

EL IX PLAN DE LA NACIÓN Y LA ECONOMÍA

Nuestros gobiernos democráticos siempre han tratado de quedar bien con todo el mundo. De esta lógica no pueden escaparse los Planes de la Nación, documentos que obligatoriamente tiene que entregar el ejecutivo de turno, al comienzo de su quinquenio de gobierno. Este IX Plan pareciera no escaparse a esta lógica, de hecho, pareciera un agrupamiento de propuestas de distintos sectores, colocadas juntas en un mismo documento. Creemos por esto se ha llamado al trabajo "Documentos del IX Plan de la Nación".

"Documentos del IX Plan de la Nación" es un extenso documento que contiene desde la política macroeconómica, hasta ordenamiento territorial. En este orden de ideas, analizaremos sólo lo referente a la política económica del mismo. Dejaremos de analizar, por tanto, lo referente a la política social, política educativa y ordenamiento territorial (capítulos IV, V y VI de la tercera parte, respectivamente). Serán los expertos en estos tópicos los encargados de evaluar lo allí planteado. Además, en lo referente a la Reforma del Estado (capítulo VII de la tercera parte), se tocan temas sobre participación política y sobre las Fuerzas Armadas, que tampoco analizaremos.

Otra característica general es que la metodología no es la misma a lo largo del documento. Pareciera que originalmente se tenía planteado esquematizar al final de cada sección cuáles serían las políticas adoptadas por el gobierno a lo largo del quinquenio en unos cuadros llamados "Acciones del Quinquenio" o "Compromisos del Quinquenio". Sin embargo nos encontramos que a veces aparecen medidas fuera de dichos cuadros, o hay secciones sin esos cuadros, etc. Esto no nos deja en claro cuáles serán las acciones a tomar, cuáles serán propuestas, etc. En este análisis, las estudiaremos todas.

También encontramos que son pocas las medidas de política realmente propuestas; lo que encontramos son muchos compromisos generales —se promoverá, se incentivará, etc.— que no deja en claro a través de qué medios se harán esas propuestas, y por lo tanto es muy difícil de evaluar. De hecho, esta característica, junto con el bajo nivel de cifras que hay en el Plan, hace ver el bajo nivel de compromiso que él lleva. Un Plan de la Nación no puede especificar a qué precios se venderán los tomates al final del quinquenio, pero sí debe presentar unas cifras gruesas en cuanto a los objetivos que se quieren lograr. Así, en la parte de los resultados macroeconómicos, las cifras se dan "sueltas" y no permiten verificar la consistencia de las mismas.

Sin embargo, no podemos dejar de

mencionar una característica positiva, y es la noción que el ejecutivo de turno no debe pensar solo en los cinco años en que será gobierno, sino que debe pensar en el largo plazo. Este Plan hace un intento por visualizar la economía más allá de 1998.

LOS DIAGNOSTICOS

El Plan comienza haciendo algunos diagnósticos sobre la crisis. Lo primero que se observa es que el tipo de cambio se ha convertido en un tema tabú para el actual gobierno. Cuando se analizan las formas de distribución de la renta, sólo se menciona el gasto público y el bajo nivel impositivo, sin mencionar el bajo tipo de cambio del que disfrutó el sector no petrolero. Durante años, el bajo precio de la divisa permitió al sector no petrolero obtener productos importados a bajos precios. Así, tenemos que hoy en día la producción nacional tiene un amplio componente de importaciones (bienes de capital, bienes intermedios, etc.).

De hecho, la política de importación de alimentos, para cubrir las deficiencias de la producción nacional (mencionada en el Plan) es justificación y consecuencia del bajo tipo de cambio. Por un lado, se justificaba mantener el bajo tipo de cambio, para no encarecer los productos de la cesta alimentaria, dado su alto contenido de importaciones (de hecho, cuando hay que devaluar, se establece el sistema de cambios diferenciales, que mantenía un tipo de cambio bajo para estos rubros). Pero por el otro lado, este bajo tipo de cambio desestimulaba la producción nacional.

Otro punto importante, es el amplio sesgo hacia las medidas adoptadas en 1989. Sin dudas, el programa de ajustes de 1989 fue un programa incompleto en muchas áreas. Pero no toda la responsabilidad se puede descargar en el Ejecutivo, tal y como lo hacen los redactores de este IX Plan. Hay que reconocer que muchas leyes permanecieron en el seno del Congreso, esperando ser aprobadas. Así, el equilibrio fiscal no se puede lograr sin la aprobación del IVA (del cual el gobierno actual disfruta con el nuevo nombre de Impuesto General a las Ven-

Osmel Manzano

tas), con la ley de Impuesto sobre la Renta que aprobó el Congreso en el 90 (que hoy el gobierno reformó aprovechando la Ley Habilitante, y que aspira volver a reformar) y con la negativa del Congreso a acelerar el proceso de privatizaciones (donde el Gobierno actual ha obtenido hasta la gracia de comenzar a privatizar la CVG). Además, la supervisión del sistema bancario era imposible, sin la aprobación del paquete de leyes sobre el sistema financiero, que no fue aprobada por el Congreso sino hasta 1993, para entrar en vigencia el 1 de enero de 1994, cuando la crisis era inminente.

Definitivamente, el programa de ajustes del 89 fue incompleto en cuanto a medidas de política social, incompleto en cuanto a políticas de atracción de inversiones de largo plazo (quizás se pudieron establecer medidas de política sectorial), se cayó en la tentación de crecer sobre la base del gasto público, etc. Pero no podemos descansar en él toda la responsabilidad de la crisis.

Otro diagnóstico presentado, es la situación social, diagnóstico alarmante, pero cierto.

En cuanto al análisis de la crisis financiera y la situación de 1994, hay que tener mucho cuidado. No necesariamente las tasas de interés generadas por el programa de ajustes motivaron a los bancos a canalizar sus recursos hacia actividades especulativas. De hecho, a partir del 89, gran parte del excedente de los depósitos sobre las colocaciones fue cubierto con medidas de encaje y una gran inversión en valores públicos (Bonos Cero-Cupón y Letras del Tesoro). El problema de la desintervención, es decir, el uso de los depósitos del público para inversiones propias y no para préstamos, es un problema de más vieja data. Además, se olvida que la cartera de préstamos de la banca es un reflejo de la economía. En la medida en que la crisis económica se ha acentuado, esta cartera se hace más insolvente. Por otro lado, se critica que la banca privada no atendiera la demanda de crédito de los sectores productivos y se dedicara a inversiones a corto plazo y más

rentables; pero debemos recordar que el respaldo de los depósitos del público está en las operaciones de la banca; así, en la medida en que la incertidumbre sea mayor y que haya expectativas de retiros por parte de los ahorristas en el corto plazo, este tipo de inversiones son perfectamente razonables, mientras no sean de alto riesgo.

Luego, del conjunto de diagnósticos presentados surge un conjunto de puntos de partida. En general, el objetivo es la búsqueda de la inserción de Venezuela en las tendencias de globalización. Esta propuesta es la correcta, en el sentido de que hacia allá marcha el mundo y de no insertarnos quedaremos aislados. En este sentido se habla de aprovechar la posición geográfica del país. Además se habla de los sectores en los que se centrará la política de desarrollo: minería, explotación forestal, turismo, petroquímica y energía, además de abrir espacios tradicionalmente reservados para el Estado, como lo son el petróleo y las empresas básicas de Guayana. Además se hace hincapié en el mejoramiento de la infraestructura, de los servicios y de los recursos humanos. Se hace una mención especial a la estabilidad del sistema político. Todo esto se desarrollará más a fondo a lo largo del Plan.

LINEAMIENTOS DEL PLAN

El plan entonces, tendrá cinco líneas básicas de acción:

- La inserción del país en las tendencias mundiales.
- La transformación del aparato productivo, garantizando la equidad.
- El proyecto de solidaridad social.
- La transformación de la educación.
- La reforma del Estado.

LAS PROPUESTAS

La inserción de Venezuela en las tendencias mundiales

En general se hace un énfasis en la orientación de Venezuela hacia los mercados internacionales. En este sentido, es positiva la agrupación de esfuerzos alrededor de esta estrategia, más que dejar

que las cosas pasen y muy en particular la orientación de la política exterior hacia esos objetivos. Hasta ahora nuestra diplomacia ha estado separada de objetivos económicos y es necesario involucrarla y hacerla más agresiva en términos de negociación. Es positivo también que se mencione la necesidad de adecuar la normativa nacional a los convenios internacionales firmados por el país.

Hay que destacar la mención de cuál va a ser nuestra posición dentro del seno de la OPEP, la de defensa de precios moderados pero estables. Habrá que ver si estará de acuerdo con la de nuestros socios, en particular la de los países árabes, que últimamente parecieran estar más a favor de una política de defensa del mercado, más que de la defensa de los precios.

Por último, se habla de aprovechar los pactos regionales de los cuales Venezuela es signatario, e intensificar las relaciones comerciales con nuestros vecinos. Hay que recordar que Venezuela es miembro de numerosos acuerdos comerciales, los cuales no han sido aprovechados debidamente.

Política macroeconómica

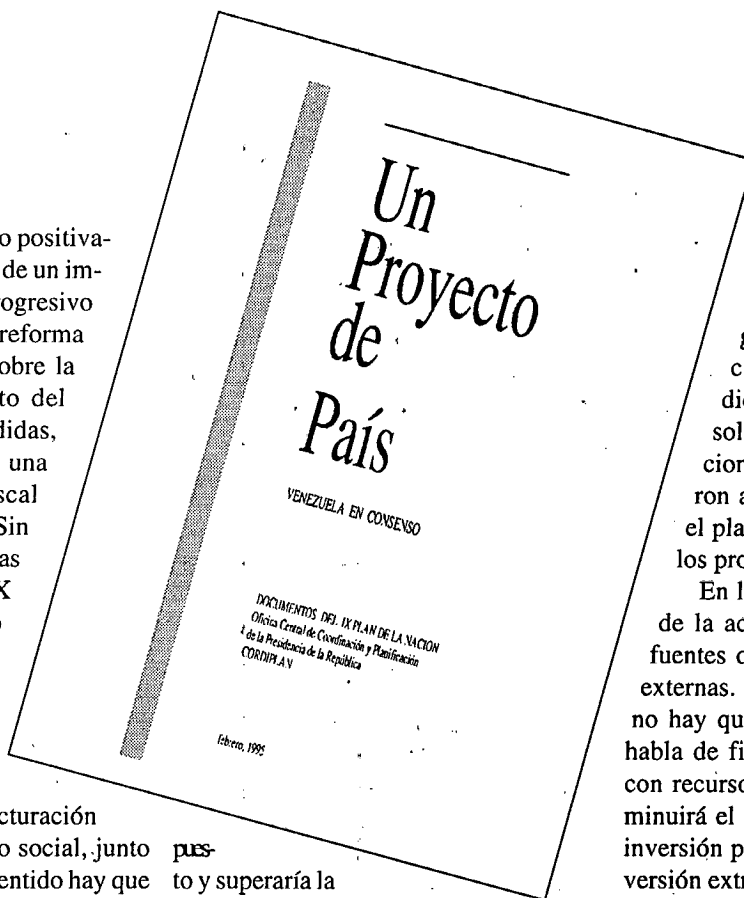
En este campo, nos volvemos a tropezar con que son pocas las políticas definidas, y por tanto es muy difícil pronunciarse a favor o en contra. En lo referente a la materia fiscal, además de asumir el rol armonizador y el rol de administrador eficiente, se habla de asumir el rol de orientación estratégica. Es importante que se asuma que el Estado va a limitar su producción directa, pero creará las condiciones necesarias para estimular al sector privado. Aquí hay que tener mucho cuidado con los mecanismos que se usen, en particular porque más adelante en el Plan se habla de incentivos fiscales. Este tipo de políticas, la mayoría de las veces, lo que genera son distorsiones y estructuras poco productivas; por eso habrá que esperar una mayor definición de los instrumentos que se vayan a usar.

Se plantea un aumento en la tributación no petrolera. Este es un sentido que

este gobierno ha transitado positivamente: el establecimiento de un impuesto indirecto con un progresivo aumento de las tasas, la reforma de la Ley de Impuesto sobre la Renta, el establecimiento del SENIAT, entre otras medidas, han sentado las bases de una verdadera revolución fiscal por el lado del ingreso. Sin embargo, aún faltan medidas sobre las que, aunque el IX Plan las menciona (como el aumento de la gasolina), pareciera haber poco convencimiento dentro del gobierno.

Desde el lado del gasto, se plantea una reestructuración del gasto, dirigiéndose a lo social, junto con la austeridad. En este sentido hay que destacar la alocución del Presidente al Congreso, donde pareciera evidenciarse la firme voluntad de reducir gastos; todo con el fin de lograr el ansiado equilibrio fiscal. Es positiva la mención de la transferencia de gastos a las gobernaciones y municipios: desde el comienzo de la descentralización, ha comenzado a operar una lógica perversa donde las entidades regionales están tomando una quinta parte del presupuesto, pero sin que ellas asuman las responsabilidades de los gastos; por eso está muy bien este objetivo. También es positiva la reformulación de la Ley del Fondo de Descentralización, en el sentido de que disminuye los gastos de Estado, al permitir cancelar los pasivos laborales con los fondos del mismo.

Otros elementos positivos son: el planteamiento de la creación del Fondo de Estabilización Fiscal, idea ya ensayada en el pasado, pero abandonada por la falta de disciplina fiscal; la instrumentación del SIGECOF (Sistema de Gestión y Control de las Finanzas Públicas), que dará mayor control sobre los gastos; y, por último, la creación de la Comisión Evaluadora del Presupuesto Fiscal. Sobre todo este último punto sería de gran importancia, dado que establecería una metodología de elaboración del presu-



puesto y superaría la forma desordenada como se ha hecho en los últimos años.

En materia de deuda pública, vale la pena hacer unas observaciones. Hoy en día, el presupuesto fiscal atraviesa por una enorme rigidez, producto del gran monto destinado al servicio de deuda. Sin embargo, no por eso vamos a entrar en una lógica anti-deuda: el Plan plantea una serie de medidas para restringir el endeudamiento, que en el futuro podrían introducir rigideces a lo hora de endeudarse. No toda deuda es mala, y, si se fijan restricciones, deberían referirse a la capacidad de la economía de absorberla y a la capacidad del Estado para pagarla. Sin embargo, es positivo el esfuerzo planteado para reducir deuda.

El punto de la deuda nos trae a colación un problema de este IX Plan, y es la falta de una secuencia de las medidas en el tiempo, lo cual es importante a la hora de lograr un mayor impacto con la medida. En el caso de la deuda, no está clara la secuencia en la que se van a hacer las operaciones descritas. Pero no sólo es allí, sobre lo fiscal; se dice que sólo se aumentará la presión tributaria, una vez que la economía comience a crecer; pero para crecer hay que estabilizar y para estabilizar hay que equilibrar el presu-

puesto. Además, el no establecimiento de períodos de tiempo como plazo le quita al gobierno la presión para solucionar los problemas; así, se dice que el mercado cambiario solo será reabierto una vez solucionados los problemas que llevaron a su cierre, pero no establece el plazo en el cual se solucionarían los problemas.

En lo referente al financiamiento de la acumulación, se habla de dos fuentes de financiamiento, internas y externas. Con respecto al ahorro interno hay que hacer una observación: se habla de financiar la inversión pública con recursos internos; esta medida disminuirá el ahorro interno dedicado a la inversión privada. Con respecto a la inversión extranjera, se busca aumentar su monto. Aquí hay que hacer una observación: a raíz de la experiencia mexicana, existe cierto miedo a los capitales de inversión a corto plazo; así, se habla de regular la inversión extranjera. Esto es bien delicado, porque es difícil tratar de establecer un mecanismo de regulación de inversiones extranjeras, que pueda discriminar entre inversiones de corto plazo (dedicadas a la adquisición de activos financieros) e inversiones de largo plazo. Por último se apunta a la reestructuración del mercado de capitales.

En cuanto a las medidas anunciadas en lo referente a la reestructuración de Fogade, es positiva la creación de una liquidadora de los activos en sus manos, la reducción de la deuda de éste con el BCV y la revisión del sistema. Queda la duda sobre la velocidad con que se hará esto, dado que la velocidad mostrada hasta ahora no ha sido la adecuada.

Otras políticas relacionadas con el ámbito monetario, deberían ser cuidadosamente aplicadas. Por ejemplo, se habla de llegar a inflaciones menores al 1%, y luego liberar; pero esto no será la solución si detrás de las inflaciones del 1% existe inflación represada por aumentos de costos. Es positivo que se persiga usar instrumentos del activo del BCV para

reducir la liquidez, buscando sustituir bonos cero-cupón (o los nuevos TEM) por instrumentos de más largo plazo. Sin embargo, la búsqueda de una armonización entre la política cambiaria y la política monetaria, pareciera contradecirse por las actuaciones de la JAC y las declaraciones de D.F. Maza Zavala. En general, esta parte del plan (sobre la política monetaria) presenta una redacción y manejo de términos que ponen en duda el dominio de los conceptos involucrados (como velocidad de circulación y tasa de interés reales).

Por último, sobre los posibles resultados macroeconómicos, como ya dijimos anteriormente, las cifras no están completas, por lo que es muy difícil verificar sus consistencia. Por ejemplo, no se habla de las importaciones, algunas tasas aparecen como promedio del quinquenio, otras como meta al final. Además sólo se menciona circunstancialmente la inversión en bienes de capital. Sorprende la meta de acumulación de reservas, un crecimiento de casi el 50% en cuatro años, donde la tasa de crecimiento del producto llegaría como máximo al 6% al final del quinquenio: ¿cuáles serán las implicaciones, en términos de liquidez, que están detrás de estas cifras? Por cierto, en esta parte se habla de un equilibrio fiscal para el año de 1997; ¿será esto consistente con las metas de ahorro y acumulación que están en el programa?

Dentro de estos resultados macroeconómicos, se presentan unos objetivos a más largo plazo. En este gráfico se observa el crecimiento de la actividad industrial a un ritmo mayor a los demás sectores del producto interno bruto, pero con una disminución del crecimiento del sector petrolero, por lo que el sector terciario o no transable continuará teniendo un peso importante en la estructura productiva.

Con esto hemos analizado todo lo relacionado con los objetivos de política macroeconómica del IX Plan. De allí en adelante se plantearán algunas políticas sectoriales, que analizaremos brevemente a continuación.

Las políticas sectoriales

La principal estrategia de crecimiento será la promoción de los llamados Grupos Líderes de Actividad. Esta iniciativa se ve muy parecida a los Parques Industriales desarrollados en otros países, iniciativa muy positiva por las economías que se generan de unas empresas en favor de las otras. Sin embargo, el establecimiento de este tipo de programas requiere importantes montos de inversión en infraestructura de apoyo a la producción: transporte, servicio de desechos, energía, agua, telecomunicaciones, etc. Otra cosa es que en el plan se habla mucho de los favores desde las empresas motrices hacia las empresas que comienzan a integrar los grupos. Hay que tener cuidado con estas políticas, porque pueden determinar que las empresas queden dependientes de estos favores o beneficios, por lo que no serían realmente competitivas.

Un segundo eje de acción es lo que podríamos llamar el intento de convertir a Caracas en la "capital de Sur-América". Hoy en día, paradójicamente, esta función la cumple la ciudad de Miami, por lo que es muy natural el buscar que ese papel lo desarrolle una ciudad del continente. Sin embargo, se menciona mucho el otorgamiento de beneficios fiscales e inmobiliarios a las compañías y a sus empleados. Aquí el único riesgo es el de crear una Venezuela dentro de otra, con los peligrosos roces que esto puede te-

ner. Más que estos beneficios, lo más importante es prestar los servicios que se necesitan para el normal funcionamiento de las oficinas de las grandes corporaciones: telecomunicaciones, transporte, hotelería, servicio postal, etc.

En el sector agrícola y de seguridad alimentaria, se hace mucho énfasis en la recuperación de la producción. En este sentido se habla de la Ley de Desarrollo Agrícola y Seguridad Alimentaria; sin embargo, el amplio historial que tiene el país con este tipo de leyes nos hace ver con cautela su aplicación. Es importante el énfasis que se hace en resolver el problema de los canales de comercialización, política donde se ha comenzado con el programa de abastecimiento solidario. Además se habla de invertir en infraestructura agrícola. Pero otra vez, no se mencionan los parámetros con los cuales se determinarán las políticas; así que el peligro de la sobreprotección está latente.

También hay que resaltar el objetivo de estimular el manejo de la información y promover dicha información. Este es quizás uno de los papeles más importantes que debe jugar el Estado, como apoyo al sector privado.

En lo referente a las políticas de estímulo a las exportaciones, se mencionan algunas medidas, que pueden tener problemas en lo referente a los acuerdos comerciales firmados por Venezuela: como el financiamiento competitivo a las exportaciones y los aranceles en función del valor agregado. Pero también se mencionan medidas que favorecen nuestra posición internacional: protección de la propiedad intelectual, sistemas de seguro contra el riesgo político, dar seguridad jurídica (¿con garantías suspendidas?), etc.

Por último mencionamos como positivas las medidas de cooperación entre universidades y empresas, el auspicio de postgrados internacionales, la reestructuración de los gremios empresariales, entre otras medidas. ■

Osmel Manzano es economista, investigador de PDVSA.

