

LAS POLITICAS EFIMERAS DEL VII PLAN

M. Ignacio Purroy

- * Las declaraciones en torno al VII Plan han despertado expectativas de grandes innovaciones, presentándolo como el proyecto político de los sectores progresistas de AD.
- * Pero un análisis somero no satisface tales expectativas: se trata de un Plan de corto alcance en el tiempo y poco transformador. Su validez se restringe a la estrategia temporal de reactivación económica.
- * En materia social y de distribución del ingreso, este documento es tan tímido e inocuo como los anteriores. Se basa en la premisa ingenua de que el crecimiento económico implicará automáticamente las mejoras sociales.

UN NUEVO ESTILO DE PLANIFICACION

Hablar sobre el VII Plan de la Nación (1984-1988) equivale a hablar sobre la estrategia de reactivación de la economía. Esta es la definición más adecuada del nuevo plan, cuyos lineamientos generales fueron presentados por CORDIPLAN al Congreso a fines de Noviembre pasado. Por ser un plan de reactivación, su orientación es eminentemente coyuntural o "situacional". Sin embargo, dadas las raíces estructurales de la recesión de la economía venezolana desde 1978, la estrategia coyuntural de reactivación viene necesariamente enmarcada en un contexto de transformaciones de mediano y largo alcance, como sería la transformación del Estado o cambios en la forma de inserción externa de la economía utilizando un nuevo esquema cambiario. Pero la acción planificadora operativa se limita fundamentalmente al corto plazo, y en concreto al año 1985.

La segunda característica del actual Plan se refiere al concepto de planificación usado en su elaboración. Los Planes anteriores se elaboraron con la concepción de la planificación norma-

tiva. En el enfoque normativo el aspecto económico juega el papel central y casi se podría decir exclusivo. El ente público planificador establece "normas", sin importarle quiénes van a implementar el plan, ni qué fuerzas sociales y políticas van a apoyarlo o a adversarlo. El hecho de que tradicionalmente los Planes se hayan convertido en letra muerta desde su misma promulgación radica sobre todo en el desconocimiento de este carácter eminentemente "político" del proceso de planificación.

El actual equipo de CORDIPLAN, influenciado por las ideas del planificador chileno radicado en Venezuela Carlos Matus, ha asumido un nuevo concepto de planificación, la llamada **planificación estratégica**. Esta concepción intenta corregir precisamente la asepsia e ingenuidad políticas de la planificación tradicional e incorpora la confrontación política como elemento constitutivo del plan. Le preocupa no tanto el "debe ser" de las normas, sino el "puede ser" y la "voluntad de hacer", es decir la **viabilidad política**. Adicionalmente a esta nueva concepción, el VII Plan revela un mayor refinamiento de las técnicas de planificación, tanto en lo referente al proceso de identificación de problemas/proyectos, como a la puesta en marcha y control del proceso de implementación.

LA PLANIFICACION CONVERTIDA EN POLITICA

Se le ha criticado al Ministro de CORDIPLAN, Luis Matos Azócar, la utilización del VII Plan como un trampolín para crearse un espacio político dentro de Acción Democrática, cuya base de sustentación sería el buró sindical. A juzgar por el número de veces que ha presentado ya su renuncia, el proceso de formulación del Plan está teniendo un carácter altamente político. Hasta la estrategia de su presentación parece responder a un elaborado esquema. Pero todo esto es perfectamente coherente con la concepción antes mencionada de la "planificación estratégica", para la cual el plan es expresión del proyecto de una determinada coalición de fuerzas políticas, descartando de entrada la falacia de un plan supuestamente "técnico"

y ajeno a la controversia política.

Aquí radica la fuerza y al mismo tiempo la debilidad del VII Plan. Los planes, en sí, no son buenos ni malos. Son tan buenos como la opción política que representan. Y son viables en la misma medida en que las fuerzas sociales y políticas que los respaldan consiguen imponer su proyecto. Veremos en los próximos comentarios, sin embargo, que "no es tan fiero el león como lo pintan". Quizás porque le ha preocupado excesivamente el problema de la viabilidad, el VII Plan es uno de los planes más inofensivos y modestos de toda la historia de la planificación venezolana.

LA ESTRATEGIA CENTRAL DEL VII PLAN

El lema central del Plan es **crecer, distribuyendo con justicia y ampliando la democracia**. En consecuencia, la estrategia general se subdivide en tres estrategias parciales:

- estrategia de crecimiento
- estrategia social
- estrategia política.

Implícitamente, el Plan otorga a la estrategia de crecimiento económico la primacía dentro de la estrategia general. Se afirma que sin reactivación económica no son pensables logros sociales, ya que la distribución del ingreso, por ejemplo, sólo se plantea como reparto de un "mayor" ingreso y como resultado de un aumento del empleo. Por otra parte, la redefinición del Estado, objetivo central de la estrategia política, se considera requisito indispensable para esa "liberación de las fuerzas productivas", que constituirá el eje de la reactivación económica.

En definitiva, el objetivo primordial del Plan es devolverle a la economía venezolana su dinámica de crecimiento, la llamada reactivación. Por eso decíamos al principio que el VII Plan es un Plan de Reactivación económica. Hasta aquí se puede estar de acuerdo. El problema comienza cuando se afirma que los objetivos sociales se "derivan" automáticamente del crecimiento económico. En este sentido, al VII Plan se le podría tildar de "economicista".

ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO ECONOMICO

El punto de partida es una radiografía muy simple de la crisis de estancamiento: Venezuela dispone de recursos productivos en abundancia, pero ellos están subutilizados. La razón última de tal subutilización reside en que no disponemos de instituciones adecuadas ni de políticas idóneas. Los enemigos principales son el despilfarro, la corrupción y la negligencia. Un análisis verdaderamente simplista, por decir lo menos.

Algo más exigente, aunque siempre muy superficial, comienza a ser el análisis cuando se enumeran los obstáculos que se han opuesto tradicionalmente a la liberación de las fuerzas productivas: tasa de cambio inadecuada, incapacidad gerencial del Estado, excesiva regulación estatal, desigual distribución del ingreso, problemas de tenencia de tierra e inflexibilidad del sistema financiero.

En última instancia, el eje de la estrategia económica del VII Plan gira sobre la **manipulación de la tasa de cambio**. La devaluación del bolívar servirá de poderosa palanca para la reactivación. Veamos por qué. La subutilización de recursos productivos es reflejo de una insuficiencia de la demanda. En el caso de los **bienes importables**, la demanda de producción interna es insuficiente porque hay exceso de demanda de bienes importados. Al encarecer las importaciones y abaratar las exportaciones por efecto de la devaluación, la demanda se reorienta hacia la producción nacional. El Plan estimulará prioritariamente el sector productor de **bienes importables**, en especial de bienes agrícolas, agroindustriales y bienes de capital. El estímulo consistirá en la fijación de una tasa de cambio que remunere altamente las exportaciones y preserve a los productores nacionales de la competencia de bienes importados. Este será el motor de la reactivación.

La política devaluacionista implicará una transferencia de recursos a favor del sector exportador neto, concretamente a favor del Estado que detenta más del 90 por ciento de las exportaciones. Esta transferencia de recursos está representada en las utilidades cambiarias del Banco Central y en los excedentes financieros de PDVSA. Estos recursos adicionales de origen cambiario serán recirculados a través del gasto público con el fin de aumentar la demanda de los **bienes no importables**, sobre todo la construcción pública y privada, así como para aumentar el "**salario social**" (transfe-

VII PLAN: PROGRAMA DE INVERSIONES POR SECTORES (II)

Sectores	1984-88	%
Agrícola	19.478.4	13.2
Energía y Minas	34.921.5	23.7
Industria y Comercio	18.247.6	12.4
Desarrollo Urbano, Vivienda, Serv. y Co.	32.370.9	21.9
Transporte y comunicaciones	33.767.1	22.9
Turismo y recreación	682.7	0.5
Educación	2.173.2	1.5
Ciencia y Tecnología	21.2	0.0
Cultura y Comunicación Social	480.7	0.3
Salud y Nutrición	2.456.8	1.7
Desarrollo Social y Municipal	461.6	0.3
Seguridad, Defensa, Desarrollo del Territorio y Regional	2.303.2	1.6
Total	147.264.8	100.0

(1) Millones de Bs. a precios de 1984.

Fuente: VII Plan de la Nación, Lineamientos Generales, CORDIPLAN, Noviembre 1984.

rencias sociales directas y mejoras de los servicios públicos de salud, educación, etc.).

En resumen, la reactivación descansará en dos pilares fundamentales. Por un lado se fijará una tasa de cambio que incentive el sector productor de bienes importables y exportables. Y por otro lado se incrementará el gasto público utilizando los recursos cambiarios para suplir la insuficiencia de demanda agregada del sector de bienes no importables y efectuar transferencias sociales. Con el fin de mejorar la eficiencia en el uso del gasto público incrementado, se procederá a redefinir las funciones del Estado y dotarle de nueva capacidad gerencial.

LA ESTRATEGIA SOCIAL

La política social del VII Plan es tan simple como su política económica. Está basada en el **axioma** de que los resultados sociales son primordialmente resultado de la misma estrategia de crecimiento económico. Argumenta que la recesión es el peor enemigo de la distribución del ingreso, porque ella conduce al desempleo en el Sector Privado Moderno y a la proliferación de un precario Sector Informal mal empleado y peor remunerado.

La **expansión del empleo** será, por consiguiente, la palanca de las mejoras sociales. El impulso inicial provendrá del Sector Privado Moderno (sector productor de bienes importables y sector de la construcción), que posteriormente inducirá una reducción y mejor remuneración en el Sector Informal.

Adicionalmente y motivado a una mejor utilización de las capacidades ociosas, se producirán **incrementos en la pro-**

ductividad de las empresas, que "deberán" ser justamente compartidos entre los dueños del capital y los trabajadores (1). La meta es mantener el salario medio real y elevar el salario mínimo real, conduciendo a un aumento total del salario real en 2 por ciento anual. Pero las ganancias empresariales deberán ser protegidas para garantizar su reinversión.

El Plan reconoce, sin embargo, que la política de reactivación no favorecerá inicialmente la redistribución del ingreso. Precisamente por eso se implementarán en la primera fase mecanismos compensatorios por la vía de la reasignación de parte de los recursos cambiarios.

Parte integrante de la política social es también el llamado Sistema Económico de Cooperación, consistente en las empresas bajo propiedad y gestión de sus mismos trabajadores. El núcleo principal del sistema serán las empresas del Estado destinadas a la privatización y que serán transferidas a sus obreros y empleados. Con ello se pretende crear una nueva forma de propiedad más democrática, distinta de la propiedad privada tradicional y de la propiedad estatal.

PLAN DE AJUSTE Y REACTIVACION: 1984-1985

Con los comentarios anteriores creemos haber reflejado los aspectos centrales de la estrategia del Plan. Después de estos lineamientos generales y acordes con su orientación "situacional", los planificadores centran su atención en los **problemas del corto plazo**. Reconocen, en primer lugar, que se les pasó la mano en el Plan de Ajuste durante 1984 (igual preocupación mostraron los gobernantes en 1980). El PTB decre-

ció en 1,7 por ciento en vez del crecimiento previsto del 1 por ciento. La tasa de desempleo ascendió a 14,5 por ciento en noviembre, en vez del 13 por ciento previsto. La liquidez permaneció prácticamente estancada hasta Noviembre, en vez de crecer un 13 por ciento. Atribuyen estas desviaciones al efecto restrictivo causado por el considerable superavit del sector público consolidado, cercano a un 4 por ciento del PTB, en vez del 1,8 por ciento programado. Económicamente hablando, un alto superavit del sector público significa represamiento de recursos, restricción de la liquidez monetaria y contracción de la demanda agregada.

La pobreza de los resultados de 1984 conduce a la conclusión de que en 1985 se impone una política fiscal de corte netamente expansivo. No confían los planificadores en una expansión de la demanda por la vía monetaria. Opinan que la inyección de recursos monetarios no implicará un aumento de la demanda de créditos para inversiones, sino que derivará hacia la compra de dólares. En consecuencia, la expansión de la demanda sólo puede venir por la vía del estímulo fiscal, que permite controlar mejor el destino productivo de los recursos. El nuevo esquema cambiario garantizará, por otra parte, que el incremento de la demanda sea satisfecho por producción nacional y no degenera en aumento de las importaciones. Se pretende que el superavit del sector público no exceda del 1 por ciento del PTB.

PROGRAMA FISCAL ESPECIAL 1985

En esta línea de acción, el Gobierno piensa inyectar, adicionalmente al presupuesto ya aprobado, recursos fiscales por el orden de los 18.000 millones de bolívares, distribuidos de la siguiente

forma: Bs. 2.108 millones en apoyo a la agricultura, Bs. 2.324 millones para financiamiento de actividades productivas industriales, Bs. 9.606 millones para inversiones en infraestructura física (vialidad, viviendas, servicios públicos, etc.), Bs. 1.095 millones para programas de entrenamiento en el trabajo y Bs. 2.867 millones para transferencias sociales directas.

Para cubrir estas asignaciones, el gobierno cuenta con recursos fiscales potenciales no comprometidos del orden de los 28.700 millones, provenientes del fondo de utilidad cambiaria (Bs. 15.000 millones), recursos de PDVSA (Bs. 8.200 millones) y bonos de entes descentralizados (Bs. 5.500 millones), de forma que todavía quedaría un margen sobrante de más de Bs. 10.000 millones después de realizados los gastos fiscales adicionales.

Si este programa fiscal extraordinario se lleva a la práctica, se prevee para 1985 un crecimiento del PTB interno de 4,3 por ciento, un descenso del desempleo a 12,3 por ciento, una reducción de la tasa de inflación a 13 por ciento y un superavit en cuenta corriente de 2.500 millones de dólares (escenario central). En verdad, unos resultados altamente ambiciosos.

UNA POLITICA EFIMERA

Es posible que 1985, y quizás 1986 sean años de reactivación. La economía parte de un piso muy bajo después de seis años de postración. Cualquiera oxígeno conseguirá reanimarla. Y una devaluación promedio superior al 100 por ciento, junto con un torrente de recursos fiscales adicionales serán oxígeno más que suficiente. Las preocupaciones, sin embargo, se centran más allá del corto plazo de dos o tres años.

Porque la **devaluación del bolívar**, piedra angular de todo el edificio del VII Plan, semeja a "flor de un día". Es factible que la producción nacional consiga ocupar temporalmente ciertos mercados antes atendidos por los productos importados. Pero ¿cuánto tardará la inflación interna en anular las ventajas cambiarias de hoy? La misma incertidumbre se cierne sobre la ventaja lograda en los precios de las exportaciones. En el caso de las exportaciones se presenta el problema adicional de que el factor precio no es muchas veces el decisivo para poder exportar. Pesan más factores de calidad, normas, gustos, redes comerciales y, sobre todo, políticas proteccionistas. En varias ocasiones hemos fundamentado ya el escepticismo sobre las posibilidades de las exportaciones no tradicionales.

La inflación interna corroerá progresivamente la ventaja cambiaria lograda en el momento de la devaluación. Y todo parece indicar que el curso expansivo de la política fiscal implicará niveles considerablemente altos de inflación. Para mantener las ventajas cambiarias, que son el motor último en la estrategia de crecimiento del Plan, sería necesario entrar en un proceso de devaluaciones progresivas.

RECURSOS FISCALES TAMBIEN EFIMEROS

El segundo pilar de la nueva política económica es el gasto público creciente. Pero esos recursos adicionales provienen en su casi totalidad de los diferenciales de las tasas de cambio (utilidades cambiarias). Con la anunciada unificación de las tasas de cambio en 1986 las utilidades cambiarias desaparecerán y con ellas los recursos adicionales. Serán necesarios, por otra parte, mucha mayor cantidad de bolívares para la cancelación de compromisos de la deuda externa.

Es cierto que PDVSA y el Fisco percibirán entonces ingentes sumas de bolívares, pero ello a costa de una inmensa transferencia de recursos del resto de la economía a favor del Estado, la cual transferencia constituye ya de por sí una dislocación de enorme magnitud, que no podemos analizar aquí. Es utópico pensar que el Estado Venezolano esté en tan corto plazo en condiciones de reasignar hacia el interior de la economía de forma sana y productiva tal masa de recursos en bolívares. Es más realista pensar que entrarán en funcionamiento los tradicionales mecanismos regresivos de apropiación de la renta, que

VII PLAN: PROYECCION DE RESULTADOS

	1984	1985	1986	1987	1988
Sector externo (1):					
Exportación Petróleo (escenario base)		14.8	15.7	17.4	19.3
Cuenta Corriente	3.5	2.5	1.9	2.1	2.7
Reservas Internacionales	12.2	11.4	12.2	12.4	13
Deuda Pública Externa	26	24.5	24	23.2	22.3
Sector interno:					
P.T.B. Actividades Internas	-1.5	4.3	5.3	4.4	4
Desempleo	14.5	12.3	10.8	9.9	9.3
Inflación	15	13	12	11	10
Programa Inversiones (miles mill. Bs. 1984)	18.3	37.9	37.2	30.1	23.7

(1) Miles de millones de US\$

Fuente: VII Plan de la Nación, Lineamientos Generales, CORDIPLAN, Noviembre 1984.

suelen operar mucho más "eficientemente" en épocas de abundancia fiscal, como lo demuestra la experiencia de los dos auges petroleros desde 1974 hasta hoy.

Por otra parte, el enorme incremento de la masa monetaria de origen fiscal contendrá tal potencial inflacionario, que dudamos pueda ser controlado. Ello atentarán contra el valor del signo monetario y tenderá a neutralizar el efecto expansivo real de la política fiscal.

ASOMBROSA INGENUIDAD

Sabemos cuál será la respuesta de los estrategas oficiales a nuestras objeciones. Alegarán que estos impulsos temporales serán suficientes para despertar a la economía de su letargo y enrumbarla hacia una dinámica de crecimiento propia, que no necesite ya de las muletas proporcionadas durante la fase de reactivación.

Esta es precisamente la gran interrogante. En un artículo publicado en SIC en Diciembre de 1983 ("La verdadera crisis", SIC No. 460), hacíamos un diagnóstico de la crisis económica venezolana y llegábamos a la conclusión de que se trataba de una crisis estructural de demanda, debida a una estrechez del mercado, que a su vez era consecuencia de la desigual distribución del ingreso. Estos mecanismos distributivos deben interpretarse como, expresión de un sistema específico de apropiación privilegiada de la renta petrolera, a nivel macroeconómico, y de apropiación excluyente del excedente de explotación, a nivel microeconómico.

El análisis del VII Plan hace referencia también a la insuficiencia de la demanda, pero esta es tratada de forma asombrosamente superficial. La solución del problema de la demanda queda reducida, por una parte, al traslado de la demanda de bienes importados hacia bienes nacionales (sustitución de importaciones), y por otra parte, al incremento de gasto público. Sin negar el efecto a

corto plazo de estas vías de solución, es indudable que el problema de fondo queda intacto. Una vez transcurrida la vida efímera de estas políticas volverá a hacerse presente el fantasma de la recesión. La estrategia frente al problema estructural de la demanda consiste en una "huída hacia afuera", hacia los mercados externos y hacia la sustitución de importaciones. Es la estrategia de quien no quiere tocar los mecanismos internos de distribución del ingreso.

La misma superficialidad del análisis es responsable del no menos asombroso candor de creer que las mejoras sociales serán resultado espontáneo del crecimiento económico. Pensar que la economía venezolana puede "crecer, distribuyendo con justicia", sin modificar sustancialmente los mecanismos de apropiación de la renta y de los excedentes, es una estúpida ingenuidad. En este aspecto, el VII Plan es tan inocuo como todos los anteriores. Su "estrategia social" no va más allá de apelaciones moralizantes y buenos deseos, porque deja intacta la problemática de los mecanismos primarios de distribución.

EL ESCENARIO PETROLERO Y LA BALANZA DE PAGOS

Quisiéramos concluir este breve análisis del VII Plan con la referencia al problema de las cuentas externas. El discurso argumental de los planificadores gira en torno a bolívares. En términos de bolívares parece que el Sector Público dispondrá efectivamente de suficientes recursos. Pero se habla muy poco de dólares y ahí es donde se presentará el estrangulamiento, que puede hacer tambalear todo el laborioso tinglado de la política de reactivación.

En efecto, las previsiones de exportaciones petroleras, en cada uno de los tres escenarios alternativos, se basan en una hipótesis de crecimiento a partir

de 1985. Las exportaciones petroleras crecerían entre 1985 y 1988 un 30 por ciento en el escenario "base" (1985: 14.800 millones US\$), 23 por ciento en el escenario "bajo" (1985: 13.060 millones US\$), y 40 por ciento en el escenario "alto" (1985: 15.280 millones US\$). Tales hipótesis de crecimiento son exageradas y hasta temerarias. Todo parece indicar en el mercado petrolero que la alternativa más realista consistiría en una estabilización del valor de las exportaciones petroleras a mediano plazo. Ello implicará necesariamente restricciones en el uso de divisas para importaciones y nuevas contrataciones de deuda externa para cumplir con los compromisos del oneroso refinanciamiento firmado en Septiembre.

BONDADES Y DEFECTOS

A juzgar por la polémica desatada, parecería que el VII Plan contuviera elementos sumamente progresistas y transformadores.

Pero un análisis somero no sustenta tal sospecha. Los tonos innovadores se han limitado simplemente a ciertas declaraciones públicas del Ministro de CORDIPLAN. Estas han sido como el rugido de la montaña, que al final pare un ratón:

Hay que admitir, sin embargo, que el documento contiene elementos válidos para una estrategia de reactivación durante los próximos dos o tres años. Pero a un Plan de la Nación debería exigírsele un horizonte más amplio y un análisis causal más sólido, sobre todo cuando no hace falta ser un genio para intuir que la crisis económica tiene raíces muy profundas en el sistema de dominación.

Emitiríamos quizás un juicio más esperanzador, si al menos existieran indicios de que los aspectos socialmente positivos contenidos en el Plan tuvieran oportunidad de materializarse. Al plantear este interrogante volvemos a la dimensión política del Plan. El escepticismo se basa, precisamente, en la observación del primer año de gobierno. A simple vista, parecería que las fuerzas empresariales tradicionales están logrando imponer su primacía. Baste analizar la política de precios, el comportamiento de la Comisión de Costos, Precios y Salarios o el tratamiento preferencial de la deuda externa privada. Dávivas para comparar una "confianza", que al igual que la virginidad no se entrega antes del "sí" total y definitivo. De continuar la misma tendencia, el VII Plan sería otro ejemplar más de biblioteca.

