



GASTO PÚBLICO Y RIGIDECES INSTITUCIONALES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS VENEZOLANAS

Por Amalia Lucena R.

PRESENTACIÓN

Es lugar común indicar la importancia de una política fiscal racional, que promueva un gasto público que atienda las prioridades sociales, que sea eficiente y que se maneje de forma transparente, para favorecer espacios macroeconómicos estables, precondition del crecimiento sostenible en el largo plazo y del desarrollo y el progreso social.

Pero la prudencia más que la norma pareciera ser la excepción y cada cierto tiempo, muchos gobiernos, presionados por deterioros continuados producto de la confluencia de intereses cortoplacistas, se ven en la necesidad de realizar programas de ajustes para retomar o encaminarse a escenarios de equilibrio.

Venezuela es uno de esos países que a pesar de haber disfrutado en lo que va de siglo del más prolongado boom en los precios de su principal exportable, el petróleo, se encuentra hoy sumida en una profunda crisis, producto de un manejo político-ideológico de su economía, autodenominado Socialismo Bolivariano del Siglo XXI. Entre los elementos que han caracterizado este modelo está el manejo discrecional, dispendioso y opaco del erario público. El rescate del país exige de una reinstitucionalización económica y entre sus aristas más relevantes está la atinente al manejo fiscal.

El trabajo que nos presenta Amalia Lucena nos muestra las rigideces institucionales de las finanzas públicas venezolanas, las transformaciones infructuosas realizadas para promover estabilidad y nos propone un cambio de estrategias fiscales para favorecer el juego cooperativo y reducir los costos de transacción. Para ello desarrolla un índice a partir de encuestas de percepción de expertos sobre el desempeño de las instituciones presupuestarias. Destaca en el análisis de Lucena el problema del fondo común de recursos, asociado en el caso venezolano a los recursos petroleros y la economía rentista que alrededor de los mismos se ha gestado, donde el juego de intereses ha presionado al alza el gasto público, afectando negativamente los derechos de propiedad de la ciudadanía.

Con este trabajo, el Observatorio de Gasto Público de Cedice-Libertad se suma a la búsqueda de soluciones a la difícil situación venezolana y aporta alternativas válidas para la construcción de un país de prosperidad y libertad.

Sary Levy Carciente
Coordinadora Observatorio Gasto Público



RESUMEN

En Venezuela, los cambios de reglas y normas en las finanzas públicas no han reflejado una reducción de los costos de transacción en el logro de los acuerdos de la política fiscal. Este hallazgo, explicado bajo la teoría de la nueva economía institucional y cuantificado por medio de un Índice de instituciones presupuestaria, nos indica que las instituciones poseen rigideces a la hora de instrumentar cambios en las reglas o normas formales de la política fiscal. Los costos para alcanzar los acuerdos políticos, denominados costos de transacción, son positivos y rígidos, a pesar de la reforma constitucional de 1999 y la reforma de las leyes de administración financiera del 2000. Estos costos son atribuibles principalmente a problemas de agencia en la política fiscal, especialmente en la figura del Ministro de Finanzas; y a las distorsiones que genera un fondo común de recursos asociado a los ingresos petroleros. La presencia de estas rigideces institucionales genera incentivos en los actores políticos para que tomen decisiones fiscales sesgadas a incrementar el gasto público y afectar el erario público.

	RESUMEN	03
	INTRODUCCIÓN	05
	LAS INSTITUCIONES Y LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN EN EL ÁMBITO FISCAL	06
	ESTRATEGIAS DE COMPENSACIÓN DE RIESGOS ANTE COSTOS DE TRANSACCIÓN POSITIVOS	12
	CUANTIFICACIÓN DE LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN POLÍTICOS: ÍNDICE DE INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS	14
	Estudio de caso: Índice de instituciones presupuestarias venezolanas	16
	RIGIDECES INSTITUCIONALES EN VENEZUELA	23
	CONCLUSIONES	26
	BIBLIOGRAFÍA	28
	APÉNDICE	30
	Cuestionario de percepciones	30
	Análisis de Estabilidad del Índice de Instituciones Presupuestarias	35
	CRÉDITOS	38



INTRODUCCIÓN

Los actores políticos involucrados en la toma de decisiones en materia de gestión fiscal poseen incentivos para afectar al erario público cuando no existen instituciones capaces de hacer cumplir las normas y las reglas presupuestarias.

La debilidad institucional genera costos, esos costos son los denominados costos de transacción; y si esos costos se mantienen en el tiempo retroalimentan la debilidad en las instituciones y terminan afectando el disfrute de los beneficios de unas finanzas públicas con bajos niveles de endeudamiento, impuestos óptimos, seguridad social sostenible, entre otros indicadores de buen desempeño fiscal.

Bajo el enfoque de los costos de transacción, los cambios institucionales promotores de un buen desempeño fiscal, deben ir acompañados de la reducción de los costos transaccionales. Cuando los cambios no reducen los costos transaccionales se identifican rigideces institucionales asociadas a incentivos o restricciones que no permiten la toma de decisiones en la política fiscal consistente con una gestión fiscal de buen comportamiento.

El objetivo de esta investigación es analizar las rigideces institucionales derivadas de los costos de transacción de las finanzas públicas venezolanas ante la coyuntura de la reforma constitucional de 1999.

En Venezuela, la reforma constitucional de 1999 y la reforma fiscal del 2000 introdujeron cambios en las reglas formales de las finanzas públicas. Esa coyuntura motivó a indagar sobre cambios institucionales, y si dichos cambios fueron exitosos para promover estabilidad.

El presente estudio requirió, por una parte, elaborar un compendio teórico que permitió vincular instituciones fiscales y costos de transacción políticos. El desarrollo teórico expuesto nos permite contextualizar las interacciones políticas, toma de decisiones y política fiscal. Por otra parte, la elaboración del Índice de instituciones presupuestarias venezolanas asociado a la teoría de costos de transacción nos permitió identificar las fuentes de los costos transacción políticos.

Los hallazgos de costos de transacción positivos en el proceso presupuestario venezolano evidencian rigideces institucionales en el período de tiempo analizado. La evolución del índice reveló que la reforma constitucional de 1999 y la reforma fiscal del año 2000 fueron experiencias no exitosas en la reducción de los costos de transacción. Los elementos asociados a este resultado están relacionados principalmente a los problemas de agencia del ministro de finanzas y los incentivos que genera el fondo común de recursos en las presiones de fragmentación de gasto público.

PARTE 1

Las instituciones y los costos de transacción en el ámbito fiscal

North (1993) denominó a las instituciones como las reglas del juego, es decir limitaciones creadas por los hombres que restringen la interacción humana. Adaptando la definición de North (1993) al ámbito de las finanzas públicas, se puede afirmar que las instituciones son las reglas de juego de las interacciones que ocurren entre los actores políticos representantes del fisco y los ciudadanos. De acuerdo con North (1993), el estudio de las reglas, normas informales y estrategias de los actores políticos requiere de la identificación de los costos de negociación, contratación y supervisión de dichos actores. El conjunto de estos costos son definidos como los costos de transacción. Por su parte, Dixit (2003) define los costos de transacción dentro del ámbito del ordenamiento público como los costos asociados a la negociación y consecución de los acuerdos políticos.

Para iniciar el análisis de los costos de negociación, contratación y supervisión en las finanzas públicas se requiere delimitar, primeramente, el conjunto de actores políticos o jugadores. Due y Friedlander (1977) plantearon que en el proceso político existen tres clases de actores: i) los funcionarios, en adelante burócratas; ii) los políticos, representantes de los grupos sociales o de circunscripción electoral y; iii) los ciudadanos electores o grupos sociales. **Cada actor se comporta de manera particular en el mercado de los bienes públicos: los políticos elegidos en sistemas democráticos formulan propuestas de gobierno con el objetivo de obtener votos para su elección o reelección; los burócratas son los que activan los mecanismos de funcionamiento del Estado; los ciudadanos, o grupos sociales, son quienes han delegado en los políticos y los burócratas su intervención en el proceso de oferta de los bienes públicos.**

Definidos los jugadores, a continuación se exponen los costos transaccionales políticos que surgen de las interacciones de estos actores. Para ello nos apoyamos en los estudios sobre la economía política del déficit.



COSTOS DE TRANSACCIÓN Y GRUPOS DE INTERÉS

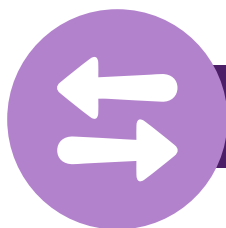


La concentración del poder político también genera costos. Esto se debe a que la falta de competencia desencadena costos de transacción porque una élite puede imponer desvíos en los gastos así como tributos a su favor.

Las presiones de fragmentación del gasto son mayores a medida que existe un amplio número de grupos sociales de interés que ejercen una acción colectiva. Esto se explica por la naturaleza de los sistemas representativos del Estado, es decir, los políticos representan grupos sociales de interés que promueven gastos hacia las élites, indistintamente de la composición del órgano legislativo (bicameral o unicameral). En el campo institucional, esta representación política se concibe como un contrato, en el que participan los ciudadanos, por un lado, y los políticos, por el otro lado, los cuales son la contraparte del contrato. El contrato intercambia una promesa, o una recompensa, dentro de una agenda política que se cumplirá mediante el retorno de los votos dados.

La información asimétrica y limitaciones de supervisión en el fiel cumplimiento del contrato político generan ventajas y ganancias extraordinarias a una de las partes involucradas, puesto que la asimetría de información puede provocar una selección adversa entre los políticos que cumplen sus promesas y aquellos que no las cumplen. Puede ocurrir que se seleccione un representante político que oculte el verdadero interés de los grupos a los que podría estar representando. Igualmente, ciertas conductas de los políticos o burócratas son difíciles de observar, lo cual, aunado a problemas de supervisión y monitoreo, dificulta evaluar el cumplimiento de una promesa política.

La concentración del poder político —el otro caso extremo— también genera costos. Esto se debe a que, en los procesos políticos, la falta de competencia desencadena costos de transacción porque una élite, en búsqueda de sus beneficios, puede imponer desvíos en los gastos así como tributos a su favor. Los costos transaccionales, producto de estas asimetrías, son distribuidos a toda la sociedad, con bajos costos de transacción per cápita, desmovilizando la acción individual por la falta de incentivos.



COSTOS DE TRANSACCIÓN Y PROBLEMAS DE AGENCIA

La relación de agencia se da cuando un sujeto que asume el rol del principal delega los derechos de propiedad a un agente, quien debe defender los intereses del principal acorde con una relación contractual. En el contrato político, los votantes mantienen el rol del principal y delegan la producción de los bienes públicos a los políticos (agentes). En presencia de información asimétrica o problemas de supervisión y monitoreo, surgen incentivos de comportamiento oportunista o riesgo moral por parte del agente y este comportamiento genera costos de transacción positivos no internalizados en el contrato político. Algunas razones de comportamiento político oportunista obedecen a la presencia de ciclos electorales, lineamientos partidistas sobre la concepción del tamaño del gobierno y el modelo de descentralización política.



Algunas razones de comportamiento político oportunista obedecen a la presencia de ciclos electorales, lineamientos partidistas sobre la concepción del tamaño del gobierno y el modelo de descentralización política.



COSTOS DE TRANSACCIÓN Y FONDOS COMUNES DE RECURSOS

En cuanto a los ingresos, la tragedia de “fondo común de recursos”, ha sido incorporada al tema de los costos de transacción de la gestión pública. El problema en el manejo de fondo común aparece, según Libecap (2005), cuando la mayoría de los gastos se financian con ingresos provenientes de un conjunto de impuestos nacionales (fondos comunes), y existen incentivos para la búsqueda de rentas, dada la ausencia de la internalización de la relación ingreso–costo por parte de los actores políticos descentralizados del fondo común, quienes son responsables de la distribución y manejo de los recursos comunes.

Se ha planteado que dentro de la burocracia pública, el rol centralizador del ministro de finanzas es el que mejor identifica los costos asociados al despilfarro del erario público proveniente de fondos comunes¹ (Von Hagen y Hallett, 2002). Asumiendo que el ministro de finanzas es quien mejor encarna la relación costo–beneficio de los recursos comunes, una mayor coordinación o centralización jerárquica del ministro de finanzas constituye la estrategia que podría reducir los costos de transacción en la presencia de fondos comunes. Sin embargo, cuando dicha jerarquía no ocurre, la presencia del fondo común de recursos, por una parte, y la ausencia de una valoración costo-beneficio de los actores políticos, por la otra, generan un tipo de costo de transacción que aumenta la presión sobre el gasto público.

En resumen y en base a lo arriba planteado en los literales a, b y c, las principales fuentes de costos transaccionales son las siguientes; i) las asimetrías de información; ii) las limitaciones de supervisión y monitoreo; iii) el oportunismo y iv) la subestimación de costos-beneficio que subyacen en la acción colectiva de los grupos de interés, así como en la relación de agencia y de fondo común de recursos de las finanzas públicas. Una taxonomía similar a esta clasificación fue expuesta por Dixit (1996), quien acotó que los costos transaccionales políticos son el resultado de las limitaciones de información, el surgimiento de conductas oportunistas y la protección de intereses particulares.

En esta misma línea, Drazen (2000) planteó que los costos de transacción aparecen, bien por asimetrías de información, problemas de supervisión y cumplimiento, altos costos tecnológicos o bien por cualquier otra revelación de origen institucional. Estas asimetrías generan oportunismo o ventajas para una de las partes involucradas en el intercambio, por lo que la utilidad final recibida no es igual a la esperada, lo cual no permite alcanzar un óptimo paretiano en el intercambio político.²

¹ En especial, en ausencia o limitada descentralización fiscal.

² La condición de óptimo de Pareto en el intercambio se logra cuando la utilidad marginal de los consumidores es igual a su costo marginal. El intercambio debe mejorar a por lo menos a una de las partes involucradas sin perjudicar a la contraparte. Si los costos de transacción superan las ganancias del intercambio no se genera el equilibrio paretiano.

LAS INSTITUCIONES Y LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN EN EL ÁMBITO FISCAL

Negociar es costoso, y las instituciones inciden de manera significativa para evitar dichos costos. En este sentido, la relevancia de las instituciones es que establecen reglas a las interacciones políticas, evitando valores positivos de los costos transaccionales. Las instituciones contribuyen a la eficiencia económica y el logro de los óptimos paretianos. North fue muy preciso al plantear esta relevancia asociada a los derechos de propiedad: “Si los costos de transacción políticos son bajos y los actores políticos toman decisiones en base a modelos subjetivos fieles, entonces se generaran derechos de propiedad eficientes” (1993: 73).

Los derechos de propiedad son afectados por el sistema fiscal cuando el uso irracional del gasto público, el sesgo hacia el déficit fiscal o el alto endeudamiento público generan: i) nuevos impuestos al patrimonio que pecha la propiedad, ii) nuevos impuestos al valor agregado que afectan la enajenación; y iii) expropiaciones masivas que limita la propiedad privada. El uso irracional del gasto público genera distorsiones económicas que afectan el crecimiento potencial de la economía y en consecuencia al empleo, el peso excesivo de los impuestos, a su vez, genera pérdidas al bienestar económico. Con el mismo enfoque, Eggertsson (1995) planteó que las finanzas públicas depredadoras son aquellas que generan incertidumbre sobre los derechos de propiedad por medio del despilfarro del erario público, expropiaciones, ventas de derechos monopolios, exenciones fiscales masivas, disminución de la capacidad crediticia del Estado y afectación de la base imponible potencial.



El uso irracional del gasto público genera distorsiones económicas que afectan el crecimiento potencial de la economía y en consecuencia al empleo.

En contraste, los derechos de propiedad asociados a las finanzas públicas de buen comportamiento son aquellos que tienen los individuos para disfrutar los beneficios (activos) de unas finanzas públicas con bajos niveles de endeudamiento, con impuestos óptimos, seguridad social sostenible, entre otros beneficios. La reserva del Estado sobre el diseño e instrumentación de la política fiscal le otorga el poder monopólico de garantizar los derechos de propiedad como también la producción de los bienes y servicios públicos. De existir asimetrías entre los actores políticos, el Estado -por medio de sus actores

³ Este fenómeno es igualmente conocido como deadweight loss

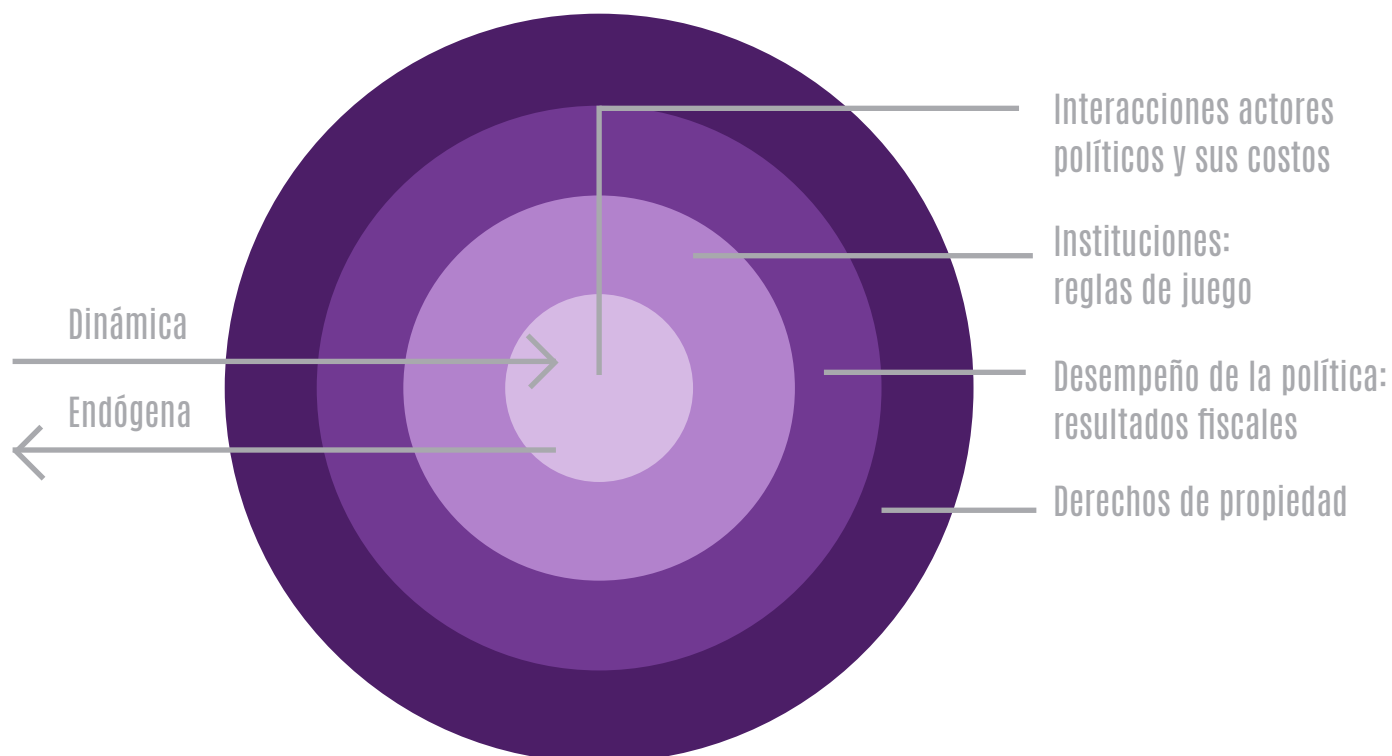
LAS INSTITUCIONES Y LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN EN EL ÁMBITO FISCAL

políticos- tomará ventaja en el contrato político. En el ámbito de las finanzas públicas, la defensa de los derechos de propiedad, por medio de la reducción de los costos de transacción políticos, es fundamental para la eficiencia económica; North definió dos tipos de Estado: el depredador, el cual extrae ingresos en beneficio del grupo social que lo sostiene, y el contractual, el cual juega un papel para maximizar el bienestar desde la perspectiva neoclásica de la economía (North, en Caballero, 2000).

En este sentido, el Estado contractual puede regular externalidades, proveer bienes públicos y regular asimetrías en el mercado. La amplitud de la intervención del Estado es determinada por los bienes y servicios públicos bajo un enfoque del Estado de bienestar. En el marco de la economía moderna, Besley planteó que un buen gobierno se traduce en buenas políticas (Besley, 2006). Desde el punto de vista de la NEI, un Estado contractual tendería a reducir costos de transacción y aumentar el nivel de producción, con ello conseguiría aumentar la base imponible y la recaudación (Caballero, 2000).

La importancia medular de las instituciones se esquematiza en la Figura N° 1, donde se ilustra las instituciones como marco que restrieguen las interacciones políticas y sus costos. A su vez las instituciones inciden sobre los resultados de la política fiscal. El desempeño de las finanzas públicas afecta los derechos de propiedad. Es importante resaltar que el esquema planteado posee dinámicas endógenas, que se retroalimentan, por lo que a su vez, los derechos de propiedad retroalimentan las interacciones de los actores políticos y las reglas de juego.

Figura 1: Esquema representativo de la relevancia de las instituciones



Fuente: Elaboración propia

PARTE 2

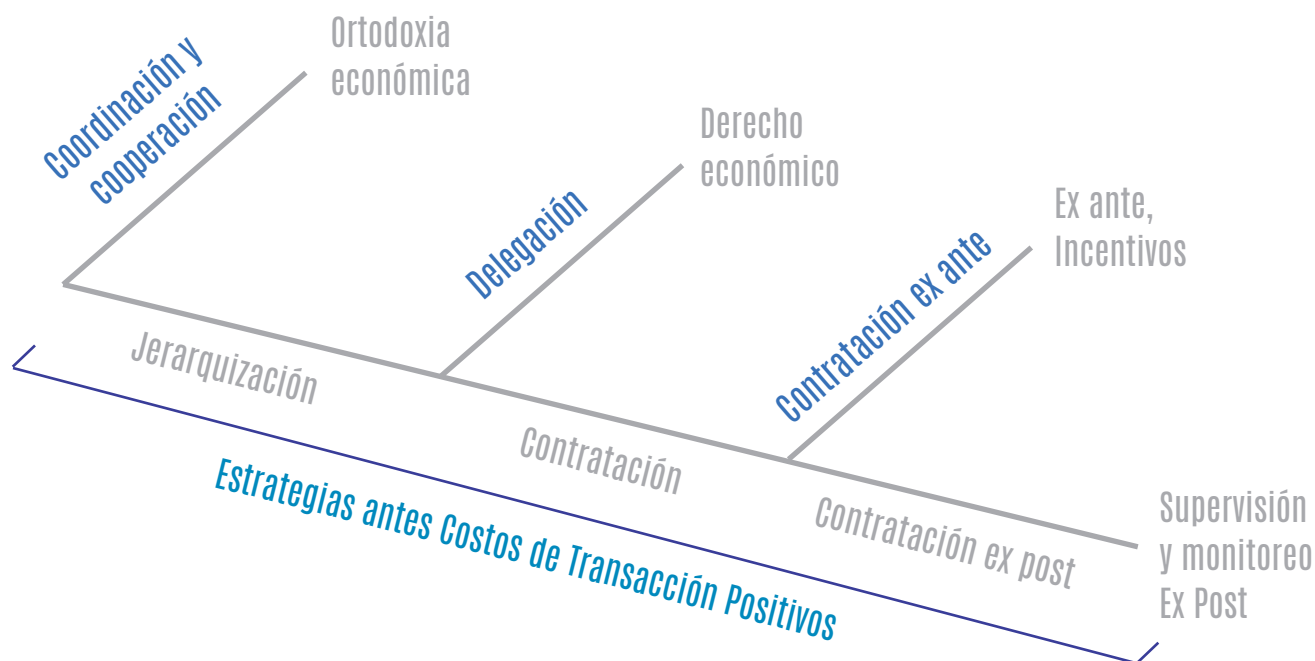
Estrategias de compensación de riesgos ante costos de transacción positivos

Las conductas de los actores políticos que generan riesgo e incertidumbre fiscal requieren de estrategias de compensación de riesgos. Para esquematizar las estrategias de compensación de riesgos en materia fiscal, nos basaremos en el diagrama de Williamson (2005) donde se establecieron las relaciones entre la libre elección de los sujetos económicos en el mercado y las obligaciones contractuales establecidas, (libre elección versus ordenamiento público). En este sentido, se describirán las normativas, las restricciones y los contratos como estrategias de compensación de riesgos:

La Figura No. 2 parte de que la primera estrategia de ordenamiento público es un marco constitucional adecuado, bajo un desempeño político democrático, coordinado, asociado a costos de transacción cero. Cuando estos supuestos de ordenamiento público se cumplen, la estabilidad institucional en las finanzas públicas se cumpliría y la ortodoxia económica del estado de bienestar funcionaria. Sin embargo, el reconocimiento de los costos de transacción positivos, dada la complejidad de las finanzas públicas, requiere implementar como segunda estrategia principios de jerarquía dentro de las autoridades fiscales, la cual se divide en normas y reglas formales de delegación y contratación. Este ámbito de normas y reglas pertenecen a la reglamentación específica del derecho económico y organización del estado.

A medida que la actuación del estado implique finanzas públicas más complejas, el mantenimiento de costos de transacción cercanos a cero requiere ampliar las estrategias de contratación e incentivos, por ejemplo, leyes especializadas en el ámbito fiscal con reglas de cumplimiento ex ante, marcos plurianuales. La última sección de estrategias es la supervisión ex post de obligado cumplimiento (por ejemplo, control posterior o auditoría) que evite la fragmentación del gasto presupuestario y en consecuencia promocióne instituciones estables en el ámbito fiscal por medio de la intervención ex post.

Figura 2: Adaptación Williamson: estrategias ante riesgos institucionales en el ámbito fiscal



Fuente: Basado en Williamson (2005).

En síntesis, las normas y reglas institucionales son las estrategias de compensación de riesgos que buscan maximizar el disfrute de los derechos de propiedad fiscal, es decir, reducir los costos de transacción. Según este ordenamiento, las estrategias se clasifican en: i) coordinación y cooperación, ii) delegación; y iii) contratación.

Bajo una aproximación similar Von Hagen J. (2002) y Eichengreen, (2004) destacaron que las relaciones jerárquicas permiten canalizar el riesgo de fondo común de recursos y el problema de agencia. Esta relación jerárquica se podría canalizar por medio de la delegación al ministro encargado de las finanzas públicas. Igualmente estos autores puntualizaron que la cooperación y la coordinación entre los miembros de la burocracia canaliza los riesgos del malgasto (sobre-gasto) e ineficiencia del tamaño del estado por medio de la cooperación y la negociación. Los mandatos legales son los que propician el obligatorio cumplimiento de las responsabilidades de los políticos y burócratas vinculados a la función pública. Así mismo, el marco institucional aclara roles ex antes, rendición de cuentas (ex post) y es la base para disputas en tribunales.

A continuación se analizará las fortalezas o debilidades de dichas estrategias en el ámbito de las instituciones fiscales venezolanas. Se procederá a identificar la presencia de costos de transacción positivos por medio de la elaboración de un índice de percepciones denominado Índice de Instituciones Presupuestarias Venezolanas. La permanencia o cambios en dichos costos nos permitirán evaluar las instituciones en el tiempo sus cambios o rigideces.



PARTE 3

Cuantificación de los costos de transacción políticos: Índice de instituciones presupuestarias

El Índice de instituciones presupuestarias pretende analizar los costos de transacción en las finanzas públicas venezolanas, en especial ante la coyuntura de la reforma constitucional de 1999 que conllevó a una reforma del marco institucional de la administración financiera pública. El estudio particular de medición de los costos de transacción nos permitirá indagar con mayor profundidad el origen o fuentes de los costos de transacción políticos. El análisis de los costos de transacción puede, también, interpretarse como una iniciativa de medición del desempeño de las instituciones fiscales.

Venezuela como caso de estudio se justifica por los siguientes motivos: i) En 1999 se produjo una reforma constitucional; dicho cambio institucional, en especial de las reglas formales constitucionales, conllevó al diseño de nuevas leyes en el ámbito de las finanzas públicas. Desde 1999, este país ha vivido importantes y sustanciales cambios institucionales que se inician con su reforma constitucional y continúan con el diseño y decreto de numerosas leyes que estuvieron guiadas por un nuevo modelo autodenominado “El socialismo del siglo XXI” y que, por ende, enmarcan un importante cambio en lo que a reglas de juego económico y político se refiere; ii) En los años consecutivos a la reforma constitucional ha ocurrido un deterioro del desempeño institucional presupuestario y de las leyes que rigen las finanzas públicas. Venezuela registra el mayor retroceso institucional presupuestario en Latinoamérica. Una evidencia de tal retroceso es que en el año 2009, el decrecimiento en términos absolutos con respecto al año 2007 (23/100 puntos con respecto a 33/100), llevó al país a ocupar último lugar en el ranking de Transparencia Presupuestaria, entre ocho países de la región con los cuales se realizó un estudio comparativo. Solo dos países, además de Venezuela, acusaron tal decrecimiento, pero no fueron superiores a seis puntos (cf. Transparencia Presupuestaria, 2009). Igualmente, el indicador de transparencia presupuestaria publicado por Open Budget Survey (2012) señala que Venezuela desde el año 2008 hasta el año 2012 ha mostrado continuas disminuciones en el ranking institucional latinoamericano, cayendo desde una posición inicial de 10 puntos a una posición número 13 en el conjunto de 16 países de América Latina evaluados; iii) La mermada percepción sobre la defensa de los derechos de propiedad en el país.

CUANTIFICACIÓN DE LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN POLÍTICOS

Las estadísticas del WGI del Banco Mundial⁴ reseñaron en 2013 que la percepción sobre los derechos de propiedad, es decir, el desempeño del gobierno venezolano en hacer cumplir los contratos, se ha venido deteriorando desde 1996. Este indicador ubica a Venezuela fuera del comportamiento promedio de fortalecimiento institucional que han evidenciado los países latinoamericanos en la última década. Así mismo, el indicador de efectividad gubernamental, el cual mide la calidad de formulación e implementación de las políticas públicas, así como también la credibilidad del gobierno, muestra una tendencia al deterioro desde el año 1996.

La metodología utilizada para el estudio de caso se basa en el levantamiento del Índice de Instituciones Presupuestarias desarrollado inicialmente por Von Hagen y Harden (1995) y revisado en Von Hagen (2002) y Von Hagen y Hallett (2002). En América Latina, autores como Alesina, Hausmann, Hommes, Stein (1996) adaptaron la metodología de Von Hagen (1995) y calcularon el Índice de Instituciones Presupuestarias para un conjunto de países. Para Venezuela, específicamente, Ríos (2004) adaptó la metodología de Alesina et al (1996) y levantó un indicador institucional para el año 2003. Recientemente, Filc y Scartascini (2007) actualizaron la metodología de Alesina et al. (1996) y calcularon el Índice, el cual fue útil para confirmar la relevancia de las instituciones en el desempeño fiscal para América Latina.

La metodología consistió en el empleo de las encuestas de percepción que nos permitirá analizar las fuentes de los costos de transacción. Es importante destacar que las encuestas se realizaron en los años 2005 y 2009. En el 2005, se aplicaron dos tipos encuestas: unas para evaluar las percepciones antes de la reforma constitucional de 1999, y otras para recabar la información acorde con el marco legal vigente del año 2005. En el 2009 la encuesta se formuló bajo el marco institucional reinante para la fecha.



⁴ Para una mayor referencia consultar <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>.



Estudio de caso: Índice de instituciones presupuestarias venezolanas

Acorde a la clasificación de los costos de transacción arriba argumentados las instituciones del proceso presupuestario venezolano se dividieron en dos tipos o clases: instituciones de delegación e instituciones de contratación. Se consideró sólo el proceso presupuestario del gobierno central venezolano porque en dicho proceso se concentran el conjunto de reglas y normas, por excelencia, que rige la institucionalidad de las finanzas públicas.

Siguiendo a Von Hagen y Hallett (2002), los costos de transacción dentro de los aspectos institucionales de delegación se evalúan como parte de la burocracia organizacional, donde el ministro de finanzas es el actor que lidera el poder ejecutivo, coordina de manera horizontal el proceso presupuestario y canaliza los problemas de agencia. Los aspectos institucionales de delegación a evaluar son:

1. **La autoridad del ministro de finanzas que le otorga capacidad de coordinar el gasto público;** se trata de un poder relativo, mayor o menor al resto de los ministros del poder del ejecutivo y otros entes descentralizadores ejecutores de gasto público.
2. **La capacidad de corrección del poder ejecutivo;** que se manifiesta en la capacidad de enmendar medidas que se desvíen del plan de gobierno, durante la ejecución del presupuesto, así como en el poder para limitar el crecimiento del gasto por medio de créditos adicionales.
3. **Poder relativo del ejecutivo;** un mayor poder del gobierno (ejecutivo)⁶ durante la discusión y aprobación del presupuesto en el órgano legislativo (Asamblea Nacional).⁷

⁵ El proceso de liderazgo no necesariamente implica que el Ministro de Finanzas maneje información completa.

⁶ A los efectos del estudio de caso aplicado a Venezuela, al referirse al gobierno se refiere al ejecutivo nacional.

⁷ En el caso Venezuela, el órgano legislativo o congreso es denominado Asamblea Nacional.

CUANTIFICACIÓN DE LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN POLÍTICOS

Los aspectos institucionales de contratación están vinculados a las relaciones institucionales de control entre la burocracia gubernamental y los representantes políticos en el órgano legislativo; también, dentro de los aspectos de la contratación, se evalúa la capacidad de supervisión del ministro de finanzas⁸. En este sentido, se incorpora la relevancia del órgano legislativo como parte de equilibrio de poderes y se evalúan las relaciones de jerarquía entre el ejecutivo y la Asamblea Nacional como mecanismo de compensación del problema de fondo común de recursos y grupos de interés. Consistentemente con Von Hagen et al. (2002), las consideraciones de **contratación** que deben ser evaluadas son las siguientes:

1. Fortalezas de la preasignación de cuotas o metas durante la formulación presupuestaria acordes con un programa o plan económico.
2. Capacidad del Ministerio encargado de las finanzas públicas de monitorear y evaluar la ejecución presupuestaria.
3. Capacidad del ejecutivo con respecto al órgano legislativo, en relación a las modificaciones presupuestarias durante la ejecución.
4. Capacidad del órgano legislativo para monitorear al ejecutivo.



Con base en las relaciones institucionales arriba esbozadas, y utilizando la metodología de Alesina, et al. (1996), se diseñó un cuestionario cuyas respuestas permitieron elaborar un índice de costos de transacción. La metodología de cuantificación del índice, igualmente, se fundamentó en las propuestas metodológicas de Alesina, et al. (1996) para América Latina. En el caso de Venezuela, Ríos aplicó dicha metodología con preguntas un poco más adaptadas al marco legal interno (Ríos, 2004). En esta investigación, se actualiza y se amplía la iniciativa de Ríos no sólo en la ampliación del cuestionario, sino también se analiza la evolución del índice en el contexto la Reforma Constitucional de 1999, dividiendo la medición en tres momentos (antes, durante y después de la reforma constituyente). Así, la metodología desarrollada en nuestro estudio amplía el alcance y se enriquece pues la cuantificación de los costos de transacción se realiza en tres momentos diferentes en el tiempo.

⁸ En este caso la relación del ministro de finanzas con respecto al resto de ministro del poder ejecutivo es vertical.

CUANTIFICACIÓN DE LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN POLÍTICOS

El cuestionario fue aplicado a grupos focales de expertos, distribuidos entre burócratas y políticos de las instituciones presupuestarias, que estaban ejerciendo funciones administrativas durante los períodos de tiempo analizados. Esta decisión se basa en que al seleccionar al grupo de expertos (burócratas y políticos especializados) se controla el llamado sesgo de los informantes, una de las principales críticas realizadas a las encuestas de percepción. Ha sido, en especial, Chang (2007) quien destacó que al encuestar sujetos no relacionados con la ejecución presupuestaria, por ejemplo, a académicos o empresarios, se incurre en error estadístico, ya que no necesariamente estos sujetos podrían estar bien informados del proceso presupuestario. Igualmente, Chang (2007) planteó que las encuestas de opinión masivas incurren en el sesgo de la subjetividad del sujeto, es decir, es muy probable que un sujeto con pensamiento liberal conteste con sesgo a su modelo ideológico.

Los aspectos de delegación y contratación evaluados incluyeron siguientes tópicos:

- Los procedimientos formales de la planificación
- La formulación, la ejecución y la evaluación del presupuesto nacional;
- La ley especial de endeudamiento y las normas constitucionales de equilibrio y sostenibilidad fiscal.

La reforma constitucional en 1999, introdujo un concepto normativo de obligación de evaluación macroeconómica del presupuesto en el mediano plazo, denominado Marco Plurianual de Presupuesto. Para evaluar esta nueva regla en el proceso presupuestario, a partir de ese período, se incorporó al cuestionario una pregunta adicional relacionada con las restricciones legales de la formulación presupuestaria.



CUANTIFICACIÓN DE LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN POLÍTICOS

El cuestionario consta de 15 preguntas para el período previo a la reforma constitucional (1999) y 16 preguntas para después de la reforma. En el Cuadro N° 1 se resumen las preguntas incorporadas en el cuestionario reseñando en el Apéndice, organizadas según la división institucional de contratación y delegación. Esta división nos permitió crear dos subíndices⁹.

Cuadro Nro. 1: Estructura del cuestionario

Número de las preguntas	Aspecto evaluado	Clasificación subíndice
N° 1 hasta la N° 3 N° 12 aplica a partir de 1999	Fortalezas de la preasignación de cuotas o metas durante la formulación presupuestaria acorde a un programa o plan económico.	Contratación
N° 4	Autoridad del ministro de finanzas con respecto a otros ministros ejecutores de compromisos y pagos en materia presupuestarias	Delegación
N° 5 , N° 6 y N° 15	Poder del ejecutivo versus legislativo con respecto propuesta de ley de presupuesto, su modificación y ejecución	Delegación
N° 7 y N° 8	Capacidad del ministro de finanzas de hacer correcciones	Delegación
N° 9 hasta la N° 11	Poder central ante ejecutores desconcentrados del gasto público	Delegación
N° 13 y N° 14	Capacidad interna de control	Contratación
N° 16	Capacidad técnica del órgano legislativo para monitorear al ejecutivo	Contratación

Fuente: Elaboración propia

Cada pregunta fue valorada con un máximo de 10 puntos. El valor máximo se le adjudicó a la respuesta cuya percepción reflejaba mayor fortaleza institucional. En este sentido, 10 representa **mayores relaciones contratación y delegación** y 0 representa **debilidad institucional**. A mayor sea el valor del índice, los costos de transacción tienden a cero.

⁹ En el Apéndice se desglosa la composición del índice en la sección denominada Análisis de Estabilidad del Índice de Instituciones Presupuestarias

CUANTIFICACIÓN DE LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN POLÍTICOS

La mayor puntuación que puede arrojar el índice es de 150 para el período antes de la reforma constitucional de 1999 y de 160 después de ella¹⁰. En este sentido, se denota los rangos de valores del índice total y de los sub índices de delegación y contratación.

La mayor puntuación que puede arrojar el índice es de 150 para el período antes de la reforma constitucional de 1999, (I_1), y de 160 después de ella, (I_2 , I_3). En este sentido, se denota los rangos de valores del índice total y de los sub índices de delegación (I_{dj}) y contratación (I_{cj})

$$0 \leq I_1 \leq 150; 0 \leq I_2 \leq 160; 0 \leq I_3 \leq 160$$

$$0 \leq I_{d,1} \leq 60; 0 \leq I_{d,2} \leq 70; 0 \leq I_{d,3} \leq 70$$

$$0 \leq I_{cj} \leq 90, \text{ para todos los períodos}$$

Debido a que el índice total de instituciones presupuestarias y sus sub índices es sólo aplicado a un país (Venezuela), con características institucionales que le son propias, el análisis de los resultados no se fundamenta en análisis comparativo con otros países. El análisis de los resultados consiste en evaluar las rigideces o cambios por medio de estadísticas de posicionamiento para los diferentes valores de (j). Se utilizaron como parámetros de medición los indicadores de posicionamiento en quintiles. La selección de quintiles se basó en la estabilidad del comportamiento del índice a diferentes valores de t ¹¹. Los resultados del índice se arrojan en el Cuadro N° 2.

¹⁰ Para los efectos de estabilidad del índice, acorde con la metodología de Alesina et al. (1996), se realizaron los cálculos para $t=0,4$ y $t=2$. Si $0 < t < 1$ se penaliza la dispersión de resultados en cada pregunta. En este caso el índice arrojará una puntuación mayor, si los diferentes valores de c son similares (menor dispersión). Lo contrario es válido para Si $t > 1$. Para mayor detalle ver Apéndice.

¹¹ La trayectoria del índice resultaba inestable para diferentes valores de t en rangos de posicionamiento de cuartiles. Ver Apéndice.

Cuadro Nro. 2: Resultados del Índice de instituciones presupuestarias venezolanas

	Antes de 1999	1999-2005	2006-2009
Total Índice (I)	86,16	106,78	93,24
Valor Máximo	150,00	160,00	160,00
Quintil (K)	3	4	3
Índice Contratación (Ic)	37,00	47,86	40,00
Valor Máximo	60,00	70,00	70,00
Quintil (K)	4	4	3
Índice Delegación (Id)	49,16	58,92	53,24
Valor Máximo	90,00	90,00	90,00
Quintil (K)	3	4	3

Fuente: Elaboración propia





A los efectos de descartar valores extremos, se consideró que **costos de transacción positivos son aquellos valores inferiores al quinto quintil y superiores a primer quintil**. Se evidencia para los períodos de análisis que los índices son inferiores al quinto quintil y superiores al primer quintil, es decir, que los costos de transacción son lo suficientemente positivos.

Estos resultados, divididos en tres momentos, muestran costos de transacción positivos a lo largo de tiempo analizado. En función de los parámetros de posicionamiento, la evolución del índice total de institucionalidad (I) se mantiene en el tercer quintil, con una mejora en el periodo de instrumentación de la nueva legislación (1999-2005). Igualmente, se observa la evolución al cuarto quintil del índice de delegación en el período de reforma y su retroceso hacia períodos prereforma (I_d). Otro aspecto relevante es la caída al tercer quintil del índice de contratación (I_c) en el período post reforma, luego de estar posicionado en el cuarto quintil antes y durante las reformas legales.

Si bien el índice capturó las expectativas de mejoras en las instituciones fiscales durante la reforma constitucional y la instrumentación de la nueva legislación que norma las finanzas públicas, posteriormente, en el período post reforma no se mantuvieron esos efectos, lo que muestra indicios de rigideces institucionales principalmente en las instituciones de delegación, vale decir en la burocracia organizacional, donde el ministro de finanzas posee el mandato de canalizar los problemas de agencia.

PARTE 4

Rigideces institucionales en Venezuela



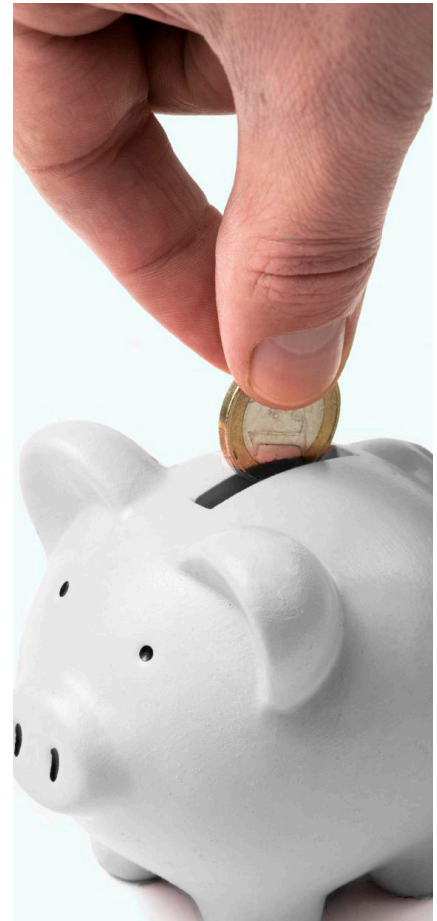
El índice es una simplificación de apreciaciones valorativas de expertos sobre el desempeño de las instituciones presupuestarias. La cuantificación de las percepciones por medio de un índice confirmó la presencia de costos de transacción positivos en los tres momentos de tiempo analizados. En función de los parámetros de posicionamiento, los resultados arrojaron que el Índice de instituciones presupuestarias venezolana (I) mantiene costos de transacción positivos, con una mejora transitoria en el periodo de reforma constitucional. Este comportamiento se explica por la percepción de un fortalecimiento transitorio de las instituciones de delegación en el periodo de reforma; así mismo, se observó un desmejoramiento en el desempeño de las instituciones de contratación en el periodo post reforma.

Al analizar las fuentes de los costos de transacción políticos, el subíndice de delegación mostró la debilitada jerarquía del ministro de finanzas, lo que afecta su capacidad efectiva para canalizar el problema de agencia del presupuesto público y la internalización de la tragedia del fondo común de recursos. Por otro lado, el subíndice de contratación muestra tanto por parte del órgano legislativo, como de los entes autónomos de control presupuestario, una capacidad institucional muy debilitada para controlar el presupuesto. Esta percepción del comportamiento institucional se observa en los tres periodos estudiados a pesar de un proceso de reforma constitucional y legislativa.

En general, basándonos en los indicadores de posicionamiento incorporados en esta investigación, si evaluamos los tres valores arrojados por el índice antes, durante y después de la reforma constitucional de 1999, se puede afirmar que el desempeño del Índice total de instituciones presupuestarias en Venezuela no mejoró de manera permanente ante el cambio institucional de las reglas formales; sin embargo, es suficientemente positivo para plantear debilidades institucionales durante los tres períodos de análisis. Estas debilidades institucionales muestran *rigideces* que se explican principalmente por el subíndice de delegación, es decir, por la relación de agencia horizontal y los problemas de agencia dentro del poder ejecutivo. Adicionalmente, la percepción de deterioro continuo de los organismos de control, podría estar retroalimentando, y por tanto generando un proceso endógeno en los problemas de agencia y fondo común de recursos.

Según Ostrom y Basurto (2011), la incapacidad de instrumentar cambios institucionales obedece a la presencia de inadecuadas instituciones (*“lock in”*) o de personas poderosas que ganan ventajas sobre este tipo de instituciones. De igual manera, reformas institucionales donde la sociedad o grupos organizados no observan los beneficios, generan resistencia al cambio. Todo ello origina importantes problemas de resistencia, fenómeno también conocido como *path dependence*.

La rigidez del cambio institucional le otorga otra característica al proceso: la necesidad de incorporar la variable tiempo para instrumentar los cambios. Según North (2005) la flexibilidad de las instituciones dependerá de condiciones iniciales, a saber: i) condiciones demográficas; ii) el stock de conocimientos; iii) el marco institucional inicial de incentivos y las restricciones que son determinantes para el potencial de aprendizaje. El aprendizaje como resultado de un proceso endógeno requiere de tiempo, inclusive en los casos de cambios exógenos impuestos.



La rigidez del cambio institucional le otorga otra característica al proceso: la necesidad de incorporar la variable tiempo para instrumentar los cambios.

En este sentido, las rigideces o *path dependence* observado en las instituciones presupuestarias venezolanas podría estar relacionado a condiciones iniciales atribuibles a la naturaleza petrolera de las finanzas públicas venezolanas, lo cual exacerba el problema de fondo común de recursos. Otro aspecto que puede citarse como marco institucional inicial que podría explicar rigideces es la concepción de la hacienda pública venezolana. Desde principios del siglo XX, conjuntamente con el inicio de una economía petrolera, la hacienda pública venezolana fue concebida como una simplificada tesorería nacional. En efecto, el libro de la *Asociación Venezolana de Presupuesto Público* (AVPP, 1995) explica que el inicio de la modernización de la hacienda pública venezolana es a partir de 1958 y esto se realiza estableciendo mecanismos de coordinación con instituciones de planificación poder central y con gobiernos democráticos. La democracia naciente diseñó nuevas estructuras de coordinación, las cuales buscaban fomentar el juego cooperativo de los actores burócratas y políticos, sin otorgarle la jerarquía al ministro de finanzas¹². Se escapa del alcance de la presente investigación analizar toda la evolución histórica institucional de la hacienda pública venezolana. No obstante, por los resultados obtenidos sobre los problemas de agencia, se puede afirmar que las debilidades institucionales en las estructuras de coordinación podrían explicar las condiciones iniciales.

Posteriormente, en el año 2000 se inició una reforma institucional de la hacienda pública amparada en la reforma constitucional de 1999. Pero, las nuevas reglas del juego político y económico no canalizaron los problemas de agencia en las finanzas públicas venezolanas. En este sentido, se puede plantear que durante el período de tiempo analizado en este estudio, no se observó una reducción de los costos transaccionales. Por lo contrario: se observó un *path dependence*.

Es importante resaltar las limitaciones del índice, en vista de que es un mecanismo simplificador en la cuantificación los de costos de transacción. La metodología del índice no incorpora toda la dinámica institucional de la provisión de bienes y servicios públicos. Del mismo modo, el índice no puede ser utilizado para generalizaciones de toda la actuación del Estado o para extrapolaciones institucionales; sin embargo, no implica rechazar la presencia de costos de transacción positivos y las rigideces institucionales en el periodo de estudio. En efecto, los resultados globales del índice (Id), coinciden con la evolución de los índices de transparencia presupuestaria publicados por Transparencia Internacional y Open Budget Survey¹³.

¹² Consideraciones similares se pueden encontrar en Monaldi et al. (2006), quienes con una perspectiva política, explican los orígenes cooperativos de las políticas públicas venezolanas durante la naciente democracia de 1958.

¹³ Citados al inicio de este capítulo.



CONCLUSIONES

Como se ha planteado en esta investigación los cambios institucionales promotores de un buen desempeño fiscal, deben ir acompañados de la reducción de los costos transaccionales. Cuando las reformas no reducen los costos transaccionales se identifican rigideces institucionales asociadas a un marco institucional inicial de incentivos y restricciones que no permiten la toma de decisiones en la política fiscal consistente con una gestión fiscal de buen comportamiento. En su defecto, el incremento del gasto público y la afectación al erario público terminan afectando los derechos de propiedad.

Con base en los resultados, durante el tiempo de estudio los costos transacciones tienen origen en problemas de agencia y asimetrías que se generan en los mecanismos de supervisión y control. Se podría sugerir que un cambio de estrategia en la política fiscal podría canalizarse por medio del fortalecimiento de la jerarquía del ministro de finanzas, así como por el mejoramiento de los mecanismos de supervisión y monitoreo del presupuesto público. Del mismo modo, podría sugerirse un cambio de estrategias fiscales que canalicen el problema de fondo común de recursos, tales como un fondo de estabilización de los recursos petroleros.

Si bien es cierto que las reformas fiscales han sido orientadas a fomentar el juego cooperativo, las condiciones iniciales del fondo común de recursos y los problemas de agencia limitan la reducción de los costos de transacción. En este sentido, el fortalecimiento de la figura del ministro de finanzas por medio de la centralización de las cuentas del tesoro nacional¹⁴; transparencia; rendición de cuentas; y mecanismos de penalización para aquellos ministros que se desvíen de sus compromisos de gastos, reforzaría la figura de delegación del ministro de finanzas¹⁵. A nivel legislativo, las competencias contractuales deben ser reforzadas con la competencia de supervisión y control al ejecutivo, especialmente a la figura del ministro de finanzas.

Igualmente, los problemas de fondo común de recursos se podría canalizar con la descentralización de ingresos y gastos fiscales que permitan la revelación de ingresos-costos en los tomadores de decisiones políticas regionales. En otras palabras que responsabilidad del gasto local esté principalmente vinculada a los ingresos locales.

¹⁴ La centralización se refiere a la cuenta única del tesoro con la inexistencia de fondos o decisiones fuera del presupuesto público. No se plantea en sentido geográfico o regional.

¹⁵ Se ha demostrado que las leyes que restringen el gasto, el déficit o deuda pública, así como leyes que promueven la transparencia fiscal fomentan un mejor desempeño de las cuentas públicas. Para mayor referencia puede consultarse Kopits, (2001); Von Hagen (2002); Perotti y Kontopoulos (2002); Perez (2013).

Es importante resaltar que la reforma constitucional de 1999 y la reforma fiscal del año 2000 fueron experiencias no exitosas en la búsqueda de cambios institucionales; por lo que implica que un cambio institucional en Venezuela no necesariamente reduce costos de transacción. En este sentido, los mecanismos de coordinación de la política económica y los acuerdos políticos que promuevan la disciplina fiscal tenderían a restablecer la credibilidad y la confianza en las instituciones y nuevas reglas, alimentando de manera endógena el juego cooperativo y el cumplimiento de los contratos políticos. Todo ello tendería a reducir los costos de transacción en las finanzas públicas, canalizar los problemas de agencia, y mejorar el desempeño de la política fiscal.

- Alesina, A., Hausmann, R., Hommer, R., y Stelin, E. (1996). Budget Institutions and fiscal performance in Latin America. National Bureau of Economics Research. Working Papers Serie 5586.
- AVPP (1995). Aspectos conceptuales y metodológicos del presupuesto público venezolano. Caracas: Asociación Venezolana de Presupuesto Público.
- Besley, T. (2006). Principled Agents? New York: Oxford University Press Inc.
- Caballero, G. (2000). Instituciones y sistema fiscal. Reflexiones sobre la nueva economía institucional. Revista Galega de Economía, Universidad de Santiago de Compostela, España, año/vol. 9, número 002, 1132-2799.
- Chang, H-J. (2007). Institutional Change and Economic Development. United Nations University Press, <http://site.ebrary.com/id/10397554?ppg=52>
- Dixit, A. (1996). The Making of Economic Policy: A Transaction -Cost Politics Perspective. The Massachusetts Institute of Technology Press.
- Dixit, A. (2003). Some Lesson from Transaction Cost Politics for Less Developed Countries. Economics & Politics, Vol. 15 , pp. 107-133
- Drazen, A. (2000). Political Economy in Macroeconomics. Princeton University Press.
- Due, J., y Friedlaender, A. (1977). Government Finance: Economics of the Public Sector. Homewod, Ill: 6ta. Edición. Irwin, Inc, USA
- Eggertsson, T. (1995). El Comportamiento Económico y las Instituciones. Madrid: Alianza Editorial, S.A.
- Eichengreen, B. (2004). Institutions for Fiscal Stability. CESifo Economic Studies , Vol. 50, 1/2004, 1–25.
- Filc, G. y Scartascini, C. (2007). Instituciones presupuestarias en El estado de las reformas del Estado en América Latina. Eduardo Lora Editor. Banco Interamericano de Desarrollo. P.175
- Kopits, G. F. (2001). Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?. IMF Working Papers WP/01/145.
- Libecap, G. (2005). State Regulation of Open-Access, Common-Pool resources. En C. Menard, & S. M., Handbook of New Institutional Economics (págs. 545-574). Netherlands: Springer.
- Monaldi, F., Gonzalez, R., Obuchi, R., y Penfold, M. (2006). Political Institutions, Policy Making Processes and Policy Outcomes in Venezuela. Interamerican Development Bank, Research Network Working papers ; R-507

- North, D. (1993). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México: FCE.
- North, D. (2005). *Understanding the process of economic change*. Princeton: Princeton University Press.
- Open Budget Survey (2012). *Open Budget Survey 2006-2012 Dataset*. Retrieved from: <http://survey.internationalbudget.org/#home>
- Ostrom, E., y Basurto, X. (2011). *Crafting Analytical Tools to Study Institutional Change*. *Journal Of Institutional Economics*, 7(3), 317-343.
- Perez, M. D. (2013). *Budget institutions and the positive theory of fiscal policy*. (Order No. 3609981, University of Southern California). ProQuest Dissertations and Theses, 268. Retrieved from: <http://search.proquest.com.proxy.library.vanderbilt.edu/docview/1497284129?accountid=14816>. (1497284129).
- Perotti, R. y Kontopoulos, Y. (2002). *Fragmented Fiscal Policy*. *Journal of Public Economics* 86: 191-222.
- Rios, G. (2004). *Venezuela: Sostenibilidad fiscal en un contexto de Alta Volatilidad*. Corporación Andina de Fomento. Vicepresidencia de Estrategias de Desarrollo. Dirección de Estudios Económicos. Seminario: Retos de la política fiscal en la región andina. Caracas
- Transparencia Presupuestaria. (2009). *Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria*. México: Fundar.
- Von Hagen, J. (2002). *Fiscal Rules, Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. *The New Economic and Social Review*, vol.33, No.3, winter, p.p. 263 -284
- Von Hagen, J., y Hallett, H. (2002). *Budgetary Institutions for Sustainable Public Finances* in M. Buti, J. Von Hagen & C. Martinez, *The Behavior of Fiscal Authorities: Stabilization, Growth and Institutions* (págs. 94-112). Houndmills, UK and New York.
- Von Hagen, J., y Harden, I. (1995). *Budget processes and commitment to fiscal discipline*. *European Economic Review* 39 (1995) 771-779
- Williamson, O. (2005). *Transaction Cost Economics*. En C. Ménard, & M. Shirley, *Handbook of New Institutional Economics* (págs. 41-65). Netherlands: Springer

Cuestionario de percepciones

El cuestionario fue aplicado a una selección de funcionarios públicos (informantes representativos) 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. El primer estudio, el proceso de encuesta fue realizado en el año 2005, para capturar, en cuestionarios separados, las respuestas valorativas correspondientes antes y durante la reforma de 1999. En específico, se le realizaron cuestionarios para ser respondidos en el marco de la Ley de Régimen Presupuestario y Ley Orgánica de Crédito Público, vigente hasta julio del año 2000 y cuestionarios para ser respondidos en el marco de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, la cual inició su vigencia el 27 de julio del 2000. La segunda encuesta se realizó durante el año 2009, para el período post reforma.

Encuesta de Expertos

La herramienta cualitativa mide las percepciones de informantes representativos considerados expertos. El grupo de informantes focales proveen información sobre comportamientos y procesos institucionales de las finanzas públicas en la práctica de sus funciones, es por ello que se selecciona funcionarios públicos y legisladores en competencia, de acuerdo a la fecha de levantamiento. La selección de funcionarios claves tiene la ventaja de poder desarrollar una encuesta estructurada a profundidad. La consolidación de resultados por medio de una escala valorativa sólo puede ser utilizada para obtener valores promedios de las apreciaciones.

Estructura del cuestionario

Preguntas desde la N° 1 hasta la N° 3 asociadas a las fortalezas de la pre-asignación de cuotas o metas durante la formulación presupuestaria acorde a un programa o plan económico.

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

☐	Muy importante	Puntaje 10
☐	Relativamente importante	Puntaje 5
☐	Sin importancia o no es requerido	Puntaje 0

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	Puntaje 10
☐	Relativamente importante	Puntaje 5
☐	Sin importancia o no es requerido	Puntaje 0

3. ¿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	Puntaje 10
☐	Relativamente importante	Puntaje 5
☐	Sin importancia o no es requerido	Puntaje 0

Pregunta N° 4 asociada a la autoridad del Ministro de Finanzas con respecto a otros ministros ejecutores de compromisos y pagos en materias presupuestarias

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

☐	Sí, es mucho mayor	Puntaje 10
☐	Es algo mayor	Puntaje 5
☐	No	Puntaje 0

Pregunta N° 5 hasta la N° 6 evalúa el poder del ejecutivo versus congreso con respecto propuesta del presupuesto, modificación y ejecución

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

☐	La modificación presupuestaria no aumenta déficit ni gasto	Puntaje 10
☐	La modificación presupuestaria no afecta el servicio de la deuda pública	Puntaje 5
☐	No existen restricciones para la AN de aprobar una solicitud de modificación	Puntaje 0

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)	Puntaje 10
☐	Se da por aprobado el proyecto original propuesto por el Gobierno	Puntaje 5
☐	El Gobierno propone un nuevo proyecto de presupuesto	Puntaje 0

Pregunta N° 7 y N° 8 se vincula a la capacidad del Ministro de Finanzas de hacer correcciones

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	Puntaje 6,66
☐	Bajo iniciativa del Gobierno, sin aprobación de la Asamblea Nacional	Puntaje 3,33
☐	Bajo iniciativa de la Asamblea Nacional	Puntaje 0
☐	No se puede modificar	Puntaje 10

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	Puntaje 10
☐	Sólo cuando los ingresos son menores a los proyectados	Puntaje 5
☐	No	Puntaje 0

Preguntas desde la N°. 9 hasta la N°. 11 asociadas al poder central ante ejecutores desconcentrados del gasto público

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

- | | | |
|--------------------------|--|------------|
| ☐ | El Gobierno puede asumir deuda pública contratada por sus entes u organismos | Puntaje 0 |
| ☐ | Sólo sobre deuda con garantía del gobierno | Puntaje 5 |
| ☐ | El Gobierno no puede asumir deuda pública contratada por otros organismos públicos | Puntaje 10 |

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

- | | | |
|--------------------------|--|-------------|
| ☐ | Con aprobación legal de la Asamblea Regional | Puntaje 2,5 |
| ☐ | Con aprobación del Gobierno Central | Puntaje 5 |
| ☐ | Con aprobación de la Asamblea Nacional | Puntaje 7,5 |
| ☐ | Sin restricciones | Puntaje 0 |
| ☐ | No se pueden endeudar | Puntaje 10 |

11. ¿Pueden endeudarse autónomamente las empresas públicas?

- | | | |
|--------------------------|--|-------------|
| ☐ | Con aprobación legal de la Junta Ejecutiva | Puntaje 2,5 |
| ☐ | Con aprobación del Gobierno Central | Puntaje 5 |
| ☐ | Con aprobación de la Asamblea Nacional | Puntaje 7,5 |
| ☐ | Sin restricciones | Puntaje 0 |
| ☐ | No se pueden endeudar | Puntaje 10 |

Pregunta N° 12 sólo aplica después de la reforma constitucional de 1999 y está asociada a las fortalezas de la pre-asignación de cuotas o metas durante la formulación presupuestaria acorde a un programa o plan económico.

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?

- | | | |
|--------------------------|----|------------|
| ☐ | Sí | Puntaje 10 |
| ☐ | No | Puntaje 0 |

Pregunta No. 13 y N°. 14 se vincula a la capacidad interna de control del ejecutivo

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

☐	Muy creíble	Puntaje 10
☐	Poco creíble	Puntaje 5
☐	No se realiza control interno	Puntaje 0

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

☐	Sí, cumple totalmente sus funciones	Puntaje 10
☐	Sí, cumple medianamente sus funciones	Puntaje 5
☐	No cumple con sus funciones	Puntaje 0

Pregunta N° 15 se asocia a la evaluación del poder del ejecutivo versus Asamblea Nacional con respecto propuesta del presupuesto, modificación y ejecución

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	Puntaje 10
☐	Un comité único trata todos los temas del presupuesto, pero con presencia y voto de miembros de comités	Puntaje 5
☐	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)	Puntaje 0

Pregunta N°. 16 se evalúa la capacidad técnica del congreso para monitorear al ejecutivo

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

☐	Sí	Puntaje 10
☐	Los parlamentarios cuentan con recursos para contratar asesorías	Puntaje 5
☐	No	Puntaje 0

Análisis de Estabilidad del Índice de Instituciones Presupuestarias

Acorde con la metodología de Alesina et al. (1996), el índice se denota de la siguiente manera:

$$I_j = \sum_i^n c_j^t$$

Donde:

I = Índice total de instituciones presupuestarias, el cual se divide en dos subíndices.

I_{dj} = Índice de delegación y I_{cj} = Índice de contratación.

j = Período del levantamiento del estudio, a saber los diferentes valores de j :

$j_1=1=antes de 1999$; $j_2=2=1999 hasta 2005$ y $j_3=3=2006 hasta 2009$

i = Número de preguntas, la cual puede alcanzar un máximo (n) de 15, antes de la reforma constitucional de 1999 y $n=16$, después de la reforma.

c = Promedio simple de las respuesta arrojada por cada pregunta, donde su rango de valores es: $0 \leq c \leq 10$

t = Ponderación otorgada a cada pregunta, la cual asume el valor de 1 ($t=1$), lo cual implica que cada pregunta posee igual ponderación, asumiendo que los aspectos evaluados son iguales en su orden de importancia.

El análisis de estabilidad consiste en otorgarle diferentes valores a (t). Acorde a la metodología de Alesina et al. (1996), se le otorgaron los siguientes valores: (t) = 0,4 y (t) = 2. Si el valor de (t) se encuentra en el siguiente rango $0 < t < 1$ se penaliza la dispersión de resultados en cada pregunta, arrojando un valor del índice menor, en este caso el índice esté sobreestimado. Lo contrario es válido para Si $t > 1$, lo cual premia la dispersión de los resultados y asume que el índice esté subestimado. Si los resultados no varían significativamente en presencia de diferentes valores de (t), se afirma que el índice es estable.

Análisis del Índice con Indicadores de Posicionamiento en Cuartiles

Se construye el parámetro de posicionamiento en base a cuartiles, cuyo valor superior es la mayor puntuación que puede arrojar el índice, el cual es reflejado en la tabla como valor base.

Se observa que cuando $t=1$ los índices no varían de posicionamiento, sin embargo cuando se castiga dispersión ($t=0,4$), o se premia la dispersión ($t=2$), la trayectoria de valores se mantiene estable en un 50% de los casos. Los resultados del índice no son estables, si los parámetros de posicionamiento son cuartiles.

	t = 1			t = 2			t = 3		
	Antes de 1999	1999-2005	2006-2009	Antes de 1999	1999-2005	2006-2009	Antes de 1999	1999-2005	2006-2009
Total Índice (I)	86,16	106,78	93,24	26,69	32,37	27,74	587,61	747,49	514,66
Base	150,00	160,00	160,00	37,68	40,19	40,19	1500	1600	1600
Porcentaje	0,57	0,67	0,68	0,71	0,81	0,69	0,39	0,47	0,32
Cuartil (Q)	3	3	3	3	4	3	3	3	3
Índice Contratación (Ic)	37,00	47,86	40,00	12,27	14,85	13,81	253	366,84	256,79
Base	60,00	70,00	70,00	15,07	17,58	17,58	600	700	700
Porcentaje	0,62	0,68	0,57	0,81	0,84	0,79	0,42	0,52	0,37
Cuartil (Q)	3	3	3	4	4	4	2	3	2
Índice Delegación (Id)	49,16	58,92	53,24	14,43	17,52	13,94	334,61	380,66	257,87
Base	90,00	90,00	90,00	22,61	22,61	22,61	900	900	900
Porcentaje	0,55	0,65	0,59	0,64	0,78	0,63	0,37	0,42	0,29
Cuartil (Q)	3	3	3	3	4	3	3	3	3

Análisis del Índice con Indicadores de Posicionamiento en Quintiles

Al plantear los parámetros de posicionamiento en quintiles del valor base, se puede observar la estabilidad del comportamiento de los índices a los diferentes valores de t. Solo se observa una excepción con el índice de delegación para $t=0,4$, el cual no mantiene la trayectoria de subida y retorno al quintil inicial, el resto de los indicadores mantiene la misma evolución a diferentes períodos de t. Podemos considerar que la trayectoria de los índices son robustas, por lo que a los efectos del análisis se tomará la evolución del índice en quintiles.

	t = 1			t = 0,4			t = 2		
	Antes de 1999	1999-2005	2006-2009	Antes de 1999	1999-2005	2006-2009	Antes de 1999	1999-2005	2006-2009
Total Índice (I)	86,16	106,78	93,24	26,69	32,37	27,74	587,61	747,49	514,66
Base	150,00	160,00	160,00	37,68	40,19	40,19	1500	1600	1600
Porcentaje	0,57	0,67	0,68	0,71	0,81	0,69	0,39	0,47	0,32
Quintil (K)	3	4	3	4	5	4	2	3	2
Índice Contratación (Ict)	37,00	47,86	40,00	12,27	14,85	13,81	253	366,84	256,79
Base	60,00	70,00	70,00	15,07	17,58	17,58	600	700	700
Porcentaje	0,62	0,68	0,57	0,81	0,84	0,79	0,42	0,52	0,37
Quintil (K)	4	4	3	5	5	4	3	3	2
Índice Delegación (Id)	49,16	58,92	53,24	14,43	17,52	13,94	334,61	380,66	257,87
Base	90,00	90,00	90,00	22,61	22,61	22,61	900	900	900
Porcentaje	0,55	0,65	0,59	0,64	0,78	0,63	0,37	0,42	0,29
Quintil (K)	3	4	3	4	4	4	2	3	2



Observatorio de Gasto Público

El Observatorio de Gasto Público del Centro de Divulgación del Conocimiento Económico para la Libertad tiene como objetivo el de hacer seguimiento y monitoreo del gasto público para mejorar la calidad, la disponibilidad, la demanda y el uso de información, para que la sociedad civil y actores políticos conozcan el impacto que el presupuesto público tiene para el país.

Sary Levy Carciente

Coordinadora del Observatorio de Gasto Público

Amalia Lucena R.

Investigador responsable

Septiembre 2016

[www.cedice.org.ve/
observatoriogastopublico/](http://www.cedice.org.ve/observatoriogastopublico/)



CediceLibertadVE



#AsíGastanTuDinero



Cedice



Cedice Libertad

El Centro de Divulgación del Conocimiento Económico (CEDICE) tiene como objetivo la búsqueda de una sociedad libre, responsable y humana. Las interpretaciones, ideas o conclusiones contenidas en las publicaciones de CEDICE deben atribuirse a sus autores y no al instituto, a sus directivos, a su personal académico o a las instituciones que apoyan sus proyectos y programas. CEDICE considera que la discusión de las mismas puede contribuir a la formación de una sociedad basada en la libertad y la responsabilidad.

www.cedice.org.ve



CediceLibertadVE



@cedice



CediceVE



@cediceVE



Cedice