IDEAS PARA LA TRANSICIÓN

HACIA UN MODELO NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL Y ECONOMICO SUSTENTABLE

(BORRADOR PARA LA DISCUSIÓN)

José Ignacio Moreno León, *Rector de la Universidad Metropolitana*

Andrés Stambouli, *Profesor Titular en la Universidad Metropolitana*

La crisis de Venezuela es producto de un proceso de deterioro de más de tres décadas. Las raíces de esta crisis se encuentran en el agotamiento del modelo rentista petrolero que, con su marcado sesgo estatista, ha perdido capacidad de motorizar el desarrollo nacional. Esta situación ha generado un déficit de capital social que se refleja en la inestabilidad política y en la conflictividad social que han colocado en grave peligro la gobernabilidad del país.

Venezuela requiere de un Programa de Transición que debe centrarse en el objetivo de asegurar la gobernabilidad y promover los consensos necesarios para el desarrollo de políticas efectivas y eficientes para la reducción de la pobreza y la exclusión social, con un enfoque de capital social, y para impulsar la reactivación económica, propiciando la inserción ventajosa del país en la economía global, en un marco de competitividad y equidad, que permita el reemplazo progresivo del modelo rentista petrolero, que ha generado una economía poco productiva, creando desempleo y pobreza y propiciando un excesivo intervencionismo estatal y la secuela de vicios de corrupción, populismo y violencia socio política.

Al mismo tiempo, las urgentes y necesarias políticas sociales de consenso deben emprenderse con carácter prioriotario y criterios de inversión y gerencia social, en un esfuerzo compartido del Estado, el sector productivo, la sociedad civil y los beneficiarios de las mismas. Esta nueva estrategia de inversión social debe promover el fortalecimiento de la capacidad de organización de los sectores marginados y del liderazgo de los mismos para su participación activa en la solución de la pobreza y la exclusión social.

INTRODUCCIÓN

Desde hace más de una década, Venezuela presenta severas limitaciones en su desarrollo económico, extensión crónica de la pobreza, improductividad creciente, déficits institucionales, culturales, educativos y tecno-científicos, una pesada deuda externa, contracción agroalimentaria y, especialmente en los últimos años, la extensión de un alto gradode descontento y conflictividad social y política.

En la conflictiva Venezuela de hoy, todos los proyectos, programas e instituciones, están sometidos a presiones de cambio. Si a ello sumamos los cambios en el contexto mundial y regional, es evidente que debemos replantearnos los objetivos, el proyecto nacional y los programas para alcanzarlos.

Venezuela está en crisis económica, social y política. La ineficiencia fiscal, la caída del producto interno bruto, el deterioro de los servicios públicos, la reducción del poder adquisitivo de los salarios, lainflación, el aumento de la pobreza, el drama médico-asistencial yeducativo, la inseguridad, el desempleo y el crecimiento de la economía informal, la pérdida de confianza ciudadana en las instituciones públicas, en fin, el deterioro grave y generalizado de la calidad de vida, obligan a definir un nuevo programa para la recuperación social y económica del país.

El modelo de Estado centralizado rentista, fundamentado en la distribución de la renta petrolera agotó sus posibilidades de generar bienestar colectivo sustentable. Los beneficios de un tiempo se transformaron en privilegios y prerrogativas que ahora son generadores de pobreza, descontento, protestas y conflictos. La relación rentista entre el Estado y la Sociedad colapsó.

Venezuela cambió sus parámetros y el rescate de la confianza en la democracia requiere de la reducción drástica de los desequilibrios sociales y de la pobreza, del enfrentamiento decidido de la decadencia económica y de la reconstrucción de la autoridad, eficacia y legitimidad de las instituciones públicas.

Nos encontramos sumidos en una profunda crisis que solo podemos superar en democracia, con la mente abierta a todas las ideas y sin sectarismos grupales. Las grandes transformaciones morales, institucionales, económicas, sociales y culturales, que Venezuela requiere, sólo podrán lograrse mediante un gran esfuerzo de convencimiento y acción colectivos.

El rescate de la confianza en la democracia requiere de una visión de país para el futuro, un rumbo que permita orientar las esperanzas de los venezolanos, con visión de largo plazo de una Venezuela democrática, desarrollada económicamente y capacitada socialmente. Enfrentar la decadencia económica y social implica comenzar por reconstruir la eficacia y autoridad de nuestras instituciones públicas, para hacer de Venezuela una sociedad con instituciones sólidas y respetables, con trabajos dignos para la seguridad de la familia, con proyectos sociales que ofrezcan educación y salud a la altura de las exigencias actuales y, sobretodo, una sociedad con un sentido de solidaridad y justicia hacia los más necesitados. **El consenso alrededor de nuevos objetivos nacionales es indispensable. Los nuevos desafíos exigen una gran disposición al diálogo, al acuerdo, para que los consensos permitan de una buena vez la definición del proyecto de sociedad que necesitamos.**

Los nuevos desafíos exigen sustituir el lenguaje del caos y la desesperanza por el de la acción constructiva y del optimismo y promover un gran consenso nacional para acometer las profundas reformas de nuestras instituciones democráticas, del aparato productivo y de la prestación de servicios sociales dignos para todos.

IDEAS PARA UN NUEVO PROYECTO SOCIAL

Hoy en día la pobreza en Venezuela afecta a mucho más de la mitad de la población, y de mantenerse la situación, los pobres se enfrentan a riesgos desalentadores. El deterioro de las condiciones de vida de los sectores más vulnerables de la población, del sistema de escuelas públicas y de salud, tiene un efecto altamente perjudicial sobre el ya menguado capital humano de los pobres, lo cual los enquista, a ellos y a sus hijos, en la desesperanza heredada.

El aumento dramático en la extensión y profundización de la pobreza en Venezuela, significa una situación de penuria insoportable para una amplia mayoría de nuestros compatriotas, y está desafiando la paz y la convivencia social y política. La cuantía de la población desasistida, la mala calidad de los servicios prestados y las bajas remuneraciones, revelan un cuadro dramático. La situación requiere de una urgente estrategia nacional de desarrollo social. La crisis social en Venezuela es una crisis de grandes proporciones humanas, de insuficiencia de recursos y de su inadecuada asignación. Los venezolanos pueden y deben aspirar a una mejor calidad de vida.

Las cifras variables que se mencionan habitualmente ubican el porcentaje de familias en situación de pobreza, entre 60% y 80%. Las mismas, en cualquier caso, muestran una dramática realidad: la pobreza se ha extendido, afectando a más personas y se ha vuelto más aguda. Esta extensión y profundización de la pobreza dificulta enormemente las posibilidades del país de alcanzar un nivel adecuado de desarrollo humano, en la medida en que la pobreza no sólo refleja un déficit de ingresos, sino también una falta de acceso a la educación, la salud, la recreación, la seguridad personal y a la participación socio-política, factores todos necesarios para un desarrollo armónico, integral, sustentable y democrático.

El crecimiento económico sustentable, es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo social. La productividad, la distribución del ingreso, la búsqueda de la equidad, la igualdad de oportunidades y el alivio de la penuria de los sectores más vulnerables, son componentes esenciales de la estrategia a seguir.

Durante los primeros quince años de vida democrática, Venezuela adoptó un modelo de desarrollo que logró un elevado crecimiento sin inflación, a la par de un importante desarrollo de obras públicas e infraestructura así como una red eficiente de servicios sociales. El nivel de desarrollo social alcanzado fue cónsono con el del crecimiento económico. La crisis que se desató en la década de los ochenta y el deficiente mantenimiento actualizado de los servicios sociales, creó una situación de deterioro de los mismos que, unido a la agudización del nivel de pobreza por la caída de los salarios reales, produjo un retroceso en los niveles de desarrollo social alcanzados.

La consecuencia fundamental de este proceso, además del deterioro de las condiciones de vida de la población necesitada, fue la cantidad y calidad de los servicios generados por los sistemas tradicionales de educación y salud: los Ministerios de Educación y de Sanidad. La restricción presupuestaria generó un proceso en el cual el gasto en personal se tornó prioritario, seguido por uno que otro programa aislado sin conexión con un plan social general, quedando el restante presupuestario para los insumos necesarios para la operación del sistema social: vendas, medicinas, libros, pupitres, etc.

Este proceso tuvo evidentes consecuencias sobre la eficiencia del sistema y la calidad de los servicios sociales, que persisten hasta la actualidad, y que es necesario e impostergable corregir drásticamente. La primera consecuencia es que los salarios reales en el sector social son presionados a la baja, con lo cual los empleos resultan poco atractivos, y son permanentemente una fuente de conflictos gremiales. En segundo lugar, el material operativo y otros insumos complementarios, cuyos precios aumentan con la inflación, están sujetos a una reducción presupuestaria mayor a la que le correspondería, ya que se asigna un monto menor a los rubros que hoy en día resultan más costosos. Por último, se reducen al mínimo los equipamientos para privilegiar los reclamos del personal, dentro del menguado presupuesto.

La estructura resultante ha favorecido aquellas actividades intensivas en burocracia o que cuentan con poderosos grupos que defienden su participación en el presupuesto: planificación central, atención hospitalaria en lugar de atención básica de salud; universidades a expensas de la educación básica, y así sucesivamente.

LOS AJUSTES ECONÓMICOS Y LA SITUACIÓN SOCIAL

La preocupación de los últimos gobiernos en aliviar las consecuencias sociales de los ajustes económicos, encontró respuesta en el reemplazo de un sistema masivo y bastante ineficaz de subsidios indirectos, por una gama de programas de transferencias directas focalizadas. Este cambio de subsidios indirectos a directos y focalizados fue un avance propicio, ya que los recursos públicos deben destinarse más a alimentar a quienes no pueden hacerlo por sí mismos, que a subsidiar el consumo de bienes de primera necesidad entre los no pobres. Pero la cantidad de recursos transferidos de esta forma es minúsculo con respecto a la pérdida experimentada por los pobres, debido a la caída en los salarios reales y al aumento de los precios de los alimentos.

Ahora debemos mirar a más largo plazo, hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo Social, que, a la par de proteger a los más pobres, promueva el desarrollo y uso de las capacidades de lapoblación en general para que el bienestar sea sustentable en el tiempo.

En este sentido, una Estrategia Nacional de Desarrollo Social debe tener dos objetivos básicos:

- Asegurar la protección de los grupos más vulnerables de la población: madres lactantes, niños menores de seis años y ancianos, y aquellos que sufran caídas fuertes en sus ingresos por evoluciones desfavorables en el mercado de trabajo.

- Promover el desarrollo de capacidades humanas invirtiendo en educación y salud, a partir de criterios novedosos y ambiciosos e impulsar el desarrollo del Capital Social mediante la promoción de los valores éticos, de la responsabilidad social, de la conciencia cívica, de la asociatividad y de la participación democrática.

De ningún modo puede desestimarse la necesidad de proteger a grupos particularmente vulnerables de la población durante los procesos de ajuste de la economía. El alivio de la pobreza es una parte esencial de las políticas sociales, en el sentido de que debemos producir una red de seguridad para proteger a las personas que padecen de los efectos de los mencionados ajustes.

Pero la inserción social de la población venezolana como productora y consumidora en una economía en expansión, requiere del desarrollo de actividades productivas que permitan integrarnos en forma estable en el mercado mundial. El desarrollo de estas actividades productivas exige formar la mano de obra necesaria para estos procesos, y esto a su vez requiere de masivas inversiones en educación, salud y servicios sociales en general, que significarán la única base sólida para una mejor calidad de vida.

Sólo el reconocimiento de que la política social es en sí misma tan económica como la política económica, y viceversa, puede generar un crecimiento social y económico

sustentable. Sólo ese reconocimiento puede llevar al objetivo último de la política de ajuste y reforma estructural de la economía: integrar a los pobres en el desarrollo económico para mejorar sus condiciones sociales.

Sólo en el marco de una economía en crecimiento, con salarios enaumento y servicios sociales mejorados, una gran porción de los pobres logrará escapar de la pobreza. Pero:

- ¿Cómo financiar un sistema universal de seguridad social cuando mas de la mitad de la población se ubica en el sector informal?

- ¿Cómo atender y financiar las necesidades de atención médica de la población que vive en extrema pobreza?

- ¿Cómo educar la fuerza de trabajo necesaria para una economía competitiva, cuando los recursos públicos destinados a educación se dirigen a la educación superior en desmedro dela educación básica, media y técnica?

- ¿Si vamos a evolucionar hacia una base exportadora en bienes industriales intensivos en mano de obra calificada, de dónde saldrán los recursos humanos necesarios?

La respuesta a esas preguntas tiene que expresarse en un nuevo ordenamiento institucional del sistema de prestación de servicios sociales, que permita aumentar la eficiencia de su producción y focalizar más adecuadamente los recursos disponibles.

AGENDA PARA EL DESARROLLO SOCIAL SUSTENTABLE

Una agenda de políticas para una Estrategia Nacional de Desarrollo Social debe partir del reconocimiento de la importancia del sostenimiento de los equilibrios macro-económicos básicos y de precios. Sólo en un marco macroeconómico estable, es posible generar lainversión en capital social y mejor calidad de vida.

El cambio en el sistema presupuestario, desde un sistema basado en derechos burocráticos históricamente adquiridos, hacia un sistema donde las asignaciones presupuestarias estén basadas en servicios requeridos y prestados, es otro paso esencial para garantizar una mayor eficiencia del gasto fiscal.

La descentralización de la responsabilidad y autoridad del Estado hacia los gobiernos regionales y municipales, es un mecanismo que permite poner a los problemas y la capacidad de resolverlos más cerca de la gente.

Sin embargo, es necesario notar que la simple creación de burocracias locales no es el objetivo de este proceso: las burocracias locales pueden ser aún más depredadoras que una burocracia centralizada. Sólo una mayor presencia de la comunidad a través de su participación en el gobierno de las instituciones descentralizadas, y de su contribución al financiamiento de sus acciones, puede garantizar el éxito del proceso de descentralización.

Para financiar las inversiones sociales, deben buscarse fuentes alternativas. Dado que los recursos destinados al área social están mal signados, peor utilizados y finalmente desperdiciados, se impone un mejoramiento de las prácticas gerenciales como

precondición de cualquier expansión de la asignación presupuestaria.

Focalización y cobro de servicios son dos alternativas que ayudan a cerrar la brecha presupuestaria y mejorar la atención en estos servicios. La focalización es útil en cuanto permite asignar los escasos recursos disponibles a los grupos que más lo necesitan. El cobro de los servicios, por su parte, es una medida efectiva en la medida en que permite a los usuarios escoger entre proveedores alternativos de servicios sociales.

Sin embargo, ni la focalización ni el cobro por servicios deben hacernos olvidar el concepto de universalidad, el derecho inalienable de todos los ciudadanos de gozar de un nivel adecuado y aceptable de educación, salud y seguridad social.

La reforma impositiva y el mejoramiento en la eficacia del uso de los recursos son alternativas de financiamiento de la política social que es necesario explorar. De otro modo, las presiones conducirán a una reducción continua del presupuesto destinado a la prestación de servicios sociales.

La reforma del sistema de servicios sociales en Venezuela es también un problema de desarrollo institucional, que debe abarcar tres aspectos fundamentales:

- la definición e instrumentación de una concepción global de la política social,
- el fortalecimiento de la capacidad tecno-gerencial del sistema,
- la descentralización del control y la organización de los servicios sociales para aumentar la participación de la sociedad civil.

PROPUESTA PARA UNA CONCEPCION GLOBAL DE LA POLITICA SOCIAL

El país que aspiramos como objetivo de un consenso nacional de largo plazo, debe construírse sobre la base de políticas que contribuyan eficazmente a la lucha contra la desigualdad, que es una de las trabas fundamentales para lograr un desarrollo sostenido. Por ello no es suficiente promover una estrategia de crecimiento y diversificación, preservando los equilibrios macroeconómicos fundamentales, sino que se requiere, como imperativo ético y de garantía de gobernabilidad de esa estrategia, impulsar políticas sociales integrales, participativas y cogestionadas con la sociedad civil y con alto nivel de eficiencia y transparencia en su gestión.

Dichas políticas tienen que ser concebidas como una valiosa inversión para reducir sensiblemente la pobreza y el elevado déficit de capital social que sufre la sociedad venezolana. El crecimiento y la diversificación económica son imprescindibles para enfrentar el colapso del paradigma del rentismo petrolero y promover el progreso tecnológico y la competitividad. Pero para lograr un crecimiento compartido, es decir para alcanzar el desarrollo económico participativo y con equidad social, se hace necesario, como prerequisito de esa estrategia, promover la inversión social en salud y educación, bajo la premisa de que la buena salud de la población y la educación son fundamentales para que los beneficios de ese crecimiento favorezcan a todos y contribuyan al fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

Reconocemos un rol fundamental del Estado y de las políticas públicas en la lucha contra la desigualdad; pero esa lucha debe emprenderse con criterios de gerencia social, libre del morbo del populismo y de la corrupción y acompañarse en un esfuerzo compartido con el sector productivo privado y con la sociedad civil, promoviendo a través de la misma los valores de la confianza interpersonal, la asociatividad, la conciencia cívica, la participación democrática, la responsabilidad social empresarial y los valores éticos.

Debe igualmente romperse con los esquemas tradicionales del paternalismo que descalifica a los pobres en la definición de las estrategias de lucha contra la desigualdad y la pobreza afectando su dignidad y autoestima. Por tanto, la nueva política social debe invertir en fortalecer la capacidad de organización de los sectores marginados y en la promoción de liderazgo social en los mismos para que participen activamente en la solución de los problemas de pobreza y marginalidad.

La política social se ha caracterizado hasta el presente por su dispersión institucional. Esta situación resulta en una fragmentación de la política social, en la que cada institución opera sin una estrategia integrada de creación y mantenimiento de recursos humanos. Los dilemas de financiamiento, prestación y acceso a los servicios sociales y un esquema de priorización adecuada pocas veces son discutidos, ya que no existe ninguna instancia organizacional para ello.

En este contexto, una institución debiera tener la responsabilidad de definir la estrategia global, el grupo objetivo de cada programa, las reglas de financiamiento y el contenido de las acciones. Esta institución no debería tener ninguna responsabilidad operativa y debiera actuar como entidad de coordinación de los ministerios e instituciones del área social.

Al respecto, dos problemas deben ser tenidos particularmente en cuenta. Primero, dada la tradición administrativa en el sector público, es necesario legitimar el papel de esta institución coordinadora que, sin presupuesto propio, organizaría el sistema de servicios sociales. Segundo, esta institución debe contar con personal del más alto nivel, con el objeto de poder apoyar eficientemente el desarrollo de la capacidad técnica y gerencial en el resto del sistema.

FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD TECNO-GERENCIAL DEL SISTEMA

Los sectores de las políticas sociales se caracterizan por el inadecuado uso del personal calificado, malas prácticas gerenciales y una debilidad para formular proyectos. Esto es el producto de la priorización de la expansión de cobertura y de prácticas presupuestarias basadas en la negociación sin criterios técnicos. Estas tendencias resultan en una continua expansión de las partidas de personal dentro de los presupuestos sociales, en detrimento de los servicios prestados.

Por lo tanto, es necesario crear y mejorar la capacidad de las instituciones para planificar y formular proyectos, así como entrenar gerentes para las áreas sociales, para lo cual, instituciones como la Escuela de Gerencia Social y las Universidades deberían incorporarse más activamente a este proceso.

DESCENTRALIZACIÓN DEL CONTROL Y LA ORGANIZACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES

Razones de eficiencia y de equidad proveen sólidos argumentos en favor de la descentralización. Sin embargo, tanto el hecho de que la mayor parte de los recursos fiscales provienen del petróleo, como la ausencia de organizaciones comunitarias, hacen de la descentralización un tema difícil de la agenda de política social.

La descentralización no debe ser sinónimo de creación de burocracias locales, que pueden ser aún más predatorias que las centrales. Al poner los problemas en la dimensión y al alcance de la comunidad local, la descentralización sin duda contribuye a aumentar la participación de la sociedad civil. Pero, más allá de eso, debe distinguirse entre producción, financiamiento y acceso a los servicios sociales, etapas todas en las cuales puede haber diferente participación del Estado y del sector privado. El mecanismo de mercado puede y debe usarse para aumentar el control del servicio por los usuarios. El uso del mercado o de otros mecanismos debe juzgarse caso por caso, basado en los méritos de cada mecanismo en el mejoramiento de la eficiencia y el logro de la equidad.

Hay riesgos envueltos en la descentralización. En primer lugar, si las comunidades más pobres son dejadas a cargo de sus propios servicios, es probable que terminemos en un circulo vicioso de problemas de financiamiento y baja calidad de los servicios. El Estado debe desarrollar patrones de calidad adecuados y vigilar su cumplimiento, luego, el apoyo de personal técnico para informar a los usuarios y la comunidad acerca de necesidades, demandas y costos, es indispensable.

El desarrollo institucional de los servicios sociales es necesario, para crear un nuevo consenso alrededor de la política social y para resolver los dilemas que la producción, el financiamiento y el acceso a los servicios sociales generan. No se puede seguir ignorando los problemas que plantea el aparato tradicional de prestación de servicios de educación, salud y seguridad social; la reducción que esos presupuestos han sufrido en los últimos años da testimonio de ello. La tentación de reducir los presupuestos de esas instituciones terminará deteriorando aún más la calidad de esos servicios, y perjudicando a los mismos pobres que se quiere beneficiar.

Debemos superar las ineficiencias del sistema de servicios sociales con un consenso de fuerzas para el logro del bien común en materia de política social. Más allá de las necesarias soluciones organizativas, el problema es lograr un nuevo equilibrio político que permita lograr ese bien común.

La acción en materia de política social tiene que partir del reconocimiento de que el obstáculo fundamental al desarrollo del sistema se basa en los mecanismos de asignación presupuestaria, que impiden a los productores de servicios percibir y obedecer a las necesidades de los usuarios de esos servicios. Por eso, la tarea fundamental en este sentido tiene que ver con la redefinición de los métodos de asignación presupuestaria hacia métodos basados en la efectiva prestación de servicios. Cuatro áreas son fundamentales en una nueva estrategia de desarrollo social sustentable: ingreso, educación, salud y seguridad social.

Ingreso

La reducción y control permanente de la inflación permitirá mantener niveles adecuados de salarios reales y será una herramienta fundamental para el combate contra la pobreza.

Los salarios reales crecen, sin producir desajustes económicos, cuando aumenta la productividad y la demanda de trabajo aumenta al mismo ritmo que la oferta. Más que ninguna política de ingresos, es fundamental el crecimiento económico sustentable. La apertura económica, al permitir el acceso a nuevos mercados y al impulsar el desarrollo de la inversión en sectores fundamentales, es la fuerza impulsora fundamental de una expansión económica que permita el crecimiento de los salarios con estabilidad económica.

Para cada trabajador, el crecimiento del salario real será una consecuencia de una mayor acumulación de capital humano de más alta calidad, y para esto será esencial el desarrollo de los sistemas de educación y salud.

Educación

En materia educativa es necesario aumentar el nivel de cobertura alcanzado en educación primaria, y expandir la cobertura en preescolar y educación secundaria. La descentralización de la educación implica una transferencia de responsabilidades y recursos hacia los gobiernos locales; recursos que a su vez deben ser transferidos a la comunidad de forma eficiente y controlada.

La educación pre-escolar es fundamental en el desarrollo de capacidades previas a la entrada al sistema formal de educación. Este es el espacio en el que los niños más pobres se ven particularmente desfavorecidos por las condiciones del entorno en que nacen y crecen. El esfuerzo deberá ser fuertemente focalizado en las zonas más pobres de las ciudades, pues son las más carentes de estos servicios.

En educación primaria, es necesario mejorar su calidad y también expandir la cobertura alcanzada. Más de la mitad de la población adulta entró al siglo XXI sin haber completado su educación primaria. Aquí la apertura de la educación a organizaciones privadas, de participación comunitaria, religiosas, etc., que han mostrado una importante capacidad innovadora, es esencial al éxitode este programa. Cambios en las formas de organización gremial y sindical, difusión de autoridad a los gerentes locales e introducción de diversidad y experimentación en las formas de organización, son factores de cambio que será necesario introducir en el sistema.

En educación secundaria la expansión de la cobertura es imprescindible, con el objeto de proveer a grupos más amplios de la población de las capacidades necesarias para el uso de las técnicas más modernas. Ello implicará reforzar el sistema de educación técnica. Dadaslas características del producto del sistema de educación técnica, será necesario impulsar la participación de las empresas públicas y privadas en el financiamiento y gestión de las unidades educativas, a través de mecanismos impositivos y de la adecuación de planes de enseñanza a las demandas de estas empresas.

Los recursos necesarios para esta ambiciosa reforma deberán obtenerse de una reasignación del presupuesto dentro del sistema educativo, reduciendo el gasto

burocrático y la participación de la educación universitaria en el presupuesto total. La educación universitaria deberá co-financiarse con el aporte privado de quienes pueden pagar y por subsidios a la demanda para aquellos que no pueden pagar.

En educación superior, Venezuela acusa una sensible ineficiencia en su sistema que es evidente en el campo de la investigación científica y tecnológica. Se hace necesario introducir cambios profundos en el sistema de educación superior, con énfasis en los estudios de postgrado y en la investigación científica y tecnológica, vinculando estrechamente a las universidades con el aparato productivo nacional y promoviendo la cultura de la investigación. El reto consiste en pasar de la universidad docente a la universidad de investigación. El sector productivo y las universidades deberán promover alianzas estratégicas en función de la innovación y la competitividad y de las demandas reales del mercado de trabajo en un mundo globalizado.

Si bien es cierto que es innegable la necesidad de incrementar el apoyo financiero a las universidades públicas, dicho incremento debe acompañarse de nuevas formas de asignación de recursos, que superen el asistencialismo estatal y la gratuidad indiscriminada de la matrícula, para lo cual deben definirse mecanismos no regresivos de ayuda financiera, focalizando esa ayuda hacia los estudiantes que económicamente lo justifiquen. Se hace necesario conjugar criterios de solidaridad con criterios de rentabilidad social de la inversión.

Salud

En materia de salud, Venezuela enfrenta dos tipos de desafíos. El primero se refiere al estado actual del sistema de atención médica preventiva y curativa, caracterizado por una mala asignación de recursos y un excesivo gasto burocrático. El segundo se refiere a la evolución futura de las demandas a enfrentar por el sistema de salud. En efecto, la población venezolana está envejeciendo aceleradamente; para el año 2030 Venezuela tendrá en términos absolutos el mismo número de menores de 5 años, pero tres veces el número de personas mayores de 60 años, lo que impondrá fuertes demandas para el desarrollo y la consolidación del sistema de medicina curativa.

En lo concerniente al estado actual del sistema, será necesario consolidar y desarrollar el sistema de atención primaria de salud aprovechando eficientemente la sinergia de ambulatorios con programas focalizados como el PAMI, que puede tener alto impacto en términos de atención preventiva con muy pocos recursos adicionales. Un buen desarrollo del sistema de atención primaria permitirá descongestionar las salas de emergencia del sistema hospitalario, y por lo tanto mejorar su eficiencia operativa.

Una precondición de este proceso es la descentralización del sistema de salud. Pero esta descentralización tiene que acompañarse de un proceso de transferencia de autoridad y recursos hacia la gerencia local del sistema y de la introducción de mecanismos de subsidio ala demanda, que cambien las formas de asignación presupuestaria hacia asignaciones ligadas a la prestación de servicios. Cada hospital de tercer nivel debe contar con autoridad, recursos y control sobre una red asociada de atención primaria, que le sirva de barrera de protección.

Es importante definir el desarrollo del sistema de seguridad social como uno de los componentes de financiamiento del sistema de salud. Parece claro que el financiamiento del sistema de atención primaria debe estar ligado a servicios prestados, pero que dada la importancia de monopolios espaciales, ligados a ventajas de localización de los

ambulatorios, el sistema tiene que incorporar una mezcla de subsidios a la demanda y a la oferta. Puede pensarse en el financiamiento de gastos de inversión en equipamiento a través de subsidios a la oferta, pero con el financiamiento de insumos operativos y personal a través de subsidios a la demanda. En estos términos, la población atendida podrá concurrir al ambulatorio y financiar el costo de la intervención médica mediante una cuenta corriente deservicios médicos asignada sobre la base de residencia en la zona, edad, características del grupo familiar y estado de salud general.

Entre las afecciones más importantes que el sistema preventivo tiene que enfrentar están aquellas relacionadas a problemas materno-infantiles; dado que un alto porcentaje de los usuarios del sistema del Ministerio de Sanidad son mujeres por problemas y consultas vinculados al embarazo, se hace relativamente fácil definir las áreas de especialidad prioritarias. Sin embargo, la atención preventiva general es muy importante. De hecho, existen en las zonas pobres de las ciudades, clínicas privadas que operan bajo el sistema de cobro por servicio, lo que muestra claramente la disponibilidad y voluntad de pago de la población para obtener un servicio adecuado. En la medida de lo prudente, es conveniente también utilizar estos servicios privados como complemento del sistema ambulatorio, tanto para introducir competencia entre proveedores, como para ampliar la base de servicios disponibles a los consumidores.

En lo concerniente al segundo problema, será necesario consolidar el sistema de atención médica curativa, que hoy funciona empujado por las salas de emergencia de los hospitales. Esto requerirá de importantes recursos que debieran obtenerse primariamente de la reducción del gasto burocrático del sistema.

Seguridad social

Venezuela hoy no cuenta con un sistema de seguridad social. Existen dos subsistemas que operan en forma independiente y fragmentada. De un lado, el sistema de seguros sociales, cuya institución central es el IVSS; del otro, un conjunto de programas asistenciales focalizados de subsidio directo, de dudosa eficacia.

Dada la crisis generalizada en que se encuentra el IVSS, parece al menos prudente no pensar en forma automática en la incorporación de todos los programas asistenciales a la estructura del IVSS, pues éste arrastraría esos programas a su propia crisis.

En este sentido, la agenda de políticas aquí deberá definirse en dos partes. En la primera, será necesario consolidar separadamente el sistema de seguros sociales y el sistema de programas asistenciales. En la segunda, será necesario definir hasta donde y en qué medida ambos sistemas pueden coordinar sus acciones y de qué forma.

En lo referente al primer aspecto, el sistema de seguros sociales debe reconstituirse con base en la apertura del mercado de seguros de vejez y de atención médica a proveedores alternativos, más allá del IVSS. En la estructura final, el IVSS pudiera quedar como una compañía de seguros que operaría en competencia con otros proveedores alternativos. Sin embargo, el Estado tiene un papel importante que cumplir para financiar la cobertura de grupos de la población que por diversos motivos, pero esencialmente por bajos

ingresos, no pueden acceder a los servicios mínimos necesarios. Este aporte deberá hacerse a través de asignaciones presupuestarias explícitas, lo que permitiría mantener la transparencia del sistema.

Respecto al sistema de programas asistenciales focalizados, es necesario crear una instancia institucional de coordinación de los programas y mecanismos de entrega. Esta instancia no debe tener capacidad operativa propia pero debe tener autoridad para participar en el diseño y la implementación de programas. Los recursos financieros para estos programas deberán provenir necesariamente del presupuesto fiscal, pero por medio de asignaciones separadas de aquellas destinadas a los servicios tradicionales de educación y salud.

LA VIABILIDAD POLITICA DEL PROYECTO DE DESARROLLO SOCIAL

Un proyecto social de estas características, requiere de una estrategia política que le dé viabilidad, esto es, convencer a la mayor cantidad de actores decisivos de su pertinencia, y de establecer los mecanismos que permitan su ejecución en un ambiente de cooperación interactivo. En este sentido, sostenemos que el complemento de los programas sociales compensatorios -la Estrategia de Desarrollo Social- necesitará de cambios de perspectivas institucionales, diseños novedosos de extracción y asignación de recursos, con respecto a lo que ha sido la práctica tradicional que ha prevalecido en Venezuela durante los últimos años.

La posibilidad real de dirigir exitosamente el proceso de transformación del modelo social, estará estrechamente relacionada, con las siguientes variables de gobernabilidad:

- Capacidad para diseñar y adoptar oportunamente, un conjunto de decisiones frente a la situación social extremadamente deteriorada.

- Efectividad en lograr compromisos y acatamiento político-social.

- Eficiencia de las decisiones adoptadas en mejorar la situación social en un tiempo prudencial.

En este marco de referencia, **una Estrategia Nacional de Desarrollo Social requerirá de un proceso de negociación y consulta extendido e intenso, que facilite los consensos socio-políticos en torno a los diseños de políticas, compromiso de recursos y plazos de ejecución,** en el contexto de la nueva realidad de la descentralización y de activación de la sociedad civil, y de las necesidades de la lucha contra la inflación, la disciplina fiscal y el relanzamiento del crecimiento económico.

La descentralización político-administrativa generada con la elección directa de Gobernadores y la nueva figura de intermediación que representan los Alcaldes, han producido un espacio socio-político más complejo, pero a la vez mucho más propicio para la negociación, viabilización y gobernabilidad de nuevas estrategias sociales. Estas nuevas figuras han significado un relanzamiento importante de la legitimidad y confianza del liderazgo político que requiere de un desempeño eficiente y efectivo en su gestión para no erosionar su legitimidad recién adquirida, especialmente en materia social.

En tal sentido, se impone la promoción y coordinación de un amplio Sistema de Negociación para viabilizar la Estrategia Nacional de Desarrollo Social. En las Gobernaciones de Estado, Alcaldías, partidos políticos, en sectores tecno-políticos de la Administración Pública, en núcleos empresariales y gerenciales, organizados e individuales, en las organizaciones sindicales y gremiales, en los medios de comunicación, en los centros de educación superior, en la Iglesia y en la Fuerza Armada; allí se encuentran los interlocutores requeridos para una gran coalición que respalde, legitime y participe de las acciones necesarias al inaplazable Proyecto Social del Estado Venezolano.

HACIA UNA NUEVA VISION ECONOMICA

Venezuela es un país petrolero, sin embargo y paradójicamente, en la medida en que hemos exportado más petróleo o han aumentado sus precios, obteniendo un mayor flujo de divisas, nuestra sociedad se ha empobrecido. Debemos señalar el rumbo para poner a la economía al servicio de la elevación sostenida y sustentable de la calidad de vida de todos los venezolanos, mediante el impulso de una dinámica económica productiva; es decir, un modelo de crecimiento económico compartido, productivo y no rentista, que ofrezca efectivas oportunidades de trabajo y progreso para todos.

El modelo económico que se proponga debe ser viable, debe tomar en cuenta las restricciones que presenta la actual estructura de la economía venezolana para superarlas, así como precisar el papel que deben jugar tanto el Estado en todas sus dimensiones, como los demás agentes en relación a la actividad económica.

Con las deformaciones estructurales que caracterizan a la economía venezolana, puestas de manifiesto desde los años ochenta, cuando se diluyó el manto de los petrodólares que las ocultaba, ninguna estrategia de desarrollo social y económico sustentable será viable, si las mismas no se corrigen:

- La economía petrolera actúa como un enclave económico sin contribuir efectivamente al desarrollo sustentable del resto de la economía, por ausencia de una estrategia integral de desarrollo.

- La estructura del PIB es inadecuada para el desarrollo sustentable: el 60% corresponde a bienes no transables, el 20% a bienes transables y el otro 20% a petróleo.

- En este contexto, el petróleo no ha sido utilizado como base importante para el desarrollo sustentable, para crear plataformas infraestructurales de apoyo al desarrollo de cadenas de competitividad de otros productos o factores con ventajas comparativas, susceptibles de transformarlas en ventajas competitivas.

- A excepción del área petroquímica, el petróleo no hilvana cadenas competitivas más allá de la refinación para gasolina y lubricantes. No estamos transformando ventaja comparativa en competitiva. Simplemente transferimos esa ventaja comparativa nacional a otras economías, donde sí la utilizan como plataforma infraestructura! para el desarrollo de sus respectivas competitividades. Algo similar sucede con el aluminio primario y pudiera suceder con el oro.

- Como los ingresos que se reciben por las exportaciones petroleras corresponden

fundamentalmente al ingreso nacional de los países que compran el crudo, más que a la remuneración factorial nacional de esta actividad, las divisas que el Banco Central monetice por el efecto fiscal petrolero, actúan como dinero inorgánico y aumentan la base monetaria. El petróleo representa el 20% del PIB y más del 85% de las exportaciones y, al aportar el mayor porcentaje del ingreso fiscal, es fuente permanente de presión inflacionaria efectiva o subyacente. Esta situación se intensifica en la medida que aumentan los ingresos petroleros, bien sea por mayor venta de barriles, o por aumento de los precios del petróleo, aunque es más grave y relevante en este último caso.

•En su nexo con la política fiscal y las variables monetarias y cambiarias, la monetización del dólar fiscal petrolero produce un efecto contradictorio y de distorsión. En la medida en que las reservas internacionales crecen, porque aumentan los valores de exportación del petróleo, se forma la idea equivocada de que el bolívar se fortalece. En efecto, en una economía normal, cuando aumentan sus reservas internacionales es porque la economía en su conjunto o la mayoría de sus sectores, han aumentado su productividad y una amplia gama de sus productos se han hecho competitivos internacionalmente, determinando superávit en sus transacciones con el sector externo, razón por la cual su signo monetario se aprecia.

En nuestro caso, el incremento de las reservas no es el producto de un aumento de la productividad de la economía en su conjunto, es producto de un incremento en la exportación debarriles, aunque mayormente se debe a aumentos en los precios internacionales del crudo. Por esta razón, esta situación constituye un freno al desarrollo sustentable, porque mientras se aprecia el bolívar por esa causa, la economía nacional pierde productividad y se hace cada vez menos competitiva, se estimula la valoración de los bienes no transables y de las importaciones, en detrimento de la producción de los bienes transables, deteriorándose la oferta agregada interna, mientras que la demanda agregada aumenta por el efecto de las divisas petroleras fiscales monetizadas, conduciendo a una presión inflacionaria inevitable y solo soluble a corto plazo, con fuga de capitales o masivas importaciones.

En la medida en que el 80% de la actividad económica pierde productividad, que es la verdadera causa estructural de la inflación venezolana, el signo monetario nacional sufre una devaluación real. La contradicción de un bolívar aparentemente apreciado porque las reservas internacionales aumentan, al tiempo de un bolívar realmente depreciado por la caída de la productividad nacional, conduce a una crisis inevitable que aflora por dos vías posibles; se llega a un punto en el que se hace insostenible abastecer a la economía nacional con importaciones, o, al presentarse coyunturalmente una disminución en los precios o en la demanda real del crudo a nivel internacional, se obliga a devaluar la moneda nacional. Ante esta crisis, caen las reservas internacionales, el aparato productivo interno está aún más debilitado y se abren las compuertas del desempleo, caída de la producción, devaluación violenta para cerrar la brecha de la falsa apreciación habida cuando crecieron las reservas internacionales, inflación incontrolada, déficit fiscal inmanejable, imposibilidad del Estado de honrar sus deudas y todas las secuelas sociales que tal tipo de procesos ocasionen.

•Adicionalmente, el sector externo de la economía también está estructuralmente deformado, pues el petróleo representa más del 85% de las exportaciones, lo cual implica que cualquier variación en la demanda internacional del crudo, bien sea por precios o por volumen, tiene una fuerte repercusión en el PIB, determinando una gran

dependencia nacional de las fluctuaciones de la demanda energética mundial. Esa dependencia se hace más aguda en la medida que más subsectores de la economía nacional se satelicen a la industria petrolera, sin que otros sectores se desarrollen con autonomía de ella.

•En la medida que aumenta la liquidez interna por efecto de los ingresos petroleros, principal fuente de divisas, más allá de lo requerido para mantener las importaciones necesarias para la producción interna normal, la economía no petrolera pierde productividad y se hace cada vez menos competitiva, al alentar el facilismo rentista.

•Por otra parte, el sector financiero venezolano ha sido muy eficiente en su articulación con los circuitos financieros internacionales y altamente ineficiente para canalizar el ahorro nacional a la inversión productiva. Ha sido eficiente en captar recursos de sectores solventes para financiar entidades insolventes relacionadas. Con esta estructura del sistema financiero, la relación ahorro-inversión es muy débil, y el sistema es un excelente instrumento para la especulación financiera y cambiaría.

•Desde 1975, el gasto fiscal ha sido ineficaz para impulsar el crecimiento del producto, mientras que su expansión ha sido fuente de presiones inflacionarias, en la medida en que se ha financiado con excedentes petroleros, deuda externa y dinero inorgánico. Esta ineficacia presentada desde 1975 tiene múltiples causas, siendo la principal la caída de la productividad.

Durante los últimos años el país se ha movido entre políticas económicas coyunturales y soluciones mesiánicas. Las medidas adoptadas en su mayoría han respondido a ópticas cortoplacistas, razón por la cual **se hace imperativo un proyecto nacional con la nueva imagen objetivo que requiere el país para desarrollarse, sustitutivo del modelo de los años sesenta que ya cumplió su cometido y se agotó a mediados de los setenta.**

Carecemos de una estrategia compartida en lo económico y en otras áreas de la vida nacional. Definir ese nuevo proyecto nacional y su estrategia con el mayor consenso posible constituye el principal objetivo de esta propuesta.

Venezuela es un país actualmente incapacitado, en los términos anteriormente definidos, para integrarse a la globalización. Las actuales características estructurales, derivan en parte de la estrategia de crecimiento económico hacia adentro con industrialización sustitutiva, que ya dio sus frutos y se agotó, pero, fundamentalmente, derivan del hecho de haber mantenido, sin modificaciones sustanciales, esa estrategia hasta la actualidad.

PETRÓLEO Y DESARROLLO

El sector petrolero aún mantiene un papel determinante en la economía, en tanto que los ingresos fiscales petroleros contribuyen de manera significativa al financiamiento del creciente e ineficiente gasto público, y la generación de divisas excesivas pero ineficientes, creando las distorsiones ya indicadas en la esfera monetaria financiera y productiva del resto de la economía.

El sector energético debe tener un tratamiento especial por las enormes ventajas competitivas que representa para el país y porque es el puente estratégico para la

inserción de Venezuela en la economía internacional, dentro de los parámetros condicionantes de la nueva economía. Siendo Venezuela un país que dispone de más de 70 mil millones de barriles de reservas de crudos convencionales, cerca de 270 mil millones de barriles de crudos pesados y extrapesados, el sexto país del mundo en reservas de gas natural y con un enorme potencial de generación hidroeléctrica y una excelente ubicación geográfica, como proveedor seguro y confiable del principal consumidor de energía del mundo; es imprescindible definir una política de desarrollo que optimice estas ventajas estratégicas.

Para ello se requiere promover los consensos necesarios para romper con complejos históricos y con mitos que nos han hecho retroceder en las últimas décadas en nuestra participación en los mercados mundiales energéticos y ponen en peligro nuestro destino como importante productor de hidrocarburos; especialmente si consideramos que, al acelerado ritmo de cambios tecnológicos que caracterizan las nuevas realidades mundiales, y bajo los crecientes reclamos mundiales por la preservación ambiental, no es descartable que puedan surgir en el mediano plazo, fuentes energéticas limpias que afecten sensiblemente el uso del petróleo en su aplicación como combustible.

Entre 1959 y 1973, las divisas generadas por el petróleo fueron utilizadas como palanca para el desarrollo económico diversificado, bajo la concepción de sustitución de importaciones y crecimiento hacia adentro. **Desde 1974 en adelante, el petróleo, como palanca del desarrollo sustentable, fue sustituido de hecho por una concepción rentista de la economía. Esta situación aún perdura a pesar de haber cambios en la realidad económica mundial. El paradigma rentista aún persiste y así, Venezuela no sólo no logrará la necesaria inserción exitosa de su economía en la realidad de la globalización, sino que corre el grave riesgo de profundizar la crisis actual.**

Basados en el hecho de que el petróleo es un producto estratégico a nivel mundial y, originalmente, de gran valor económico unitario, antes de la década de los setenta se partió del criterio según el cual, al exportarlo y generar gran cantidad de divisas, esa masa monetaria debía servir de base para el desarrollo económico nacional. En su origen, la idea suponía que con esa palanca financiera se podría poner en marcha la producción nacional no petrolera, que constituiría efectivamente una estrategia de desarrollo nacional.

Bajo esa concepción fue que desde 1959-60 hasta 1974-75, se logró en Venezuela el mayor crecimiento de América Latina, con inflación máxima de 3% al año y la elevación de la calidad de vida del venezolano. Se logró el mayor grado de industrialización del país, el crecimiento de los servicios, se estableció la mayor red latinoamericana de infraestructura vial y productiva e, incluso, se dió el mayor crecimiento del sector agropecuario.

Sin embargo, después de la crisis energética mundial, que coincidió precisamente con el "boom" petrolero de los años setenta, tanto el cartel de las grandes corporaciones como los productores independientes, por el lado de la oferta, como los países principales consumidores del crudo, que constituyen el fuerte de la demanda, jugando una excelente estrategia en favor de sus intereses, lograron arrinconar a la OPEP haciéndole perder importantes segmentos del mercado petrolero.

Simultáneamente, los países consumidores de petróleo al tiempo que impulsaron innovaciones tecnológicas altamente ahorradoras de energía, incidiendo en una atenuación sostenida del crecimiento de la demanda energética en general y,

especialmente de los energéticos contaminantes como el petróleo, estimularon un crecimiento de la oferta a tasas superiores que el crecimiento de la demanda, teniendo como resultado efectivo un descenso de los precios reales del petróleo.

No es descartable que en las próximas décadas surjan recursos energéticos que hagan obsoleto el uso de los hidrocarburos como combustibles, tal y como sucedió con el guano, el salitre y el balatá que, como el petróleo, representaron fuentes determinantes de ingresos fiscales en varios países latinoamericanos, pero en menos de una década fueron reemplazados en sus diferentes usos por productos sintéticos petroquímicos. De darse a mediano plazo el reemplazo tecnológico del petróleo como fuente energética, sería catastrófico para Venezuela, si el país para entonces no ha logrado una economía diversificada y competitiva. Sin embargo, el panorama mundial actual del petróleo ha cambiado.

Por un lado, los Estados Unidos, después de más de un siglo de explotación intensiva de sus yacimientos, han visto declinar su producción, lo cual abre espacios comerciales para el mercado de nuestro petróleo. Por otro lado, los conflictos de los países de la ex-Unión Soviética vienen determinando una importante merma en su efectiva capacidad de producción de crudo.

Adicionalmente, convergen en favor del crecimiento de la demanda de nuestro petróleo dos hechos importantes: el primero, es que las economías desarrolladas presentan tendencias de crecimiento estable y sostenido, lo cual implica mayor demanda de energía en general y especialmente petróleo. En segundo lugar, porque existen enormes regiones del mundo que están iniciando procesos de desarrollo que favorecerán en el mediano y largo plazo el crecimiento de la demanda.

Ante este nuevo cuadro del mercado petrolero mundial, Venezuela presenta una posición estratégicamente privilegiada, dadas sus enormes reservas probadas y su situación geográfica favorable para el abastecimiento de mercados claves en la economía mundial.

En este sentido, el Estado venezolano, durante la década de los noventa, había puesto en marcha un programa masivo de inversiones petroleras. El plan de inversiones de la industria en el marco de la estrategia de apertura, era de 64,9 mil millones de dólares, entre 1996 y el año 2006, lo cual significaría duplicar la producción actual y generar un promedio anual de divisa del orden de 19 mil millones de dólares netos, en comparación a los 14 mil millones netos actuales.

Si esta estrategia petrolera sólo servía para potenciar la condición de país extractor y exportador de hidrocarburos, más no de país transformador de ese recurso en diversidad de insumos susceptibles de integrar cadenas entre sectores de apoyo generadores desventajas competitivas, sin enfrentar radicalmente las transformaciones estructurales de nuestra economía e integrarnos a la globalización, el cuadro reseñado de prosperidad petrolera se hubiera despilfarrado, como ocurrió en el pasado, provocando más miseria para nuestra sociedad.

En este sentido se observaba con preocupación cómo, a veces, se inducía la idea de que la industria petrolera venezolana sería la salvadora de la crisis por la cual estaba, y aún está, atravesando el país, cuando su programa de inversiones empezara a dar frutos,

porque exportaríamos más crudo y obtendríamos más divisas; atrayentes afirmaciones que ocultaban el hecho real de que estabamos exportando más petróleo y obteníamos más divisas por las exportaciones del mismo que hace quince años y, sin embargo, el país había empeorado y, en lugar de desarrollarnos habíamos retrocedido.

Con lo expresado no se afirma que deban frenarse los planes de expansión de la industria petrolera nacional. Se afirma que **estamos alienados por un paradigma que es imprescindible modificar, que la específica forma rentista que mantiene el Estado venezolano con elpetróleo, en lugar de contribuir positivamente a un verdadero desarrollo económico y social sustentable, produce el efecto opuesto.**

Es evidente que hay que cambiar dicho paradigma. Se trata de fortalecer la economía no petrolera, especialmente en cuanto a la producción de transables, sin detrimento del fortalecimiento de la industria petrolera.

En el corto y mediano plazo, significa que es preciso definir la estrategia general para el desarrollo sustentable de la economía nacional en términos globales, integrales y armónicos, en la que **el petróleo debe ser convertido en palanca de una economía diversificada y competitiva y no quedarse como mera fuente de renta.**

Las deformaciones estructurales de la economía venezolana explican por qué, mientras crecen nuestras exportaciones petroleras o aumentan los precios del crudo, aumentando el flujo positivo de divisas, sin embargo el venezolano se ha empobrecido; el desempleo y la economía informal crecen; por qué la clase media se proletariza o se ve arrastrada hacia la economía informal; por qué los sectores más desposeídos de nuestra sociedad llegan a los niveles de pobreza crítica y a la pérdida real de la esperanza de una vida digna para las presentes y futuras generaciones. Por qué, en lugar de que se refuerce la cohesión de la sociedad venezolana, hay una marcada tendencia a la exclusión social.

Si esta estructura económica no se modifica, junto con las transformaciones imprescindibles en las esferas sociales, jurídicas e institucionales, el proceso acelerado de deterioro social será indetenible.

EL GASTO PUBLICO

Las deformaciones económicas analizadas, inciden en las finanzas públicas, determinando su ineficacia como instrumento de estímulo económico y del bienestar social, al punto que es preciso hacer modificaciones profundas tanto en los gastos como en los ingresos públicos.

En el diagnóstico del gasto público destacan tres elementos básicos; su rigidez, la asimetría en su composición, y su ineficacia e ineficiencia.

La rigidez del gasto público

El gasto público se concentra en los compromisos legales y contractuales, que tienden a ser cada vez mayores, por lo que cada año fiscal es más inflexible que el anterior. Destaca la deuda pública, interna y externa, con una participación creciente en el tiempo en términos absolutos y relativos, representando (para el ejercicio fiscal 1997) un poco más del 50% de los compromisos contractuales y un 32% de la totalidad del gasto público; igual comportamiento histórico presentan el resto de los gastos legales y

contractuales: Situado Constitucional, Política Habitacional, Fondo de Prestaciones Sociales, IVSS, INCE, SENIAT, las Leyes Programas, las Rectificaciones Presupuestarias, el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y la nueva Ley de Asignaciones Especiales a las Gobernaciones y Alcaldías, todas de ineludible cumplimiento en la medida que son compromisos derivados de leyes de la República, las cuales (para el ejercicio fiscal 1997) representan en su conjunto casi el 50% de éstos y un 30% del total del gasto público, todo lo cual suma cerca del 63% del gasto total y el 15% del PIB.

El resto del gasto público se destina a financiar los subsidios sociales directos crecientes como consecuencia del deterioro de la calidad de vida de la población, para representar (en 1997) un 26% del total del gasto público, y el 6% del PIB; y a los distintos organismos con autonomía funcional que representan un poco más del 1% del total y menos del 1% del PIB.

La asimetría en la composición del gasto público

Durante los últimos quinquenios, el gasto público se ha orientado más al gasto corriente en detrimento del gasto de capital, para alcanzar hoy día una relación de 70% y 30%, respectivamente, incluyendo en la inversión lo correspondiente a las inversiones de PDVSA.

El gasto corriente se orienta a financiar en una gran proporción a:

- transferencias a los organismos públicos exclusivamente para gastos de funcionamiento, al margen de las Leyes programas y los subsidios sociales;

- pago de los intereses de la deuda pública interna y externa;

- remuneración del personal de la Administración Central y equipamiento de la misma.

Las aplicaciones financieras se destinan a la amortización de la deuda pública. La inversión pública, o gastos de capital, se destina en proporciones menores a la inversión ejecutada directamente o bajo la supervisión de la Administración Central, mientras la mayor parte de esa inversión, vía transferencia, es ejecutada por las Gobernaciones y las Alcaldías. Además la inversión de capital se ha venido financiando cada vez más con ingresos extraordinarios, mediante el uso del endeudamiento externo en detrimento de los ingresos ordinarios.

La ineficacia e ineficiencia del gasto público

Los altos niveles de ineficacia del gasto público se evidencian en el deterioro general de calidad de vida de la población y de los servicios públicos. La mayoría de los indicadores sociales son la confirmación de la calidad del gasto público.

Salud y educación, sectores fundamentales para alcanzar niveles sostenidos de bienestar poblacional, muestran el deterioro habido en los últimos años en los indicadores y las

desigualdades existentes en salud y nutrición entre diversos grupos de la población, acompañado de un severo deterioro de la calidad del servicio público de salud. La educación acumula deficiencias de calidad, de aprendizaje y de docencia, deterioro de la dotación física y asintonía con el sector productivo.

Esa ineficiencia del gasto es acompañada por una excesiva carga burocrática, cónsona con la manifiesta disposición empleadora masiva adoptada por el Estado venezolano durante los últimos veinte años, con procedimientos técnicos y administrativos obsoletos,

que en su conjunto explican parcialmente la actual incapacidad del Estado Venezolano de asumir de manera eficiente un papel de regulador, promotor, planificador y modernizador de su propia gestión.

UN NUEVO PAPEL DEL ESTADO

Las distintas iniciativas de reestructuración del gasto público provenientes del Ejecutivo Nacional han descansado en diagnósticos coyunturales, con respuestas de corto aliento, cuando la misma debería ser expresión de un propósito de cambio político del papel del Estado Venezolano.

- Un Estado con una visión estratégica de desarrollo en función de un proyecto nacional concertado.

- Un Estado orientado a rescatar y ejercer de manera eficiente sus funciones básicas: salud, educación, justicia y seguridad.

- Un Estado garante de los equilibrios macroeconómicos.

- Un Estado que formule sus políticas económicas con sentido social.

- Un Estado que articule la política económica con la política social.

- Un Estado impulsador de la economía de competencia, suprimiendo todas aquellas situaciones de monopolio y oligopolio existentes hoy, a los fines de que el mercado sirva a las personas y no lo opuesto.

- Un Estado promotor de la inversión privada, a los fines de que ésta liderice el desarrollo de las distintas cadenas productivas nacionales no petroleras con potencial competitivo.

- Un Estado concertador de políticas, estrategias y acciones sectoriales orientadas a conformar un sólido sector productivo nacional.

- Un Estado propietario del recurso petrolero y líder de una sólida industria, promotor de asociaciones estratégicas con el capital privado, con énfasis en la internalización

petrolera.

- Un Estado líder en la inversión destinada a la creación de infraestructura de apoyo a la producción, infraestructura productiva, transporte y comunicaciones y telecomunicaciones, y de la expansión de la infraestructura social destinada a la educación y la salud, además del desarrollo de una infraestructura científica y tecnológica capaz de soportar en el tiempo la competitividad de la economía no petrolera y la mejor inserción posible del país en la globalización mundial.

- Un Estado fuerte, democrático y justo, que infunda respeto y respete a los ciudadanos y socialmente eficiente.

- Un Estado efectivamente capaz de impulsar la integración económica a los aspectos positivos de la globalización y, al mismo tiempo, capaz de anular los peligros de la misma.

PREMISAS PARA LA REESTRUCTURACION DEL GASTO PUBLICO

El proceso de reestructuración del gasto público, solo puede ser realizado como parte de un proyecto nacional, con el mayor consenso social posible. En tal sentido, debe descansar sobre las siguientes premisas:

- Los recursos financieros del Estado Venezolano son finitos, por tanto, se requiere establecer prioridades en materia del gasto público, al tiempo que los nuevos propósitos del Estado deben ser el hilo conductor de la asignación de los recursos fiscales.

- La profundización de la descentralización, ha producido una mayor transferencia de responsabilidades a los gobiernos regionales y locales, con las consecuentes demandas sociales, descongestionando al poder central. Así mismo, la creciente asignación de recursos financieros por parte del poder central a las Gobernaciones y Alcaldías, obliga a tener mecanismos de control y de evaluación de los logros alcanzados en materia de bienestar regional y local en función de los recursos financieros transferidos.

ACCIONES EN MATERIA DE GASTO PUBLICO

La reestructuración del gasto público responde fundamentalmente a la necesidad de generar a corto plazo mayores niveles de bienestar social. Debe tenerse presente que el gasto fiscal no crea por sí solo presiones inflacionarias; éstas surgen cuando se producen determinadas relaciones entre el gasto fiscal interno, el ingreso fiscal y la oferta doméstica de factores y de productos.

En tal sentido, deben modificarse los criterios de asignación de los ingresos fiscales, así como la manera de gerenciarlos.

•Dado lo finito del ingreso fiscal y la actual rigidez e ineficiencia del gasto, es un imperativo su reasignación con base a prioridades definidas consensualmente. A tales efectos, se requiere de la revisión de los criterios actuales que sustentan la conformación del gasto público, basados en compromisos legales, tales como el Situado Constitucional y otras obligaciones del Gobierno Central. Por consiguiente, se requieren reformas legales que conduzcan a la modificación de dicha situación.

•La priorización del gasto público debe reflejar los distintos propósitos del Estado. En consecuencia, el ingreso fiscal debe orientarse a:

-remunerar de la mejor manera posible una eficiente burocracia capaz de adelantar la función de regulación del Estado en la economía y la sociedad en general.

-invertir en educación, con énfasis en las ramas de preescolar, básica y técnica; salud y seguridad, conjuntamente con una creciente inversión en infraestructura, investigación, ciencia y tecnología.

-invertir en áreas vitales para la economía nacional.

•Los gastos corrientes del Estado, destinado a nóminas y transferencias, así como el pago de los intereses de la deuda pública interna, deberán ser financiados con ingresos tributarios no petroleros.

•La inversión destinada a infraestructura de soporte a la producción, igualmente la inversión dirigida a los sectores educación y salud, la inversión en ciencia y tecnología, así como toda aquella inversión directa reproductiva y el pago de la deuda externa, deberán ser financiadas con ingresos de origenpetrolero.

•Las distintas iniciativas en cuanto a la constitución de un Fondo de Rescate de la Deuda Pública y el Fondo de Estabilización Macroeconómica, deberán ser ajustados a los nuevos criterios de asignación del gasto público, y formar parte de un sólo Fondo.

•En un tiempo razonable, la transferencia de ingresos fiscales por parte del Gobierno Central a las Gobernaciones y Alcaldías, deberá estar en función de una profunda revisión de la actual Ley de Descentralización y Transferencia de Competencias, así como de todas aquellas leyes que son soporte de ese proceso, tales como el Fides y la Ley de Asignaciones Especiales, conjuntamente con el Situado Constitucional, a los fines de hacer más eficiente el proceso real de transferencia de competencias y de prestación de esos servicios, con transparentes criterios de evaluación de los resultados alcanzados y compatible con los recursos financieros asignados.

•La nueva normativa de descentralización, deberá definir de la manera más clara posible el papel del gobierno central y el de los gobiernos regionales y locales, en cuanto al financiamiento de las grandes inversiones de soporte a la producción, por cuanto es el poder central la autoridad capaz de evaluar los impactos que sobre los objetivos de desarrollo nacional tienen las mismas; además de definir de la manera más clara posible las competencias en materia de grandes inversiones, y en consecuencia, en la asignación de los respectivos recursos financieros.

INGRESOS FISCALES

El financiamiento del gasto público mediante ingresos ordinarios no petroleros se ha incrementado durante los últimos años, motivado principalmente a una mayor participación de los impuestos indirectos o de consumo, en especial a través del Impuesto General a las Ventas al Mayor y al Consumo Suntuario, y en una menor proporción mediante el ISLR más los activos empresariales. **La presión fiscal y tributaria se ha incrementado en los últimos años, sin contraparte en la calidad del gasto ni el destino reproductivo del mismo.**

La estructura tributaria debe ser progresiva, con especial énfasis en los impuestos directos, sin exclusión de ningún sector y con las menores exenciones posibles. La tributación directa y sus diversas tasas impositivas bien podrían estar vinculadas a programas concretos de estímulo a la inversión en cadenas productivas existentes en el país con alta potencialidad competitiva.

Cónsono con el proceso de descentralización, se hace necesaria la descentralización impositiva, manteniendo el Ejecutivo Nacional la potestad de recaudación y asignación de los ingresos provenientes de la actividad petrolera, el impuesto sobre la renta a personas naturales y jurídicas, aduanas, así como otros impuestos indirectos.

La descentralización impositiva no debe a futuro significar una mayor presión fiscal y tributaria. Por el contrario, el balance fiscal en términos de ingresos ordinarios no petroleros debe tender a menos impuestos y un mejor gasto público .

DESARROLLO, GLOBALIZACION Y COMPETITIVIDAD

La productividad ha sido siempre la clave del desarrollo económico y, actualmente, existe una estrecha relación entre ésta y la competitividad. Las ventajas comparativas, básicas para la productividad, no son suficientes para el desarrollo; se requiere, además, transformar dichas ventajas comparativas en la calidad que permita diferenciar nuestros bienes y servicios, de aquellos similares producidos por otros agentes económicos, en cualquier otra parte del mundo.

Las realidades y tendencias contemporáneas que marcan la pauta para el próximo siglo, indican que para lograr el desarrollo económico y social sustentable, es preciso integrarse al proceso de globalización económica mundial.

La competitividad implica transformar las ventajas comparativas de Venezuela en ventajas competitivas. Mientras las ventajas comparativas están determinadas por el bajo costo del producto, las ventajas competitivas implican la capacidad del bien o servicio de diferenciarse de otro similar en el mercado, de manera tal que los compradores lo prefieran, incluso a un precio mayor, confiriéndole así a dichos bienes mayor poder en el mercado respecto a aquellos que sólo tienen ventajas comparativas.

Hoy en día, la productividad y la competitividad, marcan la diferencia entre los países desarrollados y capacitados y los atrasados e incapacitados, entre países

con mayor soberanía en sus decisiones y los que carecen de ella.

Venezuela es un país energético. Sin embargo, la energía en general, incluidos el petróleo y la electricidad, por sí sola no es competitiva, sólo otorga ventajas comparativas; así un Kw producido por Edelca no es diferenciable de un Kw producido por una compañía de Electricidad canadiense o japonesa. La energía en cualquiera de sus formas

es plataforma económica para generar la transformación de ventajas comparativas en competitivas de otros materiales o productos.

Por otra parte, los bienes no transables no tienen la posibilidad de expresarse y consolidarse en el ámbito de la competitividad mundial, salvo aquellos tales como la energía, que pueden constituir plataformas infraestructurales para el desarrollo de los bienes transables, al establecer las bases sobre las cuales se pueden crear y desarrollar éstos.

Dada la correspondencia entre productividad y competitividad, es preciso lograr que los agentes productivos sean capaces de transformar las ventajas comparativas en competitivas, creando las condiciones de competitividad, estableciendo el ambiente que permita a las empresas dicha transformación. En el mundo actual, el capital humano capacitado es la variable económica más importante. Se requiere la superación creativa de los trabajadores a todos los niveles.

Al sector privado le corresponde fundamentalmente la responsabilidad de la productividad. Lo que determina la productividad del sector privado, es su capacidad para establecer las condiciones de sus factores productivos, fuerza laboral e insumos productivos, creándolos o formándolos, para desarrollar ventajas competitivas.

Para que el sector privado pueda jugar el papel que le corresponde como motor de la productividad, se deben establecer, practicar y mantener reglas de juego económicas claras, estables y acordes con el desarrollo sustentable, orientadoras de la actividad económica hacia el crecimiento, mediante directrices estratégicas diseñadas por el Estado, con el mayor consenso posible.

El Estado debe impulsar el desarrollo y mantenimiento de una economía competitiva. Debe tener como objetivo la incorporación total de la sociedad a dichos procesos, sin recurrir a políticas artificiales de pleno empleo y contemplar, como elemento fundamental, la equidad económica, mediante una adecuada distribución progresiva del ingreso nacional.

Así mismo, es primordial que el Estado consolide la máxima eficiencia, entendiendo por tal, el evitar o eliminar, según el caso, las deformaciones monopólicas y oligopólicas del mercado, así como optimizar la calidad de los servicios públicos esenciales para una mejor calidad de vida de la población: salud, educación, seguridad, distracción y recreación, medio ambiente sano y gratificante, entre otros.

La globalización o mundialización económica, iniciada desde finales de los años cincuenta, ha desarrollado una red de producción concatenada de partes y productos, a nivel internacional, por empresas primordialmente pequeñas y medianas, sin otro impedimento que la incapacidad de la propia empresa o del país en cuestión. Así, se han

abierto inmensas oportunidades de crecimiento para todo el mundo, que sólo exigen vincularse a la urdimbre de relaciones de ese proceso.

La Globalización puede realizarse a un nivel micro, con la transferencia de conocimientos y de tecnología, mediante redes locales, regionales, cooperativas, mutualistas y asociativas, especialmente en proyectos que tienen una repercusión sobre las partes de la economía global que se encuentran excluidas del proceso de globalización.

El acceso a los avances científicos, tecnológicos, financieros, comerciales y culturales en general, base indispensable del crecimiento económico sustentable, estarán al alcance de quien sea capaz de utilizar los instrumentos que los interconectan y de interpretar la información que está fluyendo a una velocidad extraordinaria.

Con la globalización aparece en la escena mundial una nueva categoría, la de "países incapacitados", cualquiera sea su nivel de desarrollo económico. Los países que viven procesos de decadencia educativa al nivel de los requerimientos actuales, son países incapacitados, o que se incapacitan, situación a la que no escapan países desarrollados como los Estados Unidos, donde hay preocupación por su rezago educativo y cultural, pues se observa que, a pesar de ser un país desarrollado, la tendencia a ser incapacitado, lo puede conducir a la decadencia social, política y económica.

Con la globalización, las mayores y mejores inversiones se localizan en los países con ventajas competitivas y apertura a los mercados internacionales, mientras que los recursos con ventajas comparativas factibles de ser transformadas en competitivas, se extraen de las regiones donde éstos existen, exportándolos hacia aquellos países con capacidad para desarrollarlos en ventajas competitivas. Esto explica la característica de "enclave económico" de nuestra industria petrolera y, en general, de los recursos naturales que posean ventajas comparativas, en aquellos países que, como Venezuela, no han sido capaces de transformarlas en competitivas.

La globalización es irreversible y ha sido liderizada básicamente mediante la inversión en la generación de nuevas tecnologías y cambios organizacionales de los sectores productivos privados. El Estado debe participar creando los ambientes adecuados, con decisiones regulatorias e inversiones sociales y de infraestructura de apoyo.

Actualmente, la base del crecimiento de un país son sus exportaclones y no la demanda del sector público y del sector privado Interno. Pero sólo los sectores competitivos son los que pueden exportar exitosamente. Todo país que quiera prosperar tiene que integrarse a la globalización. Por tanto, **el problema a resolver en el corto, mediano y largo plazo por Venezuela, es precisamente cómo integrarnos exitosamente y con equidad social a la nueva realidad mundial.**

Sin embargo, la globalización tiene un peligro: la posibilidad de ser controlada por las empresas multinacionales y conllevar a la anulación de la soberanía de los Estados. Evitarlo, es la tarea primordial. No se trata solamente de un problema económico; su éxito implica acciones políticas que garanticen el logro de todas sus ventajas y neutralicen este peligro.

CREANDO EL AMBIENTE PARA LA COMPETITIVIDAD

Aunque las ventajas comparativas son elementos básicos de productividad, éstas no son suficientes para el desarrollo. Como ya se ha dicho, es necesario que los agentes productivos sean capaces de transformarlas en ventajas competitivas. Por consiguiente, establecer el ambiente que permita a las empresas crear las condiciones para la competitividad es tarea esencial e indelegable del Estado.

Las actuales deformaciones estructurales de la economía venezolana no le permiten desarrollarse sustentablemente. Es necesario emprender simultáneamente, sus transformaciones estructurales y atacar los problemas coyunturales, junto con políticas macroeconómicas y sectoriales requeridas para establecer el ambiente y condiciones para el desarrollo de ventajas competitivas, de forma tal que, todas esas medidas sean altamente coherentes y bien sincronizadas. Se debe crear y mantener el ambiente económico adecuado para las reformas, el progreso económico y la estabilidad.

•Las políticas macroeconómicas deben mantener los equilibrios ahorro-inversión, fiscal, sector externo y monetario y el manejo sincronizado del tipo de cambio, la tasa de interés y la tasa de inflación, todo ello en coordinación con las políticas dirigidas al aumento de la productividad.

•El sector financiero, por su lado, debe canalizar el ahorro hacia la inversión y evitar su traslado a sectores insolventes y a la especulación financiera y cambiaría.

•Todo esto exige una revisión y reformulación de las actuales políticas fiscales, monetarias, comerciales y de estímulo al ahorro y a la inversión, y de la reinserción de la política petrolera en el conjunto de la nueva estrategia económica.

A nivel microeconómico y sectorial hay que recomponer la estructura productiva nacional, fortaleciendo los sectores productores de bienes transables internacionalmente, hasta lograr el equilibrio conveniente para el país, entre los transables y no transables y, entre ambos y la economía petrolera nacional.

•Se requieren cambios radicales en el manejo de las políticas de incentivos sectoriales, industriales, comerciales y fiscales, a fin de dirigirlas hacia el aumento de la productividad en los sectores susceptibles de transformar sus ventajas comparativas en competitivas.

•Además, deben establecerse las vinculaciones entre las cadenas productivas competitivas, fomentando los nexos de coopera ción en cada cadena e intersectorialmente, de manera de conectar las medidas y acciones macroeconómicas con las sectoriales hasta el nivel de las empresas específicas.

•Reforzar la capacidad competitiva de Venezuela requiere abrir la economía nacional a la competencia tanto interna como externa; desplegar un intenso trabajo de educación del consumidor, que obligue a las empresas a ofrecer mejores productos y mejores precios. Pero, a fin de someter ventajosamente la economía nacional a la competencia, es preciso que el Estado estimule la productividad y competitividad nacionales.

•El capital humano en Venezuela merece una atención especial, como factor fundamental de la productividad y la competitividad. En este sentido, se requiere una reforma educativa que capacite a los agentes económicos para enfrentar creativamente las realidades y necesidades de la globalización. Dicha reforma no puede limitarse al sistema de educación formal de presecolar, básica y superior, sino que debe abrirse y extenderse prioritariamente a las escuelas técnicas y tecnológicas e incorporar alas empresas y sectores conexos para incluir en la reforma, la recapacitación

o capacitación, según el caso, de los trabajadores a todos los niveles. La clave de esta reforma está en la participación efectiva del sector privado en la creación y capacitación del capital humano.

•El Estado deberá ser muy activo en el establecimiento de las condiciones para que las empresas puedan crear y desarrollar ventajas competitivas, fundamentalmente en la dotación de infraestructuras básicas, energía en general, vialidad, seguridad, salud, etc., creando centros y programas de aprendizaje, capacitación, entrenamiento y desarrollo de personas y empresas; fomentando la tecnología para desarrollar las habilidades básicas para generar ventajas competitivas y promoviendo la participación efectiva de las empresas en estos programas, no sólo desde el punto de vista financiero, sino muy especialmente desde el punto de vista operacional.

•El Estado también deberá crear, mantener y desarrollar instituciones oficiales de estadística, información y bases de datos sobre tecnología e investigación de operaciones, de mercado y mercadeo, que presten apoyo logístico y de información a las empresas que deseen establecerse o tengan posibilidades de crear ventajas competitivas y, además, facilitar y apoyar la instalación de instituciones de servicios de consultoría y de asistencia técnica para la realización de proyectos.

VENTAJAS COMPARATIVAS DE VENEZUELA

Venezuela cuenta con abundantes recursos naturales que pueden ser insumos básicos para desarrollar la competitividad. La lista que se analiza a continuación no es exhaustiva; se señalan sólo algunas de las más importantes.

Venezuela: país energético

Venezuela dispone de grandes reservas energéticas a bajo costo tanto a nivel regional como mundial, que la califica como una nación capaz de desarrollar actividades industriales de diverso género, intensivas en energía y condiciones favorables para las telecomunicaciones, informática, telemática y transporte, además de ofrecer al mercado internacional petróleo, con los beneficios que ello podría generar en términos económicos y geopolíticos.

Contamos con las mayores reservas petrolíferas convencionales de la región y las mayores no convencionales del mundo, en la faja bituminosa del Orinoco. Somos el

quinto país del mundo con reservas probadas de petróleo después de los países del Golfo Pérsico. Disponemos del segundo potencial hidroeléctrico de América Latina; de las mayores reservas de gas natural asociado de la Región y somos el cuarto país de América Latina en reservas probadas de carbón, además de poseer un gran potencial de energías no convencionales tales como la solar y la cólica.

Ese potencial energético, en términos de producción, exportación y transformación, sitúa al país en posición de poder alcanzar una alta especialización energética para el siglo XXI, si se pone el énfasis en su transformación industrial como plataforma al servicio del desarrollo de las cadenas de competitividad.

Petróleo y gas

Mientras el petróleo determina la vida del país y todavía es un recurso estratégico en el mundo, el gas natural condiciona la existencia de la petroquímica, de diversos procesos industriales y de generación de energía eléctrica.

Es importante señalar que, tanto un programa de inversiones petroleras, como la propia actividad extractiva y comercializadora del petróleo, producen efectos multiplicadores colaterales que inciden en el crecimiento de otros sectores no petroleros, de alguna manera conectados inevitablemente con estas actividades, tales como la construcción, el comercio, los restaurantes y hoteles, los productos mecánicos y eléctricos. Sin embargo, esta vinculación entre la inversión y la actividad petrolera y sus efectos multiplicadores colaterales, incide fundamentalmente en productos no transables, por una parte y, por la otra, las ramas productivas que se interconecten o satelicen a esta actividad están, también inevitablemente, sujetas a las repercusiones de los vaivenes cíclicos y coyunturales de la demanda mundial del petróleo que afectan a la propia industria. Debe tomarse muy en cuenta este hecho por dos razones básicas: 1) es un proceso inevitable en la medida que la industria petrolera invierta y expanda su actividad, lo cual además de conveniente, es necesario, si queremos mantener una industria petrolera sana y próspera y, 2) pero de depender demasiado el resto de la economía del petróleo, no sólo estamos condenando el futuro del crecimiento sustentable armónico, integral y equilibrado de la economía nacional, sino que estaríamos creando las condiciones de deterioro de la propia industria petrolera.

Un programa de inversiones, junto con la apertura de la industria petrolera a la participación de capitales privados nacionales e internacionales, si es planteado bajo la concepción tradicional que no ha permitido el desarrollo sustentable de la economía nacional, evidenciaría, la inexistencia de una política de inducción a la creación y desarrollo de ventajas competitivas, que permitan la integración intersectorial interna y la integración a la globalización de la economía, utilizando el recurso petrolero como plataforma para tal fin.

En el fondo, no nos hemos desprendido de la concepción según la cual, se pone al resto de la economía en posición de rentista de la industria petrolera y tampoco la deslastramos de su característica de enclave económico. Por consiguiente, sin contravenir un plan de inversiones de nuestra industria petrolera, es necesario formular en forma global el plan de desarrollo sustentable nacional y reubicar los propios planes de la industria petrolera en el mismo.

La competitividad no petrolera

El país cuenta con un conjunto de áreas susceptibles de desarrollar cadenas productivas con gran potencial de competitividad internacional.

PETROQUÍMICA

La abundancia de reservas probadas de gas natural asociado al petróleo a bajo costo; la existencia de corrientes intermedias derivadas de la refinación del petróleo; la óptima situación geográfica para acceder a los mercados internacionales, le dan a esta actividad un gran potencial de crecimiento.

MINERÍA Y METALURGIA BÁSICA

La existencia de importantes reservas probadas de mineral de hierro, bauxita, carbón, níquel y polisulfuros metálicos, son recursos "heredados" que pueden llegar a ser insumes básicos para la competitividad y, en tal sentido, constituyen un potencial para crear ventajas competitivas.

Es indudable que, en estos sectores, el potencial descrito podrá desarrollarse más rápidamente, pues sus encadenamientos aguas abajo tienen un gran alcance y se entrelazan con diversas actividades económicas: automotriz, construcción, maquinaria liviana y pesada, línea blanca, electricidad, alimentos procesados, agricultura y, en general la manufactura en su conjunto.

Sin embargo, es necesario que el Estado establezca el ambiente adecuado para que las empresas privadas puedan crear las ventajas competitivas en estos sectores, aspecto básico también para otros sectores, tal como se señala en el punto referente a la competitividad como variable clave para el progreso económico.

OR

Las reservas explotables están por el orden de las diez mil toneladas métricas, casi todas ubicadas en Guayana. En la actualidad la explotación de este metal es muy pequeña. A nivel mundial, alrededor del 60% de la producción de oro es destinada a los mercados financieros, pues compite con valores de renta fija en esos mercados. El resto de la producción cobra importancia en la industria electrónica y, finalmente, se destina a la manufactura de joyería.

El potencial productivo de este recurso en Venezuela permitiría situar al país entre los diez productores y exportadores mundiales, lo cual tendría implicaciones importantes, favorables unas, negativas otras, por el lado de la inserción en los mercados financieros internacionales, en la generación de divisas, y en el ordenamiento territorial, sin descontar la articulación con la electrónica por un lado y la actividad de la joyería y elementos acumuladores de valor.

Aunque su explotación racional no ha tenido un gran desarrollo, es un recurso que presenta dificultades para desarrollar cadenas de competitividad. Se corre el riesgo de que sea una reedición, a otra escala, de lo que se ha señalado con el petróleo y la deformación estructural entre éste y el resto de la economía nacional.

ENERGÍA ELÉCTRICA

La energía eléctrica es un factor fundamental para la infraestructura requerida para que diversos sectores productivos sean competitivos. Los recursos hídricos del país, junto con el gas, "diesel" y el "fuel oil", han conformado la actual capacidad instalada de generación eléctrica capaz de satisfacer la demanda residencial, comercial e industrial.

El 93% del potencial hidroeléctrico está ubicado en Guayana, donde también está ubicada la totalidad de las reservas probadas de minerales a excepción del carbón y níquel. Adicionalmente, las mayores reservas de gas natural están ubicadas en la región oriental cerca de Guayana, lo cual facilita la incorporación de este recurso como insumo en la generación de energía eléctrica.

Este potencial eléctrico constituye una plataforma básica para la articulación de procesos productivos muy diversos y, especialmente, con aquellos que requieran insumir grandes cantidades de energía para su producción eficiente. De hecho, la energía eléctrica es parte de la infraestructura requerida para que los sectores productivos sean competitivos; por consiguiente la energía no es una opción como sector competitivo, sino como plataforma de los que se puedan desarrollar como tales.

El Estado ha sido y sigue siendo quien desarrolla el potencial hidroeléctrico del país, infraestructura básica que permite garantizar inversiones con alta rentabilidad al suministrar un insumo fundamental para el desarrollo de ventajas competitivas en diversas cadenas productivas que, dentro de las ventajas comparativas disponibles, destacan las cadenas del aluminio y del níquel. En este aspecto, es donde tal vez el Estado venezolano ha realizado la acción más positiva en función del desarrollo de ventajas competitivas y del desarrollo sustentable nacional.

RECURSOS FORESTALES

Guayana dispone del mayor reservorio de recursos forestales naturales del país, con gran potencialidad para su explotación racional. Así mismo, en la ribera norte del Orinoco, en Monagas, existen los mayores recursos forestales plantados del país. Ambos emporios forestales constituyen una base de insumes para el encadenamiento de diversas industrias posibles de desarrollar en el país tanto para insumos y consumos internos, como para la exportación.

La ubicación geográfica, la existencia de mano de obra disponible y un grado importante de experiencia acumulada, refuerzan la potencialidad para que este recurso natural pueda desarrollar ventajas competitivas.

TURISMO

La diversidad de ecosistemas existentes en el país aunado a su también variada gama de climas tropicales constituyen, como recurso natural, una base potencial para transformarlo en factor competitivo, con el encadenamiento de industrias, comercio y servicios articulados en torno a esa actividad.

CIRCUITOS AGROALIMENTARIOS

Existen en el país un conjunto de capacidades agroalimentarias para desarrollar ventajas competitivas en determinados circuitos: frutas tropicales; cereales, con énfasis en el arroz; leguminosas, en especial la soya; oleaginosas; raíces y tubérculos; café y cacao; productos bovinos; carne y leche; caña de azúcar; pescados y otros. Estas potencialidades han sido aprovechadas muy parcialmente y representan otra veta posible de explotar competitivamente.

Al revisar esta lista de recursos naturales y productivos se evidencia que existen grandes cantidades de recursos naturales heredados y escasos recursos creados. Venezuela cuenta con recursos y ventajas comparativas suficientes para iniciar el desarrollo económico sustentable, pero sólo alcanzable a través de un impulso del Estado dirigido a la competitividad.

COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO REGIONAL

Determinados los recursos y sectores con ventajas comparativas susceptibles de ser transformadas en competitivas y, precisados el papel del Estado, del sector privado y los aspectos generales de carácter macroeconómico, corresponde presentar las bases del desarrollo regional.

La necesaria apertura, signada por la incorporación de la economía venezolana a la globalización, y la descentralización político administrativa ya iniciada, son procesos complementarios cuya intersección en el espacio plantea nuevas formas de organización territorial y de gestión de gobierno.

Desde luego que, por ejemplo, la implantación de un gran complejo urbano industrial en Guayana es una muestra evidente de descentralización territorial, pero no puede afirmarse que ello sea el resultado de la aplicación de una estrategia coherente de desarrollo regional a escala nacional. Ese complejo industrial no se creó para descongestionar el centro, sino para aprovechar la existencia de ventajas comparativas heredadas: recursos hídricos, un río navegable hasta su salida al mar, yacimientos de hierro y bauxita, bases para instalar un alto potencial de generación eléctrica y crear una plataforma de procesos productivos muy diversos.

La política de sustitución de importaciones impulsó el desarrollo industrial durante los años sesenta y setenta, a tasas más elevadas que las registradas en otros países latinoamericanos que también adoptaron modelos similares, pero no creó cadenas productivas, ni estimuló la producción de bienes intermedios. Las plantas industriales se localizaron en las grandes ciudades cercanas a los puertos de importación de insumos,

donde gozaban de ahorros significativos en el transporte, de bienes intermedios y productos finales, lo cual explica el exagerado crecimiento de las mismas, en detrimento del resto del territorio.

El desarrollo industrial sustitutivo no se fundamentó en un proceso de efectiva transferencia tecnológica, traduciéndose en una insuficiencia del desarrollo de la industria metalmecánica, que es un eslabón fundamental de posibles cadenas productivas entre las industrias básicas de Guayana y las intermedias, con opciones de localización diferentes a las tradicionales.

Algo parecido ha ocurrido con la actividad agrícola. El Estado ha protegido excesivamente la producción de bienes primarios sin estimular su productividad, poniendo el énfasis en la expansión horizontal de los cultivos, lo cual ha constituido una desviación del objetivo de la eficiencia productiva.

Se sigue insistiendo en que en Venezuela se debe contar, dentro de sus especificaciones agrológicas, con una sólida base agrícola que garantice su seguridad alimentaria y brinde la posibilidad de una continua oferta de servicios. Esta insistencia en un objetivo que, aunque válido, ha contribuido a que los sistemas urbanos con base económica primaria, tiendan hacia el estancamiento, caracterizado por la incapacidad para generar diversidad productiva y empleos en cantidades suficientes para mantener su fuerza de trabajo y lograr convertirse, incluso, en receptores netos de población.

En síntesis, los desequilibrios en el proceso de ocupación del territorio nacional, son consecuencia de la estrategia de crecimiento hacia adentro, amparada por un Estado proteccionista, financista e interventor, soslayando el nuevo objetivo del desarrollo regional: la competitividad.

Estamos ante una situación radicalmente distinta. Requerimos construir nuevas formas de concebir y tratar los problemas en un escenario de mercado abierto y una estructura de gobierno descentralizada, cuyo motor es la globalización, propiciadora de nuevas modalidades de organización empresarial y procesos productivos, sustentados por significativos avances tecnológicos. Ello ha obligado a las antiguas corporaciones a organizarse en redes globales de operación fragmentada, con tendencia a localizarse en aquellos lugares del mundo que ofrezcan ventajas comparativas y competitivas, para la producción de bienes transables en unidades de menor tamaño, para garantizar su eficiencia.

En este nuevo escenario la economía venezolana debe asignarle preferencia al mercado abierto, promover la competitividad tanto interna como internacional, fomentar la capacidad empresarial, modernizar los procesos productivos, atraer la inversión externa, todo lo cual debe ahora conducir a una racionalidad locacional y con ello a modificaciones sustanciales en el patrón de ocupación del territorio nacional.

A partir de estas nuevas realidades y exigencias, debe formularse una nueva estrategia de desarrollo regional consistente en fomentar y apoyar la producción y la productividad de bienes y servicios transables, en espacios organizados y complejos, capaces de generar evidentes ventajas competitivas y crear la necesaria estructura organizativa, para la producción de determinadas líneas de bienes y servicios.

La competitividad tiende a crear sistemas de producción que pueden extenderse y vincular espacios de autonomía funcional contiguos o separados, lo cual abre la posibilidad de colocar bienes con alto valor agregado en los mercados externos al sistema que los produce y requiere de la formación de cadenas productivas, especialmente si el producto final aspira a colocarse en nichos competitivos internacionales, lo cual conlleva un incremento sustancial de las relaciones de intercambio comercial entre empresas exportadoras de un bien determinado, sus proveedores y los clientes y entre los sistemas productivos tanto internos como externos y hace posible colocar en mapas la localización de los exportadores, los proveedores y los clientes, medir los flujos de interacción, delimitar los espacios donde éstas ocurren, evaluar la calidad de los bienes intermedios de la cadena productiva y determinar las áreas y sectores donde se requiere la participación de la gestión pública de apoyo.

Venezuela cuenta con las condiciones necesarias para atraer actividades pertenecientes a cadenas multinacionales, así como para convertirse en centro de negociación de la América Latina. Se trata, en consecuencia, de aprovechar esas ventajas con el objeto de atraer cadenas agroindustriales, textileras, químicas, automotrices, de autopartes, metalmecánicas, de telecomunicaciones, informática, publicitarias y otras vinculadas a los procesos de globalización.

El control de calidad en cada uno de los eslabones de las futuras cadenas productivas debería ser de la competencia de las regiones. Esto es importante para participar en el mercado externo, pues obligaría al mejoramiento de normas, parques tecnológicos y sistemas de innovación, con la participación de las universidades, institutos tecnológicos y centros de investigación regional.

También es importante determinar qué es lo que no debemos producir, para incrementar la competitividad regional. Ello ayudaría a las autoridades competentes a no desperdiciar esfuerzos en el apoyo de líneas de producción que no presentan ventajas comparativas posibles de transformarse en competitivas

Las regiones deberán trabajar coordinadamente con el Gobierno Central en el incesante proceso de organizar espacios complejos de competitividad. Esa coordinación deberá hacerse con arreglo al principio de la división del trabajo, es decir, que cada instancia regional de gobierno debe hacer lo que le corresponda, lo cual significa determinar la escala de los problemas que deban resolverse o el alcance territorial de las obras a realizar y asignárselas a las instancias de gobierno que les competan.

Pero, en un país en desarrollo, en tránsito hacia una apertura interna y externa, signada por la instalación de un proceso de descentralización administrativa, en un mundo cada vez más integrado, con una marcada tendencia hacia la globalización económica, el Estado debe asumir otras responsabilidades, sin que ello signifique atentar contra la libertad económica.

- Debe fomentar la productividad en el sector privado, no sólo manteniendo reglas de juego claras, sino también mejorando las condiciones de sus factores productivos, creándolos o formándolos, como requisito para desarrollar ventajas competitivas.

- Debe profundizar el proceso de descentralización territorial, sobre la base de los cambios previsibles en el patrón de localización industrial, que permitan asegurar las gestiones de modernización y capacitación del país, para incorporarlo a la tendencia

globalizadora de la economía internacional, lo cual también es competencia de los gobiernos regionales y locales, conjuntamente con el gobierno central, en el marco de una adecuada división del trabajo y de las responsabilidades administrativas.

- Las distintas instancias territoriales de carácter público deben, por tanto, actuar en estrecha cooperación y apoyo a las empresas que desarrollen la competitividad, en las jurisdicciones de las futuras regiones asociativas, coordinando sus gestiones para contribuir a la creación de una imagen regional, fundamentada sobre sus ventajas comparativas. Un ejemplo de ello puede ser la asociación de los Estados y Gobernaciones de Sucre y Nueva Esparta, para crear una imagen turística atractiva, capaz de competir en el mercado del Caribe.

El progreso económico y la elevación del nivel de vida, se logra gracias a los aumentos de la productividad en todos los sectores de la actividad económica: industria, comercio, servicios, agricultura y cría, etc., mientras que, por el contrario, el deterioro de la productividad produce inevitablemente deterioro económico y pobreza.

El sector privado es el principal motor de los aumentos de la productividad, en el marco de un ambiente económico favorable a su iniciativa para que pueda desarrollar con fuerza toda su potencialidad. En este sentido, al Estado le corresponde crear el "ambiente" económico, social y tecnológico para este fin.

En consecuencia, es un deber ineludible de carácter político inherente al Estado, no sólo de velar porque la competitividad motorizada por la productividad nacional se desarrolle, sino que tiene el deber de impulsarla.

- Al Estado le corresponde asumir las inversiones en infraestructura productiva fundamental y de apoyo a todas las actividades productivas, establecer centros de apoyo tecnológico a los productores en todos los sectores de la actividad económica; debe apoyar a los productores tanto agropecuarios, como industriales o de servicios y del comercio, con información de carácter tecnológico y técnico para la producción, así como de mercados tanto nacionales como internacionales; le corresponde garantizar óptimas relaciones comerciales entre compradores y proveedores y entre productores y consumidores, bajo el fundamental precepto de que las mejores transacciones comerciales son aquellas en donde todos ganan y no en las cuales ganan unos en perjuicio de otros.

- A los Poderes Públicos nacionales, regionales y municipales, les corresponde garantizar la armonía del funcionamiento de las cadenas de producción y comercialización, desde la producción primaria, hasta el consumidor final y, en consecuencia, debe garantizar la paz social, también en la esfera económica.

Dadas nuestras escasas condiciones de productividad y competitividad, en la mayoría de nuestros segmentos productivos, nos encontramos en clara desventaja para competir con productos de otros países que sí tienen alta productividad y cuentan con excelentes condiciones de competitividad.

No hay duda, que el camino del desarrollo sustentable y de la prosperidad de Venezuela, es el de la competencia no sólo a nivel nacional sino, fundamentalmente, a nivel internacional. Sin embargo, en las circunstancias actuales, la desigualdad competitiva con

productos y productores de otras latitudes determina fuertes desventajas para nuestros sectores productivos, los cuales nos impiden competir en igualdad de condiciones. Por consiguiente, es imprescindible tomar medidas de largo y corto plazo simultáneamente paracambiar esta situación.

El Estado venezolano ha dedicado grandes cantidades de recursos, por vías de subsidios, financiamiento e, incluso, proteccionismo exacerbado, a los sectores de la producción y los resultados obtenidos han sido la debilidad de los mismos y su incapacidad competitiva, junto con un aumento alarmante de la pobreza. A la luz de los resultados, está claro que los recursos dedicados a fortalecer nuestros sectores productores han sido mal empleados.

No contamos con infraestructuras productivas de la calidad y cantidad adecuadas a los requerimientos de nuestras capacidades y nuestros productores se encuentran desguarnecidos de apoyo tecnológico, de información técnica, comercial y de mercadeo. Así mismo, carecemos de infraestructura de mercado y mercadeo, de centros de acopio y de distribución y de bolsas de mercado para distintos tipos de productos, que le permitan a los productores de cualquier índole concurrir a negociar tanto la compra como la venta de la manera más transparente posible, sin ser explotados y sin posibilidad de abusos. No se cuenta con servicios de apoyo a la producción y a la comercialización, de manera que sus costos se reduzcan al mínimo y su eficiencia aumente, dando como resultado mejores productos a mejores precios para el consumidor.

Al corto plazo, mientras logramos avanzar en las condiciones adecuadas para ser competitivos en el futuro, una apertura indiscriminada pudiera arrasar con la debilitada capacidad productiva actual. Tampoco podemos caer en el proteccionismo extremo, que obligue a nuestros ciudadanos a someterse a un mayor costo de vida habida cuenta de la ineficiencia de nuestra producción nacional. Es preciso encontrar el equilibrio y la armonía intersectorial, que permita ir abriendo progresivamente el paso hacia la productividad y competitividad, sin discriminar ningún sector.

Para estimular a nuestros sectores productivos, debemos contar con un Estado democrático, fuerte y capaz de desarrollar los ambientes económicos adecuados para que los productores sean más eficientes y puedan desarrollar sus potencialidades competitivas. Esta es la mejor y más democrática manera de armonizar la relación proveedor-comprador, entre sectores que deben cooperar entre sí, respetan do sus respectivas peculiaridades. El Estado democrático, en todas sus instancias institucionales, debe ser factor de desarrollo en función del interés nacional, del crecimiento económico y del desarrollo social.

El buen éxito y acogida de un Programa de Transición hacia el Desarrollo Social y Económico Sustentable de Venezuela, sólo será posible en la medida en que su diseño y ejecución se asuman como un proyecto nacional institucionalizado. El Poder Central, el Presidente de la República y su Gabinete Ejecutivo, los Gobernadores y los Alcaldes, la Asamblea Nacional, las Asambleas Legislativas y los Concejos Municipales, el empresariado y los trabajadores, gremios y sindicatos, organismos no gubernamentales, deben ser integrados activa e institucionalmente en la implantación del concepto y la práctica del Programa Nacional de Desarrollo Social y Económico Sustentable.