERNO CENTRAL	61.58	60.43	61.06	55.28	44.12	50.70	40.82	27.61	40.77	46.19
GOBIERNO REGIONAL	0.10	0.10	0.16	0.03	0.04	0.06	0.03	0.12	0.16	0.02
GOBIERNO MUNICIPAL	3.48	3.27	3.15	1.28	1.28	1.51	1.47	1.00	1.33	0.95
ENTIDADES ADMINISTRATIVAS	5.85	5.74	5.52	3.90	3.03	4.58	4.91	3.18	3.55	3.51
EMPRESAS DEL ESTADO	29.00	30.47	30.11	39.51	51.53	43.15	52.77	56.35	54.18	49.33

FUENTE: B.C.V. Anuario de Series Estadísticas.
B.C.V. Informe Económico
Cálculos propios

CUADRO II-2

DISTRIBUCION DE LOS EGRESOS DEL SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO
PERIODO: 1967-1981
(porcentajes)

	1967	1968	1969	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
GOBIERNO CENTRAL	39.20	37.30	37.42	21.66	21.01	23.78	20.56	18.38	19.33	24.50
GOBIERNO REGIONAL	6.72	6.93	6.67	5.19	4.60	4.46	3.85	3.81	3.45	4.02
GOBIERNO MUNICIPAL	5.07	5.04	5.14	2.57	2.13	2.16	2.19	1.69	2.15	2.29
ENTIDADES ADMINISTRATIVAS	10.50	11.30	12.24	8.95	7.85	9.52	9.64	7.66	8.06	8.35
EMPRESAS DEL ESTADO	38.52	39.42	38.54	61.62	64.41	60.08	63.75	68.44	67.00	60.85

FUENTE: B.C.V. Anuario de Series Estadísticas.
B.C.V. Informe Económico
Cálculos propios

Otra característica relevante que se desprende de los datos mostrados en los cuadros señalados es la profundización de la fuerte concentración espacial de la gestión del Estado si se asume que los Gobiernos Regionales y Municipales representan las instancias desconcentradoras, ya que como es sabido tanto las Entidades Administrativas como las Empresas del Estado son instituciones ligadas más al Poder Ejecutivo Nacional que a los niveles locales y regionales. En efecto, tanto en lo atinente a ingresos percibidos como egresos causados, la disminución de significación es evidente, como lo muestran las cifras del cuadro II-3. La diferencia entre ingresos y egresos se debe a que buena parte de los gastos efectuados por los gobiernos estatales y municipales son financiados con transferencias que proceden casi exclusivamente del Gobierno Central, como se verá más adelante.

Sin embargo, las mismas cifras citadas muestran otro fenómeno característico de este período como lo es la creciente descentralización administrativa de la gestión que es en última instancia lo que significa la disminución de la participación del Gobierno Central, sobre todo en cuanto a los egresos se refiere, versus el crecimiento conjunto del agregado compuesto por las Empresas del Estado y las Entidades Administrativas, que controlaban en 1967 el 49,02% de los egresos y llegaron a efectuar más del 75% de los mismos hacia comienzos de la década de los ochenta. Esta reasignación de la significación del gasto no es un mero formalismo, ya que como es sabido, conforma una estructura administrativa que literalmente escapa del control del Gobierno y de las otras instituciones públicas tradicionalmente llamadas a velar por la disciplina fiscal.

Un crecimiento del sector público como el anotado, que cambió el rol del sector asignándole un papel cada vez mayor como productor de bienes y servicios, y como financiador del resto de las actividades económicas, tenía que trastocar la organización administrativa que había sido diseñada desde principios de siglo para cumplir un papel más

Cuadro II-3

PARTICIPACION RELATIVA DEL GOBIERNO REGIONAL Y
MUNICIPAL EN EL TOTAL DE INGRESOS Y EGRESOS DEL
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO
(Porcentajes)

<u>Año</u>	<u>Ingresos</u>	<u>Egresos</u>
1967	3,58	11,79
1968	3,37	11,97
1969	3,31	11,81
1975	1,31	7,76
1976	1,32	6,73
1977	1,57	6,62
1978	1,50	6,05
1979	1,12	5,50
1980	1,49	5,60
1981	0,97	6,30

Fuente: -.B.C.V. Informe Económico, Años: 1969, 1979, 1981.
- Cálculos propios.

de regulador y contralor. Esta inadecuación entre el esquema organizativo y las nuevas funciones que se desempeñan aún no ha podido ser resuelta y es lo que explica en buena parte la desorganización, la incoherencia, el despilfarro y hasta la corrupción administrativa que afecta el comportamiento no sólo del Estado sino de la sociedad venezolana como un todo.

Puede decirse que la desarticulación citada entre la estructura institucional y las actividades desempeñadas fueron a su vez causa de la generación de este sub-sector descentralizado que no sólo incluye las ~~Emp~~ Empresas del Estado, sino también las denominadas Entidades Administrativas (5). Dadas las trabas administrativas que presenta la organización y legislación que rige el comportamiento presupuestario del Gobierno Central, se acudió progresivamente sobre todo a partir de 1974, a la creación de nuevas entidades y empresas para afrontar las nuevas atribuciones a desempeñar en el área de la producción, tanto de bienes como de servicios.

Esto produjo una proliferación de institutos, fundaciones y empresas que poco a poco constituyó un área de administración prácticamente separada del Gobierno Central desde el punto de vista de la gestión, aunque esto no quiere decir que se desarrolló una tecnocracia no sometida a los avatares políticos coyunturales y a la lógica política que parece impregnar toda la gestión pública, exceptuando algunos casos como el sub-sector petrolero por ejemplo.

Dada esta diferenciación, es necesario tratar en forma separada al Gobierno General de las Empresas del Estado, discriminando en cada caso los diferentes niveles y tipos de entes que los integran (6).

(5) En el Anexo N° 1 se presenta un listado de las entidades administrativas actualizado para finales de 1982.

(6) Por razones de clasificación del dato estadístico es necesario tratar a las Entidades Administrativas como parte del Gobierno General, aunque lo conveniente a nuestro entender sería considerar estas instituciones conjuntamente con las empresas del Estado.

b) El Gobierno General:

Si bien el Gobierno General ha perdido significación relativa dentro del contexto del sector público, esto no quiere decir que su crecimiento se pueda desestimar. Desde el punto de vista de los ingresos, éstos se multiplicaron casi 9 veces si se compara 1968 con 1983, y casi 10 veces si se toma como referencia 1981, año en el cual se registra la cifra tope del período de 104.560 millones de bolívares en términos nominales (ver cuadro N° II-4). En términos reales el crecimiento sería del orden de 149% mayor en casi 87% al crecimiento real del P.T.B. total.

En lo que respecta a los egresos, éstos han seguido la misma tendencia (ver cuadro II-5) aunque en menor intensidad, producto más de las circunstancias no predecibles de los ingresos por concepto petrolero que de una política fiscal superavitaria consciente.

Tanto los ingresos como los egresos sufrieron un fuerte crecimiento en 1974 y uno importante, aunque más moderado, en 1980. Por otro lado es de destacar que si bien hay una significativa relación entre la evolución de los ingresos y egresos cuando se trata de un aumento, en los últimos años sobre todo desde 1978, se produce una creciente disparidad incluso de signo, muy significativa sobre todo en 1982 y 1983.

Si se examinan con más detalle los ingresos se podrán notar los cambios estructurales que han acontecido en el período analizado (ver gráfico II-1). Se puede constatar como disminuye progresivamente la significación relativa de los ingresos no tributarios, es decir aquellos que están asociados a la venta de bienes y servicios estatales y al ejercicio del dominio territorial; a la par se ha incrementado el peso de los ingresos tributarios, sobre todo de carácter directo,

CUADRO II-4
DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO GENERAL
PERIODO: 1968-1983
(miles de millones de Bs)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
TOTAL	10.65	11.34	12.1	14.13	14.73	18.96	46.56	44.71	47.79	57.29	58.68	55.91	80.7	104.53	92.48	90.81
Tributarios	5.96	5.83	6.54	8.71	9.34	12.59	32.25	29.94	29.3	30.67	29.54	38.06	52.75	81.86	62.55	62.84
No Tributarios	4.19	4.32	4.66	4.8	4.92	5.59	13.36	14.19	12.79	14.56	16.19	15.86	18.36	18.95	25.08	17.8
Utilizacion del Credito Publico	0.36	1.02	0.89	0.62	0.46	0.47	0.17	0.09	4.96	10.63	10.69	0.26	9.12	2.1	3.85	1.92
Otros	0.15	0.17	0.01	0	0.01	0.31	0.78	0.49	0.74	1.43	2.26	1.73	0.47	1.65	1	8.25

FUENTE: B.C.V. Anuario de Series Estadisticas.
B.C.V. Informe Economico

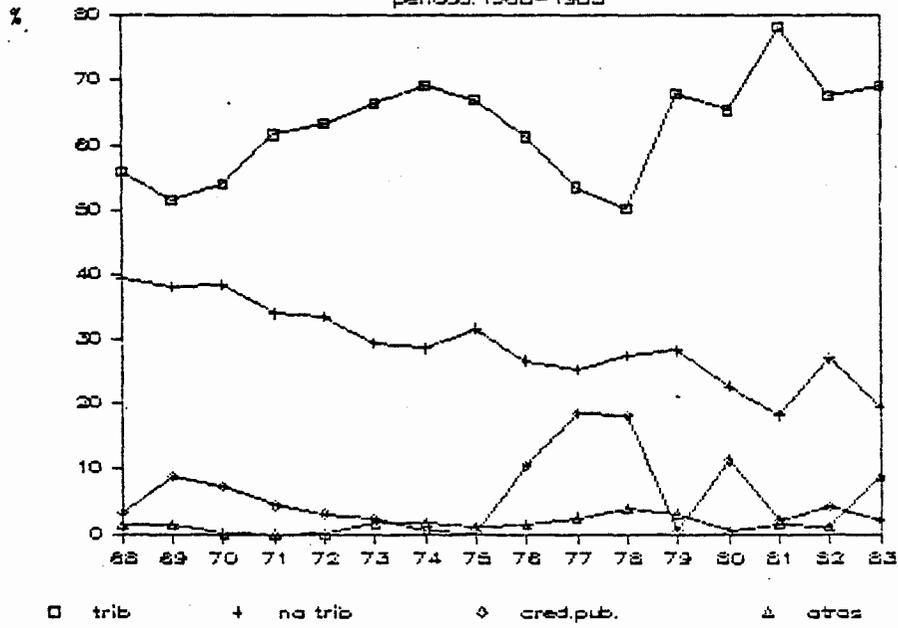
CUADRO II-5
EGRESOS DEL GOBIERNO GENERAL
(miles de millones de Bs.)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
GASTOS DE CONSUMO	5.96	6.26	7.63	8.62	9.54	10.39	13.4	16.83	19.14	22.7	24.97	27.14	34.53	43.26	43.19	41.36
Bienes	0.77	0.76	0.82	1.13	1.23	1.24	1.65	2.18	1.93	2.65	3.08	2.97	3.27	4.24	4.9	3.69
Servicios Personales	4.7	4.96	6.16	6.76	7.68	8.4	10.85	13.54	15.89	18.64	20.12	22.08	28.86	35.85	34.87	34.12
Servicios no Personales	0.49	0.54	0.65	0.73	0.63	0.75	0.9	1.11	1.32	1.41	1.77	2.09	2.4	3.17	3.42	3.55
GASTOS DE CAPITAL	1.97	2.28	1.66	1.7	1.8	2.27	3.12	4.91	5.45	6.84	7.17	5.82	6.17	7.07	10.35	8.75
INVERSION FINANCIERA	1.53	1.54	1.88	2.07	2.05	2.99	23.1	16.47	14.4	19.61	17.29	8.17	19.6	27.02	18.17	7.85
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	0.7	0.74	0.52	0.54	0.71	0.87	2.93	3.27	3.08	3.77	3.13	3.75	6.69	9.74	12.83	14.95
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	0.02	0.04	0	0	0.29	0.09	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.05
DEUDA PUBLICA	0.4	0.31	0.4	1.02	0.69	0.77	0.94	0.74	2.98	4.33	4.71	8.99	9.59	11.13	14.07	13.15
TOTAL	10.58	11.17	12.09	13.95	15.08	17.38	43.49	42.22	45.05	57.25	57.27	53.87	76.58	98.22	98.61	86.11

Gráfico II-1

INGRESOS GOB.GENERAL

período: 1968-1983



y de manera muy significativa los que provienen de operaciones de endeudamiento público, los que llegaron a elevarse muy por encima del 10% del total en los años comprendidos entre 1976 y 1978, así como en 1980; es decir, precisamente en años del pleno boom petrolero (7).

Es interesante observar como se ha incrementado el grado de dependencia del Gobierno con respecto al sector petrolero. Si bien entre 1968 y 1970 se nota un mejoramiento en este sentido, a partir de este último año comienza una tendencia ascendente a aumentarla que llega a su cenit en 1974 (78,7%) para luego descender, pero manteniéndose siempre por encima del nivel de 1968, notándose en 1983 una sensible baja provocada ante todo por los acontecimientos adversos que en materia petrolera sucedieron ese año.

Es de notar, la relación que hay entre la evolución de los ingresos fiscales derivados del petróleo y aquellos que proceden de las operaciones de crédito público de carácter externo. Tal y como se muestra en el cuadro II-6, los montos ingresados desde el exterior parecen compensar en general las variaciones en el grado de dependencia petrolera, de manera tal que sumados ambos la significación que éstos tienen va a estar comprendida entre el 60% y el 71%, exceptuando 1974, en el sub-período 1973 - 1981, aunque se debe señalar que es a partir de 1976 cuando el endeudamiento empieza a adquirir una importante significación relativa en el total de ingresos. Esta situación indica la alta vulnerabilidad financiera del Gobierno General.

La disminución que se nota en 1983 no significa un cambio en la tendencia, ya que para este año si bien cae en términos absolutos y

(7) Para un análisis de las características e implicaciones de la Deuda Externa Pública ver: Deuda Externa de Venezuela, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello.

CUADRO 11-6

GOBIERNO GENERAL
 GRADO DE DEPENDENCIA DE LOS INGRESOS PETROLEROS
 Y LOS DERIVADOS DEL CREDITO PUBLICO EXTERNO
 PERIODO: 1968-1983
 (en Bs)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
1) Ingresos derivados del petroleo	5.89	5.94	5.81	7.79	8.05	11.38	36.66	31.92	28.26	29.77	25.58	33.81	45.85	71.51	50.34	42.01
2) % de ingresos del Sob. Gen	54.5	49	47.2	54.9	54.4	60	78.7	71.4	59.2	51.9	43.6	60.4	56.8	68.4	54.1	45.6
3) Utilizacion del Cred.Publico externo (*)	0.16	0.41	0.48	0.01	0.23	0.07	0.07	0.07	4.37	8.51	10.04	0.07	8.79	1.51	3.42	1.92
4) (1+3)/Ingresos del Gob. Gen	56	52.6	51.1	55	55.9	60.4	78.9	71.6	68.3	66.8	60.7	60.5	67.7	69.8	57.7	47.6

* No incluye deuda no registrada

FUENTE: BCV. Anuario de Cuentas Nacionales. 1968-1983

Calculos Propios

relativos el ingreso derivado del petróleo y del endeudamiento, hay una nueva fuente de ingresos compensatoria: los beneficios derivados de las operaciones cambiarias, que en cierta forma deberían también ser imputados al efecto petrolero, ya que se originan en el diferencial cambiario entre el tipo de cambio petrolero y el resto de los usos permitidos. Para 1983 el Gobierno General obtuvo ingresos por este concepto montantes a 10.090 millones de bolívares.

Por otra parte, tal y como lo muestra el cuadro II-7 referido a la importancia relativa de los diferentes niveles de gobierno en el Gobierno General, el Gobierno Central concentra la casi totalidad de lo recibido para los años del período. Esta situación ha significado a su vez un incremento de la dependencia, tanto del Gobierno Regional como Municipal y de las Entidades Administrativas de las transferencias recibidas a través del presupuesto del Gobierno Central directa e indirectamente y por esta vía del sector petrolero y el endeudamiento público.

En el cuadro II-8 se puede notar como el Gobierno Regional mantiene una dependencia prácticamente total mientras el Gobierno Municipal la ha incrementado, al igual que las Entidades Administrativas. Hay que destacar el caso de las municipalidades, ya que el indicador mostraría mayores valores si se excluyeran las grandes ciudades del cálculo. En todo caso lo importante es señalar esta elevada relación entre los ingresos de estos niveles de Gobierno y los ingresos de la Administración Central, ya que esto revela por un lado, la vulnerabilidad de toda esta estructura, y por el otro, muestra la poca posibilidad de control de los órganos centrales sobre un ingreso que se gasta en entes distintos a aquel que los recibe.

El Gobierno Central se ha ido convirtiendo progresivamente en una especie de trampolín a través del cual fluyen recursos tanto a

CUADRO 11-7

ESTRUCTURA DE INGRESOS
DEL GOBIERNO GENERAL
POR NIVELES DE GOBIERNO
PERIODO: 1968-1983
(porcentajes)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
GOBIERNO GENERAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Gobierno Central	87.4	87.4	85.9	85.5	85.2	86.7	91.9	91.7	90.4	89.3	86.3	86.5	88.6	90.7	88.2	87.3
Gobierno Regional	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	.0	0.1	0.1	0.1	0.4	0.4	.0	0.2	0.2
Gobierno Municipal	4.7	4.5	4.5	4.4	4.7	4.0	1.7	2.0	2.5	2.6	3.1	3.4	3.3	2.5	2.9	4.0
Entidades Administrativas	7.8	7.9	9.5	10.0	10.0	9.1	6.2	6.2	7.0	8.0	10.5	9.7	7.7	6.7	8.7	8.4

FUENTE: B.C.V. Informe Económico.
B.C.V. Anuario de Series Estadísticas.
Cálculos propios.

Cuadro II-8
 GRADO DE DEPENDENCIA DEL GOBIERNO REGIONAL Y MUNICIPAL
 Y DE LAS ENTIDADES ADMINISTRATIVAS DE LAS TRANSFERENCIAS
 POR VIA DE PRESUPUESTO NACIONAL
 PERIODO: 1968 - 1983
 (En porcentajes)

<u>Año</u>	<u>Gobierno Regional</u>	<u>Gobierno Municipal</u>	<u>Entidades Administrativas</u>
1968	98,3	37,5	49,4
1969	97,5	37,7	48,5
1970	98,4	34,2	50,5
1971	97,8	34,2	49,6
1972	99,4	26,6	49,2
1973	97,8	35,1	53,0
1974	96,9	40,2	49,2
1975	99,6	56,0	56,2
1976	99,2	36,3	54,0
1977	98,8	41,7	54,6
1978	99,4	39,5	49,5
1979	97,1	41,6	58,6
1980	96,1	35,3	56,3
1981	99,6	47,6	57,9
1982	98,7	48,0	51,3
1983	98,3	40,3	55,8

Fuente: - B.C.V., Informe Económico, Años: 1972 - 1979 - 1983.
 - Cálculos propios.

otros entes públicos como al sector privado productor y consumidor. En efecto, si bien para 1968 del total de egresos un 42% consistían en transferencias, en el sub-período 1975 - 1983 en promedio se ha destinado a este fin un 56%, incluyendo las inversiones públicas del Gobierno que no son más que transferencias a las empresas públicas y en menor medida privadas por la vía de la capitalización, básicamente de deudas contraídas.

Pasando a la consideración de los egresos en el cuadro II-9 puede observarse como se ha desenvuelto la estructura del gasto del Gobierno General. Si bien los gastos de empleo son en todo el período el mayor rubro individual, es de notar como su significación relativa disminuyó considerablemente entre 1974 y 1977 aunque esto no quiere decir que los gastos absolutos por este concepto hayan disminuido, al contrario sufrieron una fuerte expansión que en promedio alcanza casi el 27% anual. La contrapartida del decrecimiento de la significación relativa de los gastos de personal son las llamadas inversiones financieras del Gobierno las que en promedio crecieron en ese período a una tasa de casi 167%, sobre todo en 1974 cuando se registró un crecimiento nominal de 673%.

Sin embargo, esta tendencia no se mantiene en el tiempo y hacia el final del período se percibe de nuevo una importancia relativa creciente del gasto en servicios personales, lo que va a ser un reflejo de la mayor inelasticidad con respecto al ingreso que muestra este tipo de gasto en relación a otros.

Si se consideran conjuntamente las variaciones reales de los diferentes tipos de gastos con relación a los ingresos, pueden deducirse algunas caracterizaciones del comportamiento de los egresos (ver cuadro II-10). Los gastos en sueldos y salarios muestran en general

Cuadro II-9
ESTRUCTURA RELATIVA
EGRESOS DEL GOBIERNO GENERAL: 1968-1983
(Porcentajes)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
GASTOS DE CONSUMO																
Bienes	7.29	6.76	6.78	8.11	8.16	7.13	3.79	5.16	4.29	4.63	5.38	5.51	4.28	4.32	4.97	4.29
Servicios Personales	44.51	44.09	50.95	48.53	50.93	49.33	24.95	32.07	35.28	32.54	35.13	40.99	37.74	36.52	35.36	39.62
Servicios no Personales	4.64	4.80	5.38	5.24	4.18	4.32	2.07	1.63	2.93	2.46	3.09	3.88	3.14	3.23	3.47	4.12
GASTOS DE CAPITAL	18.47	20.98	13.73	12.06	11.94	13.06	7.15	11.63	12.08	11.95	12.52	10.60	7.94	7.15	10.50	10.16
INVERSION FINANCIERA	14.49	13.69	15.55	14.86	13.59	17.20	53.13	39.01	31.97	34.25	30.19	15.17	25.63	27.52	18.43	9.12
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	6.63	6.58	4.30	3.82	4.71	5.01	6.74	7.75	6.84	6.59	5.47	6.96	8.75	9.92	13.01	17.36
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	0.15	0.36	0.00	0.00	1.92	0.52	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
DEUDA PUBLICA	3.79	2.76	3.31	7.32	4.52	4.43	2.16	1.75	6.62	7.56	8.22	16.69	12.54	11.34	14.27	15.27
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: - B.C.V. Anuario de Cuentas Nacionales: 1968 - 1983.
- Cálculos propios

Cuadro II-10

GOBIERNO GENERAL
RELACIONES ENTRE LAS VARIACIONES RELATIVAS
Período: 1968-1983

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
GASTOS CORRIENTES/INGRESO		1.69	0.80	0.82	5.05	0.42	1.04	0.94	1.35	1.72	1.44	1.10	0.91	0.92	0.40	2.49
COMPRAS DE BIENES/INGRESO		-0.51	0.32	3.25	5.95	-0.26	0.12	-1.04	54.41	2.78	-1.75	0.53	-0.41	1.01	-0.39	4.00
SERVICIOS PERSONALES/INGRESO		1.22	1.92	1.01	11.21	0.14	0.09	-0.63	-29.76	0.71	-0.12	-0.04	0.44	0.66	0.57	1.15
GASTOS DE INVERSIÓN/INGRESO		2.76	-0.99	-0.76	7.66	1.05	2.90	1.62	41.96	2.36	2.93	3.77	2.63	1.19	1.28	6.13

Fuente: Cálculos Propios.

una menor variación con respecto a las variaciones del ingreso que los demás rubros, en todos los casos en que el indicador tiene signo negativo se debe al hecho de haberse producido una caída en el ingreso real, mientras los gastos en servicios personales experimentaron un incremento real, lo que es muy significativo. En todo el período analizado los egresos en personal sólo experimentaron una caída real en 1982 y 1983 (ver cuadro II-11) y en estos dos casos la disminución no fue muy importante si se le relaciona con el ingreso real.

Los gastos reales de inversión muestran en general una mayor variación con respecto al ingreso real que los gastos de personal, así como una alta correlación de signo con respecto al ingreso real. Es de destacar, adicionalmente, que la inversión pública es más sensible cuando se producen disminuciones en el ingreso financiero, que se han pronunciado en los últimos años. Esto demuestra que el Gobierno opera con una visión que prioriza el corto plazo ante el crecimiento futuro y es muy sensible a las variaciones del empleo público, fenómeno típico de nuestra gestión pública que está muy ligado a los objetivos políticos que persigue todo Gobierno.

En términos reales puede apreciarse la enorme caída de los gastos de inversión del Gobierno General en el sub-período 1982 - 1983 sin precedentes en los quince (15) años considerados, lo que hizo que el nivel de estos gastos volviera a los niveles que se alcanzaron en 1973. La brusca caída de este tipo de gasto está obviamente asociada a la política de Balanza de Pagos, ya que tradicionalmente se considera que es alto el componente importado de estas inversiones, y a la vez explica también en parte la caída del P.T.B. de estos años finales.

Esta situación, aunque con mucho menos dramatismo, acontece con las adquisiciones de bienes que si bien experimentaron un crecimiento elevado entre 1974 y 1977, en términos reales se retornó también progresivamente a los niveles previos al boom petrolero.

Cuadro II-11
 TASA DE CRECIMIENTO DE LOS
 INGRESOS Y GASTOS REALES DEL GOBIERNO GENERAL
 (Porcentajes)

	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
INGRESOS	3.67	7.35	11.21	0.67	20.41	109.78	-15.54	-0.52	8.79	-4.72	-12.64	20.11	13.84	-17.61	-7.40
GASTOS CORRIENTES	5.21	5.39	9.24	4.41	9.53	113.64	-14.62	-0.43	15.13	-6.80	-13.67	18.27	12.75	-6.99	-13.40
COMPRA DE BIENES	-1.57	2.38	36.48	5.20	-5.25	13.47	16.23	-17.39	24.38	8.26	-11.71	-8.30	13.91	6.94	-29.60
SERVICIOS PERSONALES	3.75	14.09	11.28	9.80	2.80	10.34	9.78	9.51	6.27	0.54	0.48	8.86	9.13	-9.99	-8.52
GASTOS DE INVERSION	8.47	-7.31	-8.50	6.70	21.46	319.50	-28.24	-13.41	26.77	-13.66	-47.63	52.82	16.49	-22.47	-45.42

Fuente: Cálculos Propios.

Esto evidencia cómo ha disminuido progresivamente el papel del Gobierno General como demandante sobre todo de bienes, tanto finales como intermedios y de capital, mostrando una mayor resistencia a efectuar ajustes en materia de empleo. Téngase en cuenta que la fuerte caída, tan to de la compra de bienes como de la inversión correspondiente a 1983, afectó considerablemente el desenvolvimiento del sector privado interno, provocando desempleo de mano de obra. Este cambio estructural en la varia ción del gasto, con toda seguridad está disminuyendo el multiplicador de la política fiscal y con ello su eficiencia como política macroeconómica.

c) Las Entidades Administrativas:

Aunque las Entidades Administrativas forman parte del Gobierno General, por su importancia no sólo cuantitativa sino funcional, se hace necesario algún análisis más detallado (8).

En el cuadro II-12 se presenta la evolución de la estructura de los ingresos y los gastos de estas instituciones. En relación a los ingresos, además del bajo nivel de participación de los ingresos propios en el total, se observa como se incrementa la dependencia con respecto a las transferencias del Gobierno Central, y el papel significativo que tiene el endeudamiento, sobre todo de corto plazo, que es considerado como un ingreso extraordinario.

Estos organismos que están destinados a proveer en su mayoría de un conjunto de servicios a la comunidad, se han convertido progresivamente en reductos para el empleo público, proceso que se ha facilitado, dado el escaso grado de control que se ejerce sobre estas instituciones. Es relevante como se han incrementado los egresos por concepto de gastos de personal, sobre todo en los últimos 4 años del período analizado, mostrándose una gran resistencia a los ajustes en este tipo de egresos frente a los cambios en los ingresos y como lo muestra el cuadro II-13 donde se presentan las relaciones en términos reales entre los diferentes rubros.

(8) Las Entidades Administrativas son un conjunto de organismos creados por el Gobierno Central con el propósito de suplir de manera directa y en forma descentralizada servicios de carácter colectivo, que son suministrados ordinariamente a precios que se encuentran por debajo de sus costos de producción, o bien por sesión gratuita.

CUADRO II-12

ENTIDADES ADMINISTRATIVAS
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS Y EGRESOS
PERIODO: 1968-1983
(porcentajes)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
INGRESOS TOTALES (1)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Ingresos Propios	42.9	39.2	37.2	40.0	39.4	35.7	38.4	34.8	34.0	29.0	29.3	31.9	34.9	32.6	35.4	34.3
Aportes del Gobierno	44.8	46.1	51.9	47.5	49.2	53.1	49.2	56.2	54.1	54.7	49.6	58.8	56.3	57.9	49.0	51.7
Aportes del S.Privado	0.5	6.0	0.0	2.3	2.6	0.3	0.0	1.9	3.4	2.6	2.5	1.4	0.8	1.0	1.8	1.1
Ingresos Extraordinarios	12.3	9.2	10.9	10.2	8.5	11.2	12.3	7.1	8.8	13.8	18.5	8.0	8.1	8.5	13.7	12.9
EGRESOS TOTALES (1)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Bienes	9.0	10.6	10.2	10.3	10.7	8.5	6.7	8.3	8.5	7.5	6.6	7.6	5.7	5.9	5.6	6.5
Servicios no personales	8.5	8.7	7.6	8.0	9.2	6.5	5.2	3.7	4.2	4.0	3.5	4.7	7.4	8.5	5.8	5.7
Remuneraciones	42.9	47.1	49.2	48.7	53.9	47.8	38.8	43.5	44.1	39.1	33.6	37.8	45.3	45.1	45.8	46.7
Otros Gastos Corrientes	9.5	10.1	10.6	10.3	13.3	14.1	11.0	14.9	14.7	12.0	10.9	12.5	14.0	12.9	12.7	18.9
Inversion Real	11.6	8.7	7.2	5.7	-4.4	2.9	2.8	5.4	4.4	3.1	4.4	3.7	5.1	4.9	4.8	2.7
Inversion Financiera	19.6	15.4	16.9	17.2	17.7	20.5	35.6	24.1	24.4	34.5	41.3	34.2	22.2	22.2	24.1	18.5
Deuda	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.41	0.33	0.52	1.11	1.08

(1) Las sumas no totalizan exactamente por efectos del redondeo

FUENTE: Cálculos propios

CUADRO 11-13

ENTIDADES ADMINISTRATIVAS
INGRESOS, EGRESOS Y ELASTICIDADES
(a precios de 1968)

	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
TASAS DE CRECIMIENTO															
De los Ingresos Totales	5.21	17.16	-0.75	11.97	12.42	31.91	-1.79	7.61	25.58	12.39	-16.99	7.97	4.50	-5.24	-9.77
De los Egresos Totales	8.32	11.81	6.86	0.35	18.33	33.71	-2.97	12.32	21.25	16.12	-6.74	6.03	-0.18	-9.22	-8.53
Bienes	27.37	7.58	8.70	3.81	-5.96	5.99	19.70	14.26	7.20	2.33	6.82	-19.46	2.82	-14.65	6.28
Servicios Personales	19.08	16.65	5.79	11.11	4.99	8.43	8.80	14.09	7.38	-0.32	4.94	27.22	-0.65	-7.70	-6.75
Servicios No Personales	10.73	-1.45	12.73	15.06	-17.25	8.67	-30.88	27.25	14.75	0.50	27.29	65.12	15.10	-33.48	-11.19
Otros Gastos Corrientes	14.83	17.32	4.36	28.86	25.38	4.95	31.21	10.28	-0.70	5.41	7.17	18.04	-8.04	-9.94	35.95
Inversion Real	-19.47	-6.93	-14.74	-177.32	-178.36	28.07	87.67	-9.60	-15.25	67.03	-22.53	49.54	-5.48	-10.73	-48.70
Inversion Financiera	-14.88	23.18	8.70	3.09	37.14	131.75	-34.25	13.68	71.23	39.01	-22.70	-31.27	-0.01	-1.49	-29.88
Deuda	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-16.71	58.13	95.35	-11.43
ELASTICIDAD INGRESO															
De los Egresos Totales	1.60	0.69	-9.12	0.03	1.48	1.06	1.66	1.62	0.83	1.30	0.40	0.76	-0.04	1.76	0.87
Bienes	5.25	0.44	-11.57	0.32	-0.48	0.19	-11.04	1.87	0.28	0.19	-0.40	-2.44	0.63	2.80	-0.64
Servicios Personales	3.66	0.97	-7.69	0.93	0.40	0.26	-4.92	1.85	0.29	-0.03	-0.29	3.42	-0.14	1.47	0.69
Servicios No Personales	2.06	-0.08	-16.92	1.26	-1.39	0.27	17.27	3.58	0.58	0.04	-1.61	8.17	3.35	7.15	1.14
Otros Gastos Corrientes	2.84	1.01	-5.79	2.41	2.04	0.16	-17.46	1.35	-0.03	0.44	-0.42	2.26	-1.79	1.90	-3.68
Inversion Real	-3.73	-0.40	19.60	-14.82	-14.37	0.88	-49.03	-1.26	-0.60	5.41	1.33	6.22	-1.22	2.05	4.98
Inversion Financiera	-2.85	1.35	-11.57	0.26	2.99	4.13	19.16	1.80	2.78	3.15	1.34	-3.92	0.00	0.28	3.06
Deuda	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-2.10	12.91	-18.19	1.17

FUENTE: Cálculos propios

Las inversiones financieras que realizan estas entidades revisten una importancia de mayor significación que las inversiones reales. Estas inversiones financieras consisten fundamentalmente en tenencias de títulos y valores del propio sector público por parte, fundamentalmente, del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, el I.N.C.E. y el I.A.N. entre otros, aparte de las operaciones financieras de las Corporaciones Regionales de Desarrollo. La mayor significación que muestra este tipo de inversiones, en particular a partir de 1974, revela el carácter de intermediario que estos organismos han cumplido al servir de fuentes financieras y de transferencias de capital al propio sector público y también al privado.

Así mismo, las Entidades Administrativas se han ido transformando progresivamente en instrumentos para canalizar transferencias corrientes, tanto al sector consumidor como productor. En el período bajo análisis se calcula que casi 17.000 millones de bolívares en transferencias han sido canalizados a través de estos organismos que, sumados a los 34.520 millones de inversiones financieras, equivalen a más del 38% del total de egresos acumulados entre 1968 y 1983.

d. Empresas del Estado

Como ya ha sido comentado, uno de los aspectos más resaltantes de la evolución económica del sector público lo constituye el violento crecimiento que las Empresas del Estado han experimentado sobre todo a partir de 1973 y con particular acento desde 1976.

Pueden aducirse varias razones para explicar este proceso pero quizás la más importante radica, por una parte, en la inadecuación de la estructura administrativa tradicional del propio Estado, que no había

sido diseñado para ejercer funciones productivas, y por la otra el incremento súbito de los ingresos públicos y una concepción de la relación entre el Estado y el crecimiento económico que forzó una intervención creciente de éste en los asuntos económicos asumiendo crecientemente, el rol de importante inversionista y empleador, transformándose así en el principal motor de la economía del país.

El crecimiento del ingreso y las cada vez mayores funciones asumidas por el Estado al no ser cónsonas con una estructura administrativa centralizada y cargada de normas y procedimientos que entraban el proceso de toma de decisiones, generan las condiciones para el surgimiento de entes descentralizados que con el tiempo se fueron desvinculando, prácticamente, del Gobierno Central, sobre todo a los efectos de su control administrativo y fiscal.

1. Significación en la generación del producto y la inversión.

En el cuadro II-14 podemos observar algunas de las características de la evolución de las Empresas del Estado, así como su significación relativa. Como puede verse, a partir de 1973 se nota una fuerte expansión de este sub-sector del Estado, que se va a reforzar en 1976 producto, sobre todo, del efecto de las nacionalizaciones y el crecimiento de la riqueza financiera pública, consecuencia del incremento de los precios petroleros. Entre 1973 y 1979 el P.T.B. generado por las Empresas del Estado, medido en términos reales se incrementó en más de 370%, indicador que sin embargo subestima el impacto de este crecimiento, ya que no toma en cuenta los cambios en el poder adquisitivo de la producción petrolera, sino sólo la modificación de las cantidades producidas.

Este extraordinario crecimiento real alteró la significación relativa de estos entes en la economía total del país. Si utilizamos como indicador la importancia relativa de las Empresas del Estado sobre el P.T.B. real, éstas pasaron de generar casi el 3% en 1968 a más del 16,6% en 1983. Es decir, en estos 16 años su importancia relativa se habría multiplicado 5,5 veces.

CUADRO II-14

SIGNIFICACION DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO
EN LA GENERACION DEL PTB (1)
PERIODO: 1968-1983

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
PTB Empresas del Edo. (precios 1968)	1371	1516	1740	1896	2078	2446	2168	3135	10923	10893	10745	11510	11468	11645	11942	11847
PTB Empresas del Edo. no petrol. (precios 68)	1294	1370	1518	1645	1792	2071	1838	2934	3.3	3896	3596	4144	4619	5031	5805	5996
Crecimiento anual (%) del PTB real Empresas del Edo. no petroleras	(-)	5.87	10.80	8.37	8.94	15.57	-11.25	59.63	27.64	4.03	-7.70	15.24	11.46	8.92	15.38	3.29
PARTICIPACION EN EL PTB (%)																
Total	2.93	3.32	3.54	3.72	3.93	4.35	3.66	5.01	16.04	14.99	14.39	15.35	15.66	15.88	16.18	16.69
Total no petrolero	3.91	3.92	4	4	4.15	4.5	3.67	5.3	6.15	5.93	9.51	6.13	6.96	7.54	8.58	8.45
Petrolero y Gas	0.78	1.42	2.07	2.44	3.15	4.06	4.14	3.03	100	100	100	100	100	100	100	100
Mineria	4.06	4.05	3.24	4.42	3.99	2.29	1.88	74.39	67.45	60.31	57.49	60.61	63.58	65.45	62.4	60.18
Industria	3.74	3.78	4.4	4.25	4.13	5.02	4.56	4.11	18.09	15.64	16.08	16.08	17.47	16.15	18.19	19.76
Alimentos	1.65	1.85	1.56	1.13	2.09	1.51	1.27	0.66	1.59	1.47	1.27	2.18	0.76	0.83	3.48	2.39
Refinacion Petrolero	0.43	1.16	1.61	2.02	2.09	1.94	1.52	1.93	100	100	100	100	100	100	100	100
Quimica	5.1	*	5.04	2.04	2.62	*	4.85	*	*	*	*	1.59	7.24	12.18	13.77	17.81
Hierro y Acero	73.61	76.19	68.13	65.52	64.78	74.72	66	71.93	75.31	67.16	62.95	48.83	51.49	44.89	68.43	74.73
Basicas metales no ferrosos	29.03	56	67.39	64	61.36	63.64	68.89	71.15	58.62	68	78.57	94.95	97.13	96.33	93.94	95.82
Material de Transporte	1.26	1.67	1.62	6.03	1.36	3.38	3.09	5.47	7.56	2.73	2.87	4.53	5.35	2.12	3.19	4.33
Electricidad y agua	50.79	51.08	47.03	47	46.54	49.2	45.89	50.51	52.44	66.9	67.08	68.39	67.23	68.13	72.56	71.54
Comercio, Restaurantes y Hoteles	(-)	(-)	0.72	0.38	0.25	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Transporte, Almacenamiento y Comunic.	15.54	15.66	14.47	14.25	14.12	15.13	15.62	17.65	18.72	16.97	17.85	18.4	19.42	19.54	20.15	22.09
Establec. financieros, Seguros, Bien. Imb. y Serv. prestados a las Esp.	2.28	2.39	1.8	1.52	3.28	4.24	9.84	14.57	14.79	19.46	18.15	18.08	18.17	21.23	14.32	16.24

(1) Excluye derechos de Importacion

* Para estos años el PTB del Sector Publico es negativo.

(-) No esta disponible el dato

FUENTE: Anuario de Cuentas Nacionales 1968-1983

Calculos propios

Si se excluye el sector petrolero del análisis, los resultados no dejan de ser significativos. Entre 1968 y 1983 el producto creció en 363% y la participación relativa en el PTB no petrolero pasó de 3,9% a 8,45% en el mismo período. Sin embargo, debe observarse que tales resultados están afectados por las características propias de este tipo de empresas muchas de las cuales son mecanismos institucionales de otorgamiento de subsidios lo que podría subestimar su real significación si ésta es medida por su contribución al P.T.B.

Desde el punto de vista de los agregados sectoriales, en todos aquellos sub-sectores productivos donde el Estado está presente se ha incrementado sensiblemente su peso relativo en el período bajo análisis (ver cuadro II-14). Además del sub-sector petrolero y de refinación, donde el Estado ejerce el monopolio desde 1976, hay que agregar los subsectores de minería, hierro y acero, industrias básicas de metales no ferrosos y la generación eléctrica y suministro de agua, en los que el sector público ejerce una posición obviamente dominante.

A nivel global, el proceso de estatización de la producción, si éste se puede medir a través del origen sectorial del PTB, se agudizó a partir de 1976, año en el cual se multiplicó por más de tres la participación de las empresas públicas en la creación del producto, nivel que ha variado muy poco desde entonces. Esto es también válido para las empresas no petroleras aunque reviste menor intensidad relativa, mostrando a la vez una tendencia creciente al incremento de su importancia, sobre todo en los últimos seis años.

Más relevante aún, a los efectos de reflejar la significación de las empresas del Estado, lo constituye el comportamiento y peso relativo de la inversión bruta fija, ya que es un indicador más dinámico que el producto. Como puede notarse en el cuadro II-15, prácticamente en todo el período analizado y en todos los sectores considerados

CUADRO II-15

INVERSION BRUTA FIJA DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO
PERIODO: 1968-1983
(porcentajes)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Crecimiento Real Anual (precios de 1968)	(-)	11.40	-24.87	13.45	166.69	-1.88	-16.14	28.99	86.06	29.13	11.17	-11.33	-5.29	24.46	16.50	-26.64
Significacion en la Inversion:																
Total	13.56	14.03	10.73	10.85	25.17	22.58	19.41	19.93	28.87	28.91	30.90	34.27	37.97	45.88	55.52	55.30
Minas y Canteras	13.28	11.34	10.13	13.42	22.89	30.56	19.00	37.03	94.40	96.05	98.92	99.03	99.34	99.53	99.70	99.66
Manufacturas	(-)	14.57	21.77	34.80	45.82	37.43	32.41	43.68	59.63	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
Electricidad y Agua	69.64	55.36	72.83	76.37	89.68	82.73	85.34	86.53	83.43	84.69	86.36	89.64	86.07	94.47	96.13	98.40
Comercio, Rest. y Hoteles	(-)	1.39	1.85	1.01	1.75	12.40	12.38	0.86	2.28	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
Transporte, Almac. y Comun.	65.42	50.90	35.38	53.17	63.65	46.34	32.20	50.42	51.91	62.86	54.34	41.49	55.36	58.91	66.47	74.33
Finanzas y Seguros	(-)	(-)	86.97	*	59.71	82.00	86.14	88.86	76.75	67.29	71.00	64.81	69.07	68.43	56.44	61.87
Otras (1)	11.55	13.40	0.22	3.22	5.81	7.88	5.03	4.14	6.85	1.49	4.59	4.57	2.47	3.71	1.33	*

(-) No existe el dato

* La Inversion Bruta Fija fue negativa.

(1) Se refiere a otras actividades distintas a servicios de la Administracion Publica y Servicios privados no lucrativos.

FUENTE: B.C.V. Anuario de Cuentas Nacionales 1968-1983

Calculos propios

la participación relativa en las inversiones es mucho más significativa que su relevancia desde el punto de vista del producto generado. Esto es un indicador del grado de dependencia creciente del crecimiento en estos sectores con respecto a las actividades públicas y además señalan el crecimiento relativo futuro ineludible del Estado en la creación del producto sectorial.

Esta tendencia se ha profundizado y consolidado en el tiempo tanto a nivel agregado como sectorial. A nivel global se pasó de una participación de las Empresas del Estado en la Inversión Bruta Fija anual de 13,50% en 1968 a más de 55% en 1982 y 1983, lo que es un aspecto muy significativo atinente al proceso de estatización creciente y de la influencia determinante que tiene el sub-sector de las Empresas Públicas en la dinámica económica, incluyendo la generación de nuevos empleos.

A nivel sectorial, en todos los sectores, a excepción del rubro otros, y el de comercio, restaurantes y hoteles, las Empresas del Estado han devenido en los inversionistas mayoritarios; alcanzando en general una participación extraordinariamente elevada en los años recientes, a medida que se ha retraído la inversión privada consecuencia del período recesivo. Aunque hay que aclarar que es variable el momento en que se ha afianzado la predominancia estatal en los distintos sectores.

Debe señalarse adicionalmente, que a pesar de no contar con las cifras adecuadas para el sector manufacturero después de 1976, por razones relacionadas a la ejecución de las encuestas industriales elaboradas por OCEI, se presume que haya crecido la significación de las Empresas del Estado como inversionistas en el sub-sector, que en 1976 ya había alcanzado casi el 60%.

2) La Relación entre Inversión y Producto.

Resulta de interés relacionar la Inversión Bruta Fija de las Empresas del Estado con el producto generado, ambos en términos reales, con el objeto de hacer algunas inferencias en torno al esfuerzo de acu

mulación y la productividad de la inversión. En este aspecto nos encontramos, también, con importantes diferencias inter-sectoriales, tal y como se relaciona en el cuadro II-16. Un hecho resaltante lo constituyen los casos de la industria manufacturera y el de la electricidad y agua, en los que por un largo período la inversión ha superado con creces la magnitud del producto creado indicando una muy baja productividad de la inversión. En el caso de la electricidad y el agua las fuertes inversiones que se realizan sobre todo a partir de 1972, como consecuencia del proceso de generación y extensión creciente de la red de distribución, y en particular el desarrollo del Complejo de Guri, aún hoy continúan exigiendo importantes cantidades de recursos; así mismo la ejecución de los proyectos hidráulicos y los sistemas de acueductos regionales han implicado una inversión muy cuantiosa en relación al valor calculado del producto creado.

Asimismo, en el caso de la industria manufacturera, la ejecución de los proyectos asociados al desarrollo de las industrias básicas (acero, aluminio, petroquímica, minería, refinación petrolera, etc.) han exigido la inversión de importantes sumas de capital, sobre todo en el período 1975-1978. Aunque debe destacarse la fuerte caída que el indicador registra entre 1981 y 1983, consecuencia no sólo de determinaciones en el P.T.B. del sub-sector sino de una caída más que proporcional de la inversión pública en el mismo.

En los demás sub-sectores, excluyendo otras actividades, la proporción entre inversión y producto, si bien es menor que en los casos señalados, no puede sin embargo considerarse, en general baja, ni siquiera en los casos en que el indicador arroja resultados negativos, ya que esto se debe básicamente a un PTB negativo y no a una desinversión.

En cuanto al sub-sector petrolero, si bien después del año 1976 el indicador analizado tiende a disminuir en relación a la serie precedente, debe tenerse en cuenta que tal fenómeno es más el producto de

CUADRO 11-16

PARTICIPACION DE LA INVERSION BRUTA FIJA REAL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS
SOBRE EL PIB REAL DE ESTAS POR SECTORES
PERIODO: 1968-1983
(porcentajes)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Agricultura, Caza, Silvicultura, Pesca	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Explotacion de Minas y Canteras																
Petroleo Crudo, Gas Natural y Ref.	209.09	121.23	64.86	64.14	78.67	84.80	81.82	136.32	8.82	15.35	25.24	31.75	45.04	61.45	80.15	59.61
Resto	0.00	4.35	-9.52	11.11	0.00	5.88	6.25	3.75	0.16	34.49	31.14	26.58	15.31	-5.84	-1.83	15.97
Industria Manufacturera	0.00	60.92	99.09	229.01	369.88	206.56	153.67	266.42	378.67	712.39	413.11	185.48	147.66	109.87	69.28	18.42
Electricidad y Agua	88.64	95.02	66.34	81.17	239.92	170.11	158.35	157.01	196.85	252.57	264.47	210.14	143.71	212.23	236.51	186.31
Comercio, Restaurantes y Hoteles	0.00	0.00	28.21	28.57	78.57	-147.54	-18.63	-1.64	-15.63	-19.71	-9.86	-6.03	-7.12	-5.06	-1.48	-14.75
Transporte, Almacenamiento y Comunic	53.44	44.57	19.84	41.60	55.39	31.83	20.88	35.11	46.28	69.88	62.51	62.77	55.09	56.15	62.82	65.10
Establecimientos Financieros y Seg.	0.00	0.00	205.38	-3.68	77.12	117.75	46.89	23.33	42.01	16.95	28.51	28.38	24.80	28.20	37.39	31.76
Otras Actividades	1001.72	994.34	14.29	233.82	402.94	357.58	179.08	124.62	257.20	76.00	224.71	127.69	40.71	37.50	11.89	-90.17

FUENTE: Anuario de Cuentas Nacionales 1968-1982, 1983
Calculos Propios

un crecimiento considerable, tanto del producto público como de la inversión, resultado de la acción nacionalizadora. Sin embargo, en los últimos años, sobre todo a partir de 1981, la relación entre la inversión y el producto tiende a crecer como efecto, tanto de una reducción de la cantidad extraída, como de un incremento real de la inversión relacionada, tanto a la actividad de explotación de crudos como a la de refinación.

En el caso de la minería, si bien hubo un incremento de la inversión entre 1977 y 1980, en general puede decirse que ha sido el sub-sector donde la relación inversión-producto es más baja, experimentando incluso en años recientes, 1981 y 1982, situaciones de desinversión es decir, que ni siquiera se repuso el capital desgastado.

El sub-sector de comercios, restaurantes y hoteles, revela una situación de alta criticidad al experimentar en los 11 años comprendidos entre 1973 y 1983 un producto de signo negativo a pesar de que en el mismo período se invirtieron 425 millones de bolívares a precios de 1968, es decir un promedio de casi 39 millones de bolívares anuales.

La relación inversión-producto no revela cambios importantes en el sub-sector transporte, almacenamiento y comunicaciones, así como tampoco en los establecimientos financieros y seguros sobre todo a partir de 1978.

A los efectos meramente ilustrativos se pueden comparar estos resultados con los estimados para el sector privado que se muestran en el cuadro II-17. Como podría notarse la relación inversión-producto es en general mucho menor que la señalada para las empresas públicas, con tendencia a disminuir, sobre todo a partir de 1981, a excepción de los establecimientos financieros y seguros, donde la relación, sin embargo, es muy baja.

CUADRO II-17

PARTICIPACION DE LA INVERSION BRUTA FIJA REAL DE LAS EMPRESAS PRIVADAS
SOBRE EL PTB REAL DE ESTAS POR SECTORES
PERIODO: 1968-1983
(porcentajes)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Agricultura, Caza, Silvicultura, Pesca	28.97	27.78	20.54	25.25	20.75	18.45	19.71	27.28	20.08	23.71	19.56	15.84	15.26	18.65	13.86	7.51
Explotacion de Minas y Canteras																
Petroleo Crudo, Gas Natural y Ref.	9.59	13.05	9.90	9.88	7.08	6.17	12.90	6.87	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Resto	6.68	4.22	28.03	5.48	16.64	15.56	2.15	14.22	18.92	21.59	8.10	9.72	9.05	8.76	7.61	6.90
Industria Manufacturera	0.00	17.28	20.02	22.10	21.26	21.38	17.69	15.91	16.63	-	-	-	-	-	-	-
Electricidad y Agua	39.88	80.00	21.98	22.27	24.03	34.39	23.07	24.93	43.12	92.31	85.12	52.54	47.73	26.56	25.18	7.60
Comercio, Restaurantes y Hoteles	0.00	8.44	10.68	10.72	10.87	10.62	10.50	10.32	10.19	-	-	-	-	-	-	-
Transporte, Almacenamiento y Comunic	5.20	7.98	6.13	6.09	5.20	6.57	8.14	7.40	10.00	8.44	11.41	19.97	10.71	9.51	8.00	6.38
Establecimientos Financieros y Seg.	0.00	0.00	0.56	1.53	1.76	1.14	0.82	0.50	2.21	1.99	2.58	3.40	2.47	3.51	4.82	3.79

NOTA: - : No hay informacion disponible

FUENTE: Anuario de Cuentas Nacionales 1968-1982, 1983

Calculos Propios

Debe llamarse la atención sobre este tipo de comparación y sus limitaciones explicativas, ya que, como es sabido, muchas empresas públicas proveen bienes y servicios que son vendidos a precios subsidiados. Además muchos proyectos, sobre todo los iniciados a partir de 1976, aún se encuentran en períodos de maduración e incluso algunos no han sido concluidos, hechos que obviamente afecten el indicador haciéndolo no directamente comparable entre los diferentes sub-sectores públicos y privados. En todo caso puede concluirse, que por diversas razones la productividad de las inversiones públicas, en general revis ten un carácter poco productivo en términos de los procedimientos contables usuales, lo que no quiere decir que esta tendencia no pueda revertirse a mediano y largo plazo, cuando los proyectos sean concluidos y entren en fases de operación normales y/o se eliminen las prácticas de subsidios vía precios de mercado inferiores a los costos (9); aunque, por supuesto, esto no quiere decir que la baja productividad de la inversión pública realizada por las empresas públicas no esté afectada por ineficiencias producto de la incapacidad administrativa y gerencial, así como por la predominancia que la lógica política tiene en muchas de estas instituciones.

Otro aspecto a ser anotado en este punto se refiere a la importante disminución de la inversión fija del sector privado que entre 1978 y 1983 cayó en términos reales en un 79%, estimación que no incluye los sectores manufactureros y de comercios, restaurantes y hoteles, por razones de limitación estadísticas; si se consideraran estos subsectores probablemente la disminución sería relativamente mayor. Esta importante caída de la inversión aunada al cuasi-estancamiento del producto privado, generan un aumento del indicador que relaciona la inversión con el producto que está lejos de significar un crecimiento de la productividad del capital. Por el contrario, de sostenerse por mucho tiempo esta tendencia, en pocos años nos encontraremos con un sub-sector bastante descapitalizado, no sólo por no reponer se el capital consumido sino también desde el punto de vista de la obsolescencia tecnológica.

(9) La existencia de subsidios puede afectar los valores de la serie al alterar el valor de los índices de precios que sirven de deflatores de los montos nominales.

3) Empleo y remuneración.

Desde el punto de vista de la significación de las Empresas Públicas como sector empleador, su peso relativo es mucho menor que el mostrado en el caso de la generación del P.T.B. Además podría decirse que, por los datos disponibles (10), la participación porcentual en el empleo global muestra una alta regularidad, variando para los años en los que el dato está disponible entre un mínimo de 3,91%, en 1975 y un máximo de 5,59% en 1984 (ver cuadro II-18). Si se toma como fuente las cifras publicadas por O.C.E.I., el empleo en las Empresas Públicas pasó de 127.300 personas ocupadas en 1970 a 244.900 en 1984, por lo que se expandió en el período en un 92%, crecimiento menor al del P.T.B. real de las mismas, que lo hizo en casi un 600%; por lo tanto en principio podría concluirse en un fuerte incremento de la productividad del sector trabajo en el sector empresarial público. Sin embargo, debe tenerse en cuenta la forma de construir la cuenta de producto desde el punto de vista de las cuentas nacionales, la que está afectada por los fuertes montos de inversión pública que se reflejan en un crecimiento importante del P.T.B. real, relativizando así las conclusiones en materia de productividad factorial.

Un aspecto particularmente interesante, es el que resulta de comparar la evolución de la remuneración media en las empresas públicas y en el sector privado, a nivel de los diferentes sectores con la información disponible. A excepción de los sub-sectores de transporte, comunicaciones y almacenamiento, y comercio, restaurantes y hoteles, la tendencia es a que el salario medio sea sustancialmente más alto en las empresas del Estado que en el sector privado, situación que parece haberse pronunciado, sobre todo en el caso de la industria manufacturera y los establecimientos financieros a partir de 1979 (ver cuadro

(10) La base estadística aquí utilizada es la Encuesta de Hogares por Muestreo realizada por la O.C.E.I. Debe señalarse que a nivel de sagregado los datos de empleo muestran grandes incoherencias y comportamientos, al parecer, aberrantes por lo que se decidió no utilizarlos.

CUADRO II-18

PARTICIPACION DEL EMPLEO
DE LAS EMPRESAS PUBLICAS
SOBRE LA POBLACION OCUPADA
PERIODO: 1970-1984
(porcentajes)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Participacion del empleo de las Empresas Publicas sobre el empleo total	4.89	(-)	(-)	(-)	4.38	3.91	4.01	4.50	4.42	4.62	4.94	4.99	4.70	-	5.59

(-) No se dispone de dato

Fuente: CORDIPLAN, Informe Social Diasper. 1981, 1982
OCEI, Encuesta de Hogares por Muestreo
Calculos propios

II-19 y II-20). Aún tomando con todas las reservas del caso la magnitud de las cifras obtenidas de la Encuesta de Hogares, que pueden estar afectadas por el uso de la muestra a nivel de este tipo de desagregación, se observa una tendencia reveladora de una situación de amplia disparidad entre un sector y otro que no se corresponde con los diferenciales de productividad y mucho menos de rentabilidad financiera de las operaciones, tal y como se verá más adelante. Este amplio diferencial puede explicarse, en parte, por el carácter, leonino en algunos casos, de los contratos colectivos firmados por las empresas públicas que otorgan grandes reivindicaciones al margen de la condición financiera en que se encuentren. Téngase en cuenta adicionalmente que es posible (11) la existencia de personal sobrante en las Empresas del Estado, así como el alto grado de burocratización, lo que hace aún más grave la comparación. La mayor debilidad relativa de las Empresas Públicas frente a las solicitudes sindicales, así como la burocratización creciente, son dos manifestaciones de la vigencia de una lógica política más que económica, en la gestión de estos entes gubernamentales. Hay que tener en cuenta, adicionalmente, que la diferencia anotada en las remuneraciones medias, también puede ser consecuencia de la conformación de la estructura ocupacional, ya que al ser la mayor parte de las empresas públicas unidades de producción capital-intensivas, el nivel promedio de calificación tiende a ser relativamente más elevado que en otras unidades de producción de la rama, devengándose en general, mayores salarios, afectando de esta manera la comparación y por tanto las conclusiones que pueden deducirse de una contrastación directa sin los debidos ajustes.

(11) Ver: Contraloría General de la República, Informe Anual, 1984.

CUADRO 11-19

REMUNERACION MEDIA EN EMPRESAS PUBLICAS
 EN RELACION AL RESTO DE LA ECONOMIA
 Y POR SECTORES
 (en miles de Bs)
 PERIODO: 1970-1982

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
REMUNERACION MEDIA EN EMPRESAS PUBLICAS													
Actividades Agricolas	0.00	(-)	(-)	(-)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Explotacion de Hidrocarburos, Minas y Canteras	21.30	(-)	(-)	(-)	19.79	76.39	45.38	45.51	58.87	53.50	72.75	83.27	80.57
Industrias Manufactureras (1)	12.77	(-)	(-)	(-)	48.28	103.33	49.30	46.09	54.30	67.79	104.14	113.44	120.86
Electricidad, gas y agua	9.38	(-)	(-)	(-)	12.37	20.47	20.21	21.19	31.88	33.81	54.29	48.13	64.53
Construccion	0.00	(-)	(-)	(-)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Comercio, Restaurantes y Hoteles	0.00	(-)	(-)	(-)	0.00	18.82	17.45	28.68	33.08	50.65	12.96	17.74	16.81
Transporte, Almacenamiento y Comunic	14.24	(-)	(-)	(-)	20.83	29.55	30.74	26.82	35.55	44.51	52.94	53.50	57.37
Establecimientos Financieros, Seguros, Bienes Inmuebles y servicios prestados a las Empresas	0.00	(-)	(-)	(-)	0.00	51.97	106.18	126.72	170.66	193.13	233.03	169.35	230.69
REMUNERACION MEDIA EN EL RESTO DE LA ECON.													
Servicios Comunes, Sociales, person. del Sector Publico y Gob. Gen	17.04	(-)	(-)	(-)	28.06	27.13	29.10	32.93	35.31	38.72	48.25	54.86	54.78
Sector Privado													
Actividades Agricolas	7.17	(-)	(-)	(-)	8.94	10.91	11.91	14.40	16.60	19.51	23.73	28.11	26.98
Explotacion de Hidrocarburos, Minas y Canteras	14.74	(-)	(-)	(-)	26.98	45.94	12.40	11.34	16.95	20.71	20.54	21.80	30.56
Industrias Manufactureras (1)	8.27	(-)	(-)	(-)	12.60	15.93	16.40	17.06	17.77	20.38	23.95	25.37	27.90
Electricidad, gas y agua	10.66	(-)	(-)	(-)	13.54	13.65	20.57	16.89	15.39	18.21	16.32	21.57	21.46
Construccion	20.75	(-)	(-)	(-)	23.55	25.36	27.21	34.31	38.79	41.17	37.55	40.47	39.65
Comercio, Restaurantes y Hoteles	0.00	(-)	(-)	(-)	0.00	20.88	23.15	28.20	31.29	31.94	33.86	33.92	38.61
Transporte, Almacenamiento y Comunic	15.45	(-)	(-)	(-)	26.61	31.25	41.69	38.00	58.04	36.73	81.81	90.61	88.82
Establecimientos Financieros, Seguros, Bienes Inmuebles y servicios prestados a las Empresas	0.00	(-)	(-)	(-)	0.00	21.82	21.54	22.74	26.61	29.45	36.36	45.17	46.21
Servicios Comunes, Sociales, person.	2.31	(-)	(-)	(-)	3.48	4.53	5.10	5.77	6.81	7.73	9.06	10.49	11.23

(-) Dato no disponible

(1) Incluye Refinacion de Petroleo

FUENTE: DCEI. Encuesta de Hogares por Muestreo.

B.C.V. Anuario de Cuentas Nacionales 1968-1982

Calculos Propios

CUADRO II-20

DIFERENCIAL DE LA REMUNERACION MEDIA
ENTRE EL SECTOR PUBLICO Y EL PRIVADO
PERIODO: 1970-1982
(porcentajes)

	1970	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Explotacion de Hidrocarburos, Minas y Canteras	44.53	-26.66	-20.79	265.95	301.42	247.25	158.26	254.20	281.96	163.62
Industrias Manufactureras (1)	54.34	283.14	548.62	200.58	170.04	205.50	232.66	334.85	347.24	333.17
Electricidad, gas y agua	-11.99	-8.68	49.98	-1.77	25.47	107.14	85.67	232.60	123.15	200.68
Comercio, Restaurantes y Hoteles	(-)	(-)	-9.87	-24.64	1.71	5.70	58.55	-61.73	-47.69	-56.45
Transporte, Almacenamiento y Comunic	-7.83	-21.73	-5.44	-26.26	-29.43	-38.75	-33.30	-35.29	-40.96	-35.42
Establecimientos Financieros, Seguros, Bienes Inmuebles y servicios prestados a las Empresas	(-)	(-)	138.14	393.01	457.33	541.31	555.69	540.85	274.94	399.26

(-) Dato no disponible

(1) Incluye Refinacion de Petroleo

FUENTE: OCEI. Encuesta de Hogares por Muestreo.

BCV. Anuario de Cuentas Nacionales. 1970-198

4) Financiamiento y Acumulación

Pasando al análisis de los aspectos asociados al financiamiento y al proceso de acumulación en las Empresas Públicas, debe aclararse, ante todo, que no sólo es necesario diferenciar entre los distintos tipos de instituciones (12), sino también entre los diferentes rubros financieros de la acumulación (13), ya que deben precisarse las discrepancias entre los diferentes tipos de entidades en sus prácticas financieras por la diversidad de casos que se presentan a lo largo del período analizado.

(12) La clasificación institucional aquí utilizada, es la misma del sistema de cuentas nacionales:

- Instituciones Financieras Públicas: B.C.V., F.I.V., otras Instituciones Públicas Monetarias y otras Instituciones Públicas Financieras.
- Instituciones Públicas no Financieras: Petroleras, mineras, manufactureras, electricidad, agua, comercio, restaurantes y hoteles, transporte, almacenamiento y comunicaciones, otros servicios.

Ver: B.C.V., Anuario de Cuentas Nacionales 1968-1982. Aspectos Metodológicos. 1984.

(13) Las fuentes financieras internas o ahorro bruto de una Empresa del Estado, están constituidas por la depreciación y el ahorro neto. Este último es el que resulta de la diferencia entre los ingresos y egresos corrientes.

Las otras fuentes de financiamiento son: las transferencias netas de capital y los préstamos recibidos o ahorro financiero.

Ver: B.C.V., Anuario de Cuentas Nacionales 1968-1982, Aspectos Metodológicos, 1984.

Si tenemos en cuenta sólo las operaciones corrientes, en el período para el que se dispone de información (14), a nivel del agregado total, con posterioridad a 1973 se presenta consecutivamente un ahorro neto positivo, llegando a su máximo en 1977, hasta 1981, año a partir del cual se obtuvo un resultado adverso significativo (ver cuadro II-21).

Si se analiza la situación más desagregadamente, puede verse con mayor claridad las diferencias importantes entre los diversos tipos de instituciones por sub-sectores. En este sentido, las Empresas Públicas de carácter financiero han obtenido un relevante excedente de ingresos corrientes sobre egresos del mismo tipo, resultado que deviene de los elevados ahorros netos de dos instituciones fundamentalmente: el Fondo de Inversiones de Venezuela (F.I.V.) y el Banco Central de Venezuela (B.C.V.); y en mucho menor medida de las otras instituciones bancarias del Estado que empezaron a mostrar pérdidas a partir de 1982, que si bien no son agregadamente importantes, sí lo son a nivel del sub-sector. Estos excedentes contrarrestan con creces en el total para las empresas financieras los cuantiosos desahorros de las instituciones financieras públicas de carácter no bancario, distintas al F.I.V.; entre las cuales se encuentran: la Corporación Venezolana de Fomento (C.V.F.), la Corporación para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria (CORPOINDUSTRIA), el Fondo de Crédito Agrícola (F.C.A.), el

(14) Las estadísticas para el análisis de los resultados financieros de las empresas públicas, proceden de las cuentas de acumulación y la matriz de flujo de fondos entre los diversos sectores de la economía publicadas por el B.C.V. en los distintos informes anuales y anuarios estadísticos. La información publicada, con diversos niveles de desagregación, abarca el período 1973-1983.

CUADRO II-21
 RESULTADO DE LAS OPERACIONES CORRIENTES
 DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO
 AHORRO NETO
 PERIODO: 1973-1983
 (millones de Bs)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Empresas del Edo.	-353	1394	1196	5215	6862	2485	7379	4893	2566	-4596	-7043
Inst. Públicas Financieras	-187	691	1186	1210	1587	2191	1505	2359	3525	1263	2592
B.C.V	60	606	349	303	358	589	637	944	1314	673	411
F.I.V	0	439	1473	1558	1902	2383	2564	2949	3984	2835	2834
Otras Inst. Públicas Monet.						275	120	290	338	-68	-255
Otras Inst. Públicas Finan.	-247	-354	-636	-651	-673	-1056	-1616	-1824	-2011	-2197	-399
Empresas Públicas no Finan.	-166	703	10	4005	5275	294	5873	2534	-959	-5659	-9635
Petroieras	(-)	(-)	(-)	1779	644	3165	10161	10398	7144	-692	-8658
Otras Empresas Públicas no Finan.	(-)	(-)	(-)	2226	4631	-2871	-4288	-7864	-8103	-5167	-977
Mineras	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	49	32	29	27	-18	-52
Manufactureras	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	-541	-1222	-1634	-2498	-1579	-195
Electricidad	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	256	165	-19	590	933	389
Agua	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	-547	-260	-1463	-1313	-1405	46
Comercio, Restaurantes y Hoteles	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	-2040	-2465	-3074	-3815	-2492	-1608
Transporte, Almacenamiento, Comu	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	286	-519	-1716	-1053	-432	-372
Otros Servicios	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	-334	-19	13	-51	-74	316

Nota: (-) No se dispone de la información

FUENTE: BCV. Anuario de Cuentas Nacionales. 1968-1983
 BCV. Informe Económico

Fondo de Crédito Industrial (F.C.I.), las Corporaciones Regionales de Desarrollo, etc. Estas empresas han sido recurrentemente deficitarias acumulando en los once años considerados, un exceso de egresos sobre los ingresos corrientes cercano a los 11.900 millones de bolívares, siendo en el sub-período 1978-1982 donde se concentran los resultados más negativos. Téngase en cuenta, adicionalmente, que estas instituciones financieras mostrarían un ahorro neto mucho más negativo aún si no fuera por las importantes transferencias corrientes que el Gobierno Central canalizó hacia ellos, sobre todo durante 1982 y 1983, años en los que éstos alcanzaron casi 5.700 millones de bolívares.

Los desahorros mostrados por las instituciones financieras de carácter público, exceptuando al F.I.V., reflejan la situación crítica de éstas, que ha sido producto no sólo de la ya tradicional ineficiencia administrativa con que se manejan; sino también de la aplicación de políticas de transferencia, subsidios y promoción que se han concretado a través del cobro de tasas de interés significativamente bajas, plazos de amortización relativamente muy largos, y sobre todo financiamiento de programas y proyectos de dudosa viabilidad económica, en general no respaldados con garantías suficientes. Esta práctica consuetudinaria de una política financiera pública en vez de atenuarse en el tiempo ante las crecientes pérdidas que provocó, se acrecentó aupada sobre todo, por la bonanza petrolera. Es de esperar que esta situación se revierta a medida que disminuye la fuente financiera primordial que ha permitido soportar estas pérdidas, ya que los niveles de recuperación son prácticamente marginales.

Hay que anotar un proceso de parecidas características para los bancos comerciales públicos, muchos de los cuales han ido a parar a manos del Estado como consecuencia de la imposibilidad de seguir siendo manejados por los grupos financieros privados, más que como resul-

tado de una política de estatización del sistema bancario. Estos bancos, sobre todo los de mayor tamaño, como el Banco Industrial de Venezuela (B.I.V.), han sido utilizados en forma creciente para financiar programas públicos y servir de instrumentos para la obtención de endeudamiento externo de otras empresas del Estado, que al no solventar sus pagos, han deteriorado gravemente la situación financiera de éstos; aparte de las posibles ineficiencias de gestión, rasgo típico de los órganos de carácter público. El agregado de bancos estatales experimenta en forma permanente, déficit de explotación que casi se triplica entre 1978 y 1983, pasando de 286 millones de bolívares a 831 en 1983. Sin embargo, es necesario aclarar que estos entes no han recibido transferencias corrientes compensatorias del Gobierno, como si es el caso de las instituciones financieras no bancarias.

Es importante resaltar el efecto que el endeudamiento creciente tiene sobre los resultados referidos al ahorro neto, ya que los pagos de intereses afectan los egresos corrientes. Según las cifras del B.C.V., las que se consideran, subestiman por razones de limitaciones de información, el fenómeno del endeudamiento público y privado, entre 1970 y 1982 el endeudamiento total del conjunto de empresas financieras públicas alcanzó la cifra de 60.000 millones de bolívares en el período comprendido entre 1970 y 1982, de los cuales el 82% se concentra entre 1978 y 1982.

Si pasamos al caso de las empresas públicas no financieras, la primera distinción que debe hacerse es entre aquellas que están ligadas a la explotación petrolera y las que se desempeñan en el resto de los sectores productivos. Desde el mismo año de la nacionalización, las empresas petroleras muestran un resultado favorable de sus operaciones corrientes como era de esperar, producto, fundamentalmente, del importante diferencial existente entre los precios y costos aún si se tienen en cuenta las deducciones impositivas. Pero esta

situación tiende a revertirse para 1982 y 1983, debido a los acontecimientos desfavorables que afectaron el mercado internacional del petróleo, la no alteración del régimen fiscal que grava la industria, el mantenimiento de una política de subsidios al consumo energético interno, y en menor medida los costos asociados a la conclusión y ejecución de proyectos y programas, tanto de producción como de exploración. En este sentido la situación en 1983 adquirió características alarmantes, al llegar el ahorro neto a ser negativo en un monto cercano a los 8.700 millones de bolívares. Algunos de estos aspectos pueden constatarse al analizar la evolución de las cifras contenidas en el cuadro II-22, destacándose como a pesar de que hay una merma de los ingresos durante 1982 y 1983, afectados por la evolución de los precios del producto y la disminución de las reservas financieras externas de la industria, los egresos no disminuyen en la misma proporción, sobre todo aquellos que están ligados a la succión fiscal, bien por la vía impositiva o por la de la regalía petrolera. Así mientras los ingresos se deterioran un 37% entre 1981 y 1983, los egresos sólo disminuyen en 18%. Esta situación es la que explica que a pesar de un elevado excedente de explotación, el ahorro neto que desde la nacionalización había sido positivo, revierte su signo en 1982 y especialmente en 1983.

La centralización de divisas en el B.C.V. afectó considerablemente los ingresos del sub-sector por concepto de intereses, y la no disminución del precio de referencia que es el significativo a los efectos del cálculo de la deducción fiscal convierten en deficitario el saldo de las operaciones corrientes petroleras. Esto no es más que la consecuencia de la puesta en práctica de políticas de financiamiento al resto del sector público y en particular al Gobierno Central, vía a partir del cual se distribuirá hacia otros organismos.

En cuanto a las empresas públicas no financieras y no petroleras a partir de 1978 el resultado consolidado de las operaciones corrientes

CUADRO II-22
 EMPRESAS PUBLICAS PETROLERAS
 INGRESOS Y GASTOS CORRIENTES
 (millones de bolivares)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983
INGRESOS	32013	52140	70410	74361	57099	46635
Excedente de explotacion	31206	50488	66407	68820	54031	45376
Renta de la propiedad y de la empresa	807	1652	4003	5541	3068	1259
EGRESOS	28848	41979	60012	67217	57791	55293
Renta de la propiedad y de la empresa	11249	10853	12172	15033	18530	22713
Impuestos directos	17565	31121	47833	52184	39161	32477
Transferencias corrientes	34	5	7	-	100	100
Otros	-	-	-	-	-	3
AHORRO NETO	3165	10161	10398	7144	-692	-8658

Fuente: B.C.V. Anuario de Cuentas Nacionales: 1969-1983

ha sido claramente deficitario, alcanzando en 1978 y 1983 un ahorro neto negativo acumulado superior a los 29.000 millones de bolívares.

De este conjunto de empresas públicas sólo las empresas mineras y eléctricas han arrojado resultados positivos en el período bajo análisis, aunque en el caso de las primeras, la situación tiende a deteriorarse en forma creciente afectada ante todo por la recesión que ha acontecido en este sub-sector.

En las empresas de carácter manufacturero (15), las que se desempeñan en el área de la comercialización y turismo, así como las que prestan servicio de transporte, almacenamiento y comunicaciones y captación y distribución de agua, muestran significativos déficits en sus operaciones corrientes en los años para los que se tiene información. La razón de estos resultados es bastante diversa pero en la mayoría de los casos se deben a alguna o varias de las siguientes razones: venta de bienes y servicios a precios subsidiados; elevada carga financiera consecuencia del endeudamiento externo e interno para adelantar importantes programas y proyectos, sin la adecuada previsión de capital; adquisición de excedentes con la finalidad de sostener precios e ingresos de otros grupos productores; excesiva burocratización producto de la utilización de estas empresas para proveer empleo; mala gestión administrativa y en algunos casos empresas que han pasado a manos públicas después de haber fracasado en manos privadas, que han sido objeto de embargos o adquisición por razones sociales. Hay que resaltar los casos de las empresas de transporte y comunicaciones, así como el Instituto Nacional de Obras Sanitarias, que muestran una aparente mejora en 1983 con respecto a 1982; aparente porque en estos dos casos se produjo más que en cualquier otro, una importante mora de intereses

(15) Excluyendo las refinerías petroleras.

que evidentemente altera los resultados financieros, tal y como se comentará más adelante.

Aunque no es posible deslindar en cada caso el motivo determinante del desahorro neto, si se pueden examinar algunos indicadores de los aspectos causales que aquí se señalan. En efecto, si se observa la evolución de los precios nominales de algunos servicios y bienes donde el sector público participa (ver cuadro II-23) puede apreciarse cómo comparando la variación relativa de los distintos precios con los promedios generales, muchos productos y servicios experimentan deterioros significativos en los precios relativos en el período bajo análisis (1968-1983), sobre todo aquellos casos de bienes y servicios ligados al consumo final. Es particularmente relevante los casos de la electricidad, el agua, el servicio telefónico, la sal y los derivados del petróleo, áreas donde la evolución de los precios ha estado muy por debajo de la tendencia general, por lo que estos sectores y las empresas que se desempeñan en éstas tienen que haber visto muy afectada su situación financiera corriente.

Igualmente, en el cuadro II-24, puede apreciarse como se ha ido modificando la presión que el endeudamiento creciente ejerce sobre los costos y por tanto mermando la generación de un ahorro neto. Como se observa, el peso relativo de los intereses sobre el total de egresos se ha incrementado en forma continua y acelerada en los últimos años, producto del masivo endeudamiento contraído, tanto por las empresas financieras como no financieras. En ambos casos se incrementó el peso relativo de la carga de intereses en más de un 100%, en un período relativamente corto de tiempo.

En el cuadro II-25 se relacionan los egresos por concepto de intereses pagados por los diferentes tipos de Empresas Públicas, y puede constatar el impresionante crecimiento que estos pagos han tenido en el período considerado, excluyendo el año 1983 que, como es sabido, hubo una morosidad generalizada en el pago de intereses, producto del diferimiento de pagos implícitos en las conversaciones para reestructurar la deuda con los acreedores. Obviamente el resultado de las operaciones corrientes, sobre todo

CUADRO II-23

VARIACIONES RELATIVAS DE PRECIOS PARA ALGUNOS SECTORES CON ELEVADA PARTICIPACION PUBLICADOR PUBLICO

(porcentajes)

	68-69	69-70	70-71	71-72	72-73	73-74	74-75	75-76	76-77	77-78	78-79	79-80	80-81	81-82	82-83	68-83
Precios al por menor	1.6	14.8	3.49	3.47	6.6	16.72	13.67	7.17	12.4	7.36	9.22	20.06	13.8	8.1	7	242.5
Industria manufacturera a nivel de productor			3.43	2.84	6.99	15.29	10.95	8.26	8.37	7.27	10.67	20.54	10.84	6.6	5.62	212
Leche en polvo	0	0	1.3	0	2.98	7.84	7.18	0	1.86	1.74	9.42	46.12	6.82	0.54	0.05	120.7
Azucar	0.8	-0.2	3.88	-3.44	0	5.41	25	20.6	14.48	0	1.08	48.93	1.44	56.81	-0.23	
Sal	0	0	0	0	0	2.3	6.74	0	0	0	26.53	20.97	6.99	0.73	0	80.3
Substancias quimicas industriales	0.4	5.78	6.21	3.63	2.74	9.74	11.31	13.43	12.26	7.76	30.9	13.09	10.54	5.71	-1.26	243.8
Abonos y plaguicidas	0	0	0	0	0	8.1	6.29	5.92	0	0	0	0	186.69	0.46	-3.28	239
Resinas sinteticas, fibras artificiales y materias plasticas	-18.8	-7.76	8.6	0.83	1.37	25.59	13.77	5.55	2.87	7.78	13.52	21.21	15.94	10.57	4.58	242.4
Derivados del petroleo	0	1	-0.5	0.7	1.17	1.33	33.97	10.2	0.39	3.39	2.23	1.7	1.37	2.7	1.2	76.9
Hierro y acero	0	0	0.02	0.4	14.97	34.72	13.53	-3.69	2.59	19.59	5	10.84	8.87	25.82	4.5	247.1
Laminacion y fundicion de aluminio	0	0	0	0	0	13.9	10.45	23.29	6.58	19.3	25.96	30.81	9.44	9.6	2.92	354.9
Electricidad sector publico	-	-	-	-7.41	-2.28	2.19	0	1.13	0	19.2	-2.2	2.6	32.1	11	6.3	101.7
Precios al consumidor	2.4	2.54	3.24	3.14	4.12	8.26	10.2	7.7	7.8	7.2	12.3	21.6	16.2	9.7	6.3	
Telefono	-	-	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	16.7	7.1	0	
Consumo de agua	-	-	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14.6	7.2	0	

Nota: - No se dispone del dato

Fuente: B.C.V. Informe Economico. Años: 1969, 1979, 1983

CUADRO II-24
 PARTICIPACION DEL PAGO DE INTERESES DE LAS EMPRESAS PUBLICAS
 SOBRE EL TOTAL DE EGRESOS CORRIENTES
 PERIODO: 1969-1982
 (porcentajes)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
EMPRESAS FINANCIERAS (1)	19.65	18.63	20.90	35.29	46.45	50.52	40.50
EMPRESAS NO FINANCIERAS NO PETROLERAS	5.04	4.01	6.28	8.80	11.35	13.40	10.66

(1) Se excluyen: B.C.V y F.I.V.
 FUENTE: B.C.V. Informe Economico
 B.C.V. Anuario de series estadisticas. 1981, 1982.
 Calculos propios

CUADRO II-25
 INTERESES PAGADOS POR ALGUNAS EMPRESAS DEL ESTADO
 (millones de bolivares)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	Tasa de cts.:1978-82(%)
Otras instituciones publicas monetarias	565	1090	120*	1915	2920	2462	417
Otras instituciones publicas financieras	825	1035	2331	3041	4596	5142	457
Mineras	20	41	56	90	57	72	185
Manufactureras	479	1263	2204	2133	1487	1509	210
Electricidad	168	283	427	316	460	422	174
Agua	243	186	625	1301	2246	432	824
Comercio,restaurantes y hoteles	101	397	568	1202	124	137	23
Transporte,alacenenamiento y comunicaciones	230	479	813	1002	2631	2784	1044

Notas: (1) No incluye B.C.V.
 (2) No incluye F.I.V.

Fuente: B.C.V. Anuario de Cuentas Nacionales. 1968-1983

cuando tal endeudamiento fue contraído para financiar gastos no reproductivos u operaciones de transferencias y subsidios explícitos o encubiertos.

Aunque de los indicadores ya comentados puede desprenderse la idea de un decrecimiento desmesurado de la relación producto-empleo, debe tenerse mucho cuidado con esta interpretación, ya que, además de lo poco confiable de la estadística, en muchas Empresas del Estado durante el período en cuestión se han implementado bastos proyectos que aún se ejecutan o están en proceso de maduración, fases en las que la relación producto/mano de obra tiende a ser más baja que lo normal. Esto es muy válido para el caso de algunas empresas manufactureras grandes, agua y las empresas eléctricas, sobre todo. Aunque debe reconocerse que este factor ha disminuido su importancia en los últimos años en virtud de la fuerte disminución de la inversión pública, por lo que la disminución de la relación comentada para los últimos años podría estar mostrando las ineficiencias que en principio se presumen, pero no se pueden hacer juicios definitivos con las cifras disponibles.

Para compensar parcialmente los bajos o negativos resultados ordinarios de este tipo de empresas, se han hecho transferencias corrientes, sobre todo en el caso de las empresas manufactureras y las de transporte, almacenamiento y comercialización; en especial con posterioridad a 1980, sin embargo, estas han sido obviamente insuficientes.

Como los ingresos y egresos corrientes no incluyen las operaciones asociadas a la inversión física y financiera, debe ampliarse el análisis con el fin de considerarlas, haciendo énfasis en aquellos tipos de empresas que han requerido de fondos externos para poder cubrir no sólo sus déficits corrientes, sino también el financiamiento de la inversión bruta (16).

(16) La inversión bruta incluye: la formación bruta de capital, la adquisición neta de terrenos y la adquisición neta de activos intangibles.

El financiamiento de la inversión bruta se realiza mediante: la depreciación, el ahorro neto, las transferencias de capital y los préstamos realizados por otros sectores. Si la inversión bruta es menor que estas fuentes de financiamiento, se supone que hay un excedente de recursos financieros o ahorro financiero que se presta a otros sectores.

Refiriéndonos en primer lugar a las empresas públicas financieras, si se excluye al F.I.V. y al B.C.V. que, como se sabe, son dos entes que típicamente transfieren recursos a otros organismos del sector público; podemos observar el grado de dependencia de recursos exógenos para financiar sus operaciones corrientes y de acumulación (ver cuadro II-26).

En cuanto a los bancos de carácter público, aunque disponemos relativamente de poca información desagregada, a pesar de mostrar en 1980 y 1981 un excedente en las operaciones corrientes, la magnitud de la inversión bruta obligó a la consecución neta de recursos que en los cuatro años, de 1980 a 1983, implicaron unos 1.167 millones de bolívares; sobre todo en 1983 donde los préstamos netos alcanzaron la importante cifra de 1.023 millones de bolívares, que fueron requeridos para financiar un déficit de 255 millones de bolívares y una inversión bruta de 841 millones de bolívares, la más alta en todo el período.

La situación en las otras instituciones financieras públicas es mucho más dramática, ya que por un lado se ha necesitado atender un creciente déficit corriente, y por el otro una inversión bruta que ha evolucionado aceleradamente en términos nominales. Si se tienen en cuenta estas dos partidas en total, desde 1973 a 1983, estos entes han recibido de otros sectores la impresionante cantidad de 25.647 millones de bolívares, 65% de los cuales fueron transferidos entre 1979 y 1983. La mayor parte de estos recursos han procedido fundamentalmente de dos fuentes: el Gobierno General y el sector externo a través del endeudamiento; tal y como puede observarse en el cuadro II-27; siendo las empresas públicas no financieras y no petroleras, las instituciones privadas financieras y el sector privado no financiero aquellos que recibieron a su vez buena parte de los recursos otorgados por los entes financieros públicos distintos al F.I.V. y el B.C.V..

CUADRO 11-26
FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN BRUTA
DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO
INSTITUCIONES PÚBLICAS FINANCIERAS
PERIODO: 1973-1983
(millones de Bs)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
INSTITUCIONES PÚBLICAS FINANCIERAS											
B.C.V											
Inversión Bruta	18	24	11	6	13	3	3	10	13	8	212
Financiamiento	18	24	11	6	13	3	3	10	13	8	212
Depreciación	3	3	3	14	14	30	11	11	8	8	9
Ahorro Neto	60	606	349	303	358	626	827	944	1317	693	411
Transferencias de Capital	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-3680	-7000
Prestamos netos o Ahorro Financiero (2)	-45	-585	-341	-311	-359	-653	-835	-945	-1312	2987	6792
FIV											
Inversión Bruta		1	2	0	-1	0	1	0	9	1	0
Financiamiento		1	2	0	-1	0	1	0	9	1	0
Depreciación		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ahorro Neto		439	1473	1558	1902	2384	2519	2950	3885	2835	2834
Transferencias de Capital		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Prestamos netos o Ahorro Financiero (2)		-438	-1471	-1558	-1903	-2384	-2518	-2950	-3876	-2834	-2834
OTRAS INSTITUCIONES PÚBLICAS MONETARIAS											
Inversión Bruta								679	-81	300	841
Financiamiento								679	-81	300	841
Depreciación								54	69	71	73
Ahorro Neto								290	338	-68	-255
Transferencias de Capital								0	0	0	0
Prestamos netos o Ahorro Financiero (2)								335	-489	297	1023
OTRAS INSTITUCIONES PÚBLICAS FINANCIERAS											
Inversión Bruta	577	840	983	914	1201	1008	1904	1333	2902	2487	1683
Financiamiento	577	840	983	914	1201	1008	1904	1333	2902	2487	1683
Depreciación	7	6	16	13	23	30	32	55	59	30	129
Ahorro Neto	-247	-354	-636	-651	-673	-726	-98	-1824	-2011	-2197	-398
Transferencias de Capital	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-141
Prestamos netos o Ahorro Financiero (2)	817	1188	1603	1552	1851	1704	1970	3102	4854	4654	2093

(2) Prestamos netos negativos indica que se otorgaron préstamos.
Prestamos netos positivos indican que la inversión se financia con préstamos.

FUENTE: B.C.V. Informe Económico 1973, 1975, 1977, 1979

CUADRO II-27
 FLUJO DE FONDOS NETOS DE
 INSTITUCIONES PUBLICAS FINANCIERAS
 PERIODO: 1968-1982
 (millones de bolivares)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Inversion Bruta	577	840	983	997	1201	1008	1904	2012	2921	2787
Ahorro Financiero	-817	-1188	-1603	-1649	-1851	-1704	-1970	-3437	-4366	-4951
Transferencia neta de Recursos	817	1188	1603	1649	1851	1704	1970	3437	4366	4951
- B.C.V.	-53	-253	-862	-541	-554	1441	2084	120	-682	1546
- F.I.V.	-	-	141	45	2	163	131	325	110	937
- Otras Instituciones Publicas Financieras	0	0	-	0	0	0	0	-	-	-
- Gobierno General	1117	5285	4779	3939	4107	3970	3225	7087	-1038	6155
- Empresas Publicas Petroleras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Otras Empresas Publicas no Finan	-304	-682	-2272	-1248	-926	-22	-390	-5040	104	-3732
- Sub - Sector Publico	760	4350	1786	2195	2629	5552	5050	2492	-1506	4906
- Sector Privado no Financiero	-313	-662	-1134	654	-1624	-4503	-6131	-3741	6621	3417
- Instituciones Privadas Finan.	-287	-465	62	-631	206	-1961	-6955	-4501	-1287	-170
- Sub - Sector Privado	-600	-1127	-1072	23	-1418	-6464	-13116	-6242	7334	3247
- Sector Externo	444	-572	1144	1537	709	3921	5655	-1661	-102	6018
- Sector no Clasificado	213	-1463	-255	-2106	-69	-1305	4381	10848	-1360	-9220

(-) No hay transaccion

FUENTE: B.C.V. Informe Economico 1973, 1975, 1977, 1979
 B.C.V Anuario de Series Estadisticas 1980, 1981, 1982

Aunque debe notarse que para 1981 y 1982 se han revertido las relaciones con respecto al sector privado no financiero que se transformó en un proveedor de fondos para este sub-sector financiero público, debido fundamentalmente al proceso creciente de estatización forzada de los bancos y otras instituciones financieras privadas que han modificado la estructura de propiedad en el sub-sector.

Debe destacarse también la participación creciente del sector externo como suministrador de fondos, sobre todo a partir de 1978, situación que refleja lo ya varias veces comentado del fuerte endeudamiento externo que aconteció precisamente en estos últimos años. Hay que señalar la utilización en forma creciente de las instituciones financieras públicas para contraer endeudamientos, entre otras cosas, porque su carácter de organismos autónomos facilitaba los procedimientos administrativos. Así mismo la falta de control sobre estas instituciones y la asignación de mayores responsabilidades no acompañadas de los aportes presupuestarios debidos, condujo a ese endeudamiento que no vino a conocerse con certeza sino mucho después, en el momento de consolidación de la deuda con los acreedores.

En todo caso, es necesario tener en cuenta que estas instituciones financieras públicas son organismos que ejercen básicamente funciones de intermediación y de transferencia de fondos, tanto a las empresas del sector público como al sector privado financiero y no financiero; hacia el primero se canalizan en los 11 años considerados, 14.500 millones de bolívares, mientras que al privado se transfirieron más de 21.400 millones de bolívares. Es decir, un gran total de casi 36.000 millones de bolívares, sin contar las importantes omisiones no clasificadas. Esta situación se refleja también con claridad al relacionar el peso relativo que las empresas financieras públicas han tenido en las inversiones y colocaciones totales en comparación con su participación en las captaciones (ver cuadro II-28), según lo cual estos or-

CUADRO 11-28
PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS FINANCIERAS PUBLICAS
EN LA CAPTACION Y COLOCACION DE RECURSOS
CON RESPECTO AL TOTAL DE EMPRESAS FINANCIERAS

PERIODO: 1968-1982
 (porcentajes)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Inversiones	71.00	67.94	64.89	61.50	56.61	53.13	48.71	47.63	49.50	63.71	79.53	81.58	82.22	82.96	87.66
Colocaciones	31.72	28.63	19.39	27.75	22.46	20.07	18.26	17.81	12.97	14.83	35.27	40.37	40.11	40.66	40.99
Depositos	7.44	7.77	7.26	4.40	5.13	5.72	5.33	2.75	2.81	2.31	33.53	37.72	33.25	36.55	38.72
Otros Instrumentos de Capt.	39.65	37.77	0.65	22.85	17.04	11.33	7.08	3.51	2.00	2.79	2.94	4.68	3.42	2.28	2.08

FUENTE: Cálculos propios

ganismos son mucho más significativos como inversionistas y colocadores de fondos que recaudadores; sobre todo a partir de 1978 en que no sólo el endeudamiento externo sino la cada vez menor actividad financiera privada permitió elevar significativamente el papel macroeconómico de estas Empresas Públicas. Estas cifras permiten ver claramente como las operaciones financieras de estas instituciones se acercan al concepto de subsidios o transferencias, sin casi ninguna contrapartida, al resto de los sub-sectores de la economía pública y privada.

Refiriéndonos a las empresas públicas no financieras, la inversión bruta realizada en los 11 años comprendidos entre 1973 y 1983, se elevó a la cifra nominal de 223.178 millones de bolívares, el 70% de los cuales fue canalizado a través de las empresas no financieras de carácter no petroleras. Paralelamente, estas instituciones contrajeron un endeudamiento neto total en el período en cuestión que superó los 190.000 millones de bolívares, cifra que asciende a más de 161.000 millones de bolívares si se excluyen las empresas petroleras (ver cuadro II-29). Estos fuertes requerimientos de recursos externos a las empresas se necesitaron no sólo para financiar la inversión bruta, sino también para sufragar los resultados deficitarios de las operaciones corrientes, tal y como ya fue comentado en párrafos anteriores.

En el caso de la industria petrolera consolidada se debe aclarar que más que endeudamiento lo que se ha experimentado es una fuerte reducción de activos financieros, producto tanto de las manipulaciones de orden fiscal, como de las operaciones de centralización de divisas llevadas a cabo en los últimos años de la serie, experimentándose una fuerte reducción en los activos financieros de la industria; aún teniendo en cuenta la fuerte caída que sufrió la inversión bruta de casi 10.000 millones de bolívares en 1983 con respecto a 1982.

Aunque disponemos de una pequeña serie de cifras para las Empresas del Estado No Financieras y No Petroleras, 1980 - 1983,

CUADRO 11-29
FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN BRUTA
DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO
INSTITUCIONES PÚBLICAS NO FINANCIERAS
PERÍODO: 1973-1983
(millones de Bs)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS											
Inversión Bruta	3726	4722	7323	19931	15205	21191	23221	25905	30141	43311	26502
Financiamiento	3726	4722	7323	19931	15205	21191	23221	25905	30141	43311	26502
Depreciación	495	456	686	1632	2121	2344	3099	3582	4429	5276	6590
Ahorro Neto	-166	-50	10	4005	4285	1759	6691	2534	-959	-5859	-9635
Transferencias de Capital	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Préstamos netos o Ahorro Financiero (2)	3397	4316	6627	14294	8799	17088	13431	19789	26671	43894	31703
PETROLERAS											
Inversión Bruta				22	25	4354	7004	9246	14561	21045	11333
Financiamiento				22	25	4354	7004	9246	14561	21045	11333
Depreciación				878	990	1117	1496	1692	2141	2649	3434
Ahorro Neto				1779	644	3513	10098	10398	7144	-692	-8658
Transferencias de Capital				0	0	0	0	0	0	0	0
Préstamos netos o Ahorro Financiero (2)				-2635	-1609	-276	-4590	-2844	5276	19088	16557
NO PETROLERAS											
Inversión Bruta	3726	4722	7323	19909	15180	16837	16217	16659	15580	22266	17325
Financiamiento	3726	4722	7323	19909	15180	16837	16217	16659	15580	22266	17325
Depreciación	495	456	686	754	1131	1227	1603	1890	2288	2627	3156
Ahorro Neto	-166	-50	10	2226	3641	-1754	-3407	-7864	-8103	-5167	-977
Transferencias de Capital	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Préstamos netos o Ahorro Financiero (2)	3397	4316	6627	16929	10408	17364	18021	22633	21395	24806	15146

(2) Préstamos netos negativos indica que se otorgaron préstamos.

Préstamos netos positivos indican que la inversión se financia con préstamos.

FUENTE: BCV, Anuario de Cuentas Nacionales 1968-1983

BCV, Informe Económico

puede apreciarse como a excepción de las empresas mineras, todos los demás grupos empresariales se muestran como entes receptores de importantes masas de recursos procedentes de otros sub-sectores de la economía; destacándose los casos de la generación eléctrica, comercio, restaurantes, hoteles y transporte, almacenamiento y comunicaciones.

En el caso de las empresas de tipo manufactureras, a pesar de la reducción relativa de la inversión bruta, los déficits corrientes han presionado para la adquisición de acreencias netas, situación que se revierte para 1983, debido a la fuerte reducción de desahorro neto, consecuencia no de una mejora en la actividad factorial sino más bien de las operaciones cambiarias que muchas de estas empresas quedaron autorizadas a realizar.

La situación de las empresas eléctricas difieren sustancialmente del caso manufacturero, ya que los cuantiosos préstamos netos adquiridos tienen como finalidad financiar las fuertes inversiones del sub-sector, a pesar de haberse obtenido en casi todos los años considerados superávits en las actividades corrientes (ver cuadro II-30), aunque sigue siendo escasa la participación de los recursos internos en el financiamiento de la acumulación.

Los casos de captación y distribución de agua, comercio, restaurantes y hoteles, y transporte, almacenamiento y comunicaciones, son estructuralmente similares. Es decir, necesitan de fuertes inyecciones de recursos para compensar los crónicos déficits creados por el exceso de egresos sobre los ingresos ordinarios, así como para poder llevar a cabo los procesos de inversión, básicamente de carácter real. Estos tres sub-sectores recibieron en forma neta recursos contabilizados como préstamos que alcanzan casi los 35.000 millones de bolívares, tan

CUADRO 11-30
FINANCIAMIENTO DE LA INVERSION BRUTA
DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO
INSTITUCIONES PUBLICAS NO FINANCIERAS
PERIODO: 1973-1983
(millones de Bs)

	1980	1981	1982	1983
MIMERAS				
Inversion Bruta	216	-79	3	56
Financiamiento	216	-79	3	56
Depreciacion	67	82	108	137
Ahorro Neto	29	27	-18	-52
Transferencias de Capit	0	0	0	0
Prestamos netos o Ahorro Financiero (2)	120	-188	-87	-29
MANUFACTURERAS				
Inversion Bruta	6062	1423	2812	900
Financiamiento	6062	1423	2812	900
Depreciacion	768	1061	1015	1192
Ahorro Neto	-1634	-2498	-1579	-195
Transferencias de Capit	0	0	0	0
Prestamos netos o Ahorro Financiero (2)	6928	2860	3376	-97
ELECTRICIDAD				
Inversion Bruta	7023	10456	13361	10326
Financiamiento	7023	10456	13361	10326
Depreciacion	406	460	684	760
Ahorro Neto	-19	590	833	888
Transferencias de Capit	0	0	0	0
Prestamos netos o Ahorro Financiero (2)	6636	9416	11844	8678
AGUA				
Inversion Bruta	-1444	-309	684	1812
Financiamiento	-1444	-309	684	1812
Depreciacion	25	26	34	74
Ahorro Neto	-1463	-1313	-1405	46
Transferencias de Capit	0	0	0	0
Prestamos netos o Ahorro Financiero (2)	-6	978	2055	1692

(2) Prestamos netos negativos indica que se otorgaron prestamos.
Prestamos netos positivos indican que la inversion se financia con prestamos.
FUENTE: BCV. Anuario de Cuentas Nacionales 1968-1983

CUADRO 11-30
FINANCIAMIENTO DE LA INVERSION BRUTA
DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO
INSTITUCIONES PUBLICAS NO FINANCIERAS
PERIODO: 1973-1983
(millones de Bs)

	1980	1981	1982	1983
COMERC, RESTAURANTES Y HOTELES				
Inversion Bruta	943	-196	790	743
Financiamiento	943	-196	790	743
Depreciacion	19	23	25	26
Ahorro Neto	-3074	-3815	-2492	-1608
Transferencias de Capit	0	0	0	0
Prestamos netos o Ahorro Financiero (2)	3998	3596	3257	2325
TRANSP, ALMACENAN Y COMUNIC.				
Inversion Bruta	3209	3394	4259	4872
Financiamiento	3209	3394	4259	4872
Depreciacion	584	615	739	927
Ahorro Neto	-1716	-1033	-432	-372
Transferencias de Capit	0	0	0	-156
Prestamos netos o Ahorro Financiero (2)	4341	3812	3952	4473
OTROS SERVICIOS				
Inversion Bruta	650	891	357	-1540
Financiamiento	650	891	357	-1540
Depreciacion	21	21	22	40
Ahorro Neto	13	-51	-74	316
Transferencias de Capit	0	0	0	0
Prestamos netos o Ahorro Financiero (2)	616	921	409	-1896

(2) Prestamos netos negativos indica que se otorgaron prestamos.
Prestamos netos positivos indican que la inversion se financia con prestamos.
FUENTE: BCV. Anuario de Cuentas Nacionales 1968-1983

sólo en los 4 años que están comprendidos entre 1980 y 1983. En todo caso, debe anotarse la mejoría que experimentó el sub-sector agua en sus operaciones ordinarias durante 1983, producto, sobre todo, de una mejoría sustancial en los ingresos al haberse procedido a un importante reajuste de precios del recurso durante los dos años anteriores, y en los egresos al producirse una importante mora en el pago de intereses y una fuerte reducción en la remuneración a los empleados y obreros; sin embargo, el incremento de la inversión bruta para ese mismo año compensó buena parte de este resultado favorable.

Obviamente ha sido el Gobierno General quien más recursos ha aportado para el financiamiento de la acumulación de estas empresas públicas no financieras y no petroleras, seguido del Fondo de Inversiones de Venezuela y de las otras instituciones públicas financieras, sin incluir el Banco Central de Venezuela; estos entes les aportaron entre 1973 y 1983 más de 115.300 millones de bolívares bajo la forma de adquisición de acciones, participaciones de capital y préstamos a corto y largo plazo.

Las empresas privadas financieras han desempeñado también un papel importante como aportadoras de recursos, sobre todo a partir de 1980. Igualmente el sector privado no financiero con el cual las empresas del Estado han contraído una importante deuda de corto plazo, según lo evidencian las estadísticas del B.C.V. (ver Flujo de Fondos en el Anuario de Cuentas Nacionales: 1968-1983).

El sector externo también ha desempeñado una significativa función como proveedor de recursos, en particular antes de 1982, año en que se presentaron las dificultades en el sistema financiero internacional por todos conocidas. Debido a que las estadísticas referidas a esta materia no parecieron ser del todo confiables, se presume una mayor importancia relativa en el financiamiento del sector externo

hacia las empresas del Estado no financieras que los reflejados por las cifras del B.C.V. (17).

Con estos comentarios terminamos este capítulo referido a la evolución de la estructura del sector público, donde hemos intentado destacar las principales características de los cambios cualitativos y cuantitativos que han acontecido al sector en estos últimos años; sobre todo en lo que se refiere al crecimiento de las empresas del Estado, así como definir los rasgos más importantes que de alguna manera condicionan la evolución inmediata y mediata de la economía pública, tal y como lo comentaremos en el capítulo siguiente.

(17) Sobre este tema ver:

- Luis Zambrano, Chi-Yi Chen, Matías Riutort, Charlotte de Vainrub. La Deuda Externa de Venezuela: Situación, Perspectivas e Implicaciones, I.I.E.S. - U.C.A.B., Julio, 1983 (Mimeo).

III. SITUACION ACTUAL Y ALGUNAS PERSPECTIVAS INMEDIATAS

Para el momento de escribir este trabajo, aún no disponemos de las estadísticas macroeconómicas correspondientes a 1984 y sólo contamos con la Ley de Presupuesto del Gobierno Central de 1985. Sin embargo, con las pocas cifras disponibles, es posible realizar algunas estimaciones vinculadas al tema aquí tratado.

Durante 1984 los ingresos recaudados por el Gobierno Central superaron los 102.800 millones de bolívares, lo que representó un incremento de casi 33% con respecto a los estimados, diferencia que se produjo como consecuencia fundamental de un mayor ingreso por impuesto sobre la renta petrolera, y por utilidades cambiarias.

Desde el punto de vista nominal, durante 1984 prácticamente todas las partidas agregadas registraron un aumento (ver cuadro III-1), a excepción de las recaudaciones por el ejercicio del dominio comercial (18) y los ingresos por endeudamiento externo. El fuerte crecimiento de los ingresos impositivos sobre la actividad petrolera (impuestos y regalías), y de las utilidades cambiarias, obviamente están asociadas a la puesta en práctica de los convenios cambiarios que revaluaron el dólar petrolero, y permitieron la existencia de un importante diferencial cambiario en el mercado libre.

(18) Aquí las utilidades cambiarias son consideradas como un impuesto in directo, distinto al criterio de la OCEPRE que clasifica este rubro como parte del dominio comercial.

CUADRO III-1
GOBIERNO CENTRAL
INGRESOS FISCALES
VARIACIONES NOMINALES
(porcentajes)

	83-84	84-85
TOTAL INGRESOS	27.71	0.55
INGRESOS ORDINARIOS	25.91	4.19
INGRESOS TRIBUTARIOS	39.52	1.19
IMPUESTOS DIRECTOS	44.01	5.64
Sobre la renta	44.03	5.81
Petroleo	51.02	2.10
Hierro	-	-100.00
Otras actividades	16.08	25.08
Sobre sucesiones	39.70	-31.79
IMPUESTOS INDIRECTOS	28.38	-11.21
De Importacion	13.32	21.74
Produccion y consumo	4.21	32.36
Licores	4.13	111.31
Cigarrillos	7.64	-11.69
Derivados del petroleo	2.27	12.00
Otros	-2.76	67.89
Utilidades Cambiarias	43.33	-32.39
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	-17.72	20.49
DOMINIO TERRITORIAL	40.57	15.03
Hidrocarburos	40.56	15.14
Otros	42.69	-29.10
DOMINIO COMERCIAL	-66.38	79.95
TASAS	30.61	-9.16
DIVERSOS	-20.07	-45.00
INGRESOS EXTRAORDINARIOS	111.82	
EMPRESTITOS EXTERNOS	-100.00	
EMPRESTITOS INTERNOS	183.47	
OPERACIONES DIVERSAS	-34.80	

FUENTE: OCEPRE. Proyecto de Ley de Presupuesto 1985
Congreso de la Republica. Ley de Presupuesto 1985
Presidencia de la Republica. Primer Mensaje al Congreso de la Republica 1985
Calculos propios

En relación a los ingresos por deudas, es de notar la ausencia de nuevos endeudamientos externos, disminución que fue más que compensada, nominalmente, por el crecimiento del nivel de endeudamiento interno, parte del cual, más que un ingreso efectivo de recursos, lo que significó fue un sinceramiento de la posición deudora al convertir deuda a corto plazo no registrada del sector público en endeudamientos contabilizados a mediano plazo (emisión de bonos de deuda pública).

El fuerte impacto de las implicaciones fiscales de los convenios cambiarios experimentado en 1984, se atenuará para 1985, tal y como muestran las variaciones del cuadro III-1. El incremento total previsto de los ingresos en 1985 con respecto a 1984 es un poco mayor a 0,5% que contrasta con el incremento de casi 28% del año anterior.

Para 1985 se espera una importante reducción de las utilidades cambiarias consecuencia de la reanudación de los pagos de la deuda externa privada y la reducción del diferencial cambiario producto de un tipo de cambio libre esperado menor al promedio de 1984. Esta reducción de estos ingresos al no poder ser compensados por los incrementos de otros impuestos indirectos, como en el caso de los licores y los aduaneros (se supone una elevación de las importaciones y el valor en bolívares de éstas), se reflejan en un leve crecimiento de los ingresos tributarios, gracias, sobre todo, al crecimiento de la recaudación por impuesto sobre la renta a actividades no petroleras como efecto de una supuesta mayor eficiencia en el control fiscal y una leve reactivación de las actividades económicas internas.

En materia de ingresos no tributarios se estima un aumento de unos 2.000 millones de bolívares, consecuencia de una esperada mejoría de los ingresos que obtiene el Estado como accionista y tenedor de valores emitidos básicamente por las Empresas del Estado, ya que se cree que para 1985 estas empresas mejorarán su situación financiera, al punto de que muchas de ellas puedan generar beneficios distribuibles producto de los

beneficios cambiarios y una mayor eficiencia del gasto en estas instituciones, supuesto éste de dudosa verificación.

La situación se revela muy diferente si se calcula la evolución de los ingresos fiscales en términos reales (19), obteniéndose un crecimiento de 7,32% para 1984 y una caída de 11,01% para 1985. Es decir, que en términos reales los ingresos fiscales serían menores en unos 4.000 millones de bolívares a los obtenidos en 1983, medidos a precios de este último año. Esta reducción es consecuencia, fundamentalmente, de la caída real de los impuestos a la renta petrolera y de las utilidades cambiarias, partidas que representan el 60% del total de los ingresos fiscales de 1985; aumentando la dependencia de estas dos fuentes con respecto a la situación experimentada en 1983. Es de notar que estas disminuciones reales no podrían ser compensadas por los importantes aumentos relativos en los otros impuestos indirectos, sobre todo en licores y en menor medida las recaudaciones aduaneras. (Ver cuadro III-2)

En cuanto a los gastos fiscales, si bien en 1984 sufrieron nominalmente un incremento equivalente al 31%, para 1985 se espera que se mantengan prácticamente constantes a nivel agregado. Como puede observarse en el cuadro III-3, se ha producido un importante cambio en la estructura del gasto, destacándose en primer lugar el fuerte incremento relativo de los pagos por servicio de la deuda pública, a costa de una caída porcentual de los gastos de capital y más levemente de los gastos corrientes. Esta modificación estructural refleja la alta sensibilidad que los gastos de capital (largo plazo) tienen a las alteraciones a la baja en las condiciones financieras del sector público, aspecto ya comentado en el capítulo I.

(19) Se ha utilizado como deflactor la variación del índice general de precios al mayor. La evolución del índice entre 1984 y 1985 ha sido estimada mediante el modelo I.I.E.S. - U.C.A.B., una reseña del submodelo de precios fue publicada en el trabajo intitulado: Balanza de Pagos y Tipos de Cambio: 1984-1986, Caracas, agosto 1984.

CUADRO III-3
GOBIERNO CENTRAL
ESTRUCTURA DE LOS
GASTOS FISCALES
(porcentajes)

	1983	1984	1985
TOTAL GASTO	100.00	100.00	100.00
GASTOS CORRIENTES(1)	53.50	45.89	45.65
GASTOS DE CONSUMO	27.96	22.68	23.83
Resuneraciones	22.78	18.99	19.84
Compra de bienes y servicios	3.19	2.76	3.27
Otros gastos(2)	1.99	0.93	0.72
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	25.54	23.21	21.25
Sector externo	0.14	0.27	0.23
Entes regionales	7.22	6.68	7.50
Resto del sector publico	13.84	13.15	10.83
Sector privado	4.33	3.09	2.69
RECTIFICACIONES PRESUPUESTARIAS			0.58
GASTOS DE CAPITAL	22.35	17.93	19.68
INVERSION DIRECTA	5.18	4.51	4.19
INVERSION FINANCIERA	4.77	6.17	4.31
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	12.39	7.22	11.12
Entidades regionales	7.22	5.32	7.50
Entes descentralizados	5.11	1.88	3.62
Sector privado	0.06	0.02	0.00
OTROS GASTOS DE CAPITAL	0.00	0.03	0.00
RECTIFICACIONES PRESUPUESTARIAS	0.00	0.00	0.06
DEUDA PUBLICA	24.15	36.17	34.66

NOTAS: (1) No incluye intereses

(2) incluye arrendamiento de tierras

FUENTE: OCEPRE. Proyecto de Ley de Presupuesto 1985
Congreso de la Republica. Ley de Presupuesto 1985
Presidencia de la Republica. Primer Mensaje al Congreso
Estimaciones propias

CUADRO III-2
GOBIERNO CENTRAL
INGRESOS FISCALES
VARIACIONES REALES
(porcentajes)

	83-84	84-85
TOTAL INGRESOS	7.32	-11.01
INGRESOS ORDINARIOS	5.80	-7.80
INGRESOS TRIBUTARIOS	17.24	-10.46
IMPUESTOS DIRECTOS	21.02	-6.51
Sobre la renta	21.03	-6.37
Petroleo	26.91	-9.64
Hierro		-100.00
Otras actividades	-2.45	10.69
Sobre sucesiones	17.40	-38.64
IMPUESTOS INDIRECTOS	7.88	-21.42
De leportacion	-4.77	7.74
Produccion y consumo	-12.43	17.14
Licores	-12.49	87.00
Cigarrillos	-9.55	-21.85
Derivados del petroleo	-14.06	-0.89
Otros	-18.29	48.50
Utilidades Cambiarias	20.45	-40.16
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	-30.85	6.63
DOMINIO TERRITORIAL	18.12	1.79
Hidrocarburos	18.12	1.90
Otros	19.91	-37.26
DOMINIO COMERCIAL	-71.75	59.24
TASAS	9.75	-19.61
DIVERSOS	-32.83	-51.33

FUENTE: OCEPRE. Proyecto de Ley de Presupuesto 1985

Congreso de la Republica. Ley de Presupuesto 1985

Presidencia de la Republica. Primer Mensaje al Congreso de la Republica 1985

Calculos propios

Este proceso de reestructuración va acompañado de una caída nominal y por supuesto real, del gasto para 1985, después del incremento sustancial de casi 31% y 10% respectivamente en 1984 (Ver cuadros III-4 y III-5). Sin embargo hay que observar que el crecimiento, tanto nominal como real en 1984, fue experimentado en partidas asociadas directa e indirectamente al servicio de la deuda pública interna y externa. Es decir, se expandieron fuertemente tanto los egresos por servicio de deuda pública, como las transferencias corrientes al resto del sector público, y las inversiones financieras que son mecanismos típicos de absorción de la deuda de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado por parte del Gobierno Central. Por esta razón es que en términos reales si excluimos las partidas mencionadas, se observa una importante disminución en prácticamente todos los demás tipos de egresos significativos, tanto en los gastos de consumo de bienes y servicios como en la inversión real, tendencia ésta que se profundizaría en 1985 en el caso de la inversión real y se mantendría en lo que se refiere al consumo final, sino fuera por un leve aumento en la compra de bienes que no llega a compensar la disminución en el mismo rubro experimentada en 1984.

La disminución del consumo y la inversión real del Gobierno Central es un fenómeno que tiene una trascendental significación para la explicación del acontecer económico nacional por el hecho de ser este agente básico para dinamizar la demanda agregada, tanto del resto del sector público no petrolero, como del sector privado. Si tenemos en cuenta solamente los gastos de consumo final e inversión directa, habrán disminuido en la significativa cifra de 37% (ver cuadros III-6 y III-7) si comparamos la situación esperada para 1985 con respecto a 1981 (20).

(20) Téngase en cuenta que la hipótesis de un 13% de inflación para 1985, que ha sido utilizada para deflactar puede considerarse como moderada.

CUADRO III-5
GOBIERNO CENTRAL
GASTOS FISCALES
VARIACIONES REALES
(porcentajes)

	83-84	84-85
TOTAL GASTO	9.82	-11.64
GASTOS CORRIENTES(1)	-5.80	-12.10
GASTOS DE CONSUMO	-10.93	-7.16
Reauneraciones	-8.46	-7.68
Compra de bienes y servicios	-4.99	4.76
Otros gastos(2)	-48.74	-31.89
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	-6.19	-19.13
Sector externo	109.35	-26.62
Entes regionales	1.60	-0.83
Resto del sector publico	4.44	-27.30
Sector privado	-21.56	-23.26
GASTOS DE CAPITAL	-11.87	-3.02
INVERSION DIRECTA	-4.37	-18.04
INVERSION FINANCIERA	41.91	-38.19
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	-35.99	36.04
Entidades regionales	-19.13	24.59
Entes descentralizados	-59.53	69.81
Sector privado	-61.38	-100.00
OTROS GASTOS DE CAPITAL		-100.00

NOTAS: (1) No incluye intereses

(2) Incluye arrendamiento de tierras

FUENTE: OCEPRE. Proyecto de Ley de Presupuesto 1985

Congreso de la Republica. Ley de Presupuesto 1985

Presidencia de la Republica. Primer Mensaje al Congreso de la Republica 1985

Estimaciones propias

CUADRO III-4
GOBIERNO CENTRAL
GASTOS FISCALES
VARIACIONES NOMINALES
(porcentajes)

	83-84	84-85
TOTAL GASTO	30.68	-0.16
GASTOS CORRIENTES(1)	12.10	-0.68
GASTOS DE CONSUMO	5.99	4.91
Reauneraciones	8.93	4.32
Compra de bienes y servicios	13.06	18.33
Otros gastos(2)	-39.00	-23.04
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	18.78	-8.62
Sector externo	149.12	-17.08
Entes regionales	20.91	12.06
Resto del sector publico	24.28	-17.85
Sector privado	-6.66	-13.28
RECTIFICACIONES PRESUPUESTARIAS		
GASTOS DE CAPITAL	4.88	9.59
INVERSION DIRECTA	13.80	-7.39
INVERSION FINANCIERA	68.87	-30.15
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	-23.83	53.72
Entidades regionales	-3.76	40.79
Entes descentralizados	-51.84	91.89
Sector privado	-54.05	-100.00
OTROS GASTOS DE CAPITAL	-	-100.00
RECTIFICACIONES PRESUPUESTARIAS		
DEUDA PUBLICA	95.74	-4.32

NOTAS: (1) No incluye intereses

(2) Incluye arrendamiento de tierras

FUENTE: OCEPRE. Proyecto de Ley de Presupuesto 1985

Congreso de la Republica. Ley de Presupuesto 1985

Presidencia de la Republica. Primer Mensaje al Congreso de la Republica 1985

Estimaciones propias

CUADRO III-6
GOBIERNO CENTRAL
CONSUMO E INVERSION REAL

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
CONSUMO	15669	16267	14672	14011	12486	11244
INVERSION DIRECTA	3651	4952	4253	2471	2434	2036
TOTAL	19319	21219	16928	16482	14970	13280

Fuente:Ministerio de Hacienda.Memoria 1984
OCEPRE.Proyecto de Ley de Presupuesto 1985
Calculos propios

CUADRO III-7
GOBIERNO CENTRAL
CONSUMO E INVERSION REAL
(porcentajes)

	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85
CONSUMO	3.82	-9.81	-4.51	-10.88	-9.95
INVERSION DIRECTA	35.63	-14.05	-41.94	0.53	-18.04
TOTAL	9.83	-10.80	-12.92	-9.17	-11.29

Fuente:Ministerio de Hacienda.Memoria 1984
OCEPRE.Proyecto de Ley de Presupuesto 1985
Calculos propios

Si consideramos que los gastos de consumo final del Gobierno Central representan aproximadamente un 62% del total del sector público, y los gastos de inversión el 65% del total del Gobierno General, el efecto que esta reducción tiene sobre la demanda efectiva y la demanda agregada es muy importante.

Esta caída en la capacidad de demanda del Gobierno Central, indudablemente tiene que producir un efecto contractivo sobre el sector privado que podría explicar la fuerte reducción de la inversión y el producto en 1984 y la aparente paralización durante el primer trimestre de 1985.

Es de suma importancia considerar que buena parte de la estructura productiva de bienes y servicios en manos del sector privado tiene como demandante básico al Gobierno Central y por inducción al resto del sector público; una caída en la demanda de la magnitud que se ha experimentado en los últimos tres años y medio, arrastra tras de sí al sector privado al reducirse el mercado, no sólo en forma directa sino inducida por el efecto multiplicador del gasto público.

Si tomamos en cuenta, adicionalmente, la caída de egresos por concepto de transferencias al sector privado, el efecto por disminución de la demanda es aún más dramático. Obsérvese que los subsidios directos al sector privado, tanto consumidor como productor cayeron en 1984 en casi un 22% y se espera se reduzcan en más de un 23% en 1985, todo en términos reales. Es decir, esta transferencia de capacidad de demanda se disminuirá en casi un 50% en sólo estos dos últimos años.

En el cuadro III-8 se relacionaron las variaciones reales del gasto público consolidado (21), como puede deducirse, la tendencia anotada para

(21) Esto se refiere al valor total de las transacciones reales y financieras del total de entes del sector público excluidos los movimientos intrasectoriales.

CUADRO III-8
GASTO PUBLICO
VARIACIONES REALES
(porcentajes)

	82-83	83-84	84-85
GASTO PUBLICO EXTERNO	-20.83	5.94	-0.47
GASTO PUBLICO INTERNO	-21.63	-3.08	-7.87
INGRESOS INTERNOS	23.48	1.52	-12.70
GASTO INTERNO NETO	-45.45	-8.58	-1.66

Fuente: OCEPRE. Proyecto de Ley de Presupuesto 1985
Cálculos Propios

el Gobierno Central, puede generalizarse a todo el sector público. El gasto interno del sector público caería entre 1985 y 1982 en 30%, habiendo sido el año 1983 el crítico desde el punto de vista del proceso contractivo. Si se tiene en cuenta el gasto neto (22) el efecto es aún más negativo, ya que las fuentes internas de financiamiento han experimentado un importante crecimiento, aunque no compensador de las fuentes externas de provisión de recursos públicos. Es decir, el efecto neto del gasto se reduce por dos razones: la reducción real del mencionado gasto y la mayor extracción interna de recursos a los agentes económicos.

Este último aspecto es de relevante significación, ya que en la medida que se deteriore el ingreso petrolero y el cerramiento progresivo del endeudamiento externo, el mantenimiento de un nivel de gasto real o de demanda efectiva por parte del sector público, presiona a un incremento creciente de la presión fiscal y el endeudamiento interno; si a esto se añade el peso creciente del servicio de la deuda, la consecuencia natural es una caída muy importante de la eficiencia del gasto público como instrumento de una política expansiva de demanda agregada, aún sin considerar los aspectos monetarios e inflacionarios asociados a un proceso similar.

Detallando los componentes de la demanda del sector público como un todo (ver cuadros III-9 y III-10) puede verificarse lo ya comentado en relación al deterioro progresivo de la demanda, no sólo de la relacionada con los bienes finales sino también la de carácter intermedio. La demanda agregada interna y la demanda efectiva del sector público se estima que representaron en 1984 el 69% y 74% respectivamente de la alcanzada en 1982, lo que es un indicador palpable de la fuerte contracción de la economía pública y por tanto de la economía como un todo. Si excluimos

(22) Vendría a ser el gasto interno que excede a los ingresos internos.

CUADRO III-9

DEMANDA EFECTIVA Y AGREGADA DEL SECTOR PUBLICO TOTAL Y NO PETROLERA

(millones de bolivares de 1981)

	1982	1983	1984	1985
CONSUMO PUBLICO	39999	36323	31137	29179
INVERSION BRUTA	50633	32645	31078	29759
DEMANDA AGREGADA INTERNA	90632	68968	62215	58939
CONSUMO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS	39085	39906	34001	32761
DEMANDA EFECTIVA DEL SECTOR PUBLICO	129718	108873	96216	91700
INVERSION BRUTA NO PETROLERA	31172	22857	22349	19864
CONSUMO DE LAS EMPRESAS NO PETROLERAS	26087	26049	22839	21067
DEMANDA AGREGADA INTERNA NO PETROLERA	71171	59180	53485	49044
DEMANDA EFECTIVA DEL SECTOR PUBLICO NO PETROLERO	97258	85228	76324	70111

Fuente: OCEPRE. Proyecto de Ley de Presupuesto 1985
Calculos propios

CUADRO III-10

VARIACIONES ANUALES

DEMANDA EFECTIVA Y AGREGADA DEL SECTOR PUBLICO TOTAL Y NO PETROLERA

(porcentajes)

	1982-83	1983-84	1984-85
CONSUMO PUBLICO	-9.19	-14.28	-6.29
INVERSION BRUTA	-35.53	-4.80	-4.24
DEMANDA AGREGADA INTERNA	-23.90	-9.79	-5.27
CONSUMO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS	2.10	-14.80	-3.65
DEMANDA EFECTIVA DEL SECTOR PUBLICO	-16.07	-11.63	-4.69
INVERSION BRUTA NO PETROLERA	-26.69	-2.22	-11.12
CONSUMO DE LAS EMPRESAS NO PETROLERAS	-0.15	-12.32	-7.76
DEMANDA AGREGADA INTERNA NO PETROLERA	-16.25	-9.62	-8.30
DEMANDA EFECTIVA DEL SECTOR PUBLICO NO PETROLERO	-12.37	-10.45	-8.14

Fuente: OCEPRE. Proyecto de Ley de Presupuesto 1985
Calculos propios

el sector petrolero la caída es igualmente significativa del orden del 25% y 22% respectivamente.

Para 1985 esta tendencia al deterioro se mantendría aunque a una velocidad menor, situación que podría verse alterada si se logra implementar a tiempo el llamado Plan Especial de Inversiones que en parte podría tener efecto en 1985, aunque primordialmente su impacto se sentiría en 1986 y 1987, dado el lento período de ajuste y de maduración de las decisiones públicas y lo adelantado en el tiempo que ya nos encontramos en 1985. En todo caso, asumiendo un incremento adicional de 3.000 millones de bolívares para este año 1985, que en términos reales de 1981 significarían unos 2.000 millones de bolívares, éstos no compensarían la caída real de la demanda agregada interna del sector público estimada entre 1984 y 1985 en unos 3.270 millones de bolívares en términos reales; mucho menos la que se ha producido entre 1982 y la que se deduce de los gastos públicos consolidados, presupuestados para 1985, que alcanza el orden de los 32.000 millones de bolívares. Como puede notarse, si bien el programa adicional de inversiones es una ayuda para atenuar la caída de la demanda pública y por inducción la privada, por más que pudiera elevarse el multiplicador (23) no compensa en lo absoluto las presiones contractivas producto de la caída acumulada del gasto.

Esta última relación es más evidente si se considera la posible evolución del P.T.B. público no petrolero. Si no se modifica sustancialmente la relación entre la Demanda Agregada Interna del sector público no petrolero con el P.T.B. del mismo sub-sector, la caída del P.T.B. real público, excluida la actividad petrolera, podría llegar a ser de un 8% con respecto a 1984 y de más del 3% si se toma en cuenta el plan especial

(23) No existe ninguna razón para pensar que el multiplicador del gasto aumente con cierta significación, incluso podría haberse reducido como antes se mencionó. Las estadísticas disponibles y las fuertes modificaciones en la estructura paramétrica de las relaciones macroeconómicas básicas, hacen inútil un esfuerzo de cuantificación del multiplicador del gasto autónomo, sin embargo creemos que los argumentos cualitativos aquí formulados son suficientes para concluir una caída de esta relación incremental.

de inversiones antes comentado. Si comparamos con 1981 el producto generado por este sub-sector en 1985, estaría en un nivel equivalente del 70% del alcanzado en ese año. De esta manera si se asume que el gasto extra-presupuestario previsto pueda implementarse para el resto de 1985 en un 50% (24), tan sólo se estaría contrarrestando la caída del P.T.B. público no petrolero implícita en el gasto público presupuestado; por ello es dudoso que tal inyección de demanda pública pueda generar un crecimiento económico con respecto a los años anteriores a no ser que el efecto multiplicador del tipo de gasto afectado por el programa adicional, sea sustancialmente mayor que el de los rubros de la demanda pública que se han contraído, supuesto éste que no pareciera tener asidero alguno. Es evidente que sólo sobre este programa no puede descansar la meta de un crecimiento para este año 1985; téngase en cuenta que mantener el P.T.B. de las actividades internas constante, dada la evolución prevista del sector público, requerirá probablemente de una tasa real de crecimiento para el sector privado entre 2% y 3%, nivel que es muy difícil de alcanzar si nuestra apreciación en cuanto a la relación entre la demanda pública y la evolución de la oferta privada es cierta.

Considérese, adicionalmente, que la disminución de las transferencias directas y de las compras públicas de bienes y servicios no factoriales representan la reducción del mercado para muchas empresas y sectores; así mismo el aumento del desempleo de carácter público también produce efectos contractivos al reducir sobre todo, la demanda de bienes salarios con alto efecto multiplicador. Si esto está sucediendo en los actuales momentos, no es probable que del propio sector privado surjan procesos dinamizadores capaces de compensar estas fuerzas; al menos esto no es posible en el corto plazo y posiblemente tampoco en un horizonte temporal de algunos años, ya que el desarrollo de un grado de autonomía mayor

(24) Supuesto optimista dado el tipo de gasto, la inexperiencia administrativa en este tipo de programas y el período de maduración de las decisiones, sobre todo cuando se trata de programas de inversión.

de la economía privada con respecto a la pública, implica profundos cambios en la estructura productiva y de comercialización que, sobre todo en el caso de Venezuela, sólo pueden lograrse tras un proceso de cambios bastante profundos.

El sector privado no ha logrado desarrollar un mercado distinto al público que le permita mantener e incluso hacer crecer el nivel de oferta y por tanto elevar el ingreso y el empleo. Por ello una posible recuperación conjuntamente con una contracción de la demanda interna pública, no nos parece coherente. Es posible que las exportaciones no tradicionales y la sustitución de importaciones puedan contrarrestar la decaída demanda gubernamental, pero las cifras recientes del comportamiento del primer trimestre de 1985, así como la evolución económica general de 1984 no parecieran indicar un grado de avance tal que permita concluir que el mercado privado y de exportación, pudieran en lo mediato servir de catalizadores del comportamiento desfavorable de la demanda estatal.

Por último, habría que hacer notar el efecto que el endeudamiento externo y la caída de ingresos petroleros tiene y tendrá sobre el efecto del gasto fiscal interno en el resto de las actividades económicas. Así, en la medida que se reducen las fuentes de ingresos externos (deuda e ingresos por exportaciones petroleras) la presión sobre los agentes internos para conseguir los recursos que financien el gasto público será crecientemente mayor; este fenómeno de hecho ya empezó a acontecer, sobre todo a partir de 1985.

En efecto, la tendencia a incrementar los impuestos indirectos, los intentos de mejorar la eficiencia en la recaudación de los impuestos directos y el recurrir cada vez más al endeudamiento interno, tal y como ya se comentó, son respuestas típicas al deterioro de las fuentes de financiamiento externas. De no mejorarse la situación petrolera y dada la baja capacidad para contraer nuevos endeudamientos externos, el mantenimiento y

con más razón el incremento de la demanda pública, no puede hacerse a menos que se traslade capacidad adquisitiva procedente del sector privado para lo cual la tributación, el endeudamiento y el aumento de tasas y pre ci o s de los bienes producidos por el Estado son los instrumentos más eficaces en su recaudación, sino porque generan una menor resistencia social que otras medidas fiscales, y al afectar los consumos finales su poder propagador de inflación es obviamente reducido.

En el cuadro III-11 se puede observar como en los últimos años ha crecido la significación relativa de los impuestos indirectos, tendencia que podría acelerarse para 1985 si se concretan los nuevos aumentos previstos en algunos tipos impositivos. La utilización de estos instrumentos en los años recientes ha sido prolija y puede decirse que la capacidad de ge ne ra r incrementos sustantivos en esta fuente en el futuro es muy limitada, a no ser que se desee provocar aún mayores reducciones en el consumo de aquellos bienes sujetos a imposición ante lo cual se generaría cada vez más una mayor resistencia, sobre todo en los sectores empresariales afectados.

En el caso de la tributación directa, la sensibilidad política y social es mucho mayor, aparte de lo inconveniente que podría ser ésta para promover la reactivación de la inversión privada. Pareciera que el Gobierno ha preferido incrementar la eficiencia en la recaudación antes que alterar la estructura tributaria directa; en todo caso si la recaudación aumenta porque disminuye la evasión, desde el punto de vista económico, es lo mismo ya que de hecho se incrementa la presión tributaria. Hasta ahora no se observan mayores avances relativos en este sentido, recuérdese que un aumento nominal en la recaudación en una situación de incrementos de pre ci o s es un resultado natural.

CUADRO III-11
 RELACION ENTRE IMPUESTO Y
 P.T.B. DE LAS ACTIVIDADES INTERNAS
 (porcentajes)

ANOS	IMPUESTOS DIRECTOS	IMPUESTOS SOBRE LA RENDA NO PETROLERA
1968	7.30	3.30
1971	6.50	3.50
1974	6.60	3.40
1977	5.90	3.90
1981	6.10	5.00
1982	6.00	4.30
1983	10.40	3.90
1984	8.70	4.00

Fuente: Ministerio de Hacienda. Memoria 1984
 B.C.V. Anuario de Cuentas Nacionales. 1968-1983
 Calculos propios

Con respecto al endeudamiento interno, este ha sido un mecanismo de apropiación de recursos, cada vez más utilizado, sobre todo en 1984 y lo que va de 1985; por sus características pareciera que se va a convertir en un instrumento básico de la política fiscal y monetaria. Para finales de 1984, la Contraloría General de la República estableció que el saldo de la deuda interna asciende a casi 48.000 millones de bolívares, y el Ministerio de Hacienda estima que este tipo de deuda creció durante el mismo año más de un 10%. Para 1985 se espera un fuerte incremento del endeudamiento registrado al amparo de la llamada "Ley Habilitante" que autorizó al Ejecutivo a hacer emisiones de bonos hasta por 30.000 millones de bolívares, que serán utilizados para refinanciar deudas ya contraídas, convertir deudas no registradas a corto plazo en compromisos de mediano y largo plazo, y para poder financiar el nuevo gasto presupuestario.

Hay que tener clara la diferencia entre los efectos macroeconómicos de la deuda externa e interna. El endeudamiento interno se transforma de hecho, en un problema de redistribución a mediano y largo plazo a no ser que se refinance el servicio con incrementos agregados de productividad. El fuerte endeudamiento en que se está incurriendo ahora como fórmula para financiar el gasto ante la disminución de las fuentes tradicionales de recursos, está condicionado fuertemente a los acontecimientos fiscales a mediano y largo plazo. Hoy la recurrencia a la colocación de títulos de la deuda pública, no se muestra como una operación succionadora de recursos entre otras cosas, porque el servicio aún no ha adquirido sus reales proporciones, y la situación de estancamiento ha dejado recursos ociosos que se han transformado progresivamente en papeles del Estado; sin embargo, a medida que el servicio comience a pesar aún más sobre la estructura del gasto y otras fuentes de financiamiento disminuyan, como las utilidades cambiarias, la presión por incrementar la carga fiscal será incontenible. Si el ritmo de endeudamiento no se aminora, es muy probable que dentro de tres o cuatro años se tenga que incurrir en una reforma tributaria y/o en aumentos ulteriores de los impuestos indirectos, a no ser que la continuidad de la manipulación cambiaria continúe trasladando recursos al sector

público a la manera de las utilidades originadas por las diferencias en los tipos de cambio.

Por otra parte, la disminución de las transferencias reales y nominales del Gobierno a los Institutos Autónomos y Empresas del Estado, tal y como ya se comentó, ha sido en parte contrarrestada por las utilidades cambiarias, sobre todo en aquellos organismos que tienen capacidad de exportación; además del reajuste de tasas, tarifas y precios de los bienes y servicios que se ha producido en los últimos dos o tres años. En la medida que se transite a un régimen de cambio centrado en un tipo de cambio único y se mantengan las restricciones que afectan los ingresos fiscales de origen externo, el financiamiento de los Institutos Autónomos y las Empresas del Estado, descansará cada vez más sobre la posibilidad de ajustar los precios, tasas y tarifas, la reanudación de las transferencias del Gobierno Central y de aumentar la eficiencia del gasto, esto último de muy dudosa posibilidad.

El aumento de precios, tasas y tarifas se hará más pronunciado en un futuro cercano, dada la disminución drástica de la capacidad financiera del Gobierno Central que en el pasado financió todas las pérdidas operativas y de capital de este sub-sector. Como es obvio, los déficits de estos organismos se convertirán, en forma cada vez más significativa, en factores inflacionarios de los costos, a no ser que se esté dispuesto a disminuir la cobertura de los servicios y bienes producidos por el Estado.

Todos estos elementos apuntan a una disminución del efecto expansivo del gasto público interno, debido al incremento de los estabilizadores automáticos que frenan los procesos de propulsión por la vía de la demanda pública; convirtiéndose ésto en uno de los problemas fundamentales por venir, que expresan un cambio estructural significativo en el marco de las relaciones entre el sector público y el privado y que en determinadas circunstancias podrían anular los efectos de las políticas de crecimiento que ponen el acento en la administración de la demanda agregada, tal y como parece se está haciendo en los actuales momentos.

Por todo esto, aún cuando pueda administrarse correctamente la política monetaria y el sector externo no adquiriera rasgos dramáticos como restricción al crecimiento interno, los cambios en la estructura del financiamiento público que se han producido y se están produciendo, están sentando las bases para disminuir aún más la eficiencia dinamizadora del gasto público. Así, estamos presenciando, por una parte, un crecimiento de la economía pública, pero a la vez se están diseñando los mecanismos que garantizan un succionamiento creciente de recursos del sector privado.

Es posible, por supuesto, que el mantenimiento o atenuación del crecimiento del gasto del Estado pudiera financiarse a través de mecanismos típicamente inflacionarios, como la emisión monetaria sin correlación directa con los cambios en el producto; pero esto no cambia la naturaleza última del problema, ya que el resultado sería un cambio en la estructura del producto entre el sector público y el privado, e igualmente se estaría financiando el Gobierno a través de transferencias reales provenientes de los agentes económicos privados.

Es natural que el resultado podría ser distinto si paralelamente a este proceso se produce un crecimiento real tal que permita contrarrestar los efectos inflacionarios, sostener la distribución relativa del producto y promover la expansión, pero en las actuales circunstancias, el peso de la deuda externa y la caída de los ingresos externos petroleros, así como las limitaciones que produce una estructura productiva muy dependiente de la demanda pública, dificultan grandemente, al menos en el corto y mediano plazo, tal posibilidad.

En este sentido, el proceso de ajuste y el reinicio de un proceso sostenido de crecimiento parece que requerirá de un tiempo mucho mayor del que suponen los organismos oficiales; y estará muy condicionado por la forma como se enfrente la situación actual. Las medidas de política económica que se están tomando actualmente para enfrentar la coyuntura, no parecen hilvanadas a unos objetivos claros de largo plazo; por el contrario

un incremento desmesurado del endeudamiento interno, la concentración del esfuerzo público en sectores que no promueven un crecimiento sano y sostenido, la insuficiencia del gasto público real y la falta de promoción de un cambio a largo plazo de la estructura productiva no nos permiten ser optimistas. Pareciera repetirse la lección de que no se aprende con la experiencia.

Es posible que la repatriación de los capitales fugados al exterior en los últimos años, pudieran resolver parte de la solución al elevar la capacidad real de gasto del sector privado y por los diversos mecanismos de imposición, transferencia y propagación al sector público, pero aún la incertidumbre no permite pensar en tal posibilidad. Es más las recientes medidas anunciadas, asociadas al mantenimiento de régimen cambiario, la regulación de precios, y los posibles ajustes salariales y medidas compensatorias como el seguro de paro forzoso, no son precisamente alicientes para el retorno de estos recursos tan importantes para financiar una recuperación más o menos mediata.

IV. CONCLUSIONES

Los datos analizados aquí, permiten observar claramente una tendencia creciente en el grado de estatización, al punto de ser el Sector Público el generador de casi la mitad del P.T.B. total y un treinta por ciento del P.T.B. interno.

Este incremento continuo de la economía pública no sólo se ha producido en la fase de alto crecimiento económico, sino que también, y con un acentuado impulso, ha continuado en los períodos de crisis más recientes. En este contexto, la economía nacional se ha hecho cada vez más dependiente del acontecer estatal y por este medio de la producción y exportación petrolera.

Este mayor grado de estatización ha sido acompañado de una relación íntima entre el comportamiento de los agentes privados y la evolución de la demanda agregada del Estado en bienes y servicios factoriales y no factoriales.

El crecimiento cuantitativo del sector público ha devenido contemporáneamente en una alteración sustancial de su estructura interna. La conversión del Estado en un productor directo de productos finales e intermedios, e implementación de una política distributiva centrada en el empleo público, han producido una disminución relativa de la significación del Gobierno Central y un incremento de los entes descentralizados, especialmente las Empresas del Estado, en la estructura del sector público.

Las Empresas Públicas se han transformado en instrumentos básicos de la implementación de la política Económica, no sólo en el área de la producción de bienes y servicios no privatizables por razones de escala, sino como medio para proveer insumos y productos a precios subsidiados, finan-

ciamiento a bajo costo y transferencias directas explícitas o no a consumidores y productores.

Aunque pueden notarse claras diferencias entre los distintos entes que conforman el sub-sector de las Empresas Públicas, si se excluye al B.C.V., F.I.V. y las empresas petroleras; el problema financiero de estos órganos es sumamente crítico.

El financiamiento de los importantes déficits de estas empresas fue posible por dos razones: las transferencias de parte importante del ingreso petrolero, y el endeudamiento masivo autorizado o no en que se incurrió sobre todo a partir de 1976, pero con especial énfasis después de 1979. Esta estructura financiera, acompañada de la baja eficiencia de la inversión pública se va a convertir cada vez más en un factor limitante de las políticas expansivas y condicionante básico de la política fiscal futura a ser implementada.

La baja productividad de la inversión en las Empresas Públicas está asociada a los largos períodos de maduración, ineficiencias tecnológicas, situación adversa de mercados internacionales, relación inadecuada costos-precios, la carga corriente del endeudamiento en una situación de evidente sub-capitalización, y en muchos casos por ser instrumentos de política de financiamiento o de abastecimiento claramente deficitarios, así como de generación de empleo no asociado a la producción. La acumulación en el tiempo de estos factores y las restricciones sufridas en el ámbito petrolero y de financiamiento externo han impactado fuertemente sobre el ritmo de actividad de estas instituciones en los últimos años, así como en todo el sector público, presionando hacia la búsqueda de nuevas fuentes financieras internas, con el objeto de poder sostener o aminorar lo menos posible la caída del producto estatal.

Sin embargo, la disminución del producto, demanda agregada y la de-

manda efectiva de carácter pública, ha sido de tal naturaleza que los mecanismos utilizados no han permitido compensar los efectos contractivos provocados por la atenuación de los ingresos de origen externo: petróleo y deuda; ingresos que llegaron a representar el 71% de los totales entre 1973 y 1981.

A pesar de la implementación de los convenios cambiarios que tienen un contenido fiscalista importante, el incremento importante de los impuestos al consumo y el incremento, de hecho, de la carga fiscal sobre la industria petrolera; tanto los ingresos reales como los gastos públicos se han contraído significativamente a partir de 1983, al punto de que los egresos por inversión y adquisición de bienes y servicios se retraen a los lejanos niveles de 1973.

La reducción real de la capacidad de gasto público obviamente arrastra tras de sí al sector privado, aún más cuando la relación gasto público interno / ingreso público interno se eleva. Esto quiere decir que la capacidad expansiva marginal del gasto autónomo previsto por el Estado, se ha reducido en el tiempo, agravando aún más la situación de la economía como un todo y su posibilidad de recuperación, después de casi seis años de disminución de la inversión privada. Proceso este que se desenvuelve, como ya dijimos, en el marco de una situación creciente de dependencia de los agentes privados con respecto a las decisiones públicas.

El mantenimiento de una política económica contractiva para el Estado, junto con la caída en el multiplicador a pesar de haber reducido la propensión a importar, y dada la dependencia privada para con el Estado, no ha podido ser compensada por el surgimiento de un mercado privado lo suficientemente grande para hacer crecer la oferta privada al punto de recuperar y mantener un nivel de actividad capaz de sostener el nivel de empleo e ingreso. Por el contrario, la disminución de la actividad privada continúa y no muestra signos de revertirse.

Las medidas que han sido tomadas últimamente, tanto en el ámbito monetario como fiscal, tienen claramente el efecto de aumentar aún más la significación relativa del sector público, y estar trasbasando importantes recursos presentes y sobre todo futuros del sector privado al Estado. El masivo endeudamiento, así como el aumento de los precios de los bienes públicos, tienen precisamente estas consecuencias.

Las implicaciones que tales políticas tienen sobre la futura distribución del ingreso, el proceso inflacionario, la presión tributaria interna y el manejo óptimo de los recursos nacionales, son interrogantes sobre los que debe girar la evaluación de la eficiencia de tales decisiones más allá de los posibles efectos en el corto plazo. Aunque no contamos con los elementos suficientes para dar respuestas definitivas, podemos adelantar que el tránsito a una economía sana en una perspectiva a la baja del mercado petrolero no es cónsona con un crecimiento de la esfera pública en el mediano y largo plazo; por el contrario, debe promoverse un cambio relevante al consolidar una economía privada lo suficientemente autónoma y sólida que permita precisamente contrarrestar eficientemente los costos sociales de las alteraciones contractivas del accionar del Estado. A nuestro juicio, este cambio en la base organizativa del proceso productivo, no está aconteciendo en la forma debida y con la celeridad que se necesita.

El superávit del sector público es más aparente que real. La inevitable unificación cambiaria, el pago de la deuda externa y una probable disminución del ingreso petrolero, presionarán para un incremento de la recaudación interna vía precios, impuestos y endeudamiento interno, si se sigue insistiendo en sostener el nivel de gasto público, sobre todo cuando se está convencido, con argumentos reales, que la reactivación en el corto plazo no puede surgir del seno del sector privado.

El problema es de corto plazo versus largo plazo. En la medida que

se prioriza el primero, se dificulta la resolución del segundo. Ambos no parecen claramente conciliables.

La reestructuración del sector privado sobre la base de una distinta composición de la oferta y la demanda, más autónomas del Estado, no puede ser un proceso de corto plazo. El avance en la sustitución de importaciones y el desarrollo de la oferta exportable, en nuestro caso, ameritan de un período nada inmediato.

El deseo de avanzar rápidamente en la recuperación del empleo y el producto acudiendo de nuevo al sector público, es evidentemente un camino más fácil y con menor costo político que todo programa que amerite un reajuste en la distribución factorial entre los sectores económicos, más aún cuando se trata de modificaciones en la estructura de propiedad. Pero el asunto es hasta qué punto un crecimiento en el corto plazo producto de la acción expansiva del gasto público, en las condiciones que ya hemos descrito, no agudiza la situación en el mediano y largo plazo. Acaso no se estará intercambiando un incremento del empleo hoy, por un desempleo y una inflación mayor en el futuro que agrave mucho más la situación. Nosotros no nos contamos entre quienes creen en los poderes mágicos del gasto público como dinamizador efectivo de la economía nacional. Además, todavía quedaría por discutir más allá de las consideraciones económicas, si es o no deseable un Estado aún más poderoso. Pero estas son materias que escapan al alcance limitado de este trabajo.

A N E X O

ANEJO I

LISTADO DE LAS
ENTIDADES ADMINISTRATIVAS

AÑO: 1982

A) SERVICIOS PUBLICOS GENERALES

- Asociacion Venezolana de Cooperacion Intermunicipal (AVECI)
- Consejo de Planificacion del Zulia (CONEUPLAN)
- Consejo Nacional de Investigaciones Agricolas
- Consejo Nacional de Investigaciones Cientificas (CONICIT)
- Instituto de Comercio Exterior (ICE)
- Instituto Venezolano de Investigaciones Cientificas y Tecnologicas (IVIC)
- Fondo de Innovacion Tecnologica
- Fundacion Instituto de Ingenieria para la Investigacion y Desarrollo Tecnologico (FUNDINDEST)
- Fundacion Instituto Interamericano de Estudios Avanzados (IDEA)

B) EDUCACION

- Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES)
- Ciclo Basico Superior de Barquisimeto
- Colegio Universitario de Caracas
- Colegio Universitario de Carupano
- Colegio Universitario de la Region Capital
- Colegio Universitario de Maracaibo
- Colegio Universitario Francisco de Miranda
- Instituto Nacional de Cooperacion Educativa (INCE)
- Instituto Pedagogico Experimental de Barquisimeto
- Instituto Pedagogico de Caracas
- Instituto Pedagogico Experimental de Maracay
- Instituto Pedagogico Experimental de Maturin
- Instituto Politecnico Nacional de Barquisimeto
- Instituto Universitario de Tecnologia Agro-Industrial
- Instituto Universitario de Tecnologia de Coro
- Instituto Universitario de Tecnologia de Cuzana
- Instituto Universitario de Tecnologia de la Region Capital
- Instituto Universitario de Tecnologia de los Llanos
- Instituto Universitario de Tecnologia de Yaracuy
- Instituto Universitario Politecnico de Barquisimeto
- Instituto Universitario Politecnico de Ciudad Guayana
- Instituto Universitario Politecnico Luis Caballero Mejias
- Instituto Universitario de Tecnologia Pedro Emilio Coll
- Universidad Central de Venezuela (UCV)
- Universidad de Carabobo (UC)
- Universidad de Los Andes (ULA)
- Universidad de Oriente (UDO)
- Universidad del Zulia (LUZ)
- Universidad Simon Bolivar (USB)
- Universidad de la Region Centro-Occidental Lisandro Alvarado (UCLA)
- Universidad Experimental de los Llanos Occidentales Ezequiel Zamora
- Universidad Nacional Experimental Simon Rodriguez (UNESR)
- Universidad Nacional Abierta (UNA)
- Universidad Nacional Experimental del Tachira (UNET)
- Universidad Nacional Experimental de los Llanos Centrales Rosulo Gallegos
- Universidad Nacional Experimental Francisco de Miranda
- Fundacion Gran Mariscal de Ayacucho
- Fundacion de Edificaciones y Instalaciones Educativas (FESE)

C) SANIDAD

- Hospital Universitario

D) SEGURIDAD SOCIAL Y ASISTENCIA SOCIAL

- Instituto Caja de Trabajo Penitenciario
- Instituto Nacional del Menor (INAM)
- Fundación Fondo de Solidaridad Social
- Instituto de Oficiales de las Fuerzas Armadas en Situación de Disponibilidad y Retiro (OFIDIRE)
- Instituto Nacional de Higiene
- Instituto Nacional de Nutrición (INN)
- Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS)
- Instituto Nacional de Geriatria y Gerontología (INAGER)

E) OTROS SERVICIOS SOCIALES Y DE LA COMUNIDAD

- Círculo de las Fuerzas Armadas
- Consejo Nacional de la Cultura (CONAC)
- Instituto Nacional de Deportes (IND)
- Instituto Nacional de Parques (INPARGUES)
- Instituto para Capacitación y Recreación de los Trabajadores (INCRET)
- Fundación del Estado para la Orquesta Nacional Juvenil (ORNAJU)
- Instituto Autónomo Biblioteca Nacional y Servicios de Biblioteca

F) SERVICIOS ECONÓMICOS

- Fondo de Desarrollo Algodonero
- Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias (FONAIAP)
- Fundación para la Capacitación e Investigación Aplicada a la Reforma Agraria (CIARA)
- Instituto Agrario Nacional (IAN)
- Corporación de los Andes (CORPOANDES)
- Corporación de Desarrollo de la Región Centro-Occidental (CORPOCCIDENTE)
- Corporación de Desarrollo de la Región Nor-Oriental (CORPORIENTE)
- Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana (CORPOZULIA)
- Fundación para el Desarrollo de la Región Centro-Occidental (FUDECO)
- Corporación de Desarrollo de la Región de los Llanos (CORPOLLANOS)
- Corporación de Desarrollo de la Región Central (CORPOCENTRO)
- Fondo de Investigaciones Petroleras (FONINVES)
- Fundación Venezolana de Investigaciones Tecnológicas (FUNVISIS)

FUENTE: B.C.V. Anuario de Cuentas Nacionales 1968-1982