

# Del Estado productor al Estado social

IGNACIO PURROY

El Plan de la Nación está a punto de ser dado a conocer en su versión oficial definitiva. El Plan abarca el período 1981-1985 y recoge las líneas maestras de la acción del Estado durante ese período. Aun cuando no conocemos todavía la versión definitiva, ya fueron dados a conocer a la prensa los aspectos financieros. Estos comprenden tanto el origen de los fondos, como el destino de esos fondos para los diferentes sectores de la economía. Se conocen también las intenciones básicas del Plan, es decir, los objetivos políticos últimos que el VI Plan pretende realizar.

### OBJETIVOS BASICOS

Si intentáramos resumir en pocas palabras la finalidad básica del VI Plan, ésta sería el logro de un **crecimiento moderado y equilibrado** de la economía, acompañado de una **redistribución del ingreso** en favor de los sectores de menos recursos y atendiendo prioritariamente las **necesidades sociales**, como son educación, salud, vivienda, servicios públicos, etc. De estos tres objetivos, los dos primeros (crecimiento y redistribución) han sido igualmente las metas de planes anteriores y no revisten apenas novedad. Quizás el único punto novedoso consista en la insistencia en salvaguardar la moderación del crecimiento, para evitar desbordamientos y desequilibrios como los generados por el V Plan (1975-1980).

La diferencia fundamental respecto a los planes anteriores reside en la prioridad otorgada al área social, que absorberá una parte importante de los recursos. El V Plan otorgó una prioridad evidente al programa de industrialización básica a través de ingentes inversiones del Estado en el área de

las industrias básicas (Ver Cuadro III). El área social y los servicios públicos, sin embargo, quedaron prácticamente desatendidos, creando así un déficit de alta peligrosidad social y política. La actual administración pretende recuperar el tiempo perdido.

Claramente ambiguo es, una vez más, el objetivo de la redistribución del ingreso, ya que no se contemplan medidas concretas para lograrla, como podrían ser, por ejemplo, ciertas políticas salariales o una reforma tributaria. Sin embargo, quizás se logre un cierto efecto redistributivo por la vía indirecta del mejoramiento de los servicios públicos en educación, salud, abastecimiento popular, etc. De esta forma, aunque no mejore el ingreso real de la población, se mejorará su calidad de vida, permitiendo a la población una mayor participación indirecta en los ingresos petroleros.

### CRECIMIENTO DE LA ECONOMIA DURANTE EL VI PLAN

Los artífices del Plan han re-

calcado su posición moderada a la hora de fijar las metas cuantitativas de crecimiento. De hecho, la tasa de crecimiento del PTB (Producto Territorial Bruto) se estima en un 5.3 por ciento de promedio anual, a diferencia del 8.2 por ciento de crecimiento previsto en el quinquenio anterior. Dentro del total, las actividades internas (es decir, excluyendo petróleo y minería de exportación) crecerán a una tasa promedio del 6.7 por ciento anual. Sobre la base de que el sector petróleo y minería representan actualmente alrededor del 10 por ciento del PTB y teniendo en cuenta que las actividades internas crecerán a un ritmo mayor que el promedio total del PTB, el sector petróleo y minería disminuirá en aproximadamente un 13 por ciento. Este considerable descenso se explica por el hecho de que el volumen físico de producción permanecerá prácticamente constante y los precios de exportación aumentarán entre un 10 y un 12 por ciento anual, a diferencia de los precios internos que crecerán en un promedio de alrededor del 20

CUADRO No. 1: TASAS DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO (Comparación V y VI Plan)

	V Plan	VI Plan
Producto Territorial Bruto	8,2	5,3
I. Actividades de exportación (petróleo y minería)	-0,2	-13,0 (1)
II. Actividades internas	9,2	6,7
1. Agricultura	9,6	9,0
2. Industria manufacturera	13,7	8,0
3. Electricidad	15,1	10,0
4. Construcción	14,9	10,0
5. Comercio, restaurantes y hoteles	7,1	5,0
6. Transporte, comunicaciones y almacenaje	7,5	7,0
7. Finanzas y otros servicios	6,0	4,2

(1) Estimación sobre la base de una participación del 10 por ciento dentro del PTB.

**CUADRO No. 2: ORIGEN DE LOS FONDOS (V y VI Plan)**

	V Plan		VI Plan		Aum. en VI Plan %
	Mill. Bs.	%	Mill. Bs.	%	
Total recursos	265.188	100	723.232	100	173
I. Petróleo	155.034(1)	58,5	500.344	69,2	223
II. Otros	110.154	41,5	222.888	30,8	102
1. Actividades Internas	70.320(1)	26,5	158.998	22,0	126
2. Endeudamiento	36.437(2)	13,7	55.871	7,7	53
3. Otros	3.397	1,3	8.019	1,1	136

(1) Incluye recursos propios.

(2) Incluye 12.720 millones de Bs. de aporte del Fondo de Inversiones de Venezuela.

por ciento.

Llama la atención, sobre todo, el descenso previsto en el ritmo de crecimiento de la actividad manufacturera (8 por ciento frente al 13.7 por ciento del Plan anterior). La agricultura, sin embargo, conserva un crecimiento alto (9 por ciento en este Plan frente a 9.6 por ciento en el anterior) y superior al de la industria manufacturera. Esto indica el peso significativo que el nuevo Plan le asigna a la agricultura, mientras que la industria manufacturera queda relegada a un papel relativamente secundario. Se constata también el notable descenso del crecimiento de la industria de la construcción (de 14.9 por ciento a 10 por ciento), lo cual parece contradecir la importancia dada al plan de vivienda. La disminución se debe al hecho de que no se va a acometer la construcción de grandes complejos industriales, con lo cual la construcción se limitará al área de viviendas y obras de infraestructura pública.

En cualquier caso, no parece que las previsiones de crecimiento sean tan "moderadas". El primer año del Plan (1981) arranca con una economía estancada durante los dos años anteriores (1979 y 1980) y con un aparato productivo adormecido. Para lograr los promedios de crecimiento pretendidos debería tener lugar una reactivación violenta, la cual sólo es posible con medidas sumamente drásticas, que llevarían, a la postre, a tales desequilibrios, que anularían la reactivación inicialmente pretendida. Sin querer ser agoreros pesimistas, vemos aquí un proble-

ma latente, que podría convertir al VI Plan en un nuevo "Plan de Destrucción Nacional", como una vez definió el finado J. P. Pérez Alfonzo al V Plan de la Nación.

### ORIGEN DE LOS RECURSOS

Para el quinquenio 1981-1985 el Estado prevé la obtención de recursos por la cantidad de 723.232 millones de bolívares (ver Cuadro II), lo cual significa un incremento del 173 por ciento respecto a los recursos previstos en el plan anterior (en bolívares corrientes). El 69.2 por ciento de los recursos provienen del sector petrolero. Durante el plan anterior se había previsto que los recursos petroleros significarían el 58.5 por ciento del total. El actual Plan es más sincero en ese sentido, al reconocer que continuamos dependiendo abrumadoramente del petróleo. La estimación de los ingresos petroleros se ha hecho sobre la base de un incremento anual de los precios de exportación en 12 por ciento. Los recursos provenientes de las actividades

internas constituyen el 22.0 por ciento del total. Para llegar a esta cantidad, Cordiplán ha estimado un crecimiento promedio de 19.5 por ciento anual, casi un 10 por ciento superior a la media de años pasados. Esto puede conducir a un déficit del orden de 40.000 millones de bolívares. La oposición arguye que hay una sobre-estimación total de los ingresos del orden de 110.000 millones de bolívares. No compartimos necesariamente esa opinión, ya que el incremento de precios del petróleo ha sido calculado conservadoramente y ésta es la principal fuente de ingresos.

La tercera partida importante de recursos será el nuevo endeudamiento reflejado en las Leyes-Programa (55.871 millones de bolívares o el 7.7 por ciento de los ingresos). Según cifras oficiales, la Deuda Pública a principios de 1981 era de 98.000 millones de bolívares. Teniendo en cuenta que durante el período del Plan se preven amortizaciones de Deuda por la cantidad de 57.421 millones, equivalente al nuevo endeudamiento, la Deuda Pública a fines de 1985 habrá permanecido invariable respecto a su nivel actual. Esta previsión suena muy halagüeña, pero todo dependerá de si se logra una disciplina total en la política de gastos. La experiencia ha demostrado hasta ahora que las imprevisiones de planificación y la mala administración han obligado a tapar los huecos con nuevos endeudamientos desordenados.

### DESTINO DE LOS RECURSOS

Comparando el destino previsto de los fondos (Ver Cuadro III) en el V y VI Plan, vemos que

**CUADRO No. 3: DESTINO DE FONDOS (V y VI Plan)**

	V Plan		VI Plan		Aum. en VI Plan %
	Mill. Bs.	%	Mill. Bs.	%	
Total egresos	265.188	100	723.232	100	173
I. Gastos corrientes	103.231	38,9	268.397	37,1	160
II. Gastos de capital*	144.030	54,3	332.534	46,0	130
1. Inversión financiera	18.232	6,9	16.202	2,3	-12
2. Inversión petrolera	26.520	10,0	95.067	13,1	258
3. Resto sectores prod.	99.278	37,4	221.265	30,6	122
III. Deuda Pública	17.927	6,8	122.301	16,9	582

los aumentos más importantes tienen lugar en la inversión petrolera y en el servicio de la deuda pública. La inversión petrolera aumenta en un 258 por ciento, al pasar de 26.520 a 95.067 millones. Visto en términos relativos, eso significa que el 13.1 por ciento de los recursos irán destinados a la inversión petrolera, a diferencia del 10 por ciento del Plan anterior. El servicio de la deuda pública pasa a representar el 16.9 por ciento del total de gastos, frente al 6.8 por ciento en el Plan anterior.

La carga de la deuda pública repercutirá en la disminución relativa de los gastos de capital, que pasan del 54.3 por ciento en el V Plan al 46 por ciento en el nuevo Plan. Los gastos corrientes, sin embargo, permanecen con el alto porcentaje de 37.1 por ciento. Disminuyen considerablemente las inversiones financieras (aportes de capital a empresas del Estado), y disminuye también la participación de las inversiones productivas en la economía interna (de 37.4 por ciento a 30.6 por ciento).

Estos datos confirman la apreciación de que el VI Plan relega a un segundo plano la actividad productora tradicional del Estado, tanto en lo que se refiere a las inversiones directas del Estado como a los incentivos para el aparato productivo privado. Del Estado "productor", se tiende a pasar al Estado "social", que atiende preferentemente las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo en lo referente a salud, educación y vivienda, así como también se ocupa de crear la infraestructura de comunicaciones y servicios públicos. El problema de esta nueva orientación reside en que se basa en la existencia de un sector productivo privado suficientemente dinámico como para sustentar un crecimiento sostenido de la producción.

Dudamos que la economía tenga ese dinamismo propio. Tradicionalmente, la economía privada ha tenido dinamismo únicamente cuando el Estado se ha volcado para protegerla, subvencionarla y asegurarle altas rentabilidades. El nuevo modelo económico, sin embargo, quiere deslindar las funciones, encomendándole al Estado la responsabilidad social e

CUADRO No. 4: INVERSION BRUTA FIJA (SIN PETROLEO): 1981-1985

	VI PLAN	
	Mill de Bs.	%
Vivienda y Desarrollo Urbano	56.658	25,6
Transporte y Comunicaciones	46.816	21,2
Electricidad	39.873	18,0
Agricultura	17.688	8,0
Educación	15.145	6,8
Seguridad y Defensa	10.348	4,7
Otros	34.827	15,7
Total	221.265	100

infraestructural, y asignándole a la economía privada la responsabilidad productiva. La idea es loable, pero se basa en una premisa inexistente. El aparato productivo privado no podrá por sí solo garantizar suficientemente la generación de nuevos empleos, el abastecimiento de la población y el crecimiento económico necesario.

#### AREAS PRIORITARIAS DE INVERSION

El cambio del modelo económico se refleja principalmente en la cuantía de los gastos corrientes y en la distribución porcentual de la inversión bruta fija no petrolera. La actividad del Estado "Social" exige, en primer lugar, el mantenimiento de un extenso aparato burocrático. Es conocido que las áreas de salud, educación y, en general, servicios públicos se basan fundamentalmente en personal, por lo cual el componente de gastos corrientes (sueldos, etc.) es sumamente alto. Para el quinquenio del Plan 1981-1985, el gobierno estima un crecimiento promedio anual de los gastos corrientes de 17.9 por ciento. Los aumentos anuales irán decreciendo, pasando de 21.8 por ciento en 1981 a 14.7 por ciento en 1985. Estos crecimientos son de por sí altos, pero creemos podrán ser mayores aún en la realidad, sobre todo teniendo en cuenta la experiencia de los últimos años. Y por otra parte, ¿quién va a compensar, sino el Estado, la deficiente generación de nuevos empleos por parte del aparato productivo?

El segundo indicador de la nueva orientación es la distribución de la inversión pública no petrolera (Ver Cuadro IV). La participación más importante se le asigna al área de Vivienda y Desarrollo

Urbano, que en el Plan anterior (1976-1980) fue de poco más del 10 por ciento y ahora recibe más de la cuarta parte del total. La industria manufacturera, sin embargo, que en el Plan anterior recibía la cuarta parte de la inversión, ahora desaparece en el capítulo "Otros", que en total suma apenas el 15.7 por ciento.

Gran importancia reciben también las inversiones en infraestructura eléctrica, de transporte y de comunicaciones. Esos renglones absorben casi el 40 por ciento de las inversiones, lo cual confirma la decisión del Estado de abocarse a importantes obras infraestructurales.

Como criterios básicos para la asignación de los recursos, el Plan contempla los siguientes:

- Finalizar los proyectos en ejecución.
- Utilizar los recursos preferentemente para aprovechar la capacidad instalada y realizar obras complementarias para que grandes inversiones ya efectuadas cumplan su cometido.
- Consolidar los proyectos en funcionamiento, solventando sus dificultades financieras y técnicas.
- Realizar un esfuerzo de recuperación, mantenimiento y conservación de las inversiones ya efectuadas.

Esta será la política a seguir respecto a las inversiones iniciadas en el quinquenio anterior en las industrias básicas. El lema del nuevo Plan parece ser la **consolidación** de las inversiones existentes, y no se piensan acometer nuevos proyectos gigantes en esa área. El proyecto sidero-carbonífero del Zulia constituye una excepción y es más bien una concesión política a la región zuliana.