

La estrategia económica de la COPRE

M. Ignacio Purroy

Disentir de la COPRE es casi pecado mortal. Sus tesis de reforma política le han otorgado una aureola progresista, que parece extenderse al resto de las áreas sobre las que se ha pronunciado. Cuando hace poco un político de izquierda se atrevió a calificar de "peligrosamente reaccionarias" sus tesis económicas, gente dentro y fuera de la comisión respondió indignada. Pero lo cierto es que el ataque les obligó a enfatizar ciertos aspectos sociales, que en las primeras fases del trabajo hace dos o tres años estuvieron tan desacreditados. Lo de moda era entonces arremeter contra el "populismo" y exaltar las virtudes de la competitividad, las ventajas comparativas y las fuerzas del mercado.

No es tarea fácil extraer ideas claras de la variopinta mezcla de aportes de los economistas contratados por la comisión para hacer los estudios sectoriales. Menos mal que para aliviarnos el trabajo el coordinador del equipo económico, Ger-ver Torres, ha redactado un informe-resumen (1), del cual haremos una condensación en pocas líneas. Justo es reconocer que este documento elude más de un exabrupto de algunos de los trabajos parciales previos, e incorpora algunas dimensiones importantes al principio soslayadas por la comisión.

En pocas palabras: ¿qué propone la COPRE en materia económica? Su diseño de una nueva estrategia económica contempla tres líneas de acción generales:

- 1) Reestructuración de la economía de acuerdo al principio de las ventajas comparativas.
- 2) Redefinición del papel del Estado en la economía.
- 3) Articulación de las políticas económica y social.

Como complemento facilitador del proceso se plantea la subordinación del servicio de la deuda externa a la necesidad de financiar el crecimiento.

REESTRUCTURACION ECONOMICA Y VENTAJAS COMPARATIVAS.

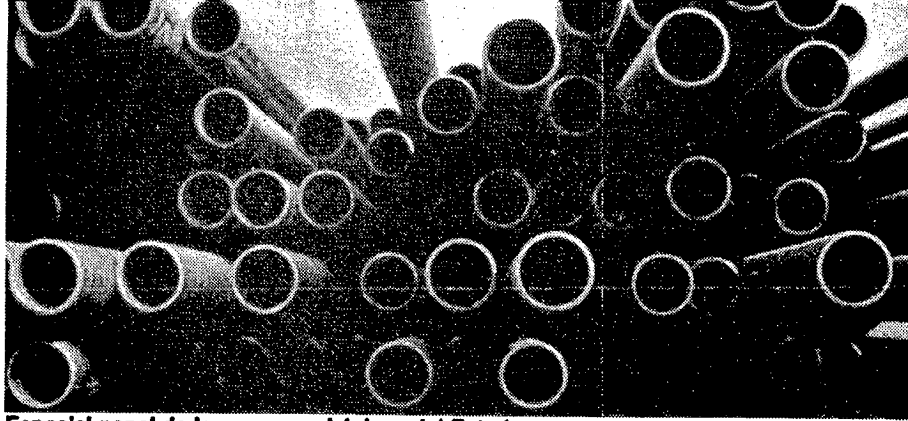
El objetivo central de la estrategia es el paso de una economía basada exclusivamente en la sustitución de importaciones para el mercado interno hacia otra en la que la actividad exportadora no petrolera ocupe un rol primordial. Se asemeja la primera vista este planteamiento al postulado neoliberal o "fondomonetarista" de la apertura externa y "crecimiento hacia afuera". El documento de la COPRE puntualiza, sin embargo, que no se pretende abandonar la sustitución de importaciones o el mercado interno, sino evitar la vieja política de protección indiscriminada a la sustitución. Sólo deberán apoyarse aque-

llas sustituciones de importación, que en el saldo final representan un ahorro de divisas para el país. Pueden suceder casos en los que producir internamente algún bien importado no le convenga al país.

La otra cara de la moneda de la reestructuración es promover un ambiente de exportaciones. Pero aquí debe aplicarse también el principio de las ventajas comparativas, que obliga a acometer sólo aquellas actividades en las que el país puede alcanzar en un plazo razonable costos y calidades comparables con los niveles internacionales. Exportar en base únicamente a subsidios cambiarios o fiscales no es la solución. El problema espinoso reside en establecer los mecanismos y las instancias, que hagan posible/determinar qué sectores o industrias tienen o están en capacidad de desarrollar ventajas comparativas. La fórmula que el documento plantea rechaza tanto la competencia exclusiva del Estado para otorgar el certificado de "sector ventajoso", como el extremo liberal de dejar que los sectores competitivos florezcan al impulso de las fuerzas del mercado. La solución se ubica en lograr formas concertación entre el Estado y el sector privado para detectar y desarrollar las actividades con ventajas internacionales.

LOS MOTORES DEL CRECIMIENTO

El documento selecciona tres sectores especialmente dinámicos: las industrias de bienes transables, la agricultura y el turismo. En cuanto a las industrias, el acento se coloca sobre aquellas productoras de bienes susceptibles de ser importados o exportados (los llamados "bienes transables"). Se considera que estos sectores fueron víctimas en el pasado de un esquema industrial anti-exportador y favorecedor de las dependencias de insumos importados. Con la nueva paridad del bolívar se abren amplias perspectivas de expansión de estos rubros, aparte de que la situación precaria de la balanza de pagos



Especial papel de las empresas básicas del Estado

obligará inexorablemente a ahorrar y generar nuevas divisas. Especial papel deben jugar las empresas básicas del Estado por dos razones. Primero porque gozan de ventajas comparativas "naturales" para acceder a los mercados de exportación. Y segundo porque suministran insumos básicos al resto de las industrias nacionales, que permitirán a éstas desarrollarse en la línea de sustitución de importaciones y generación de exportaciones no tradicionales.

Respecto a la agricultura, la estrategia apunta hacia la integración de la cadena agro-alimentaria desde la producción en el campo hasta los últimos eslabones de la industria de alimentos. Se insiste en mejorar la productividad agrícola como vía de crecimiento, abandonando el recurso tradicional de subsidios o aumentos de precios.

El turismo ofrece también buenas perspectivas de desarrollo, ya que la naturaleza le ha dotado al país de evidentes ventajas. Cuando se habla de turismo no debe pensarse únicamente en el de origen extranjero, porque también en el turismo interno masivo existen grandes potencialidades de desarrollo.

UN NUEVO PAPEL DEL ESTADO

Al igual que en los planteamientos neoliberales, la COPRE otorga al problema del Estado una importancia central. Pero, a diferencia de esos planteamientos, la comisión insiste en que el problema no es la intervención en sí del Estado ni la dimensión alcanzada, sino las formas y los ámbitos de su intervención. ¿Cómo debería ser esa intervención?:

* **Más selectiva y estratégica:** el Estado no debe inmiscuirse en cuanta nimiedad suceda, sino concentrarse en formular estrategias, políticas y lineamientos generales. Para ello necesitará moder-

nizar sus sistemas de gestión y elevar la capacidad de sus cuadros técnicos.

* **Más clara y estable:** debe dotar al quehacer económico de una normativa legal clara y permanente. Debe restituir las garantías económicas constitucionales para acabar con el estilo "decretista" y discrecional de intervención.

* **Más cónsona con los principios del mercado:** la nueva estrategia requerirá de un Estado fuerte, pero al mismo tiempo estimulador de una vigorosa economía privada de mercado.

* **Más democrática:** un objetivo central deberá ser la promoción de la competencia y el combate de los monopolios. Asociada a este objetivo se plantea la democratización de la propiedad, facilitando la entrada de más empresarios y una mejor distribución del capital.

* **Más descentralizado:** se debe revertir el proceso de concentración geográfica en la región capital y concentración administrativa en pocos ministerios centrales.

LA ARTICULACION DE LAS POLITICAS ECONOMICA Y SOCIAL.

El tercer pilar de la estrategia consiste en garantizar la conexión y congruencia entre la política económica y la política social. Se está consciente de que ciertas políticas económicas pueden tener efectos adversos sobre algunos sectores de la población, lo cual ameritará medidas sociales compensatorias. Debe emprenderse adicionalmente un ataque frontal a la pobreza crítica, enfatizando los esfuerzos de capacitación de las personas para facilitarles su incorporación al proceso productivo.

El documento apunta pasajeramente hacia la dinámica beneficiosa que una mejor distribución del ingreso pueda de-

scadenar sobre el mercado interno, el empleo, la producción y la productividad, ya que la política social elevará la calidad de los recursos humanos y por ende hará más eficiente el aparato productivo. Precisamente este aspecto de los recursos humanos tendrá una importancia decisiva en una estrategia de aprovechamiento de las ventajas comparativas. La educación, por ejemplo, es una inversión altamente rentable en formación de capital humano. En general, este efecto productivo es atribuible a todo el gasto social.

LO BUENO DE LA COPRE

Estas son (en formas abusivamente comprimida, lo reconocemos) las tesis de la COPRE en materia de estrategia económica. Justo es reconocer que contienen planteamientos valiosos y que la comisión ha efectuado a lo largo de sus tres o cuatro años de trabajo un interesante proceso autocrítico. En un comienzo, las tesis aperturistas y liberales parecieron encontrar amplio eco. La panacea del crecimiento hacia afuera por la vía de las exportaciones, el desprecio del mercado interno, la cruzada contra el Estado interventor, la confesión de fe a favor del libre mercado y la omisión de lo social hacían difícil diferenciar la posición de la comisión frente a esquemas provenientes de la derecha empresarial "inteligente" o de los organismos financieros internacionales.

Sin embargo el mismo proceso de análisis de la realidad interna venezolana y de las experiencias internacionales obligó a abandonar ciertos esquemas simplistas. El estudio más a fondo, por ejemplo, de los casos exitosos de países como Japón, Corea, Taiwán, etc., demostró que el crecimiento hacia afuera no se sustentó en esquemas puros de libre mercado, ni en Estados liberales. Por otra parte, la euforia con que se visualizaron inicialmente las perspectivas de las exportaciones no tradicionales en Venezuela cedió paso a una apreciación mucho más realista y más respetuosa de la necesidad de fortalecer la competitividad de la economía interna.

La COPRE parte de la premisa correcta de que Venezuela no puede crecer si no resuelve el problema de la escasez de divisas. Como el petróleo ya no puede seguir sustentado un patrón de crecimiento despilfarrador de divisas, le corresponde

al resto de la economía no petrolera mejorar su balanza comercial con el exterior. Ello implica transitar simultáneamente las dos vías del ahorro de divisas para importaciones y de la generación de más divisas a través de nuevas exportaciones, que permitan financiar las compras en el exterior necesarias para seguir creciendo. En consecuencia, la exportación se plantea como una condición "sine que non" para el crecimiento.

Es fundamentalmente sano el enfoque de las ventajas comparativas como criterio para seleccionar los sectores dignos de apoyo. Fomentar exportaciones a punta de devaluaciones y subsidios tiene un costo social muy alto, aparte de que no pasa de ser una solución cortoplacista. Proteger la sustitución de importaciones de forma indiscriminada sin exigir al productor interno competitividad en un plazo razonable conduce al viejo tipo de industrialización ineficiente y costosa en términos de divisas.

Sobre el tema del rol del Estado consideramos también acertado el enfoque de no quedarse en la discusión estéril entre intervencionistas y no intervencionistas, ni tampoco proponer el desmantelamiento del sector industrial básico en manos del Estado. En ninguno de los países de crecimiento exitoso hubiera sido pensable el proceso sin un Estado vigoroso y activo. No importa cuántas empresas tenga el Estado, ni cuál sea el peso del sector público en la economía. El problema radica, efectivamente, en lo torpe o inteligente que sea la intervención. Y nadie pone ya en duda que el Estado Venezolano ha tenido, sobre todo en los últimos lustros, un estilo francamente torpe y entrador del crecimiento. La COPRE ha efectuado un buen trabajo en demostrar y crear conciencia pública sobre este problema.

Otro falso dilema en el que evita caer el documento final de la COPRE es el planteado entre el gasto público "social" y el gasto de inversión. El problema del gasto público no es su distribución, sino su eficiencia. Ya no se trata ni siquiera de cuestionar la orientación populista-distributiva de las últimas décadas, porque inclusive esta tarea la ha venido acometiendo el Estado cada vez peor. Los recursos destinados a los gastos "sociales" han sido cuantiosos, pero su eficiencia social ha sido muy baja.

LO QUE NO DICE LA COPRE

Pero, a pesar de todo lo bueno, después de revisar las tesis de la comisión en materia económica, queda la sensación de que los asuntos verdaderamente cruciales han sido soslayados. Releyendo los Planes de la Nación, desde el Cuarto hasta el Séptimo, surge la incómoda sensación de haber escuchado las mismas cosas antes. Recordamos las certeras críticas del Cuarto Plan (1970-1974) al esquema de sustitución de importaciones y su "pladoyer" a favor de la apertura a las exportaciones; la estrategia de industrialización básica del Quinto Plan (1974-1978); la primacía de lo social en el Sexto Plan (1981-1985); o los planteamientos de reforma del Estado del Séptimo Plan (1984-1989) y su entusiasmo por la apertura externa. Pero siempre hay ciertos problemas ausentes. Angustia pensar que dentro de diez años tengamos que escuchar los mismos diagnósticos y similares proposiciones.

Insistimos una vez más: el problema del desarrollo económico venezolano es esencialmente social. Aspectos tales como el mercado petrolero, la política fiscal, las tasas de cambio, las exportaciones, etc. son variables económicas importantes, pero nunca explicarán por qué la economía venezolana no ha logrado un crecimiento sostenido capaz de mejorar sustancialmente el nivel de vida de la población. Aun en el caso de que esas variables evolucionen favorablemente en el futuro, ello permitirá a lo sumo bonanzas temporales, pero no garantizará salir del subdesarrollo.

Hay que insistir en el problema de la distribución del ingreso como pieza clave explicativa de la desaceleración del crecimiento. El fortalecimiento del mercado interno a través de una política de ingresos agresiva debe ser el elemento central de cualquier estrategia de crecimiento. Ampliar el mercado interno a través de la distribución del ingreso no es meramente una cuestión de justicia social, sino una "conditio sine qua non" del desarrollo económico. Como primera razón de ello se puede aducir el escepticismo respecto al potencial exportador de Venezuela, como el único sustento del crecimiento sostenido de la economía. Pero es que aun cuando se le concedan a las exportaciones mayores posibilidades, no vemos de qué

forma pueda un país exportar sostenidamente sin una base interna sólida, a no ser que nos convirtamos en una sola gran zona franca. Hay consenso acerca de que no se puede exportar sostenidamente, si no es sobre la base de la productividad y competitividad. Y ambas condiciones dependen de la calidad y competitividad de los insumos internos, de la calidad de los servicios públicos, de la capacitación y destreza tecnológica de la mano de obra, de escalas de producción adecuadas, del proceso de aprendizaje a través de aumentos de la producción, etc., etc.. Todo esto es impensable si no existe una economía interna amplia, sólida y vigorosa, y no existe un recurso humano suficientemente capacitado, alimentado y sano. De hecho, no conocemos ningún país exitoso en la exportación que no tenga una economía interna sólida y sustentada en la equidad social.

NO HAY CRECIMIENTO SIN EQUIDAD

Precisamente en estos días vino a Caracas el técnico de la CEPAL Fernando Fanjzylber a presentar una ponencia en un seminario sobre estrategia industrial (2), donde plantea la interesante tesis de que la explicación de los casos "exitosos" de desarrollo creciente (Corea, Yugoslavia, España, etc.) reside en la concatenación siguiente: **equidad, austeridad, crecimiento y competitividad**. Si falta algunos de estos elementos, el desarrollo se torna espasmódico y termina estancándose. Más aún, entre ellos existe una relación de "causalidad virtuosa", es decir, cada uno potencia a los demás: por ejemplo, la equidad (entendida como una distribución del ingreso satisfactoria) facilita la austeridad (disminución del consumo suntuario de las élites), aumenta la competitividad (mejora la calidad del recurso humano) y, en consecuencia, impulsa el crecimiento. El crecimiento, a su vez, aumenta el ingreso a repartir y permite aumentar la productividad-competitividad. Empíricamente puede demostrarse que las economías más inequitativas son las de menor crecimiento económico.

Comparando los países latinoamericanos con los países que han logrado salir del subdesarrollo en las pasadas tres décadas, se constata en estos últimos un grado de equidad social significativamente

más alto, asociado a un nivel de competitividad y dinamismo del sector industrial también muy superior. Son países que han cuidado su población, haciéndola participar de los frutos del progreso técnico, garantizándole condiciones de vida decentes, esmerando los esfuerzos en educación y capacitación del recurso humano. Es un craso error pensar que se puedan hoy lograr ventajas comparativas a base de una mano de obra barata. La batalla de la competitividad se libra en el terreno de la tecnología y del conocimiento, es decir, en el terreno del recurso humano. Mal puede pretender un país con casi la mitad de su población en estado de pobreza crítica salir bien parado de esas batallas.

LA COMPETITIVIDAD DE LA SOCIEDAD ES LO IMPORTANTE

A partir de la crisis económica mundial de los 70, todos los países, desarrollados y no desarrollados, persiguen el objetivo central de la competitividad internacional. La diferencia entre los desarrollados y los subdesarrollados consiste en que los primeros asocian competitividad con una elevación paralela del nivel de vida de la población, mientras que los segundos han pretendido alcanzar la competitividad exportadora a base de deprimir los niveles salariales, disminuir el gasto social, el gasto en educación e investigación, y contraer la demanda interna. Aun cuando en el corto plazo se haya podido mejorar la balanza de pagos, en términos estrictos y a largo plazo la posición competitiva de los países latinoame-

No hay crecimiento sin equidad



ricanos ha empeorado a causa del deterioro de su población, y de la acentuación de la desarticulación social. Las desigualdades de ingreso han aumentado, el consumo suntuario de las élites se ha incrementado y la brecha tecnológica se ha acentuado. La clave del desarrollo, que es la absorción de progreso técnico, es ahora más difícil que antes.

Es la ausencia de estos planteamientos centrales lo que criticamos en las tesis de la COPRE. Mientras ellos no se aborden realísimamente, cualquier estrategia económica girará en el vacío. LA COPRE cae en el error conceptual básico de que la competitividad de una economía la hacen las empresas individuales con su capacidad de reducir costos y mejorar calidades. Frente a esta visión microeconómica del problema es de vital importancia contraponer el principio de que una competitividad capaz de sustentar el crecimiento sostenido de una economía, debe emanar de la estructura social productiva como un todo. Todo el sistema productivo debe estar impregnado por la máxima de la competitividad: debe existir eficiencia a lo largo de todas las cadenas productivas, la infraestructura física, las comunicaciones y los servicios públicos deben funcionar, el sistema educativo debe adecuarse a los retos tecnológicos, deben existir actitudes culturales positivas hacia el trabajo y el logro, la fuerza laboral debe tener condiciones de vida decentes, el sistema social debe estar mínimamente articulado y cohesionado... La lista de condicionamientos puede alargarse, pero todos conducen a reforzar el concepto de que la competitividad emana antes del sistema

social que de las empresas individuales.

ALGUNAS IMPLICACIONES CONCRETAS

En cuanto a las implicaciones de política del enfoque social aquí planteado, la COPRE menciona algunas importantes, como por ejemplo la democratización del capital y la reivindicación del gasto social. Pero más allá de ciertas frases de rigor, el enfoque social no es la médula constitutiva de sus planteamientos estratégicos. De ser así, hubiera incorporado proposiciones de mayor eficacia redistributiva, tales como:

- * Dotar de eficiencia al sistema de recaudación tributaria.

- * Forzar por vía impositiva y legal a los sectores de altos ingresos a adoptar estilos más austeros de consumo.

- * Establecer mecanismos eficaces para obligarle al capital a compartir con la fuerza de trabajo los frutos de los incrementos de productividad.

- * Reorientar el gasto público hacia formas de consumo social, que eleve la calidad de vida de la población (educación, recreación, vivienda...). Priorizar sin ambigüedad la inversión en el recurso humano.

- * Crear mecanismos de sanción drásticos y eficaces contra la malversación de los recursos públicos; romper a través de la participación popular democrática la coraza de complicidad protectora que los partidos tienden sobre la corrupción y el desvío clientelista de los recursos públicos.

En conclusión, los planteamientos de la COPRE no abordan el problema medular del desarrollo económico, que es el problema de la equidad social. Su flanco débil no está tanto en lo que dice, sino en lo que deja de decir. Lo que dice, suena muy sugerente e innovador y lo podríamos suscribir casi sin objeciones. Pero mientras esos planteamientos no se enmarquen dentro del ataque frontal al problema de la equidad, correrán el mismo destino de tantos documentos brillantes.

(1) Gerver Torres (COPRE): "Lineamientos generales de una nueva estrategia económica para Venezuela", Diciembre 1987.

(2) Fernando Fajnzylber: "Restauración productiva, competitividad e incorporación de progreso técnico", Mimeografiado, Caracas, Marzo 1988