

La reconstrucción institucional en Venezuela:

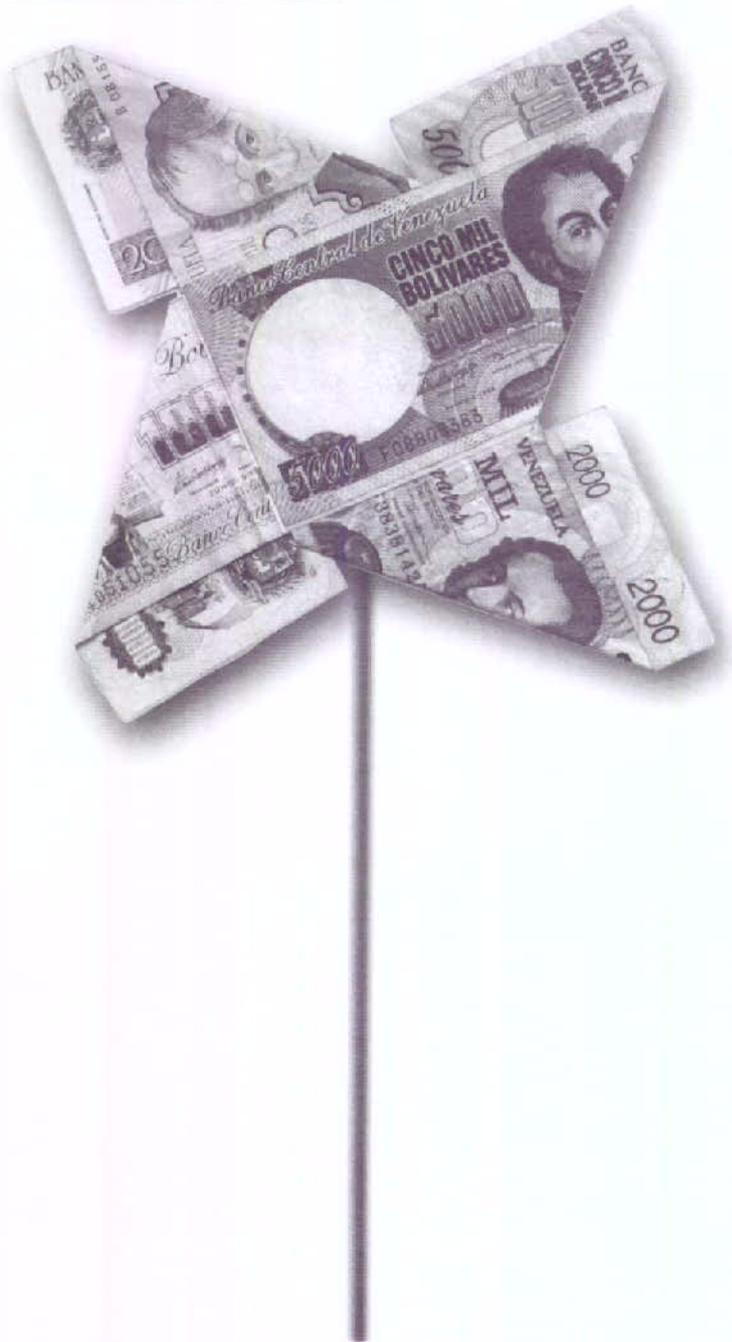
La institucionalidad económica

Susana Di Trolío *

La importancia de los factores institucionales y políticos como determinantes del crecimiento económico sostenible es hoy ampliamente reconocida. Pero ¿qué son los factores institucionales y cómo afectan la actividad económica? En el caso venezolano, ¿qué elementos han caracterizado la institucionalidad económica del período democrático y cómo se han modificado dichas instituciones a partir de 1999? Estas son algunas de las interrogantes sobre las cuales queremos arrojar cierta luz en este artículo.

Entre los factores institucionales clave para explicar las diferencias en el nivel de prosperidad económica y la pobreza entre países, podemos destacar los siguientes: i) la calidad de las instituciones legislativas, especialmente *la separación y el equilibrio de poderes*, la eficiencia en los mecanismos de *rendición de cuentas*, y las restricciones al Ejecutivo; ii) la eficiencia e imparcialidad del *sistema de administración de justicia*; iii) el respeto a los *derechos de propiedad privada y contrato*, iv) la *calidad técnica y transparencia* de la *administración pública*, especialmente la simplificación y estabilidad de las regulaciones,¹ y v) el conjunto de normas y *valores* (instituciones informales) que restringen el comportamiento individual y colectivo.

Estas instituciones políticas y económicas no sólo hacen más sólidas a las democracias, sino que generan resultados económicos positivos en cuanto a crecimiento económico y reducción de la pobreza. Como la experiencia ha demostrado, las democracias son más eficaces que los regímenes autoritarios



Crecimiento económico hipotético con desempeño Institucional diferente (ICRG)

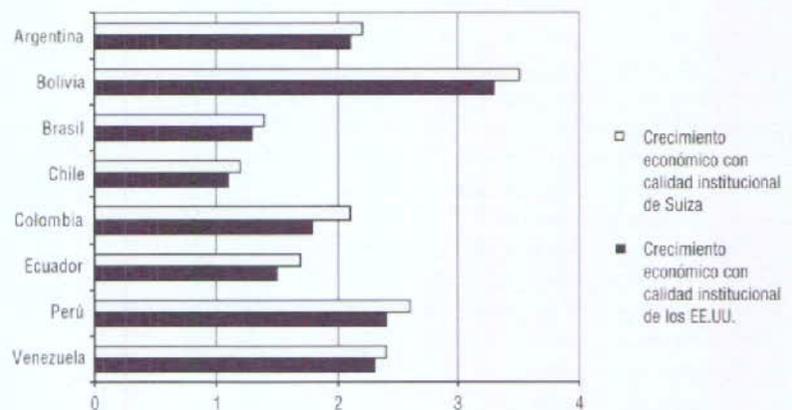
	Venezuela	Perú	Ecuador	Colombia	Chile	Brasil	Bolivia	Argentina
Crecimiento económico con calidad institucional de los EE.UU.	2.3	2.4	1.5	1.8	1.1	1.3	3.3	2.1
Crecimiento económico con calidad institucional de Suiza	2.4	2.6	1.7	2.1	1.2	1.4	3.5	2.2

en la protección de los derechos de propiedad y de contrato los cuales son clave para la inversión privada y la generación de empleos. En los sistemas democráticos, los mecanismos institucionales que garantizan el respeto a los derechos políticos, los cuales son cruciales para la democracia, son, al mismo tiempo, garantes de la seguridad de los derechos de propiedad y contrato. No existen mecanismos institucionales efectivos mediante los cuales las dictaduras puedan comprometerse, en forma creíble, a respetar y continuar con políticas que garanticen los derechos económicos.

El entorno institucional afecta a la actividad económica mediante tres mecanismos. Primero, mediante su impacto en la inversión privada y el empleo, afecta al crecimiento económico, que es, a su vez, una condición esencial para superar la pobreza. Segundo, mediante su efecto en la formación e inversión en capital humano, especialmente entre los más pobres, ya que éstos son más vulnerables antes los problemas de acceso, calidad y eficiencia de los servicios sociales y del sistema de administración de justicia. Tercero, y quizás el mecanismo de mayor importancia en el largo plazo, el marco institucional tiene una influencia determinante en la configuración de las normas sociales y patrones culturales.

Un vistazo a la evolución institucional en Venezuela

1958-1998: establecimiento y crisis de la institucionalidad democrática



Fuente: Susana Di Trollo Los determinantes institucionales de la pobreza: notas sobre la experiencia venezolana, Documentos del Proyecto Pobreza, vol. 2, UCAB-Asociación Civil para la promoción de estudios sociales, Caracas, 2001

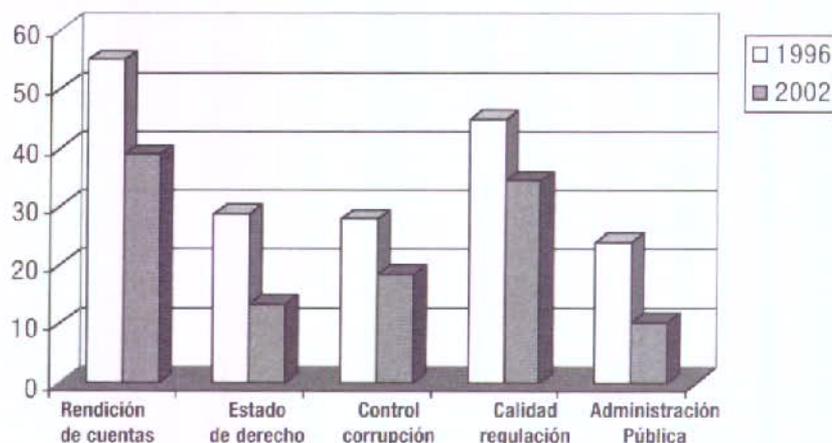
El rasgo característico del marco institucional económico venezolano es su carácter rentista y el papel desempeñado por el Estado en la economía mediante una estrategia económica basada en una fuerte *intervención estatal, proteccionismo y regulaciones generalizadas*. Ese modelo económico estatista se basa en la creencia que sólo mediante la intervención del Estado es posible alcanzar resultados positivos de bienestar colectivo.

Por algún tiempo parecía que el modelo rentista estatal estaba funcionando y que las promesas de crecimiento, prosperidad y justicia social se materializarían y permitirían a Venezuela moverse hacia las filas de las naciones más desarrolladas. Entre 1959 y 1980 la economía venezolana creció a una tasa de casi el siete por ciento anual. No obstante, este rápido crecimiento estuvo acompañado por distorsiones insti-

tucionales que socavaron la viabilidad política y económica de ese modelo de desarrollo. El excesivo proteccionismo, y los controles generalizados del Estado, estimularon las actividades de búsqueda de rentas y crearon una estructura económica rígida e ineficiente incapaz de competir internacionalmente. Estas reglas institucionales generaron un sistema de incentivos distorsionados que, al obstaculizar el aumento de la productividad y el desarrollo político, condenaban al sistema a una crisis económica y de legitimidad en el largo plazo.

El respeto a los derechos de propiedad y contrato, así como el proteccionismo y fomento a la inversión privada, formaron parte de las reglas de juego económicas del sistema político. Esto a pesar que muchas de las garantías económicas establecidas en la Constitución de 1961 estuvieron suspendidas por casi tres

Gráfico 2. Calidad Institucional en Venezuela. 1996-2002



Crecimiento económico hipotético con desempeño Institucional diferente (ICRG)

	Rendición de cuentas	Estado de derecho	Control corrupción	Calidad regulación	Administración Pública
1996	55	28.9	28	44.8	24
2002	38.9	13.4	18.6	34.5	10.3

Fuente: Banco Mundial, Governance and Anti-Corruption Data, 2003

décadas. Igualmente, la discrecionalidad del Ejecutivo en materia económica, dada su capacidad de legislar mediante decretos leyes, formó parte de la institucionalidad económica venezolana.

Durante este periodo, destacó como logro institucional el establecimiento de un Estado democrático y moderno, a pesar de la herencia histórica de creación del Estado Nacional bajo un régimen autoritario, caudillista, personalista y centralizado. Sin embargo, instituciones como la separación y equilibrio entre poderes, el profesionalismo en la administración pública y la independencia de la administración de justicia, estaban limitadas por la partidización de las instituciones y la vida pública. A ello se añadió el desarrollo de un aparato estatal hipertrofiado e ineficiente, producto de su carácter intervencionista.

A pesar de la reforma del Estado y de otros cambios en el sistema político promovidos por la COPRE, y antes de ella por comisiones como la de la Reforma de la Administración Pública en los años setenta, la crisis del modelo político populista y rentista no pudo ser evitada. En 1989 se intentó implementar una reforma estructural del modelo de desarrollo económico. El llamado "Gran Viraje", buscaba fundamentalmente la reducción de la intervención directa del Estado en la economía y su sustitución por mecanismos de intervención indirecta, a través de esquemas regulatorios. Mediante la privatización de empresas públicas, el sector privado debería asumir esos espacios de la actividad económica y el Estado se concentraría en el desarrollo de sus fun-

bienes y servicios públicos. Entre los errores de este intento de reforma estructural se han señalado la velocidad con que se quiso adelantar la reforma, la visión minimalista del Estado que condujo al desmontaje de importantes mecanismos regulatorios, especialmente en el sector financiero, y a una reducción de la capacidad administrativa del aparato público. La apertura y la globalización requieren no de la eliminación a ultranza de la regulación, sino del establecimiento de mecanismos regulatorios transparentes y sencillos que minimicen los costos de transacción y limiten las desviaciones naturales en el comportamiento de las empresas.

La importancia de los factores institucionales en el crecimiento económico y en la pobreza queda claramente reflejada si realizamos algunos ejercicios hipotéticos. En el gráfico 1 comparamos la tasa de crecimiento real anual para ocho países de América Latina para el periodo 1980-97, con el nivel de crecimiento hipotético que estos países hubiesen alcanzado de poseer instituciones

dad semejantes al de dos países desarrollados (Estados Unidos y Suiza). Los resultados muestran en forma cristalina la importancia del contexto institucional en el crecimiento económico y, en consecuencia, en la reducción de la pobreza.

1999-2003: el deterioro institucional
A lo largo de la última década, Venezuela ha sufrido un deterioro significativo en la calidad y estabilidad de sus instituciones. Lo que comenzó en 1992 como un progresivo deterioro institucional, se convirtió a partir de 1999 en un proceso de "deslave institucional" (ver gráfico 2), comparable a lo acontecido después de la Guerra de Independencia o durante el período "Monaguista".

Frente al agotamiento del potencial transformador del rentismo petrolero, la V República, al igual que la Democracia Puntofijista, ha sido incapaz de articular e implantar una estrategia económica que lo sustituya. A pesar de la aprobación de una nueva Constitución y de las reformas legislativas realizadas, la V República reproduce y amplifica las

fallas en materia de institucionalidad económica del sistema político Puntofijista sin imitar o mantener sus ventajas. La V República ha intentado profundizar el esquema del rentismo petrolero y de allí su crisis e imposibilidad de consolidación en el largo plazo.

El rasgo característico de la V República es su afán por sustituir, sin

La V República está libre de los mecanismos de control político y responsabilidad frente al ciudadano. No existen mecanismos efectivos para la rendición de cuenta de los funcionarios públicos, lo que fomenta la ineficiencia y la corrupción administrativa.

negociar, el marco institucional existente en el país. A las reglas institucionales de la democracia Puntofijista, que tenían serias fallas y generaban distorsiones, pero estaban basadas sobre cierto grado de institucionalidad, se las pretende sustituir por otras basadas exclusivamente en

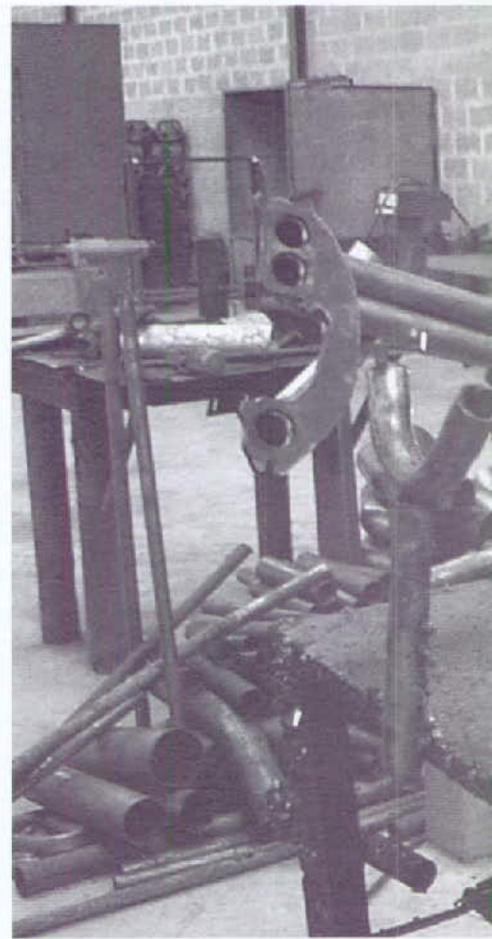
el personalismo y el amiguismo. Con el objetivo de atraer inversiones, se otorgan a las empresas extranjeras condiciones distintas, de seguridad jurídica sobre sus propiedades y contratos, a las otorgadas a las empresas nacionales. Ese intento ha sido infructuoso ya que el deterioro institucional y la inestabilidad política impiden que los compromisos personales del gobierno sean creíbles y sostenibles en el largo plazo. La V República parece ignorar que en la economía moderna las instituciones son la mejor garantía que tienen los ciudadanos y las empresas de que sus derechos serán respetados más allá del gobierno de turno.

El deterioro de la seguridad jurídica, en materia de los derechos de

propiedad, se evidencia claramente en las crecientes invasiones ilegales a las propiedades agropecuarias en el interior del país y a los inmuebles en zonas urbanas. El riesgo institucional, en el largo plazo, es que estas violaciones sistemáticas de los derechos de propiedad, pueden generar cambios culturales mediante los cuales se vuelvan socialmente aceptables.

Las reglas de juego económico de la V República han generado una estructura de incentivos más distorsionada que el régimen Puntofijista, al favorecer la redistribución más que la actividad productiva, crear nuevos monopolios en lugar de condiciones competitivas, restringir las oportunidades en lugar de expandirlas, potenciar el paternalismo estatal y la corrupción en vez de la productividad y la solidaridad. Las distorsiones del esquema institucional impiden el crecimiento económico sostenible y han contribuido a profundizar las desigualdades socioeconómicas, lo cual ha reforzado la pobreza².

En materia de gestión pública, existe una incompetencia administrativa evidente para enfrentar los problemas básicos y diseñar e implantar políticas públicas de largo plazo. Esto es en parte la consecuencia de la debilidad institucional histórica que ha caracterizado a nuestro aparato administrativo público, situación a la que suma su acelerado desmantelamiento durante los últimos cuatro años. Aunque abundan los ejemplos, dos en particular nos permitirán sustentar lo dicho. Primero, la incomprensible eliminación de los programas sociales y, desde un punto de vista institucio-



nal, la lamentable destrucción de las organizaciones que los administraban y su sustitución por "burocracias ad hoc" paralelas al aparato administrativo público. Segundo, la eliminación de facto de la Oficina de Asesoramiento Económico y Financiero de la Asamblea Nacional. Como ocurrió en la fase final de la Democracia Puntofijista, la ineficacia e ineficiencia en la gestión gubernamental de la V República, especialmente en la prestación de servicios públicos básicos y en el desarrollo de políticas generadoras de empleo, constituyen factores claves para su falta de viabilidad.

La V República está libre de los mecanismos de control político y responsabilidad frente al ciudadano. No existen mecanismos efectivos para la rendición de cuenta de los funcionarios públicos, lo que fomenta la ineficiencia y la corrupción administrativa. La profundización de la partidización de la burocracia pública, no sólo ha incrementado la



ineficiencia del aparato estatal, sino que ha fortalecido la corrupción administrativa y el amiguismo.

Así, por ejemplo, con la eliminación del sistema bicameral en la Constitución de 1999, no sólo se limitó la representación regional y el equilibrio dentro de la Asamblea, sino igualmente el control parlamentario sobre el Ejecutivo. Igualmente, el vacío institucional producido en la Corte Primera en lo Contencioso Administrativo, producto de las destituciones recientes, implica la eliminación en la práctica de una instancia de vital importancia para el control y apelación de las acciones administrativas del Estado, especialmente en materia de regulación.

Desde el punto de vista institucional, somos un país pobre porque hemos creado y continuamos fortaleciendo un sistema de reglas e incentivos perversos basados en el estatismo, el populismo y el centralismo que propician el estancamiento económico y la pobreza.

La tarea de la reconstrucción

Para alcanzar un **crecimiento económico sostenible** en el largo plazo y, más importante aún, para lograr que sus beneficios reduzcan los niveles de **pobreza**, es necesario que establezcamos incentivos que estimulen la inversión privada, la generación de empleo, la inversión en capital humano, la reducción en la **corrupción** y la estabilidad democrática. Para lograr estas metas debemos construir, o reconstruir, según sea el caso, las instituciones que garanticen el respeto a la legalidad, el equilibrio entre los poderes públicos, la transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública y los derechos económicos.

El crecimiento económico y la reducción de la pobreza no podrán alcanzarse si no se cuenta con un **aparato administrativo público** que suministre en forma eficaz, transparente y eficiente, bienes públicos como la seguridad personal y jurídica, y servicios sociales básicos. Nuestra

Finalmente, es necesaria la reforma del sistema de administración de justicia no sólo para incentivar el crecimiento, sino para reducir los sesgos e injusticias de dicho sistema contra los pobres

burocracia pública es desarticulada, incoherente e ineficiente. Además, no existen mecanismos de seguimiento y control de la gestión pública. La reconstrucción debe darse sobre la base de los viejos principios de meritocracia, rendición de cuenta y control de gestión por resultados, y transparencia. Igualmente, la reconstrucción debe estar orientada a la reducción costos de transacción para la actividad económica mediante la simplificación y transparencia de regulaciones y procedimientos administrativos y la limitación de la discrecionalidad de los funcionarios. Otra de las lecciones aprendidas es la necesidad de establecer restricciones al poder discrecional del Ejecutivo para legislar en materia económica y especialmente el control y aprobación por parte del parlamento de modificaciones a las reglas de juego en materia económica.

Finalmente, es necesaria la reforma del sistema de administración de justicia no sólo para incentivar el crecimiento, sino para reducir los sesgos e injusticias de dicho sistema contra los pobres.

.....
* Profesora Escuela de Economía UCAB.

Notas

1 Ver Susana Di Trollo. "Los determinantes institucionales de la pobreza: notas sobre la experiencia venezolana", *Documentos del Proyecto Pobreza*, vol. 2, UCAB-Asociación Civil para la promoción de estudios sociales, Caracas, 2001.

2 Ver los estudios del profesor Matías Riu-tort del IIES de la UCAB.