

**REVISTA VENEZOLANA DE
ECONOMIA Y
CIENCIAS SOCIALES**

Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad Central de Venezuela

Tema central:

**Debate sobre
macroeconomía venezolana**

CARACAS, ENERO-ABRIL

1 / 2000

LA REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO COMO PASO PREVIO A LA ESTABILIZACIÓN

**Comentarios a la Ponencia de
Humberto García Larralde**

Leonardo V. Vera

I. Introducción

Humberto García Larralde (HGL) nos presenta una reflexión y una crítica severa a la versión práctica de la "nueva ortodoxia macroeconómica" en Venezuela, cuyo origen se remonta a las recomendaciones derivadas del "Consenso de Washington". En particular, HGL señala que en el curso de los años noventa, la instrumentación de medidas que apuntan a la restricción del gasto público, no han rendido provecho en el terreno de la estabilización macroeconómica y más bien han acarreado costos muy significativos en la eficiencia y la calidad de la gestión pública. La política económica en Venezuela está pues invadida por una "nueva ideología que escamotea la búsqueda de soluciones a la medida de los problemas específicos". A decir del autor, el gasto público y el déficit fiscal no son inherentemente inflacionarios sino es más bien la baja productividad del gasto, que se traduce en una oferta real de bienes y servicios muy por debajo de la demanda, lo que genera presiones sobre los precios. En consecuencia, lo imperativo, a fin de comenzar un programa de estabilización exitoso en Venezuela, no es la disminución del gasto público sino propiciar una reforma del sector público que permita elevar la productividad de la gestión del Estado. En el marco de esta transformación del Estado, el gasto debe más bien aumentar y no tendría que traducirse en inflación si el sector financiero comienza a destinar recursos para la inversión.

En esta breve nota analizamos algunos de los elementos presentados por HGL para sostener la lógica de algunas de las afirmaciones. Dado que HGL comienza su ensayo con un preámbulo crítico sobre la ideologización de la política económica en Venezuela, comenzamos comentando nuestras diferencias con esta apreciación. En la tercera parte damos nuestras impresiones sobre la relación entre el fenómeno que HGL llama sub-absorción y la inflación y añadimos algunos elementos en apoyo a la tesis de que el fenómeno de la inflación en Venezuela no está vinculado a la magnitud del gasto público o al déficit fiscal. En la cuarta parte, poniendo en relieve la importancia que tiene la reforma del sector público en cualquier esfuerzo de reformas en Venezuela,

sugerimos que un análisis más completo de la reforma del sector público debe contener elementos institucionales de gran importancia que van más allá de la simple idea de reducir la nómina pública. Aspectos como el establecimiento de reglas para aislar al sector público del ciclo petrolero, la atención al problema de los grupos de interés y la falta de restricción presupuestaria, los mecanismos de rendición de cuentas, la transparencia en la gestión pública y la necesidad de consolidar una profunda reforma fiscal, deben ser añadidos al análisis. Finalmente, en la última parte argumentamos que un proceso de remontización y de aumento de la intermediación financiera está más atado al estímulo de los factores que inciden sobre la inversión y la demanda de crédito que a la eficiencia del sistema financiero.

II. ¿Es la política económica en Venezuela presa de la “economía vulgar”?

Parafraseando a Krugman, HGL destaca que la política económica en Venezuela a lo largo de la presente década es sólo una *traducción vulgar* y simplificada de teorías muy respetadas cuyo cuño, en este caso, es esencialmente liberal, y cuya expresión práctica es el Estado minimalista.

Ciertamente, poco hay que disputar sobre el peso que han ganado en el continente, en los países en desarrollo y en las economías en transición las reformas liberales. Buena parte de este viraje obedece al agotamiento del *Estado desarrollista* y a la influencia que por intermedio de las agencias multilaterales ha tenido el pensamiento económico ortodoxo en la conducción de la política económica. Pero el avance de los programas de estabilización ortodoxos y las reformas liberales no ha sido uniforme en los países, no ha estado exento de matices, y en algunos casos, los resultados exitosos en el terreno económico poco tienen que ver con la prescripción ortodoxa.

A nuestro modo de ver, la orientación de la gestión pública en Venezuela no es tarea programada o la expresión de la voluntad decidida y absolutamente discrecional de decisiones que beben de un programa inspirado ideológicamente. La política económica está más bien dominada por la interacción de numerosas fuerzas que se desatan por la presión de ciertos grupos de interés, por las circunstancias políticas y económicas que constriñen a los decisores públicos y por el contexto global al que no escapa nuestra economía. Prueba de ello lo constituye la cantidad de marchas y contramarchas que exhibe la gestión económica a lo largo de la década de los noventa: al programa ortodoxo del año 89, siguió la expansión fiscal de origen petrolero del 90 y el 91, una política de controles desde el año 94 hasta mayo del 96 y una vuelta a la ortodoxia a partir de mediados del año 96. En campos más restringidos de la política económica el ritmo pendular es más que elocuente. Por ejemplo, el carácter garantista de la reforma de la Ley Orgánica del Trabajo de comienzos de los años noventa poco tiene en común con la reforma laboral

emprendida en el bienio 96-97 por el mismo presidente Caldera y que hoy ha quedado en virtual suspenso en la administración del presidente Chávez.

HGL no desconoce en su trabajo esta discontinuidad y para salvar su argumento confunde al lector al señalar que el carácter ideológico de la política económica en los gobiernos de Caldera y Chavez se deja ver en su apego a las recomendaciones ortodoxas "para expiar culpas populistas y grangearse la simpatía de los inversionistas". Continúa al afirmar: "Esta subordinación de la conducción de los asuntos económicos a un recetario macroeconómico simplificado y en desapego a las particularidades de la realidad venezolana, es el resultado de una débil posición negociadora venezolana frente a los organismos financieros internacionales debido a la carencia de una visión coherente y propia en materia de estrategia económica". A nuestro juicio tales afirmaciones aunque revelan un fondo de verdad en lo que respecta a la conducción económica en esas administraciones, no son prueba de carácter ideológico alguno. Ciertamente la política económica es presa de la economía vulgar; pero más por conveniencia que por sujeción ideológica, y aquí me temo que HGL pierde su caso pues confunde "ideología" con "oportunismo". Por otro lado, uno se pregunta si un programa económico tan apegado a la ortodoxia económica, como fue el programa de la administración de Pérez, también puede ser calificado de simplificado y desapegado a la realidad y si fue el resultado de la débil posición negociadora del país frente a los organismos multilaterales.

Cuando HGL hace mención al período del presidente Pérez lo hace sólo para calificarlo como de corte keynesiano. Esto es a mi modo de ver una grave imprecisión. El tenor y el gran peso de la política económica del gobierno de Pérez se manifiesta en el año 1989; y su naturaleza contractiva no sólo se pone en evidenciada en los hechos, sino en la lógica que subyace en el "set" de medidas que se toman en ese entonces cuando el país se encontraba en las puertas de un acuerdo de Facilidad Ampliada con el Fondo Monetario Internacional. El fuerte ajuste en el tipo de cambio y la contracción monetaria y fiscal no podían menos que resultar en una severa recesión tal como ocurrió en el año 1989 cuando el producto cayó en 8,6 por ciento con respecto al año 1988. Si esto no es "monetarismo vulgar", entonces creo que nos dividen ciertas precisiones conceptuales. La expansión subsiguiente del gasto público en los años 1990 y 1991 tampoco puede ser calificada a mi juicio como de orientación keynesiana. En una economía abierta y dependiente de un recurso mineral exportable, una política de estirpe keynesiana es aquélla que atiende a las perturbaciones del ciclo de origen externo. La expresión práctica del keynesianismo es a fin de cuentas la política anti-cíclica; es decir, exactamente lo opuesto a lo ocurrido en los años 1990 y 1991 cuando el gasto se expandió simplemente como resultado del aumento de los precios del petróleo. La intervención masiva de las autoridades monetarias con operaciones de mercado abierto para esterilizar la expansión fiscal y el alza consiguiente de las tasas de interés tampoco es reflejo de estirpe keynesiana alguna.

III. Inflación en una economía monoprodutora de exportación

La dependencia de un recurso natural con bajos costos de extracción relativos tiene implicaciones muy importantes que resultan en un proceso de "sub-absorción". Esta es quizás una de las observaciones más interesantes del trabajo de HGL, que aunque no es nueva permite entender la relación que puede haber entre nuestro carácter de economía mono-exportadora y la inflación. Para entender la lógica del argumento resulta conveniente un ejercicio de mayor sistematización. Nada más conveniente para este fin que la identidad entre ahorro e inversión para una economía abierta. Desde una perspectiva estrictamente contable, el saldo en la cuenta corriente, CA , debe ser igual a la diferencia entre ahorro e inversión, $S - I$. Si este último saldo se separa institucionalmente entre gobierno y sector privado, entonces: $CA = (S_g - I_g) + (S_p - I_p)$. Al elevarse el precio del petróleo, el saldo en la cuenta corriente mejora, la renta se eleva y dada la prociclicidad del gasto la moneda local tiende a sobrevalorarse en detrimento de las actividades de bienes transables como la manufactura. La atención de HGL es hacia el segundo miembro del lado derecho de la identidad. Como resultado de la sobrevaluación, la economía privada (a cargo del sector transable) consume e invierte menos de lo que permite el ingreso, y el ahorro consiguiente se traduce en salidas de capital. La economía venezolana, y muy especialmente el empleo y el bienestar de la población se ven sometidos así a una condición estructural que no permite atajar los beneficios de la mejoría en los términos de intercambio¹.

Lo que es curioso en esta historia es que en la medida que las salidas de capital son elevadas, la presión de la expansión endógena de base (que causa el aumento de las reservas) sobre el nivel de precios, es atenuada en el corto plazo. Pero si la sobrevaluación acumulada es grande, el riesgo de una crisis cambiaria se hace inminente y esto puede generar expectativas inflacionarias. Aún en ausencia de expectativas inflacionarias, un ajuste cambiario de fuerte magnitud produce un cambio en el vector de precios relativos y una sucesión de ajustes de precios en toda la economía. En otro trabajo (Vera, 1998) hemos argumentado que la historia inflacionaria en la economía venezolana se construye como una sucesión de estos episodios y que la inflación se propaga por otros desarreglos que el fenómeno mismo causa en las instituciones y las expectativas². De esta manera, la inflación en Venezuela no se inicia por desa-

¹ Hemos querido resaltar este punto pues esto nos lleva de inmediato al tema de cómo atenuar las incidencias del ciclo petrolero y qué tipo de diseño institucional al interior del sector público es el más conveniente. Esto es parte del puente que el ensayo de García Larralde no establece en su esfuerzo por destacar la importancia que tiene la reforma del sector público en la estabilización, pero a nuestro juicio resulta importante y dedicaremos algún comentario al respecto más adelante.

² La inflación en Venezuela en el período 1974-1977 fue relativamente moderada. Si se quiere fue la consecuencia lógica del aumento de liquidez que produjo el "boom" petrolero. Una política de contracción de demanda con seguridad hubiera sido muy acer-

reglos fiscales (y así lo confirma Márquez, 1990), pues entre esos años 1979-1981, el aumento significativo de los ingresos corrientes externos y la efectiva contracción del gasto público, mantuvieron la ecuación fiscal libre de problemas. Por otra parte, los déficits fiscales en Venezuela no se producen como resultado de un incremento del gasto sino más bien de una sensible caída de los ingresos de origen externo. Tampoco han sido financiados con emisión inorgánica de dinero, salvo el excepcional caso del año 1994 cuando las cuentas públicas reflejaron el impacto de los auxilios financieros producto del financiamiento monetario del Banco Central. Por último, hay que decir que los estudios empíricos más recientes no encuentran, en general, que variables fiscales sean significativas en la explicación de la inflación en Venezuela (como puede verse en el cuadro 1). Todo esto nos hace compartir el escepticismo que manifiesta HGL sobre el impacto que tienen las magnitudes fiscales sobre la inflación.

tada en el momento para abatir la inflación en un país sin historial inflacionario. En 1978, sin embargo, la sobre-oferta de crudo comienza a debilitar el mercado petrolero internacional y los precios de venta como los volúmenes exportados de hidrocarburos disminuyen, produciendo una reducción en el valor de las exportaciones de más de un 5% con respecto al año precedente (Palma, 1985). En condiciones de tipo de cambio fijo el nivel de reservas se convierte en la variable de ajuste inmediata, pero esto no ocurrió en el caso venezolano, dado los enormes ingentes de recursos que por concepto de endeudamiento con el resto del mundo recibió la economía local. La deuda externa total pasó de \$10.800 millones de dólares en 1977 a \$16.400 millones de dólares a fines de 1978 (Palma 1985), lo que logró compensar el enorme déficit en cuenta corriente que superaba los \$5.700 millones. Pero el período agosto-diciembre de 1979 fue determinante en la configuración de la evolución de los precios: en primer lugar aparece la nueva política de liberación de precios que elimina tanto una lista de 47 ítems de bienes y servicios regulados (dejando sólo 24 controlados) como los 111 productos incluidos en la lista precios controlados (Antivero y Castellanos, 1980). Algunos de estos rubros experimentaban rezagos en los ajustes que se remontaban al año 1974 cuando en medio del boom petrolero el gobierno implantó una estricta política de regulaciones y controles de precios por temor a un desenlace inflacionario. En segundo término, en enero de 1980 el gobierno bajo la presión laboral decretó la "Ley General de Aumentos de Sueldos y Salarios". De esta forma, un choque en los precios relativos, en este caso, un aumento en ciertos precios domésticos, en un ambiente de cierta resistencia, resulta inflacionario. Curiosamente en estos años de bonanza fiscal, la inflación en Venezuela alcanzó niveles sin precedentes (12,3% en 1979, 21,6% en 1980 y 16% en 1981).

Cuadro 1
Estudios empíricos sobre la inflación en Venezuela

Estudio	Método nométrico	Eco-	Periodiza- ción de los Datos	Lapso	Variables Sig- nificativas
Niculescu y Puente (1992)	VAR en variables	tres	Mensual	Feb. 1988 - Sep. 1991	Tipo de Cam- bio, IPC y Base Monetaria
Zambrano (1994)	OLS		Trimestral	1974-1993	Inflación con rezago, (interna y externa), Régimen cam- biario
Guerra y San- chez (1997)	VAR		Trimestral	1984-1994	Inflación reza- gada, Déficit interno y sala- rios
Guerra, Rodri- guez y Sanchez (1996)	VAR de Co- rrección de errores		Trimestral	1985-1995	Inflación Reza- gada, M1 y Tasa de interés
Niculescu y Puente (1997)	VAR de rrección de Errores	Co- de	Mensual	1989-1993	Tipo de Cambio y Base moneta- ria
Sardi, Saez y Guerra (1997)	OLS		Mensual	Jul 1994 - Mayo 1996	Inflación con rezago, Dife- rencial Cambia- rio e Índice de Tipo de Cambio Real

IV. Aspectos críticos para evaluar la ineficiencia del Estado en Venezuela

Si el Estado ha abdicado de sus responsabilidades como proveedor de bienes y servicios públicos, si la productividad del gasto ha disminuido (como lo muestran las cifras de HGL de gasto del gobierno central por habitante y de gasto público en salud y educación por habitante), y si el problema de la estabilización pasa por una transformación profunda del Estado, cabe entonces preguntarse ¿cuáles son las bases y los aspectos medulares para dar inicio a esa transformación? HGL encara este problema, pero a nuestro modo de ver, en una forma excesivamente superficial e insuficientemente.

De entrada hay que decir que la gestión pública envuelve una cantidad de aspectos multifacéticos ligados al ejercicio del poder. Un creciente consenso existe de que la calidad de la gestión pública depende en gran medida del ambiente y las reglas que prevalecen en el sector público. Incluso algunos trabajos ya existen para intentar medir la calidad del gobierno (World Bank,

1992 y Huther y Shah 1997). Huther y Shah (1997), por ejemplo, construyen un índice para medir la calidad de la gestión del gobierno basado en cuatro grandes áreas de atención: (a) transparencia política y voz para los ciudadanos, (b) provisión efectiva de servicios públicos, (c) políticas de promoción de la salud y el bienestar del ciudadano, y (d) clima favorable para el crecimiento. Obviamente, esta clasificación no es exhaustiva, pero da una idea de que el asunto puede ser mucho más complejo de lo que comunmente se piensa. Aquí sólo presentaremos lo que a nuestro juicio son los aspectos importantes para evaluar la calidad de la gestión pública en Venezuela.

La baja productividad marginal del empleo público

El más visible y sin duda más señalado elemento para explicar la baja eficiencia del sector público en Venezuela es el exceso de empleo público. Éste junto al problema de las muy bajas remuneraciones de los empleados públicos, constituye para HGL el mayor (y prácticamente único) reto de reforma que debe encarar el Estado en Venezuela. La sobre-burocratización de la nómina pública crea el mismo efecto que el exceso de mano de obra en el sector tradicional de los modelos dualistas. El producto marginal es nulo o incluso negativo. Si esto es así, cualquier salario es sub-óptimo y la única forma de restablecer la igualdad entre el salario y el valor del producto marginal del trabajo, es reduciendo la nómina pública.

HGL señala que la transformación del Estado venezolano requiere necesariamente de la disminución significativa del número de empleados y del incremento sustancial de las remuneraciones. Aunque es sensible y viable la estrategia de aumentar las remuneraciones y la productividad del empleo público con un esquema de reducción de la burocracia, existen algunos problemas importantes con este tipo de estrategia que HGL lamentablemente no aborda. En primer lugar, sin un análisis de los factores que han incidido en el incremento de la nómina pública y sin una acción que mitigue los mismos, la reducción del empleo pudiera ser temporal (*the "revolving door" syndrome*). Numerosas instituciones públicas en el país han pasado por procesos de reestructuración y reducción de la burocracia que se han revertido en poco tiempo. Gran parte del problema estriba, como veremos, en la actuación clientelar del Estado y en la presión ejercida por los grupos de interés, elementos no mencionados por HGL. En segundo lugar, existe el problema de tener que elegir entre una estrategia de reducción compulsiva y una voluntaria. En el primero de los casos, la resistencia hace que los esquemas de retiro sean tremendamente costosos (para que puedan ser compartidos por los trabajadores organizados). En el segundo caso, la reducción del empleo está sujeta a un problema de selección adversa en la medida que son los trabajadores más eficientes los que encuentran opciones de empleo en el sector privado. Si los trabajadores más eficientes son los que se acogen voluntariamente, las grandes pérdidas de productividad marginal pudieran hacer que la eficiencia al interior del sector público lejos de aumentar más bien disminuya. En general, éstos y algunos

otros problemas son objeto de estudio en una literatura ya abundante y resumida en Rama (1999).

La importancia de los grupos de interés

El resultado de una acción pública sometida a las presiones de grupos de interés es un segundo elemento que puede ayudar a explicar el lamentable desempeño de la gestión del Estado en Venezuela. En economías donde han proliferado los subsidios a determinados sectores, la protección comercial y barreras a la entrada, difícilmente puede hablarse de la existencia de un gobierno benevolente que maximiza una función de bienestar social (Becker, 1985). En estos contextos la capacidad de los grupos de presión para influenciar los resultados en la toma de decisiones parece ser un enfoque más adecuado. Si el Estado es un reflector pasivo de las demandas de los grupos de interés, o si por el contrario, la burocracia pública tiene sus propios intereses e interactúa con los grupos de presión para producir resultados ruinosos en términos de bienestar, es tarea para el escrutinio. Independientemente de si el Estado juega un rol pasivo o no, una prolífica literatura sobre el papel de los grupos de interés en las decisiones públicas parece apuntar que las redistribuciones de riqueza hacia grupos de interés reducen el producto social debido a las pérdidas de peso muerto (*dead weight costs*) que generan el arreglo tributario, las transferencias y subsidios que esto produce. Becker (1985) va más allá y visualiza ciertas implicaciones normativas indicando que la presencia de grupos de interés eleva el producto social sólo cuando se han garantizado condiciones para que se maximice la competencia entre los grupos y condiciones de igual fuerza política para cada grupo. Dicho en otras palabras, la eficiencia de los resultados generados en la relación entre los grupos de interés y el Estado, está condicionada al monto de democracia existente.

En Venezuela el Estado no sólo ha sido sensible a los grupos de interés sino que parece en ocasiones haber sido capturado por ellos. En una economía donde el sector privado muestra signos de "raquitismo", y donde el sector público es capturado por ciertos grupos de interés, el Estado actúa de manera clientelar maximizando el empleo de aquellos que ejercen la opción democrática del voto pero que no encuentran espacio en la actividad privada. En tiempos más recientes, la crisis de las finanzas públicas y el colapso del Estado clientelar han hecho del sector informal la válvula de escape para los no ocupados en el sector privado formal.

La presencia de los grupos de interés tiene otras implicaciones ligadas a uno de los temas sobre el cual pone particular atención HGL en su ensayo, y es el que tiene que ver con la inflación y los resultados fiscales. En la economía venezolana existen numerosos grupos representativos que se encuentran en una relación bilateral con el gobierno. En términos simples esta relación bilateral semeja una situación donde existe un conjunto de ventanillas a las que cada grupo o sector recurre para pedir transferencias o compensaciones.

La renta petrolera a lo largo de los años ha contribuido a consolidar esta visión del reparto. En esta arena, desajustes entre el ingreso real aspirado y el ingreso real efectivo, al igual que en la economía privada, originan presiones sobre el ingreso. Esta situación tiene más probabilidades de aparecer en la penuria que en la bonanza. Las empresas públicas exigen más recursos, los trabajadores públicos piden ser compensados, los ministerios, las gobernaciones, la salud, la educación, cada sector o gremio exige una cuota de compensación si por alguna circunstancia ven sus ingresos reales menguados. En el pasado el modelo rentista petrolero no solo atendió las demandas, sino que creó los incentivos para que la gran mayoría de estos grupos obtuvieran transferencias a su favor. Es obvio que en las circunstancias actuales estas demandas no pueden ser atendidas en su totalidad. Si cada grupo juega bilateralmente con el sector público, toda la presión de los grupos se ejerce en una misma dirección y cada uno busca maximizar las transferencias a su favor sin tener mucho en cuenta el modo y los costos de la financiación (que usualmente viene dado por la distorsión que significa el impuesto inflacionario, o más generalmente, por los costos de la inflación). Una restricción presupuestaria blanda en el sentido de Kornai (1976) agudiza esta situación. Adicionalmente, la presencia de un sistema tributario poco efectivo, con un impuesto al ingreso de base estrecha (por diseño y por efecto de la evasión), y una clara dificultad de incrementar la recaudación por otras vías (por la impopularidad y el carácter fuertemente regresivo de la imposición indirecta), hacen que las presiones que se ejercen en la marcha sobre el sector público, contribuyan a incrementar el déficit. En estas condiciones, al obtener una transferencia, un grupo descarga sobre otro el peso de su financiamiento e impone, al mismo tiempo, un costo social al conjunto. El déficit termina siendo sub-óptimo, haciendo que la merma de los ingresos fiscales difícilmente pueda ser acompañada por ajustes automáticos en el gasto. Mayor estabilidad fiscal exige, por tanto, formas que hagan caer en cuenta (a los involucrados) los costos y beneficios en la asignación de los recursos públicos. La negociación con los grupos de interés no puede ser bilateral y se requiere además de dispositivos institucionales que hagan ver que existe una restricción presupuestaria.

Mecanismos de rendición de cuentas

El marcado deterioro en la reputación y en la credibilidad que han experimentado las instituciones constituye uno de los rasgos más resaltantes del sector público en Venezuela en los últimos años. Esta situación de desprestigio es producto, en primer lugar, de la carencia de mecanismos apropiados y transparentes para la rendición de cuentas y evaluación de la gestión de los organismos públicos. Pero es producto también de la existencia de reglas poco eficientes en la designación y remoción de las autoridades, lo que no garantiza la independencia institucional de las mismas. La ausencia de mecanismos de rendición de cuentas contribuye, entre muchas otras cosas, a que el sector público se desvíe de la función de bienestar social, si es que es útil suponer la existencia de una. Aunque HGL hace alguna referencia a la impor-

tancia de la rendición de cuentas en la generación de credibilidad, no es claro cual es la mediación entre estos dos conceptos y su mención es referencial al caso de las economías industriales (y no al caso venezolano).

A decir verdad, el proceso de rendición de cuentas implica una relación entre el superior y el subordinado, es decir, entre el principal (la sociedad o los ciudadanos) y el agente (el servidor público). En sistemas de democracia representativa, como el venezolano, la delegación del poder por parte de la sociedad a una instancia pública que vele por sus intereses, corre el riesgo de presentar "problemas de agencia". Por ejemplo, es posible que la sociedad no pueda observar o hacerle seguimiento a las acciones de sus agentes. También pudiera ocurrir que los ciudadanos no conozcan con exactitud las habilidades o preferencias del ente público (por asimetrías de información). En general, en toda democracia representativa pueden existir estos problemas de agencia, es decir, situaciones donde la sociedad desconoce las acciones y motivaciones de los servidores públicos. Aún más, es posible que el público (los principales) desconozca si el servidor público (el agente) que los representa está usando información privilegiada para su propio provecho en detrimento de los intereses de la sociedad. En consecuencia, es probable que los representantes puedan estar tentados a no realizar su mejor esfuerzo para cumplir con los intereses que demanden los ciudadanos, lo que se denomina como "riesgo moral". Asimismo, hay casos en los que los agentes pueden convocar a las personas menos idóneas o calificadas para así conseguir beneficios personales o grupales que afecten los intereses del principal, hecho que se conoce como "selección adversa".

Los mecanismos de rendición de cuentas constituyen, por tanto, una forma eficaz para minimizar estos problemas. Los representantes o agentes deben saber que enfrentaran al principal periódicamente. Por lo tanto, los ciudadanos podrán usar el poder del voto para premiar o penalizar al servidor público en el ejercicio de sus funciones, o utilizar el conjunto de leyes e instituciones establecido para tal fin. De esta manera, se evita que aun el servidor público mejor intencionado pudiera, eventualmente, fallar en representar y velar por los intereses de la sociedad.

En un trabajo sobre los aspectos económicos de la constitución (OAEF, 1999) hemos dicho que un proceso idóneo de rendición de cuentas se logra a través de distintos mecanismos, algunos de ellos de carácter constitucional, dependiendo de la naturaleza de la relación: 1) el político electo responde al elector; 2) el funcionario público a su ministro; 3) el residente y sus ministros al poder legislativo; 4) las instituciones públicas autónomas al Poder Ejecutivo o al poder legislativo, según sea el caso. Adicionalmente, todas estas instancias también deben rendir cuenta a las contralorías o tribunales de cuentas, como se establece en algunos países.

Es importante destacar además, que para garantizar la efectividad del proceso de rendición de cuentas, éste debe abarcar dos tipos de control: 1) el control de gestión por resultados y 2) el control administrativo y contable. A través del primero, la sociedad evalúa la eficiencia de las políticas públicas y del gasto respectivo para alcanzar los objetivos que satisfacen los intereses de los ciudadanos. A través del segundo, la sociedad conoce sobre el manejo y destino de los recursos públicos. Lo anterior produce una mejora sustancial de la gestión del Estado, al aumentar el poder contralor de los ciudadanos sobre sus agentes o representantes.

El informe de la OAEF señala adicionalmente que un diseño adecuado de los mecanismos de rendición de cuentas requiere cumplir con los siguientes aspectos: (a) claridad en la delimitación de los objetivos de las instituciones públicas, con el fin de facilitar al organismo contralor externo la evaluación del cumplimiento de los mismos; (b) delimitación en forma precisa de las responsabilidades de aquellos entes que comparten objetivo comunes, a fin de poder evaluar el grado de compromiso que cada una de las instituciones tiene en el logro de una meta común; (c) transparencia en la información para minimizar en lo posible la aparición de los problemas de agencia, es decir, que el servidor público falle en el cumplimiento de los objetivos que han establecido la sociedad o los ciudadanos; (d) determinación de los lapsos de rendición de cuentas ante las instancias externas a la institución, a fin de que la información recogida permita implementar los correctivos necesarios; (e) incorporación de las pautas para la designación y remoción de las autoridades, así como del conjunto de sanciones correspondientes, cuando las autoridades designadas no cumplan eficientemente con los objetivos definidos; y (f) establecimiento de las instancias externas encargadas de hacer el seguimiento y evaluación de la gestión por resultados de las distintas instituciones públicas.

Lamentablemente, en Venezuela la rendición de cuentas ha quedado prácticamente circunscrita al control administrativo y contable de los recursos, no obstante que el control de gestión por resultados está contemplado en la Ley de Contraloría. Ello obedece a que el mandato es débil y relativamente impreciso pues cuando no se cumple eficientemente con los objetivos establecidos para las instituciones, las políticas públicas respectivas o el manejo de los recursos, no se establecen consecuencias claras en el proceso de nombramiento y remoción de las autoridades, ni sanciones o correctivos necesarios. En consecuencia, los esfuerzos se han concentrado en los aspectos contables y administrativos en el manejo de los recursos. En tal sentido, no importa si los recursos son manejados ineficientemente o si las políticas públicas no cumplen con su objetivo, siempre y cuando los recursos se hayan manejado correctamente desde el punto de vista administrativo y contable.

En definitiva, una democracia eficiente exige la presencia de mecanismos de rendición de cuentas ante instancias externas establecidas en las leyes,

para mantener la credibilidad en las instituciones públicas en función de su capacidad de gestión y en el manejo eficaz y adecuado de los recursos.

El acceso a la información y la evaluación de la gestión pública

El peso del Estado desarrollista en economías como la venezolana genera en el público la saludable sospecha de que quienes detentan los poderes públicos tienen medios para abusar del poder. A fin de minimizar estas fallas, la dinámica del proceso democrático requiere de ciudadanos bien informados. Si el poder público ha de rendir cuentas a la sociedad, el acceso y la disseminación de información se convierte en un requisito fundamental a fin de que el ciudadano pueda evaluar apropiadamente la gestión del gobierno.

Ahora bien, existen medios críticos para asegurar que el Estado y sus funcionarios rindan cuentas de su conducta y sus objetivos no estén mediatizados por intereses de grupos³. Fórmulas que garanticen el derecho que tiene todo ciudadano al acceso y a la disseminación directa de la información sobre la gestión del Estado son de vital importancia. Este derecho del público a estar bien informado sobre los asuntos públicos ayuda a minimizar el abuso de poder y los intereses de grupos, a promover la participación activa del ciudadano en la política pública y a sentar las bases del buen gobierno. Adicionalmente, el acceso a la información del Estado es un vehículo importante que permite el mejor desempeño de los mercados. La garantía al libre acceso y disseminación de información del Estado permite al público conocer los distintos cursos de acción que ha de tomar la política pública, reduce la incertidumbre y facilita el proceso de toma de decisiones del público.

Dado que en los regímenes democráticos el área de influencia del derecho al acceso y disseminación de la información se ha venido extendiendo a todas las ramas del poder público, es importante determinar qué autoridad está en capacidad de dirimir en una forma imparcial las disputas entre el ciudadano y las jurisdicciones. En algunas circunstancias, la figura del defensor del pueblo (Ombudsman) ha asumido esta responsabilidad.

La Reforma Fiscal

Por largo tiempo hemos señalado que Venezuela no padece de un problema de déficit fiscal sino de una severa crisis en las finanzas públicas. Las deficiencias en el área fiscal son tan graves que no es exagerado señalar, que el presupuesto, que es la expresión fundamental de la política fiscal ha perdido su valor como instrumento de política.

³ La libertad de prensa, por ejemplo, juega un papel estelar en este sentido, pero en este mecanismo el ciudadano no es quien decide que tipo de información es relevante a fin de hacer su evaluación de la gestión del Estado.

De entrada hay que decir que la definición del sistema de normas que rigen la hacienda pública expresa una dinámica de negociación de naturaleza política entre la sociedad y el Estado así como al interior del Estado mismo. El reconocimiento de esta dinámica y el carácter político de los procesos de negociación entre las diferentes instancias del sector público, exige un tratamiento que garantice un desempeño fiscal transparente y eficiente a través de ciertos principios y reglas básicas.

Una de las reglas más importante que requiere el Estado en Venezuela es la que posibilita el aislamiento de las finanzas públicas de los vaivenes del ciclo petrolero. La alta inestabilidad del mercado petrolero se refleja en la tasa de crecimiento de la economía, en la inflación, en las tasas de interés y en el tipo de cambio real. De hecho, las caídas en los precios petroleros se transforman casi inmediatamente en recortes de gasto público, impulsando fuertes restricciones de demanda y ocasionando recesión en la economía. De esta manera, el gasto público se hace procíclico, es decir, aumenta en momentos en los cuales los ingresos petroleros se elevan, impulsando temporalmente el crecimiento económico, mientras que se contrae en aquellas épocas en las cuales la situación fiscal es difícil. Los efectos de los *shocks* externos se potencian sobre la economía, convirtiéndose el gasto público en una "caja de resonancia" o dinamizador del efecto de los *shocks* externos de origen petrolero sobre el resto de la economía. La solución a este problema ya es conocida y ha sido debatida intensamente⁴. La creación de un Fondo de Estabilización Macroeconómica.

Como su nombre lo indica, el objetivo de un Fondo de Estabilización Macroeconómica (FEM) es el de contar con un mecanismo que permita estabilizar el flujo de ingresos tanto del Fisco Nacional como de las Entidades Federales y de Petróleos de Venezuela S.A., para así lograr estabilizar el flujo de gastos de los mencionados entes. La creación de un FEM está más que justificada en Venezuela, pues el país percibe un ingreso fiscal que es, en promedio, 4 veces más volátil que el de los países de la OCED, y el más volátil de América Latina. Este fondo debe contar con unas características fundamentales: (a) Un objetivo preciso (b) una definición de las instituciones que cotizan al fondo, (b) una regla de acumulación, (c) una regla de retiro, y (d) la adscripción del fondo. Este Fondo efectivamente se creó a finales de 1998 siguiendo estas pautas y procurando que las reglas de acumulación y retiro cumplieran con el objetivo de estabilizar la trayectoria del gasto público con mecanismos que evitaran en lo posible la discrecionalidad. Lamentablemente debemos coincidir

⁴ Un trabajo pionero importante es el de Hausmann y Rogobón (1992). La Revista del BCV en su número Foros 2 de 1998 también trae una interesante discusión sobre el proyecto del Fondo que existía en el año 1998. Finalmente la Oficina de Asesoría Económica del Congreso público dos trabajos importantes al respecto donde se evalúan la primera Ley que crea al Fondo en noviembre de 1998 y su modificación del 14 de Junio de 1999 (ver OAEF, 1998-006 y OAEF, 1998-002).

con HGL en que las modificaciones implementadas por el nuevo Ejecutivo en el año 1999 resquebrajaron las bases del fondo.

Adicionalmente al diseño de mecanismos que aislen a la economía del ciclo petrolero externo, es imperativo definir nuevas bases para el proceso presupuestario en Venezuela. Es necesario diseñar procesos que incentiven la revelación de información por parte de los distintos entes públicos involucrados, de tal manera que éstos no se vean obligados a sobrestimar ingresos o a subestimar gastos, ocultar información o modificar partidas presupuestarias de obligatorio cumplimiento.

Por otro lado, el rediseño del proceso presupuestario debería contener una definición de equilibrio presupuestario que sea realmente eficiente en términos económicos, de manera que el Presupuesto funcione efectivamente como instrumento de política fiscal, de provisión de bienes públicos y de estabilización macroeconómica. En la actualidad, la definición de equilibrio presupuestario es meramente contable, al señalarse que los gastos deben ser iguales a los ingresos, incluyéndose dentro de estos últimos a los ingresos extraordinarios, los cuales están constituidos fundamentalmente por los ingresos provenientes del endeudamiento público. Esta definición de equilibrio presupuestario ha conducido a la generación de déficits fiscales persistentes. Ello constituye la causa fundamental del excesivo nivel de endeudamiento que registra el sector público y, por lo tanto, una de las razones por las cuales las finanzas públicas del país constituyen un elemento primordial de desestabilización económica. La determinación además del presupuesto y del déficit fiscal en base caja, se ha convertido en la práctica en la única referencia del comportamiento fiscal. Ese criterio, adecuado para medir el impacto macroeconómico efectivo de la gestión fiscal durante un período determinado, es, no obstante, inadecuado para determinar con precisión el grado de solvencia del sector público en el mediano y largo plazo.

Por otra parte, para ordenar el proceso presupuestario, es necesario actuar sobre algunos elementos de orden legal e institucional. En primer lugar, es preciso ordenar y sistematizar el marco legal relacionado con la hacienda pública, y una buena iniciativa en este sentido sería la creación de una Ley Orgánica o un Código de Finanzas Públicas, la cual debería englobar leyes tales como la de Régimen Presupuestario, Hacienda Pública, Crédito Público, Transferencias Intergubernamentales, Fondo de Rescate de la Deuda y el mismo Fondo de Estabilización Macroeconómica. En segundo lugar, se hace necesario eliminar la figura de los créditos adicionales, estableciendo un mecanismo especial que pueda ser utilizado exclusivamente en casos de emergencias como guerras y catástrofes naturales. En tercer lugar, se requiere limitar las facultades del Poder Legislativo a la redistribución del gasto presupuestado por el Ejecutivo, evitando que cambie su monto. Además, se debe establecer explícitamente que dicha redistribución no pueda modificar las partidas de obligatorio cumplimiento (transferencias a los gobiernos sub-

nacionales, sueldos y salarios, servicio de deuda pública y consumo de servicios básicos). Finalmente, y no menos importante, se requiere de una autoridad que determine con criterios técnicos los parámetros del presupuesto (tasa de crecimiento, tasa de inflación objetivo, tipo de cambio promedio, precio del petróleo, etc.), de manera que los mismos no sean susceptibles a los problemas de economía política que el proceso presupuestario supone. En esa dirección ondea la creación de un Consejo Superior Fiscal, idea que ha sido expuesta por la Oficina de Asesoría Económica del Congreso en varios documentos.

En el ámbito tributario la proliferación de exenciones y exoneraciones en casi todos los tributos, algunas de ellas totalmente injustificadas desde un punto de vista social y económico, el tamaño limitado de la base imponible, y la ausencia de una eficiente administración tributaria impiden darle mejor desarrollo a las fuentes de tributación no petrolera.

V. El problema financiero

Según HGL un programa de transformación de la gestión pública podría estar asociado incluso con aumentos no inflacionarios en los niveles del gasto público. Para ello HGL impone dos condiciones: (a) una reversión de las expectativas y ello es sólo posible si el programa es creíble y (b) superar la enorme ineficiencia del sistema financiero para intermediar.

Sin entrar en el terreno sobre si estas condiciones son necesarias e incluso suficientes, ambas merecen al menos un ligero comentario. En realidad HGL muy acertadamente parece encontrar un vínculo entre el problema inflacionario en nuestra economía y la caída secular en los saldos reales. La caída en los saldos reales obedece en buena parte a un problema de expectativas y a la poca credibilidad que tiene el público en los anuncios de política. De algún modo, existe ya algún consenso entre algunos economistas en Venezuela de que es posible crecer sin costo inflacionario si la demanda de saldos reales se incrementa como consecuencia de una restauración de la confianza. La primera condición no genera pues mayores comentarios críticos de nuestra parte.

La segunda condición se explica de acuerdo a HGL por la necesidad que tiene una economía de contar con un sistema financiero apto para financiar el crecimiento. El sistema financiero venezolano, según HGL, no lo es debido a que trabaja con elevados costos de transformación y manifiesta una sensible incompetencia para evaluar el riesgo. Esto produce un elevado diferencial entre las tasas activas y pasivas que desestimula la intermediación.

Aquí no ponemos en duda que un elevado *spread* es un síntoma de que algo no anda bien en la banca, pero las razones que explican este fenómeno del diferencial de tasas en Venezuela son más complejas de lo que HGL nos propone. Hay al menos tres tipos de factores que están incidiendo en el diferen-

cial de tasas. En primer lugar, están elementos ligados a la eficiencia del sistema financiero muchos de ellos producto de la escasa competencia. En segundo término, hay elementos de política económica que inciden sobre la rentabilidad de los bancos. Por ejemplo, políticas destinadas a elevar el encaje legal, a elevar las primas por seguro de depósitos y supervisión y a obligar a la banca a destinar una cuota de sus fondos a actividades de alto riesgo, cada una de ellas presentes en su momento en los últimos tiempos, inducen a los bancos a recuperar la pérdida de rentabilidad con una elevación del *spread*. Pero por último y no menos importante que los elementos anteriores, existen factores macroeconómicos que también inciden en el diferencial de tasas. La caída de la demanda de crédito producto de la recesión y la pérdida de valor real de los activos reales afectan el negocio bancario. Cualquier factor del ambiente macroeconómico que aumente la morosidad de las unidades deudoras, también incide en el diferencial de tasas. Más aún, si el ambiente macroeconómico es de alto riesgo, los bancos tratan de mantenerse muy líquidos (especialmente si saben que la cobertura por seguro de depósitos es baja), y eso afecta la intermediación. Así, lo que la banca pierde por volumen de intermediación trata de recuperarlo por precios. A lo que todo esto apunta es que la mayor intermediación al interior de la economía venezolana requiere no sólo de bancos eficientes sino además de condiciones macroeconómicas que estimulen la inversión y la demanda de crédito.

Bibliografía

- Becker, G. (1985), "Public Policies, Pressure Groups, and Dead Weight Costs", *Journal of Public Economics*, Vol. 28.
- García, H. (1999), Limitaciones de la Política Económica Actual: La ideología económica del deterioro del bienestar del venezolano, *Revista de Economía y Ciencias Sociales*, (Vol. 6, N° 1).
- Guerra, J.; Rodríguez, P.C. y G. Sánchez (1996), "El mecanismo de transmisión de la política monetaria en Venezuela", Mimeo, Banco Central de Venezuela.
- Guerra, J. y G. Sánchez (1997), "Una década de inflación en Venezuela: Un estudio de vectores autorregresivos", en L. Vera (ed.) *Contribuciones al Análisis de la Inflación: Anotaciones para el caso venezolano*, Ediciones EVE-FACES, Caracas
- Hausmann, R.; Powell, A.; y R. Rigobón (1992), "Una regla óptima de gasto ante incertidumbre en el ingreso del petróleo", en *Shocks Externos y Mecanismos de Estabilización*, Editores; E. Engel y P. Meller, Cieplan, Chile.
- Huther, F. y Shah, A. (1997), "Applying a simple measure of good governance to the debate of fiscal decentralization", World Bank, Mimeo, Washington, D.C.
- Kornai, J. (1976), "The Soft Budget Constraint", *Kyklos*, Vol. 39.
- Márquez, G. (1990), "La inflación en Venezuela", *Revista BCV*, Vol. 5, No. 1

- Niculescu, I. y A. Puente (1992), "Flexibilidad Cambiaria e Inflación: Una interpretación de la hipótesis del círculo vicioso referido a la economía venezolana", *Revista BCV*, Vol. 7, No. 4.
- Niculescu, I. y A. Puente (1997), "Interpretación de la dinámica inflacionaria en Venezuela a partir de un modelo VAR de corrección de errores", en L. Vera (ed.) *Contribuciones al Análisis de la Inflación: Anotaciones para el caso venezolano*, Ediciones EVE-FACES, Caracas.
- Oficina de Asesoría Económica y Financiera del Congreso de la República (1998), "Consideraciones sobre el proyecto de ley que crea el Fondo de Inversión para la Estabilidad Macroeconómica", Nota Técnica 002, Caracas.
- Oficina de Asesoría Económica y Financiera del Congreso de la República (1999), "Efectos de las Modificaciones Introducidas por el Ejecutivo Nacional al Fondo de Inversión para la Estabilidad Macroeconómica", Nota Técnica 006, Caracas.
- Oficina de Asesoría Económica y Financiera del Congreso de la República (1999), *Aspectos Económicos de la Constitución*, Informe No. 009, Caracas.
- Palma, P. (1985), "1973-1983: Una Década de Contrastes en la Economía Venezolana", Academia Nacional de Ciencias Económicas y Sociales", Serie Cuadernos No. 11, Caracas.
- Rama, M. (1999), "Public Sector Downsizing: An introduction", *The World Bank Economic Review*, Vol. 13, No. 1.
- Sardi, R.; Sáez, F.; y J. Guerra (1997), "Consecuencias macroeconómicas de la adopción de un régimen de control de cambios en Venezuela durante el período 1994-1996", *Revista BCV*, Vol. 11, No. 2.
- Vera, L. (1999), "Un Decálogo de Proposiciones acerca de la Inflación", Mimeo, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- World Bank (1992), *Governance and Development*, The World Bank, Washington, D.C.
- Zambrano, L. (1994), "Tipo de Cambio Real e Inercia Inflacionaria", Mimeo, IEES, UCAB, Caracas.

ENSAYOS Y ARTÍCULOS

MARCELO ARNOLD-CATHALIFAUD	AMBIENTE Y SOCIEDAD: DÉFICIT GLOBAL DE LA RACIONALIDAD AMBIENTAL
ANÍBAL QUIJANO	¡QUÉ TAL RAZA!
FELIPE PÉREZ MARTÍ	VENEZUELA: IDEAS PARA UNA POLÍTICA MACROECONÓMICA ADECUADA EN LAS ACTUALES CIRCUNSTANCIAS
DICK PARKER	CHÁVEZ Y EL CHAVISMO: UNA APROXIMACIÓN

TEMA CENTRAL: DEBATE SOBRE MACROECONOMÍA VENEZOLANA

HUMBERTO GARCÍA LARRALDE	LIMITACIONES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA ACTUAL: LA IDEOLOGÍA ECONÓMICA EN EL DETERIORO DEL BIENESTAR DEL VENEZOLANO
--------------------------	--

COMENTARIOS A LA PONENCIA DE HUMBERTO GARCÍA LARRALDE

ENZO DEL BUFALO	LA ENFERMEDAD HOLANDESA Y LA ENFERMEDAD VENEZOLANA
LEONARDO V. VERA	LA REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO COMO PASO PREVIO A LA ESTABILIZACIÓN
MARÍA ANTONIA MORENO	PRECISIONES SOBRE POLÍTICA FISCAL VENEZOLANA RECIENTE
EDUARDO ORTIZ RAMÍREZ	OBSERVACIONES DESDE LA POLÍTICA ECONÓMICA
EDUARDO J. ORTIZ F.	LIMITACIONES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA ACTUAL

RESEÑAS - RESÚMENES/ABSTRACTS