



UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE ECONOMIA
COMISION DE INVESTIGACION



**ANALISIS INSTITUCIONAL SOBRE LA CONSECUION DE
OBJETIVOS DE POLITICAS SOCIO ECONOMICAS EN VENEZUELA:
(ESTUDIO DE CASO DE LA POLITICA FISCAL VENEZOLANA)**

Amalia Lucena

Documento de Trabajo Escuela de Economía
DC – EE – 006 – Mayo 2010

La serie Documentos de Trabajo en versión PDF puede obtenerse gratis en la siguiente dirección electrónica: http://www.faces.ucv.ve/economia/documentos_de_trabajo.html
Working Papers in PDF format can be downloaded free of charge from:
http://www.faces.ucv.ve/economia/documentos_de_trabajo.html

**Análisis Institucional Sobre la
Consecución de Objetivos de Políticas
Socio Económicas en Venezuela
(Estudio de Caso de la Política Fiscal Venezolana)**

Amalia Lucena
Escuela de Economía. UCV

Resumen

Bajo un enfoque neoinstitucional este estudio de caso de la política fiscal venezolana está compuesto en una primera fase por un análisis descriptivo de la evolución histórica de la coordinación institucional de las políticas fiscales y financieras venezolanas. En una segunda sección se desarrolla un índice de instituciones presupuestarias. El índice abarca dos períodos de reformas importantes de la hacienda pública venezolana, antes y después de la reforma constitucional de 1999. El objetivo de obtener dos índices de marcos institucionales diferentes, es la posibilidad de lograr una aproximación de la evolución temporal de las instituciones. Se demostró que la estructura de incentivos antes y después de la reforma institucional de la Constitución de 1999 no ha repercutido en mayor fortaleza institucional. En la práctica, las normas y procedimientos prácticamente no han cambiado, lo cual se ha traducido en un deterioro en la consecución de los objetivos de política. La evolución de las instituciones no ha permitido la reducción de los costos de transacción. La evidencia señala que la problemática de estabilización y desequilibrio fiscal se ha reforzado, lo cual implica la no efectividad de las políticas públicas luego del cambio del marco institucional de 1999.

Clasificación JEL: E63

Palabras Claves: instituciones, política fiscal, índice de instituciones presupuestarias

Abril 2006

Introducción

En Venezuela, la función de elaborar políticas públicas reside en el Ministerio de Planificación y Desarrollo y en los respectivos gabinetes sectoriales. No obstante, los órganos ejecutores de políticas gubernamentales, poseen particularidades institucionales no homogéneas, que predeterminan la coordinación de la política económica y la política social.

La consecución de los objetivos de las políticas socio económicas, no solo depende del nivel de compromiso de los hacedores de política, de las restricciones macroeconómicas y fiscales, sino también de aspectos institucionales.

El objetivo de la investigación es identificar si el marco institucional explica la consecución de los objetivos de política socio económicas en Venezuela. En especial, se pretende desarrollar los aspectos de coordinación y cooperación en la toma de decisiones de política fiscal para el logro de los objetivos de estabilización y equilibrio.

Para comprender el proceso de formación de las políticas públicas en Venezuela, se requiere revisar la historia que caracterizan las particularizan las instituciones gubernamentales. La cultura organizacional de las instituciones, tienen raíces diferentes. Las normas y los hábitos de la institucional venezolana afectan la función pública. Los aspectos de cooperación y coordinación son afectados por la presencia del interés propio de los agentes participantes en la toma de decisiones políticas.

Adicionalmente, las instituciones encargadas de la ejecución de la política económica y social son en su mayoría autónomas, con esquemas de coordinación compleja, lo que dificulta la optimización del proceso de tomas de decisiones y la instrumentación de la política bajo esquemas de cooperación.

Los problemas de coordinación de políticas públicas y de tomas de decisiones no cooperativas son temas de la nueva economía institucional. Bajo esta óptica metodológica se incluye el capítulo 1. Esta sección nos permitirá una visión resumida del estado del arte sobre los aspectos teóricos institucionales de coordinación y cooperación en la toma de decisiones de políticas públicas.

El Capítulo 2 resume la evolución histórica institucional de la administración de la hacienda pública en Venezuela. Esta capítulo servirá de contexto sobre las raíces culturales y organizaciones del hacedor de políticas fiscales en el país. La visión organizacional ayudará a profundizar el planteamiento del problema de cooperación y coordinación de los entes públicos.

El Capítulo 3 es la aproximación empírica que nos permite establecer relaciones sobre cómo la evolución histórica de las instituciones se ha traducido en desempeño fiscal. Se parte de la hipótesis que un marco institucional adecuado debe propiciar un buen desempeño de los resultados fiscales.

Los hallazgos no permite inferir que la cultura organizacional no cooperativa esta presente en toda la historia de las instituciones venezolanas, lo cual se traduce en políticas públicas haciéndolas ineficientes, con un alto costo social.

Capítulo 1. Marco Teórico.

Existe un consenso entre los autores sobre la importancia de los conceptos institucionales en la consecución de los objetivos de política económica. (Hemming y Petrei 2000). La aproximación metodológica que se propone en esta investigación se fundamenta en la nueva economía institucional (NEI), en la cual diversos autores plantean sus raíces en los conceptos ligados a la sociología (Williasom (2000), North (1981), Spiller, Stein y Tommasi (2003)

La nueva economía institucional parte de las creencias, las tradiciones y la cultura para describir el origen de las instituciones. En efecto, Williasom (2000) lo planteó como la primera etapa o estadio de la evolución del conocimiento de la economía institucional. Por su parte, North (1990) estableció de manera clara que las instituciones están vinculadas al sistema de creencias de los individuos que participan en ella. Partiendo de estas creencias, la evolución del conocimiento permite que los aspectos sociales sean vaciados en instituciones, leyes y procedimientos tecnológicos. Esto último, seria el esquema social que trata de hallar la resolución a los problemas económicos de la escasez. Igualmente, Spiller, Stein y Tommasi (2003) literalmente le otorgan a la historia y a la constitución de las instituciones, los fundamentos para la toma de decisiones en materia de políticas públicas.

La Nueva Economía Institucional (NEI), es la reivindicación de la teoría clásica tradicional al reconocer los desequilibrios del mercado y la irracionalidad de los agentes económicos en la toma de decisiones. En este sentido, los autores mas renombrados en esta corriente son Douglas North, Ronald Coase, y Oliver Williamsom, los dos primeros ganadores del premio Nobel en esta materia.

Williamson (2000) fundamenta la NEI en dos supuestos básicos. El primero ligado a la racionalidad limitada del individuo. Este supuesto asume que los agentes económicos toman decisiones de manera cooperativa. En este sentido, las tomas de decisiones se fundamentan en capacidades limitadas, restringidos por la información asimétrica, ligados a vínculos personales y sociales. El segundo, es la búsqueda del oportunismo a la hora de la toma de decisiones, es decir la búsqueda del interés propio por conveniencia. En este sentido, la NEI, bajo estos supuestos básicos, propone que se deben desarrollar reglas de juego, de manera que el comportamiento de los individuos propenda a decisiones equilibradas. Williamsom (1985), expreso que el oportunismo, es decir “búsqueda del interés propio con astucia”, lleva a diseñar a priori protecciones en los contratos. Estos diseños exantes son las reglas de las instituciones sociales.

Bajo el enfoque de Douglas North las instituciones son “Reglas de juego de una sociedad, o más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, [estas limitaciones], estructuran los incentivos del intercambio humano, sea político social o económico. El cambio institucional conforman el

modo como las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico” (North, 1981, p.202)

North define las instituciones como reglas de juegos que limita el comportamiento de los agentes económicos con el fin de maximizar utilidad. (North, 1981). Bajo la concepción de la ortodoxia económica, estas reglas de juegos implican costos en la función de producción clásica. La evolución de las instituciones es un proceso que debería reducir estos costos, lo cual se traduciría en eficiencia. La teoría de North y sus posteriores desarrollos son enfocados principalmente en medir estos costos, que el autor denomina los costos de transacción.

En la NEI las instituciones son una derivación lógica de la teoría de los costos de transacción. Escapa del objetivo de esta investigación elaborar un análisis de la evolución de las sociedades. Sin embargo, la siguiente ilustración intenta resumir lo que Spiller, et al (2003) y North (2000) han planteado sobre la evolución de las creencias y como estas se traducen en instituciones formales y en procesos tecnológicos que predetermina la función de producción.

IILUSTRACIÓN 1

ESQUEMA DE EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL

Creencias y procesos de aprendizaje---→ Historia y Constitución de Instituciones Básicas (Tecnología) ----→ Transacciones políticas (Acuerdos, Leyes, etc.) ---→Efectos de las Políticas Públicas---→Resolver problemas de escasez.

Las creencias y los aspectos sociales, en especial los educativos, se reflejan en la propia historia de las instituciones y en las características de los procesos productivos. Las interrelaciones humanas están enmarcadas bajo ese entorno evolutivo. El desempeño del sistema político es el resultado de transacciones sociales (acuerdos, contratos, leyes) entre actores políticos a lo largo del tiempo. Con el respaldo del marco institucional, el impacto de las decisiones políticas deben traducirse en la reducción de los costos de transacción, por ende, mayor eficiencia en la resolución de los problemas de escasez de la ciencia económica. Un entorno institucional que no incentive la eficiencia económica, las políticas públicas pueden resultar muy volátiles, o muy rígidas, inútiles con un alto costo social. Spiller, et al (2003), resumieron un listado de condiciones que se deben cumplirse a la hora de evaluar el entorno institucional de las tomas de decisiones. Estas condiciones son características apegadas a instituciones fuertes, cuyo desenvolvimiento cooperativo llevaría a resolver los problemas de escasez. Estos criterios son:

- Beneficios de corto plazo entre los actores políticos son bajos: La estructura de incentivos sociales deben estar organizadas para que los actores políticos se alejen de criterios personales a la hora de la toma de decisiones. Justamente, dentro de la evaluación de la política fiscal, Rojas y Zavarce (2004) plantearon, que “ambientes no cooperativos en los procesos de política económica promueven el oportunismo en la implementación de políticas de corto plazo, para el beneficio de actores políticos, coyunturalmente influyentes. Ello afecta no solo la calidad de la política económica, respecto al logro de objetivos de

mediano plazo, tal como la estabilidad macroeconómica, sino también que podría crear incentivos a implementar regímenes fiscales y monetarios reglados para combatir el oportunismo...” (p. 4)

- El número de actores políticos es bajo: El mayor número de participantes en la toma de decisiones políticas conlleva a que los costos políticos de la decisión sean distribuidos en mayor número de participantes. Esto incentiva a tomar decisiones ineficientes de alto costo social, ya que el costo político individual está esparcido entre diversos actores políticos.
- Continuidad de los actores políticos: La estabilidad laboral de los administradores de la función pública permite tomar con confianza decisiones que afecten a grupos de interés influyentes.
- Responsabilidad son fácilmente identificables de los actores políticos: La redición de cuentas de la gestión pública debe estar claramente asignada entre los actores políticos.
- Marco Institucional y Cumplimiento de las Leyes: El proceso de formación de las políticas públicas requiere de reglamentación y un poder independiente que garantice el cumplimiento de los acuerdos. Igualmente, el marco institucional debe incluir una estructura de incentivos que propicie acuerdos cooperativos.
- Pertinencia de los actores políticos. La relevancia del actor político que toma las decisiones, su poder de representatividad y legitimidad son fundamentales para el respaldo público de las decisiones políticas.

De los anteriores criterios, en este trabajo de investigación solo se desarrollará el aspecto del marco institucional y cumplimiento de las leyes. Para comprender el proceso de formación de las políticas públicas en Venezuela, se requiere revisar inicialmente las características históricas que particularizan las instituciones gubernamentales. Posteriormente, se desarrollará un trabajo empírico que permitirá evaluar la estructura de incentivos institucionales que permita menores costos de transacción y por ende mejor desempeño de los objetivos de política. Dado que el ámbito de la política económica es muy amplio, el actual trabajo de investigación abordará la política fiscal como un estudio de caso.

Capítulo 2. Descripción Histórica del Marco Institucional de las Políticas Fiscales y Financiera en Venezuela.

En Venezuela, la función de elaborar política fiscal y financiera es una competencia centralizada en el Ministerio de Finanzas. No obstante, los órganos rectores del sistema de administración financiera del Sector Público¹, poseen particularidades institucionales no

¹ La Administración Financiera del Sector Público Nacional está compuesta por sistemas de presupuesto, crédito público, tesorería, tributario, administración de bienes, contabilidad y control interno. Cada sistema tiene un organismo rector según ley.

homogéneas, que predeterminan la coordinación de la política económica y por ende la fiscal.

La consecución de los objetivos fiscales depende, no solo, del nivel de compromiso de los hacedores de política y de las restricciones fiscales para instrumentar políticas óptimas, sino también de aspectos institucionales.

Para comprender el proceso de formación de políticas fiscales en Venezuela se requiere revisar las características orgánicas que particularizan las finanzas públicas venezolanas. La normativa legal y la cultura organizacional de los diversos entes rectores de la administración financiera del Estado, tienen raíces diferentes. La primera de origen constitucional y la segunda se fundamenta en la evolución histórica institucional de la Hacienda Pública Venezolana.

En Venezuela, la hacienda pública sido concebida como un proceso administrativo de control fiscal y rendición de cuenta. Con el nacimiento de gobiernos democráticos y la Constitución de 1961, la planificación de corto y mediano plazo de las políticas públicas es insertada formalmente en el proceso administrativo. En efecto, en 1958 se inicia en Venezuela el primer programa de reforma de la administración pública nacional y se crea la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN), con el rol rector del sistema de planificación nacional. De hecho y en la práctica, Petrei (1997) consideró que CORDIPLAN pasó a cumplir la función de asesoría económica a la Presidencia de la República y al Consejo de Ministros.

En materia de diseño de política económica y social CORDIPLAN, sería la instancia donde ubicar los hacedores de política. La hacienda pública sigue asumiendo un rol netamente operativo.

Posteriormente, en 1978 se crea la Oficina Central de Presupuesto de la Presidencia de la República, (OCEPRE), como órgano rector del sistema presupuestario. La OCEPRE pasa entonces a cumplir la función central en materia de administración presupuestaria. La Oficina Central de Presupuesto fue orgánicamente creada a nivel de CORDIPLAN, inclusive, el Jefe de la Oficina era designado por el Presidente de la República. El Ministerio de Hacienda queda sólo con funciones operativas y administrativas.

La OCEPRE tenía la influencia en la asignación de recursos. El sistema presupuestario se desarrolló con marcado énfasis en la formulación presupuestaria, bajo la técnica de presupuesto por programa. El desarrollo del Sistema de Planificación quedó como un requisito de información para los Planes Operativos, desvinculado de la asignación financiera por programa.

La reforma de la administración pública nacional del año 1958 sentó las bases institucionales de los procesos de programación de políticas públicas y de asignación de recursos. Las instituciones creadas, ambas de altísimo nivel, diseñaron sus sistemas de planificación y asignación presupuestaria. Estos sistemas fueron creados e instrumentados separadamente, produciéndose una desvinculación entre planificación y presupuesto.

La Constitución Nacional del año 1999 le otorga una orientación económica y financiera al régimen fiscal venezolano. La exposición de motivos del texto constitucional reseña como...“obligación del Estado velar por la estabilidad económica, promoviendo un ambiente propicio para el crecimiento y la generación de bienestar para los ciudadanos. La estabilidad macroeconómica se establece con base en tres principios fundamentales, a saber: equilibrio fiscal y un nivel prudente de deuda pública; autonomía del Banco Central en el cumplimiento de sus funciones, con un claro mecanismo de rendición de cuentas y coordinación transparente de las políticas macroeconómicas”². Se interpreta que este cambio político es la lección aprendida de algunos actores gubernamentales sobre años de severas fluctuaciones en el gasto público, volatilidad económica y pérdida de bienestar del venezolano.

El nuevo mandato constitucional reconoce el rol protagónico de la política fiscal en materia de estabilidad macroeconómica. Igualmente, predefine el marco institucional para desarrollar estas políticas y establece la coordinación entre las máximas autoridades económicas. La coordinación económica se materializa en un acuerdo anual, entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela. El titular de las finanzas públicas, como representante del Poder Ejecutivo y el Presidente del Banco Central, son los firmantes del mencionado acuerdo.

La Constitución de 1999 cambió el concepto de Hacienda Pública por el de Gestión Fiscal. En los artículos 320, 311 y 315 desagrega los objetivos específicos de la gestión fiscal en dos niveles. El primero abarca los objetivos de velar estabilidad económica y de precios. El segundo nivel, los objetivos de eficiencia del gasto que deben ser consistentes con la política presupuestaria y administrativa de la administración pública nacional. Si estos objetivos de política son consistentes, los mismos deben coincidir con el programa macroeconómico que supone el Acuerdo Anual de Políticas y con las líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.

Para el logro de estos objetivos de la gestión fiscal, la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público del año 2000 (LOAF) regula los sistemas de administración financiera bajo los principios constitucionales de transparencia, solvencia, responsabilidad, equilibrio y eficiencia de la gestión fiscal. Esta nueva legislación fundamenta lo que se denomina el segundo período de reformas integrales de las finanzas públicas venezolanas. Estos sistemas se desagregan en presupuesto, crédito público, tesorería, contabilidad y control interno de la administración financiera. Cada sistema posee una institución responsable, con cierta autonomía organizativa promoviendo la horizontalidad en la administración pública.

La competencia de la elaboración de la Ley de Presupuesto esta asignada a la Oficina Nacional de Presupuesto, la cual posee una estructura organizacional heredada desde su fundación como Oficina Central de la Presidencia de la República. En la práctica, aunque según el artículo 20 de la LOAF el jefe de la Oficina es de libre nombramiento y remoción del Ministro de Finanzas, el Jefe de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE) sigue siendo nombrado por el Presidente de la República.

² Exposición de motivos, Constitución Nacional 1999.

En el proceso de formulación presupuestaria, la ONAPRE tiene participación en la política de gasto, ya que la administración tributaria nacional goza de autonomía técnica, funcional y financiera. El Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria (SENIAT) es el organismo rector de la administración tributaria y su máxima autoridad es designada por el Presidente de la República.

Igualmente, la formulación de las operaciones de crédito público insertas en el presupuesto nacional es competencia de la Oficina Nacional de Crédito Público, el cual esta a cargo de un Jefe de Oficina de libre nombramiento y remoción del Ministro de Finanzas³. Es importante destacar que los programas y proyectos públicos, incorporados en la formulación presupuestaria, financiados con operaciones de crédito público es una responsabilidad compartida con el Ministerio de Planificación y Desarrollo.

Las leyes de presupuesto y de endeudamiento deben estar enmarcadas en el Marco Plurianual del Presupuesto (MPP), en el Acuerdo Anual de Políticas y en el Plan Operativo Anual para el ejercicio fiscal que se formule⁴.

La Constitución Nacional y la LOAF desconcentra los entes que participan en la programación económica y financiera. Dependiendo del nivel de autonomía y la cultura organizacional heredada, estos entes, (Ministerio de Planificación y Desarrollo, Banco Central de Venezuela, SENIAT, ONAPRE, Oficina Nacional del Tesoro, Oficina Nacional de Crédito Público) interactúan de diversa manera con el despacho del Ministerio de Finanzas. La jerarquía de las instituciones presupuestarias tiende a girar en torno al Presidente de la República y no al Ministro de Finanzas. Aunque el Ministro de Finanzas es el responsable final de la política fiscal, las relaciones y flujos organizacionales de los entes que intervienen en la política fiscal son mas horizontales que verticales.

El no tomar en cuenta estas características burocráticas en el proceso de toma de decisiones, y los problemas de integración vertical y horizontal de la administración pública, el MPP, el Plan Operativo Anual, el Acuerdo Anual de Políticas, el Presupuesto Nacional y La Ley Especial de Endeudamiento, serían un compendio de instrumentos fiscales no concertados y no cooperativos que podrían conllevar a un gasto excesivo y a un sobreendeudamiento.

En la ilustración 2, se intenta ilustrar lo descrito anteriormente. En el lado derecho se describen los instrumentos de política económica y fiscal, y en el otro lado, son las instituciones responsables. Como se puede observar, se requiere de una estrecha

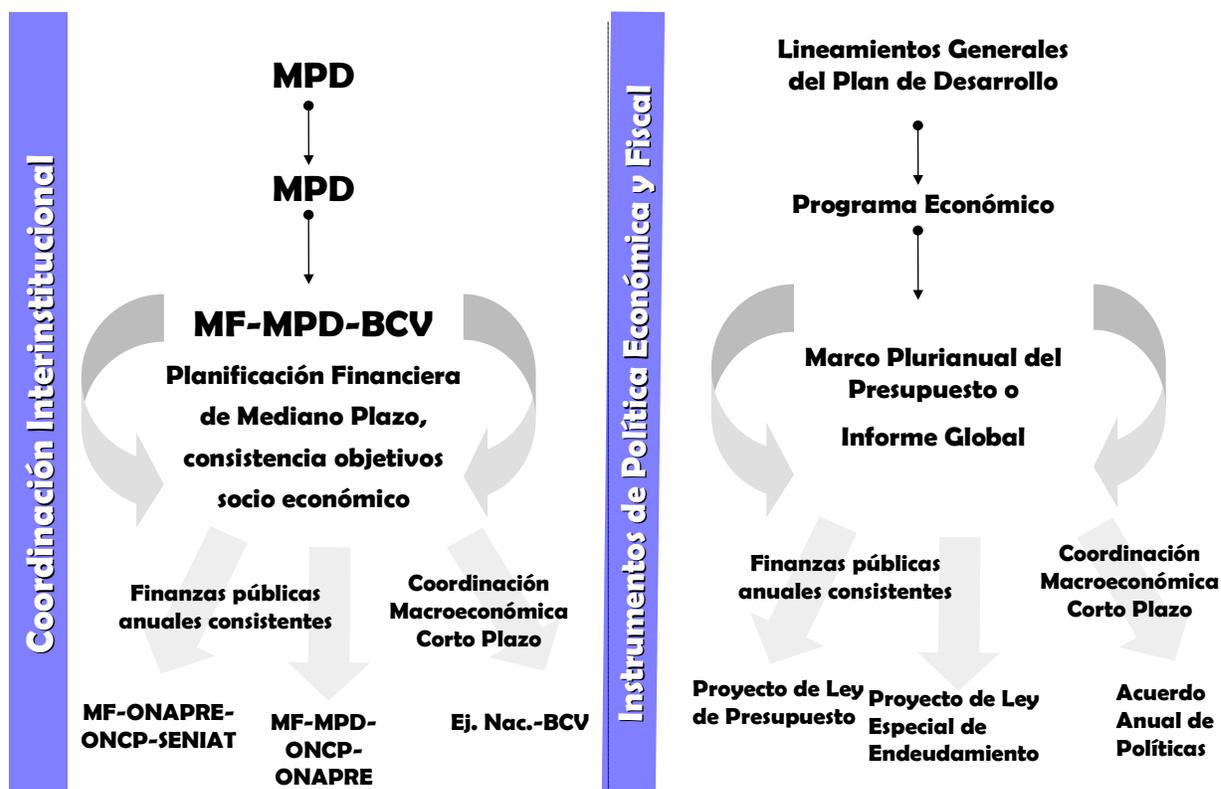
³ Artículo 96 de la LOAF

⁴ Artículo 35 de la LOAF. El Plan Operativo Anual es un documento elaborado por el Ministerio de Planificación y Desarrollo, el cual desarrolla el conjunto de políticas públicas gubernamentales del año que se presupuesta. Este documento es una traducción anual de los lineamientos generales del plan de desarrollo económico y social de la nación. El Marco Plurianual de Presupuesto es un conjunto de reglas macrofiscales y demás elementos de disciplina fiscal que expresan la planificación financiera del sector público para un período de tres años. El objetivo del MPP es promover la estabilidad económica y la sostenibilidad de las finanzas públicas, así como proveer la vinculación de las políticas públicas a mediano y largo plazo con la asignación del gasto.

coordinación entre las instituciones, para la eficacia de la programación oficial de los ingresos, gastos y financiamiento del Gobierno Central

ILUSTRACIÓN 2

ESQUEMA DE RELACIONES INSTITUCIONALES DE COORDINACIÓN ECONÓMICA



Como se podrá observar, existen una cantidad diversa de actores. Al revisar los criterios de Spiller, et al (2003) reseñados en el capítulo anterior, observamos que a pesar de la normativa legal, de facto, la historia de las instituciones se impone. La nueva legislación establece nuevos mandatos en coordinación, estabilidad, responsabilidad y rendición de cuentas. Las reglas fiscales y el mandato de coordinación establecidos en la Constitución de 1999 y la nueva Ley de Administración Financiera del Sector Público (LOAF) son consecuencia de la experiencia no cooperativa en materia de política económica.

Las características históricas institucionales de las finanzas públicas, convierten a la coordinación económica en un complicado de relaciones horizontales y verticales, dentro y fuera del Ministerio de Finanzas que incentiva la actuación por separado de cada ente responsable de la política económica. El establecimiento constitucional sobre el anuncio anticipado de acciones de política económica consistentes con unos determinados objetivos (Acuerdo Anual de Políticas), requiere de un ejercicio técnico de coordinación que incluye

una burocracia pública capacitada que se comuniquen con los esquemas verticales y horizontales, anteriormente señalados y esquematizados en la ilustración 1.

A pesar del mandato legal, el fracaso del MPP, la no realización de Acuerdos de Política y por ende la no aplicación de los principios de política fiscal, es la evidencia de una cultura organizacional poca propicia a la coordinación de política económica y dificultad para la asignación de responsabilidades, por ende poco favorable a la consecución de los objetivos y principios fiscales establecidos en la Constitución de 1999.

Capítulo 3. Instituciones y desempeño de la política fiscal

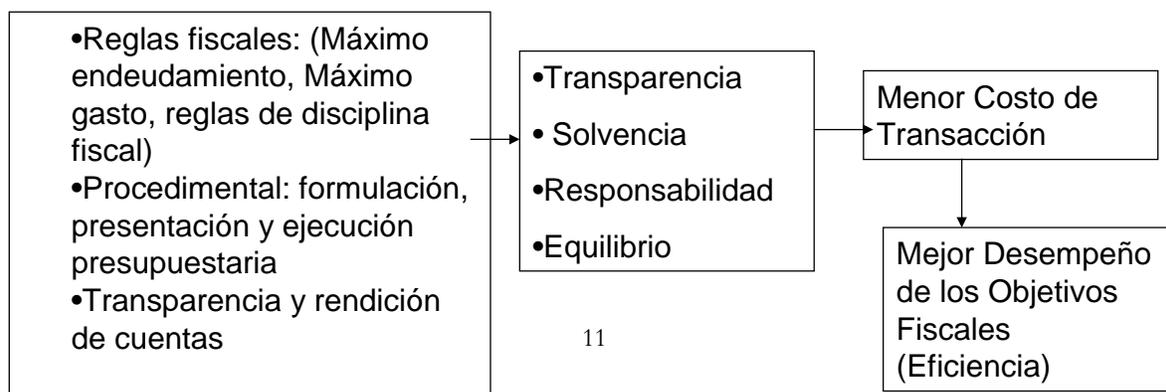
De conformidad a lo explicado en el marco teórico se definió a las instituciones como el conjunto de reglas, normas y procedimientos que caracterizan la ejecución de la política fiscal. Igualmente, se demostró, en el capítulo anterior, que a pesar de los intentos de reforma en la administración de la hacienda pública, las instituciones fiscales en la práctica son difíciles de cambiar, al menos en el corto y mediano plazo. En este sentido, se asume como variables explicatorias las variables institucionales y endógenas los resultados de la política fiscal.

Las variables exógenas fueron divididas en tres componentes institucionales. Las normas que la constitución y la LOAF establecen a priori como reglas macrofiscales, son de nivel legislativo. Las prácticas de formulación y ejecución de presupuesto, son responsabilidad del Ejecutivo Nacional, y los procedimientos de control, corresponden a un tercer poder independiente como es la Contraloría Nacional.

Se parte de la hipótesis que un marco institucional adecuado debe propiciar un buen desempeño de los resultados fiscales, o a la inversa también aplica, instituciones no adecuadas esta ligadas a un mal desempeño. Acorde con el marco teórico, el cumplimiento de los nuevos principios constitucionales de transparencia, solvencia, responsabilidad, equilibrio y eficiencia de la gestión fiscal deben propiciar una reducción de los costos de transacción y por ende un mejor desempeño fiscal. (Ilustración 3). La evolución institucional de la Constitución de 1999 debería ser un proceso de reducción de costos, lo cual se traduciría en eficiencia económica.

ILUSTRACIÓN 3

ESQUEMA DE LA DIRECCIONALIDAD DEL DESEMPEÑO FISCAL



La metodología para obtener una variable cuantitativa sobre el marco institucional se fundamentó en el índice de instituciones presupuestarias, utilizado por Alesina, Hausman, Hommes, Stein (1996) en un estudio de países para América Latina. Se construyó un índice por medio de la cuantificación de encuestas realizadas a diversos actores políticos de las instituciones presupuestarias (Anexo 1). A diferencia de las encuestas realizadas en un momento en el tiempo, por Alesina, et al (1996) y que posteriormente Rios (2000) actualizó para Venezuela, en este trabajo se elaboró el índice para dos períodos de reformas importantes de la hacienda pública venezolana. Es decir, se entrevistan actores políticos que desempeñaron funciones antes y después de la introducción de la Ley Orgánica de Administración Financiera del año 2000 y la Constitución de 1999. El objetivo de obtener dos índices de dos marcos institucionales diferentes, es la posibilidad de lograr una aproximación de la evolución temporal de las instituciones.

Otra diferenciación en la metodología, es la división de tres componentes institucionales. Eso permite reforzar los resultados de la encuesta, ya que se incorpora la opinión de órganos de control independientes. Adicional a la revisión que Rios (2000) planteó en los cuestionarios de Alesina, et al (1996), en esta oportunidad, se introdujeron unas modificaciones a las preguntas con el fin de mejorar su adaptación a la legislación venezolana. Las preguntas fueron dirigidas a evaluar las reglas, normas y procedimientos fiscales. Esto incluye, planificación, formulación, ejecución y evaluación del presupuesto nacional, marco plurianual de presupuesto, ley especial de endeudamiento y normas constitucionales de principios fiscales.

Con respecto a las variables exógenas de objetivo o desempeño fiscal, no solo se estableció relaciones del índice de instituciones presupuestarias con el déficit fiscal, acorde con la metodología de Alesina, et al (1996); sino también, se consideró el planteamiento de Stein, Talvi y Crisanti (1998), que incluyó los objetivos de solvencia y estabilización por medio de indicadores de la deuda pública, gasto primario y prociclicidad del gasto⁵.

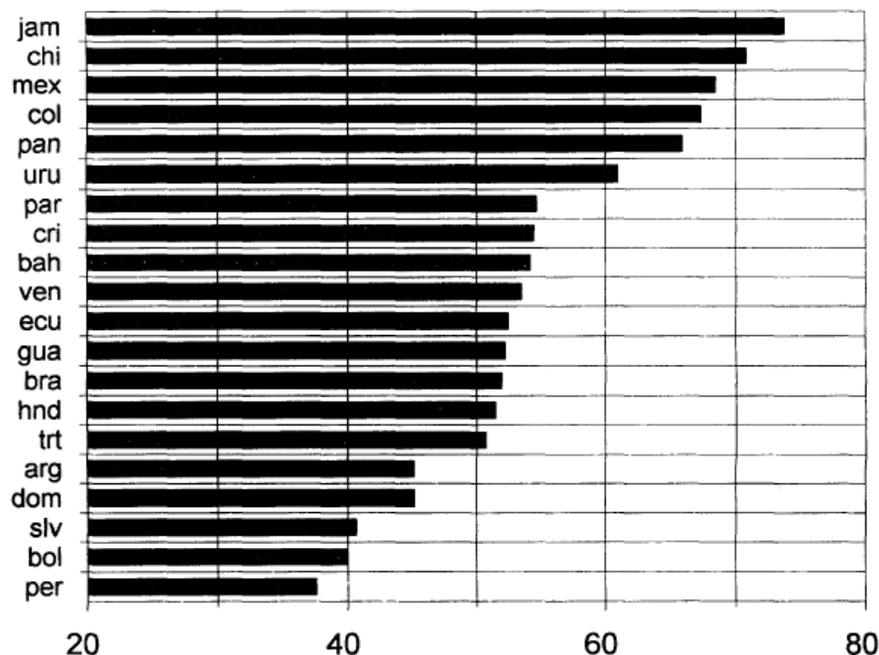
Los resultados del índice arrojaron un valor de 89 puntos para el período 1978-1998 y 99 puntos para el período 1999-2005⁶. El cálculo realizado es sobre la base de 160 puntos, lo que implica que a medida que los resultados se acerquen a 160 puntos, los valores reflejan mayor fortaleza institucional y por ende menor costo de transacción.

Al comparar los resultados obtenidos con los elaborados por Alesina et al (1998) y Rios (2000), el índice de fortaleza institucional de Venezuela, se ubicó en el tercer cuartil del parámetro base, similar a los derivados por los autores originales. Ellos planteaban, que en términos de fortaleza institucional de las instituciones fiscales, el país se ubicaba por encima de países como Argentina, Perú y Ecuador, pero por debajo de países como Colombia, Chile, México. (Ilustración 4).

⁵ Todas las series fueron abordadas como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), con excepción del precio de cesta petrolera venezolana que esta denominado en US dólares reales el barril (1997=100). Para medir la prociclicidad, el gasto primario y el PIB están descompuestas en sus valores estacionarios. Esto es la descomposición de las series en los componentes estacionarios (cíclicos) y no estacionarios (tendencias). El componente de tendencia fue determinado por medio de una relación lineal $Y_t = b_1 + b_2t + ut$

⁶ La división de los períodos de tiempo se fundamenta en la fecha de creación de la institucionalidad presupuestaria en 1978 y la nueva institucionalidad de la Constitución de 1999.

ILUSTRACIÓN 4

INDICE DE INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS
(PROMEDIO 1980-1992)

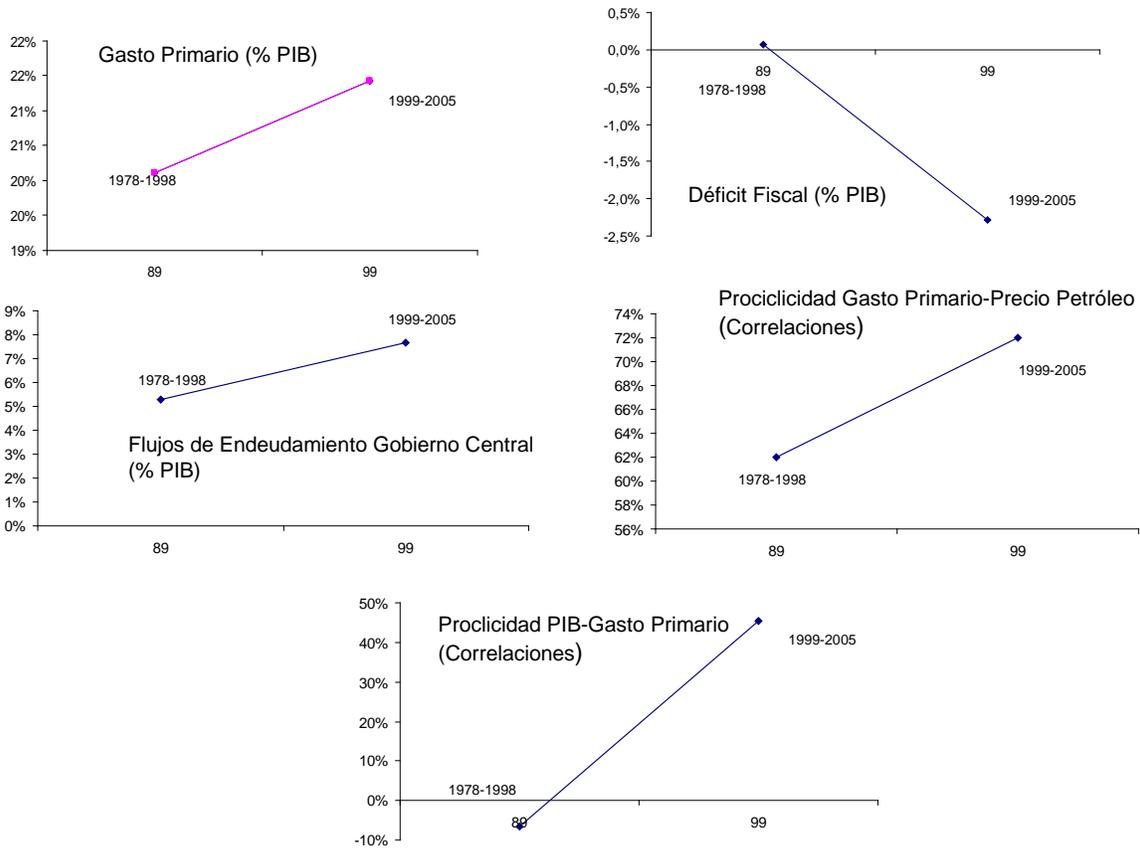
Fuente: Alesina, et al (1996)

La anterior ilustración ligada a los resultados de esta investigación, demuestra la inexistencia de la evolución de la fortaleza institucional de las instituciones fiscales venezolanas en el tiempo. Nuestros resultados se mantienen el tercer cuartil de nuestro parámetro base (160). A pesar de la reforma fiscal iniciada con la Constitución de 1999 e instrumentada por medio de la LOAF (2000), no podemos considerar que nuestro país evolucionó significativamente en sus reglas y procedimientos fiscales.

En efecto, al establecer las relaciones entre las instituciones y desempeño fiscal, se corrobora nuestra hipótesis. La no evolución del marco institucional está asociado a un peor desempeño de las instituciones fiscales. La práctica fiscal, antes y después de reforma de 1999, medido por la prociclicidad del gasto primario, flujos de endeudamiento y déficit fiscal, evidencia que los objetivos fiscales de estabilización, solvencia, equilibrio y eficiencia no se han cumplido. En la ilustración 5, se evidencia la tendencia positiva del gasto primario, flujos de endeudamiento y prociclicidad del gasto primario. La correlación negativa del déficit implica un agravamiento de la problemática del equilibrio fiscal.

ILUSTRACIÓN 5

RELACIONES DEL INDICE DE INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS



Conclusiones

Al evaluar las características históricas que identifican la evolución de las reglas, procedimientos y normas en materia económica, y en especial de la política fiscal venezolana, se obtuvo que las instituciones nacieron descortinadas, lo cual ha propiciado una cultura no cooperativa a la hora de formular políticas económicas. Los actores políticos no poseen incentivos de coordinación y el impacto de su ejecución no resuelve la problemática fiscal.

El trabajo empírico demostró que la estructura de incentivos antes y después de la reforma institucional de la Constitución de 1999 no ha repercutido en mayor fortaleza institucional. En la práctica, las normas y procedimientos prácticamente no han cambiado, lo cual se ha traducido en un deterioro en la consecución de los objetivos de política. La evolución de las instituciones no ha permitido la reducción de los costos de transacción. La evidencia señala que la problemática de estabilización y desequilibrio fiscal se ha reforzado, lo cual implica la no efectividad de las políticas públicas luego del cambio del marco institucional de 1999.

La interpretación de los resultados puede plantearse por dos vías. La primera, nos permite pensar que las creencias y los procesos de aprendizaje de los actores políticos imposibilitan la instrumentación de reformas estructurales y organizacionales. La segunda, nos podría sugerir que el nuevo marco institucional mantiene, en la práctica, las mismas normas y reglas que incentivan acuerdos no cooperativos, influenciados por los intereses propios de los actores, traduciéndose esto en un compendio de políticas públicas inútiles con un alto costo social.

La primera aproximación nos invita a continuar con nuevos estudios vinculados a los conceptos culturales de la sociedad venezolana. La segunda, nos lleva de la mano para extender la investigación empírica a procedimientos más rigurosos. Esto último, es el centro de preocupación de los investigadores insertos en el tema de la Nueva Economía Institucional.

Bibliografía

- Alesina, A., Hausman, R., Hommer, R. y Stein, E. (1999). Budget institutions and fiscal performance in Latin America. Journal of Development Economics. Vol 59. No. 2. (253-273).
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (2000). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. No. 5.453 Extraordinaria. Caracas, 24 de marzo de 2000.
- Hausmann, R (2001). Dealing with terms of trade volatility. Kennedy School of Government. Harvard University. Unpublished notes.
- Hemming, R y Petrei, M. (2000). A framework for assessing fiscal vulnerability. International Monetary Fund. Working Papers. WP/00/52. Washington DC.
- Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (2000). República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial No. 36.920. 28 de marzo de 2000.
- Manzano, O. (2001). Vulnerabilidad externa y volatilidad Económica. Corporación Andina de Fomento. Serie de Publicaciones.
- Martner, R. (2000). Política fiscal y entorno macroeconómico. CEPAL Series Manuales. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social- ILPES, Santiago de Chile.
- North, D. (1981) Structure and change in economics history. Nueva York. W.W. Norton
- North, D. (1990) A Transaction Cost Theory of Politics Journal of Theoretical Politics 2(4).
- Ochoa, E. , Seijas, L., Zavarce, H. (2002). Consideraciones metodológicas para la evaluación de la sostenibilidad Fiscal. BCV. Documentos de trabajos No. 36. Gerencia de Investigaciones Económicas.
- Parada, J. (2003). Economía institucional original y nueva economía institucional: semejanzas y diferencias. Revista de Economía Institucional. Vol.5, Número 8. Primer semestre.
- Petrei, H. (1997). Presupuesto y control. Pautas de reforma para América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC
- Rojas, E. y Zavarce, H. (2004). Instituciones para la coordinación de la política monetaria y fiscal: Un enfoque transaccional para el caso Venezolano. XVI Seminario Regional sobre Políticas Fiscal. CEPAL. Chile.
- Spiller, P. , Ernesto Stein y Mariano Tommasi (2003). Political institutions, policymaking process and policy outcomes. DPI Paper. Latin American Research Network. IDB.

Stein, E., Ernesto Talvi y Alejandro Grisanti (1998). Institutional arrangement and fiscal performance: The Latin American Experience. WP 6358. National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA.

Williasom, O. (2000). The new institutional economics: taking stock, looking ahead. Journal of Economic Literature. Vol XXXVIII. September. Pp 595-613.

Yanez, C. (2006). Antecedentes y aportes del neo-institucionalismo económico. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. Colección de Papers. No. 44.

Anexo 1

Encuesta aplicada a una selección de funcionarios públicos que ejercieron funciones antes y después de la Reforma de la Constitución de 1999. El instrumento fue aplicado a funcionarios del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Contraloría General de la República.

República Bolivariana de Venezuela

Universidad Central de Venezuela

FACES-Economía

El cuestionario que se presenta a continuación tiene como finalidad cuantificar el desempeño de las instituciones presupuestarias durante el proceso de elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto nacional. El cuestionario consta de 16 preguntas sencillas con sus opciones de respuestas.

La información suministrada será absolutamente confidencial y sólo será utilizada para construir indicadores agregados.

Antes de comenzar a responder es necesario que especifique lo siguiente:

Fue o es representante de:

- Poder Ejecutivo
- Poder Legislativo
- La Contraloría General de la República

Durante cual(es) año(s) ejerció sus actividades como representante del poder indicado anteriormente:

Todas las preguntas están redactadas en presente o en presente continuo. Sin embargo, si sus funciones públicas fueron desempeñadas en el pasado, **las preguntas se remiten al período en el cual ejerció sus funciones.**

Muchas gracias por su colaboración.

Cuestionario

1. ¿Existen limitaciones constitucionales sobre el déficit fiscal? ¿Cuán importante es este requerimiento en la práctica?

- Muy importante
- Relativamente importante
- Sin importancia o no es requerido

2. ¿Existe una obligación legal de aprobar un programa macroeconómico antes de la presentación del presupuesto a la Asamblea Nacional? ¿Cuán importante es este requerimiento en la práctica?

- Muy importante
- Relativamente importante
- Sin importancia o no es requerido

3. ¿Existen limitaciones de endeudamiento para el Gobierno? ¿Cuán importante es este requerimiento en la práctica?

- Muy importante

- Relativamente importante
- Sin importancia o no es requerido

4. ¿Es mayor la autoridad del Ministro de Finanzas que la de los ministros ejecutores de compromisos y pagos en materias presupuestarias?

- Si, es mucho mayor
- Es algo mayor
- No

5. Restricciones a las posibilidades de introducir modificaciones al presupuesto por parte de la Asamblea Nacional: Cuando a la Asamblea Nacional se le tramita una modificación presupuestaria, esta puede ser aprobada solo si:

- La modificación presupuestaria no aumenta déficit ni gasto
- La modificación presupuestaria no afecta el servicio de la deuda pública
- No existen restricciones para la Asamblea Nacional de aprobar una solicitud de modificación

6. ¿Qué ocurre, en la práctica, si la Asamblea Nacional rechaza el presupuesto, o no lo aprueba dentro del plazo fijado por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela?

- Se aplica el presupuesto del año anterior (Reconducción)
- Se da por aprobado el proyecto original propuesto por el Gobierno
- El Gobierno propone un nuevo proyecto de presupuesto

7. ¿Se puede modificar el monto total del presupuesto una vez aprobado por la Asamblea Nacional?

- Bajo iniciativa del Gobierno, con aprobación de la Asamblea Nacional
- Bajo iniciativa del Gobierno, sin aprobación de la Asamblea Nacional
- Bajo iniciativa de la Asamblea Nacional
- No se puede modificar

8. ¿Puede el Gobierno reducir el gasto una vez que el presupuesto ha sido aprobado?

- El Gobierno tiene discreción de reducción sobre cualquier línea de gasto
- Sólo cuando los ingresos son menores a los proyectados
- No

9. ¿Puede el Gobierno asumir deuda pública contratada por otros organismos públicos?

- El Gobierno si puede asumir deuda pública contratada por sus entes u organismos
- Sólo sobre deuda con garantía del gobierno
- El Gobierno no puede asumir deuda pública contratada por otros organismos públicos

10. ¿Pueden endeudarse autónomamente los gobiernos estatales y locales?

- Con aprobación legal
- Con aprobación del Gobierno Central
- Con aprobación de la Asamblea Nacional
- Sin restricciones
- No se pueden endeudar

11. ¿Pueden endeudarse autónomamente las empresas públicas?

- Con aprobación legal
- Con aprobación del Gobierno Central
- Con aprobación de la Asamblea Nacional
- Sin restricciones
- No se pueden endeudar

12. En la práctica, ¿Se están llevando a cabo los lineamientos establecidos en la Ley del Marco Plurianual del presupuesto en la elaboración del presupuesto nacional?

- Si
- No

Nota: Solo es aplicable para aquellos funcionarios públicos que ejercieron sus actividades después de la reforma Constitucional del año 1999.

13. Según su opinión, ¿Cómo es la credibilidad que tiene el control interno para los entes públicos?

- Muy creíble
- Poco creíble
- No se realiza control interno

14. En la práctica. ¿El control interno, cumple con sus funciones?

- Si, cumple totalmente sus funciones
- Si, cumple medianamente sus funciones

- No cumple con sus funciones

15. ¿Cuál es la estructura de las comisiones que aprueban el presupuesto en la Asamblea Nacional?

- Un comité único trata todos los temas del presupuesto, sin consultar a otros comités
- Un comité único trata todos los temas del presupuesto, pero con presencia y voto de miembros de comités sectoriales cuando se tratan los temas respectivos
- Un comité único trata los temas generales del presupuesto con los grandes agregados y comités sectoriales tratan los temas a nivel de las partidas (ministerios)

16. ¿Existe un grupo técnico especializado que da apoyo a la Asamblea Nacional en el análisis de temas presupuestarios?

- Si
- Los parlamentarios cuentan con recursos para contratar asesorías
- No

Resultados de las encuestas:

Cada una de las respuestas fue valorada desde 0 hasta un máximo 10 puntos. La asignación del valor 10 corresponde a que la norma, regla o procedimiento fiscal esta apegado plenamente a principios de transparencia, solvencia, responsabilidad y equilibrio fiscal. Mayor puntuación es equivalente a fortaleza institucional, menor puntuación es debilidad institucional. La puntuación final es la suma del promedio simple de la valoración de cada respuesta.

Período 1978-1998:

Estructura de las preguntas	No. de preguntas	Puntaje
Limitaciones sobre el Déficit Presupuestario	1-3	26,67/30
Grado de Autoridad del Ministro de Finanzas	4	10/10
Grado de Jerarquía entre Gobierno y Asamblea Nacional	5-6	10/20
Modificación del Presupuesto	7-8	8,67/20
Grado de Jerarquía entre Gobierno y organismos públicos	9-11	15,67/30
Nivel de Cumplimiento de la Ley del Marco Plurianual del Presupuesto	12	0/10
Nivel de control interno	13-14	8,33/20
Estructura de las comisiones de la Asamblea Nacional	15-16	10/20
Total	16	89,34/160

Período 1999-2005:

Estructura de las preguntas	No. de preguntas	Puntaje
Limitaciones sobre el Déficit Presupuestario	1-3	24,17/30
Grado de Autoridad del Ministro de Finanzas	4	7,50/10
Grado de Jerarquía entre Gobierno y Asamblea Nacional	5-6	16,67/20
Modificación del Presupuesto	7-8	9,50/20
Grado de Jerarquía entre Gobierno y organismos públicos	9-11	18/30
Nivel de Cumplimiento de la Ley del Marco Plurianual del Presupuesto	12	3,33/10
Nivel de control interno	13-14	11,67/20
Estructura de las comisiones de la Asamblea Nacional	15-16	8,33/20
Total	16	99,17/160