

ACTUALIDAD ECONOMICA

INTERROGANTES SOBRE EL VI PLAN

Por sus frutos los conocerán...

M. IGNACIO PURROY

A mediados de agosto fue dada a conocer la versión definitiva del VI Plan de la Nación para el período 1981-1985. Mucho se discutió y se objetó a nivel político la primera versión de la programación financiera (ver SIC No.436, junio 1981), viéndose CORDIPLAN finalmente obligado a reducir sus previsiones de ingresos en casi 130.000 millones de bolívares. Tan enorme reducción se ha debido a un doble motivo: Por una parte, la oposición se ha negado a aprobar todo el endeudamiento público, que por 55.781 millones pretendía el Ejecutivo para financiar las Leyes-Programa. Y por otra parte, los acontecimientos en el mercado petrolero mundial durante los últimos dos meses hacen prever un estancamiento de los precios a mediano plazo. Pero lo más significativo respecto a esta revisión a fondo de la programación financiera ha sido que la inevitable reducción de los gastos ha afectado casi exclusivamente a los gastos de inversión, disminuyendo la inversión bruta fija no petrolera de 221.000 millones a 176.000 millones, y la inversión petrolera de 95.000 a 79.000 millones de bolívares. Los gastos corrientes, sin embargo, no han sido reducidos. Este hecho es precisamente significativo, porque aporta una prueba más a la tesis de un vuelco importante en la estrategia del desarrollo y en el papel que le corresponde jugar al Estado. Se trata del paso "del Estado productor al Estado social", como lo denominábamos en un artículo anterior (ver SIC No.435, mayo 1981). No existe ahora ningún recato en reducir los gastos de inversión, porque el Estado está renunciando a jugar el papel tradicional de dinamizador del crecimiento económico, pero sí mantiene invariables los gastos corrientes, porque eso le permite atender su función social a través de la prestación de servicios como educación, salud, seguridad, etc. Definitivamente, el desarrollo social es el objetivo del VI Plan de la Nación. Los anteriores planes le dieron prioridad al desarrollo económico, pero en el actual el avance económico será simplemente un instrumento para lograr los objetivos sociales del desarrollo.

VUELCO EN LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO

Ciertamente, también los Planes anteriores discursaron hermosamente sobre los objetivos sociales, la redistribución del ingreso y la superación de las desigualdades. Pero no sería justo calificar a priori al nuevo Plan como un eslabón más dentro de la serie de Planes en los cuales los objetivos sociales no pasaban de ser una cortina ideológica para enmascarar objetivos netamente desarrollistas y economicistas. Por primera vez, la superación de las lacras sociales generadas por el modelo de desarrollo anterior se plantea como meta absolutamente prioritaria y, lo que es más importante, se asignan recursos públicos en función de esa meta.

Ante esta nueva situación, no es prudente dejarse llevar por críticas apresuradas, basadas en la repetida experiencia de falacias anteriores. Puede muy bien ser que nos hallemos efectivamente frente a un nuevo modelo de desarrollo.

Ya habrá tiempo de evaluar los resultados, aplicando la misma medida que se ha fijado a sí mismo el VI Plan de la Nación. Pero antes debemos conocer el contenido de la estrategia y, sobre todo, la instrumentación de esa estrategia.

La definición de la nueva estrategia parte del reconocimiento de que el modelo de desarrollo anterior se basa en el "supuesto implícito de que primero hay que crecer para luego redistribuir, lo que obligó a dar un mayor acento al crecimiento económico, otorgando menos importancia a la dimensión social del desarrollo" (VI Plan, Volumen I, pág. 10). De hecho, el crecimiento económico no sólo no ha conducido a una redistribución de la riqueza, sino que ha agravado aún más las desigualdades sociales. Según la Encuesta de Hogares del primer semestre de 1980, 30 por ciento de familias urbanas percibían ingresos inferiores a 2.000 bolívares mensuales, que se consideraban el nivel mínimo de ingresos para subsistir. La situación es especialmente crítica en el medio rural,

CUADRO I: PROGRAMACION FINANCIERA DEL SECTOR PUBLICO (1981-1985)

	(Millones de Bolívares)
1. Ingreso Petrolero Nacional	419.870
2. Aporte a Petróleos de Venezuela	48.567
3. Ingreso Petrolero Fiscal (1-2)	371.303
4. Ingreso Actividades Internas	152.379
5. Ingresos Ordinarios (3+4)	523.682
6. Aporte al Fondo de Inversiones de Venezuela	34.744
a) 5% Ingreso Petrolero Fiscal	18.565
b) Adicional	16.179
7. Gastos Corrientes	268.234
8. Servicio de la Deuda	107.864
9. Recursos para Gastos de Capital (5-6-7-8)	112.840
10. Inversión Financiera 1*	14.721
11. Inversión Bruta Fija no Petrolera	176.587
12. Saldo (9-10-11)	-78.468
13. Financiamiento del Saldo	
a) Desembolsos F.I.V.	56.151
b) Crédito Público	18.287
— Leyes Programas 2*	12.587
— Artículo 52 y Corto Plazo	5.700
c) Otros Ingresos 3*	4.030

FUENTE: CORDIPLAN — Dirección General Sectorial de Planificación Global

1*: Incluye Inversión Financiera del Fondo de Inversiones de Venezuela y las Transferencias presupuestarias de Capital al Sector Público.
2*: Leyes de Crédito Público para el Metro de Caracas y Plan Eléctrico.
3*: Ley de Licores y Cigarrillos.

donde el 67 por ciento de las familias no alcanzan ese ingreso mínimo de subsistencia. Según una Encuesta realizada por el Instituto Nacional de Nutrición en 1977, el 45 por ciento de la población infantil hasta los 14 años sufría de desnutrición en mayor o menor grado. El déficit de vivienda para 1980 alcanza a la cantidad de 800.000 unidades.

La creciente marginalidad social de amplios sectores de la población ya no constituye simplemente una injusticia social, sino que pone en peligro también al mismo desarrollo económico, porque, primero, la fuerza de trabajo se degenera, segundo, los mercados de consumo se reducen y, tercero, el sistema socio-político se desestabiliza. El reconocimiento de esta peligrosidad, así como el reconocimiento de que los recursos fiscales serán en adelante muy escasos, ha obligado al Estado a plantearse una "estrategia de crecimiento con redistribución del ingreso, priorizando los objetivos sociales y fijando objetivos económicos en función de aquéllos" (VI Plan, Volumen I, pág. iii). Por esta razón, tanto los esfuerzos económicos como los sociales se dirigirán a atender las "necesidades básicas de la población en materia de educación, salud y seguridad social, vivienda, servicios públicos y nutrición" (Id.).

El crecimiento económico deberá ser moderado, estable y basado más en la eficiencia productiva, que en abultados planes de inversión. La tasa de crecimiento del Producto Territorial, en la alternativa más probable, será de 3.5 por

cientos anual. El Estado se dedicará únicamente a completar inversiones ya en marcha en el área productiva y a ejecutar algunos proyectos de alta prioridad en el área social, infraestructural y energética. El peso principal de la actividad inversora le corresponderá a la iniciativa privada.

POLÍTICAS PARA MEJORAR EL INGRESO

Por todo lo anterior, la "piedra angular" del VI Plan es, evidentemente, la política o las políticas tendientes a mejorar la distribución del ingreso, ya que éste es el indicador básico de la situación social. Las políticas previstas se refieren a las siguientes variables: Salarios, empleo, servicios públicos y precios.

1. **Política de Salarios:** La finalidad de esta política es mejorar el poder adquisitivo de la población asalariada, con preferencia en los grupos de menores niveles de ingresos. El tratamiento dependerá del grado de organización de la población laboral:

a) **Sector organizado sindicalmente:**

El instrumento para mejorar el salario serán las negociaciones colectivas, ya sea a nivel de todo un sector de actividad o de forma bilateral en cada empresa. Los empresarios se comprometerán, bajo supervisión del Estado, a no elevar los precios por encima del incremento de los salarios, con el fin de que se produzca un aumento del salario real.

b) **Sector de trabajadores públicos:** La política de remuneraciones se

orientará en función de los aumentos alcanzados por el sector sindicalizado.

c) **Sector de trabajadores no organizados:** En este caso el aumento de los ingresos se efectuará por medio de Decretos del Ejecutivo para elevar el salario mínimo, así como a través de subsidios directos para vivienda, becas de estudio, etc.

2. **Política de Empleo:** Se contempla la aplicación de medidas respecto a:

a) **La demanda de trabajo:** Deberá lograrse un nivel adecuado de inversión pública y privada para generar nuevos puestos de trabajo. Como esto no será suficiente, deberá implementarse programas especiales de obras públicas y de desarrollo rural.

b) **La oferta de trabajo:** Se frenará la inmigración clandestina de trabajadores, abriendo las puertas a la inmigración selectiva. Por otra parte, se tratará de adecuar la fuerza de trabajo al nivel de calificación requerida por medio de programas de capacitación y reformas del sistema educativo.

3. **Política de Servicios Públicos:** El mejoramiento de los servicios públicos es una forma indirecta de mejorar el ingreso de la población, sobre todo si se atiende prioritariamente a los sectores de menos recursos. El programa consistirá en el saneamiento y equipamiento de barrios marginales, en la entrega directa a precios subsidiados de alimentos, pasajes, útiles escolares, etc.

4. **Política de precios:** El control de la inflación es el requisito indispensable para lograr la mejora del ingreso. En principio, los precios se establecerán en el libre juego de la oferta y de la demanda. Sin embargo, una serie de precios permanecerán controlados por el Estado, concretamente:

— Bienes y servicios de consumo popular básico.

— Insumos importantes para la construcción, artesanía y agricultura.

El Estado velará por que los aumentos de precios no superen los aumentos salariales concedidos. En lo referente a las tarifas de los servicios públicos, éstas deberán aumentarse gradualmente para que aseguren el equilibrio económico y financiero de los entes públicos, sin excluir la posibilidad de subsidios directos. Por el lado de la oferta de bienes, los incentivos del Estado se concentrarán en las industrias y agro-industrias productoras de bienes de consumo esencial. Las empresas que respeten los acuerdos precios-salarios recibirán un trato preferencial. Continuará la política de subsidios a los productos de consumo popu-

CUADRO II: DISTRIBUCION SECTORIAL DE LA INVERSION BRUTA FIJA PUBLICA (1981-1985)

	(Precios corrientes)	
	Bolívares	Porcentaje
TOTAL	255.853	100,0
Inversión no Petrolera	176.587	69,1
Minas	4.281	1,7
Electricidad	36.875	14,4
Agrícola	15.000	5,8
Industria	14.455	5,6
Transporte y Comunicaciones	34.139	13,4
Vivienda y Desarrollo Urbano	42.330	16,6
Turismo	2.570	1,0
Educación	9.035	3,5
Salud	5.087	2,0
Desarrollo Social	2.975	1,2
Cultura y Comunicación Social	1.235	0,5
Ciencia y Tecnología	885	0,3
Seguridad y Defensa	7.720	3,1
Inversiones Petroleras	79.266	30,9

FUENTE: CORDIPLAN - VI Plan de la Nación, Cuadro No. I-IV-2.

CUADRO III: CRECIMIENTO Y ESTRUCTURA DEL PRODUCTO TERRITORIAL BRUTO (1980-1985)

	Tasa Media Anual	Estructura	
	(1981-1985)	1980	1985
ACTIVIDADES INTERNAS	4,3	79,5	82,5
Productora de Bienes	5,5	28,7	31,5
Agricultura	4,0	6,8	6,9
Minería	17,1	0,4	0,8
Industria Manufacturera	6,0	12,9	14,5
Electricidad y Agua	8,5	1,6	1,9
Construcción	4,5	7,0	7,4
Productora de Servicios	3,6	50,8	51,0
Comercio, Restaurantes y Hoteles	3,5	9,4	9,4
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	5,0	12,1	13,0
Finanzas, Bienes Inmuebles y Serv. a Empresas	4,5	9,0	9,5
Gobierno General	1,6	12,7	11,5
Otros servicios	3,5	7,6	7,6
ACTIVIDADES DE EXPORTACIÓN TRADICIONALES	0,3	20,5	17,5
Petróleo	0,2	20,2	17,2
Minería	5,9	0,3	0,3
PRODUCTO TERRITORIAL BRUTO	3,5	100,0	100,0

Fuente: Cuadro I, IV-4, VI Plan de la Nación.

lar, buscando dirigir el subsidio directamente a los consumidores de menos ingresos.

En estos cuatro renglones se concentrará la política para el mejoramiento del ingreso. Llama la atención que no se contemplan algunas medidas redistributivas directas, como podrían ser reformas tributarias, nuevas formas de participación laboral en las utilidades, etc. Por otra parte, el empleo, elemento clave de la política de ingresos, no ofrece perspectivas de mejora durante el período del Plan, más bien se prevé un aumento del desempleo de 6.5 por ciento en 1980 a 8 por ciento en 1985. (VI Plan Volumen I, Cuadro I-A.4). En consecuencia, la posibilidad de éxito de la política de ingresos dependerá del éxito en el control de la inflación y de la efectividad en la prestación de servicios públicos, ya que los planteamientos de la política salarial y de empleo no pasan de ser buenos deseos, sin instrumentación efectiva.

POLITICA ECONOMICA: BUSQUEDA DE LA EFICIENCIA PRODUCTIVA

La política económica del VI Plan reviste también originalidad respecto a planes anteriores:

— En primer lugar, el crecimiento económico se subordina en función del desarrollo social, lo cual se manifiesta en dos hechos:

— La inversión pública se concentra predominantemente en obras de infraestructura y de prestación de servicios

(energía, salud, educación, etc.).

— Los incentivos para la inversión privada se otorgarán en función de su contribución a satisfacer las necesidades básicas de la población.

— En segundo lugar, la estrategia económica no se basa en el crecimiento cuantitativo, sino en el incremento de la eficiencia productiva a través de un uso más racional de los recursos humanos, materiales y financieros existentes.

No se trata de efectuar nuevas inversiones públicas, sino de consolidar las existentes. No se trata de crear grandes capacidades productivas nuevas, sino de utilizar la capacidad ociosa existente.

En base a estos lineamientos, los criterios para el estímulo de la inversión privada serán los siguientes:

— Subordinación del proyecto a los objetivos sociales del Plan y a la política de desarrollo regional.

— Estricta evaluación de la factibilidad técnica y económica del proyecto.

Dentro del esquema de atención a las necesidades básicas de la población, los sectores productivos más apoyados serán la agricultura y la agroindustria, las industrias manufactureras productoras de bienes de consumo básico y la industria de construcción de viviendas de interés social.

Las inversiones públicas deberán ser también reorientadas, no sólo por la prevista escasez de recursos invertibles del sector público, sino también para adecuarse a los nuevos objetivos:

— Los nuevos proyectos deberán

contribuir a “una mejor distribución del ingreso, a la generación de empleo y a elevar la calidad de vida de los sectores más pobres de la población” (VI Plan, Volumen I, pág. 51).

— Los proyectos en ejecución deberán ser completados, buscando su consolidación y un mejor aprovechamiento de la capacidad instalada.

De hecho, en el listado de proyectos de inversión pública se reflejan estos criterios, ya que no se contemplan apenas proyectos nuevos en el área productiva, pero sí se acentúan las inversiones de carácter social. Solamente las inversiones en electricidad, transporte y comunicaciones, vivienda y desarrollo urbano, educación y salud constituyen más del 70 por ciento del total de la inversión no petrolera, mientras que las inversiones productivas en agricultura e industria apenas alcanzan un 16 por ciento. La mayor parte de éstas últimas son consolidación de proyectos anteriores.

“POR SUS FRUTOS LOS CONOCERAN..”

Los artífices del VI Plan han hecho fácil la labor de sus críticos, al centrar todo su objetivo en el mejoramiento de la calidad de vida de la población. La evolución de los indicadores del ingreso familiar, empleo, nutrición, salud, vivienda y cobertura de los servicios públicos será la mejor medida del éxito o fracaso del Plan. Por ahora basta con tomarle al Ejecutivo su palabra.

Por supuesto que rondan muchos interrogantes sobre la factibilidad del logro de los objetivos. La primera pregunta se refiere a si no serían indispensables primero una serie de cambios profundos en la estructura social y económica. Pero aún sin entrar en estas profundidades, cabe preguntarse si el aparato estatal estará en capacidad de asumir esta tarea, que implica eficiencia, austeridad y coherencia administrativa. Y la segunda interrogante se centra en la eficacia del Estado para orientar, coordinar y estimular a la iniciativa privada hacia el logro de los nuevos objetivos sociales. De fracasar el Estado “promotor” en esta labor, nos podremos encontrar con el desagradable resultado de que no sólo no se alcancen los objetivos sociales, sino que tampoco se logre un crecimiento mínimo normal de la economía, cosa que los anteriores Planes de desarrollo al menos sí lograron.