

La propuesta de modificación constitucional y el Régimen de la Administración Financiera Pública

Enrique J. Sánchez Falcón

I. LAS PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL PLANTEADAS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA INCIDEN DE MANERA EVIDENTE SOBRE EL RÉGIMEN DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PÚBLICA, PREVISTO EN EL TÍTULO DE LA CONSTITUCIÓN REFERIDO AL SISTEMA SOCIO-ECONÓMICO

En algunos aspectos la incidencia es directa, como en el caso de la eliminación de la autonomía del Banco Central de Venezuela, planteada expresamente en la propuesta de reforma del artículo 318; o, también, en la defenestración del Fondo de Estabilización Macroeconómica, claramente sugerida con la modificación del artículo 321. En otros casos la incidencia es indirecta, pero no por ello menos contundente. Tal es el caso de las que derivan de la distinción propuesta en relación a las administraciones públicas, según la cual existirían dos categorías de ellas: las denominadas administraciones públicas tradicionales o burocráticas “que son las que atienden las estructuras previstas y reguladas en esta Constitución y las leyes; y *las misiones*, constituidas por organizaciones de variada naturaleza, creadas para atender a la satisfacción de las más sentidas y urgentes necesidades de la población, cuya prestación exige de la aplicación de sistemas excepcionales e, incluso, experimentales, los cuales serán establecidos por el Poder Ejecutivo mediante reglamentos organizativos y funcionales” (artículo 141). Más adelante veremos como la administración por *misiones*, unida a la facultad que se propone sea otorgada al Ejecutivo Nacional para administrar las reservas internacionales y depositarlas en fondos creados a tal efecto no será otra cosa que la regularización de las prácticas de relajación de las reglas de disciplina fiscal que de manera ilegal e inconstitucional ha venido realizando el gobierno nacional. En todo caso, esa incidencia configura, sin lugar a dudas, el absoluto desmoronamiento de la administración financiera pública y de las reglas de disciplina fiscal que fueron diseñadas en la Constitución de 1999, para hacer de esa administración un instrumento eficaz del Estado Venezolano “para velar por la estabilidad macroeconómica, promoviendo un ambiente propicio para el crecimiento y la generación de bienestar para los ciudadanos”, lo cual, tal como lo expuso el constituyente en la Exposición de Motivos de ese texto fundamental, se lograría “con base en tres principios fundamentales, a saber: equilibrio fiscal y un nivel prudente de deuda pública; autonomía del Banco Central en el cumplimiento de sus funciones, con un claro mecanismo de rendición de cuentas y coordinación transparente de las políticas macroeconómicas” (Exposición de Motivos de la Constitución, Título VI, Capítulo II, párrafos primero y segundo, *GORBV* N° 5.453 Extraordinario, del viernes 24 de marzo de 2000). Teniendo en cuenta la forma en que se ha venido conduciendo la administración financiera pública en los últimos tiempos, era obvio suponer que del seno del alto gobierno surgirían, como en efecto han surgido, propuestas de reforma tendentes a legitimar esa irregular forma de conducir la gestión fiscal. En este sentido es conveniente reflexionar críticamente sobre tales sugerencias de reforma, sean estas explícitas o supuestas, tal como seguidamente haremos.

II. LA DESAPARICIÓN DE LA AUTONOMÍA DEL BANCO CENTRAL DE VENEZUELA

a) Es suficientemente conocido el manifiesto incumplimiento que se ha verificado en el país con relación al mandato constitucional que establece que el Banco Central de Venezuela es persona jurídica de derecho público con autonomía para la formulación y el ejercicio de las políticas de su competencia, una de las cuales es, por expresa asignación constitucional, la administración de las reservas internacionales (artículo 318). Este incumplimiento se hizo aún más evidente mediante la concreción de otro, violatorio a su vez de la regla según la cual el banco “no estará subordinado a directivas del Poder Ejecutivo y no podrá convalidar o financiar políticas fiscales deficitarias” (artículo 320). En efecto, con el especioso argumento que invoca la existencia del concepto del “Nivel Adecuado de Reservas Internacionales”, se llegó, incluso, a modificar, inconstitucionalmente, la Ley del Banco Central de Venezuela, con el único propósito de liberar y transferir recursos de las reservas internacionales al Poder Ejecutivo (*GORBV* N° 5.606 del 20 de julio de 2005), en cuenta del Fondo creado a tal fin. Sin duda, tal irregular actuación es el origen de la propuesta de eliminar del texto constitucional la previsión contenida en el artículo 318 referida a la autonomía constitucional del Banco Central de Venezuela, y las normas conexas como la del artículo 320 citado.

b) Planteada como ha quedado la propuesta presidencial, el Banco Central de Venezuela, en lo adelante, será una “persona de derecho público sin autonomía para la formulación de las políticas correspondientes” que “compartirá” con el Poder Ejecutivo Nacional las funciones de “participar en la formulación y ejecución de la política monetaria, en el diseño y ejecución de la política cambiaria, en la regulación de la moneda, el crédito y fijación de las tasas de interés” (propuesta de reforma del artículo 318). Ahora bien, aparte el hecho de que luce ilógico que una institución sin autonomía pueda “compartir funciones”, pues, precisamente, por esa falta de autonomía lo más seguro será que, simplemente, obedezca instrucciones, la propuesta presidencial comporta una tal concentración de poderes en el Ejecutivo Nacional, vale a decir en la persona del Presidente de la República, que sin duda alguna los peligros de que esas políticas se manejen oportunamente, se hacen cada vez más evidentes.

c) Al respecto sea suficiente recordar lo siguiente: “El Premio Nobel de economía del año 2004 se otorgó a los economistas Finn Kydland y Edward Prescott, precisamente por su importante contribución a la política monetaria. Ellos han subrayado la importancia de crear instituciones que aseguren a los agentes económicos que el gobierno no va a utilizar la política monetaria en forma oportunista para, por ejemplo, causar un alza temporal en la actividad económica antes de una elección. En ausencia de una institucionalidad que limite el uso populista de la política monetaria, los agentes económicos presumen que el gobierno la utilizará con dichos fines, incrementando los precios y salarios en anticipación a las acciones del gobierno, con lo que la inflación resulta una profecía autocumplida. Esta base analítica para la autonomía de los bancos centrales ha jugado un rol importante en promover la creación de bancos centrales autónomos en el mundo” (La Estabilidad de Precios y la Autonomía de los Bancos Centrales, por **Vittorio Corbo**, consultada <http://www.bcentral.cl/esp/politicas/exposiciones/miembrosconsejos>, el 10 de febrero de 2007).

d) Frente a la idea de transformar el perfil del Banco Central de Venezuela, para que deje de ser un instrumento direccionado, básicamente, hacia el logro de la estabilidad y se convierta en un banco central comprometido con “los fines esenciales del Estado socialista y el bienestar del pueblo, cabe advertir que la experiencia histórica ha demostrado también que dichas instituciones “han tenido más éxito, como agentes de desarrollo, cuando sus políticas han sido coordinadas, no subordinadas, con las políticas del gobierno en un plan de desarro-

llo”, sin desconocer que “también necesitan tener autonomía para mantener la estabilidad”. (Gerald Epstein, codirector del Centro para la Investigación Económica y Política de Estados Unidos, de la Universidad de Massachussets, en conferencia dictada el 27 de octubre de 2005, en el Banco Central de Venezuela, consultada en [http://www.bcv.org.ve/c4/ Conferencias.asp](http://www.bcv.org.ve/c4/Conferencias.asp), el 10 de febrero de 2007).

e) La propuesta de transformar el Banco Central de Venezuela para convertirlo en un simple instrumento del Presidente de la República y de sus planes políticos representa no sólo un atentado a la base analítica que domina la creación y existencia de instituciones de ese tipo en el mundo, sino que anuncia que las políticas monetaria, cambiaria y fiscal del país, ya no serán el resultado de análisis científicos y técnicos madurados por los conocedores del oficio, sino de las veleidades ideológicas de una única voluntad personal.

III. ELIMINACIÓN DEL PRINCIPIO DE LA UNIDAD DEL PRESUPUESTO.

a) No obstante la precisa regulación sobre el principio de la unidad del presupuesto contenida en los artículos 313 y 314 de la Constitución, según los cuales “la administración económica y financiera del Estado se regirá por un presupuesto aprobado anualmente por ley” y “no se hará ningún tipo de gasto que no haya sido previsto en la ley de presupuesto”, desde el año 2005, el país vive un proceso de franca “*depresupuestación*”, de lo cual es ejemplo paradigmático la creación y funcionamiento del Fondo Nacional de Desarrollo, FONDEN, S.A.. (Ver Decreto autorizador de su creación en GORBV N° 38.261 del 30/08/2005 y Acta Constitutiva y Estatutaria en GORBV N° 38.269), sociedad anónima cuyo objeto es “financiar los proyectos de inversión real productiva, la educación, la salud, el mejoramiento del perfil y saldo de la deuda pública externa y la atención de situaciones especiales”, así como “financiar proyectos de conveniencia, de evidente necesidad y aquellos dirigidos al desarrollo económico y social, reembolsables y no reembolsables, nacionales e internacionales, en moneda nacional o extranjera; así como cualquier otro proyecto que sea necesario financiar a juicio del Directorio Ejecutivo, previa aprobación del Presidente de la República” (Cláusula Tercera del Acta Constitutiva y Estatutaria). Es manifiestamente evidente que la creación de este ente, con forma de sociedad anónima, tuvo como único propósito permitir la tramitación de todos los gastos que a través de él se realicen, sin ninguna vinculación con la Ley de Presupuesto Anual. Vale decir, una excusa para obviar el principio de la unidad del presupuesto.

b) No es necesario argumentar demasiado para demostrar que el abandono del principio de la unidad del presupuesto, es el mayor atentado que puede hacerse a la transparencia en la gestión de las finanzas públicas. La información contenida y presentada en él es fundamental para asegurar dicha transparencia. Además, con importantes volúmenes de gasto público fuera del presupuesto es imposible contar con éste como un instrumento fundamental de la política fiscal. Basta, a este respecto, destacar las dificultades que por ese motivo surgirían para evaluar la ejecución presupuestaria, así como la incidencia que esas dificultades tendrían tanto en la respectiva rendición de cuentas y establecimiento de responsabilidades, como en la posibilidad de utilizar los resultados de esa evaluación como insumo para la formulación del presupuesto subsiguiente.

c) Ahora bien, es evidente que la propuesta presidencial de modificar el artículo 321 a fin de otorgar al Jefe del Estado la facultad de destinar reservas internacionales, supuestamente excedentarias, “a fondos que disponga el Ejecutivo Nacional para la inversión productiva, desarrollo e infraestructura, financiamiento de las misiones y, en definitiva, el desarrollo integral, endógeno, humanista y socialista de la nación”, no hará otra cosa que regularizar la

indebida práctica antes mencionada de mantener presupuestos separados que contra toda regla de transparencia y disciplina fiscal se ha venido experimentando bajo el actual régimen gubernamental. Es más, si a ello le añadimos que cuando se trate del financiamiento de las misiones, en la administración de éstas se aplicarán “sistemas excepcionales e, incluso, experimentales, los cuales serán establecidos por el Poder Ejecutivo mediante reglamentos organizativos o funcionales” (ver propuesta de reforma del artículo 141), es legítimo plantearse que de aprobarse la reforma, toda la preceptiva desarrollada hasta ahora por el derecho presupuestario, incluido el principio de la legalidad del gasto contenido en el viejo principio según el cual no se hará ningún tipo de gasto que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto (324 actual) quedará virtualmente anulada.

d) Es obvio, pues que la propuesta de degradar los principios de la unidad del presupuesto y de la legalidad del gasto, mediante la aprobación de esa facultad presidencial de destinar reservas internacionales a fondos paralelos al presupuesto nacional y que en el caso de las *misiones* podrían ser manejados con sujeción a una regulación reglamentaria absolutamente dependiente del Presidente de la República, con los controles que él decida autoimponerse -vale decir, manejados “por la libre”,- debe ser rechazada

IV. ELIMINACIÓN DEL PRINCIPIO DEL EQUILIBRIO ECONÓMICO EN LA GESTIÓN FISCAL

a) A pesar de la muy clara regulación constitucional que, para asegurar el *principio del equilibrio económico* en la gestión fiscal, estatuye que el Ejecutivo Nacional presentará a la Asamblea Nacional, para su sanción legal, un marco plurianual del presupuesto, con límites máximos de gasto y endeudamiento anual, de manera de asegurar que los ingresos ordinarios sean suficientes para cubrir los gastos ordinarios en el período a que se refiera el marco plurianual (ver artículo 311), dicho marco plurianual nunca ha sido presentado para su sanción legal y nunca ha sido posible conocer si se ha cumplido con la citada regla del equilibrio corriente.

b) En este sentido, es necesario insistir en lo que el constituyente de 1999, en la Exposición de Motivos calificó como una de las innovaciones más importantes de la Constitución: la regla efectiva del equilibrio presupuestario. Tal como se señaló en esa Exposición: “Al establecer una regla de equilibrio presupuestario sostenible se dota a la política económica de un efectivo antídoto contra el endeudamiento público descontrolado. En el marco plurianual del presupuesto, que se fijará por ley, los ingresos ordinarios tienen que ser suficientes para cubrir los gastos ordinarios, es decir el Estado no puede endeudarse para cubrir el servicio de intereses de la deuda. Esta noción de equilibrio en el marco plurianual implica que es posible tener déficit en uno o dos años y luego corregir el desequilibrio, de forma de compensar déficits o superávits fiscales en el tiempo” (Exposición de Motivos de la Constitución, Título VI, Capítulo II, Sección Primera, GORBV N° 5.453 Extraordinario, del viernes 24 de marzo de 2000). Obviamente, cualquier propuesta de eliminación del principio del equilibrio económico, contenido en el artículo 311 de la Constitución, debe ser categóricamente rechazada.

c) Aunque en la propuesta presidencial de reforma de la Constitución no existe ninguna sugerencia que, expresamente, postule la eliminación del referido principio, es obvio que permitir presupuestos paralelos y administraciones excepcionales o experimentales que no se avengan a la disciplina fiscal y presupuestaria que supone la existencia de un marco plurianual del presupuesto y límites máximos de gasto y endeudamiento anual, imposibilitará o dificultará asegurar que los ingresos ordinarios sean suficientes para cubrir los gastos ordina-

rios; vale decir, imposibilitará o dificultará el logro del equilibrio económico de las fianzas públicas.

V. DESACTIVACIÓN DEL EL FONDO DE ESTABILIZACIÓN MACROECONÓMICA

a) No obstante la claridad con la cual la Constitución ordenó el establecimiento de un *fondo de estabilización macroeconómica*, a fin de garantizar la estabilidad de los gastos del Estado en los niveles municipal, regional y nacional, ante las fluctuaciones de los ingresos ordinarios; y aunque dicho fondo fue formalmente instituido por la Ley que Crea el Fondo Para la Estabilización Macroeconómica, promulgada el 27 de noviembre de 2003, modificada por ley de reforma mandada a ejecutar el 4 de octubre de 2005 (ver *GORBV* N° 38.286, de esa fecha), el mismo se halla desactivado desde su creación, supuestamente, “a los fines de proveer a la aplicación de las nuevas reglas y desarrollos institucionales contemplados en esta ley”, hasta el presente nunca provistos.

b) Esta insincera situación se pone ahora de manifiesto con la propuesta presidencial de borrar dicho fondo de entre las instituciones de la administración financiera del Sector Público y, en su lugar, crear la posibilidad de destinar reservas internacionales, ahora llamadas excedentarias, a fondos dispuestos por el Poder Ejecutivo, “para la inversión productiva, desarrollo e infraestructura, financiamiento de misiones y, en definitiva, desarrollo integral, endógeno, humanista y socialista de la Nación”, tal como ha sido planteado con la sugerencia de modificar el artículo 321.

c) Las consecuencias de una tal modificación son, en este momento impredecibles. Sin embargo, debe ser fácil entender que no es poca cosa la eliminación del único instrumento, de rango constitucional, “para garantizar la estabilidad del presupuesto y conservar, más allá de las contingencias por cambios de gobierno y de las leyes, un dispositivo que permita amortiguar las fluctuaciones de los ingresos fiscales” (Exposición de Motivos de la Constitución, Título VI, Capítulo II, Sección Primera, *GORBV* N° 5.453 Extraordinario, del viernes 24 de marzo de 2000); todo ello, además, con minas a asegurar la sostenibilidad financiera de las políticas públicas, su consolidación y el logro de los resultados esperados.

d) Dicho de otra manera, sin un Banco Central con autonomía para velar por la estabilidad de los precios y preservar el valor de la moneda; con un sistema presupuestario desprovisto de reglas de disciplina que limiten el uso dispendioso y clientelar del gasto público; y, en fin, sin posibilidad institucional de garantizar la sostenibilidad financiera de las políticas públicas frente a las fluctuaciones de los ingresos, el Estado venezolano carecerá de medios para enfrentar a esos demonios devoradores de pueblos que son la ineficiencia, la corrupción y la inflación.