

Área: Cooperación Internacional y Desarrollo - ARI N° 107/2007  
Fecha 10/10/2007



## Venezuela: encrucijada de un modelo de desarrollo productivo

Leonardo V. Vera \*

**Tema:** En medio de la mayor bonanza de recursos petroleros de las últimas tres décadas, Venezuela transita hacia un nuevo modelo de desarrollo productivo que vislumbra grandes dificultades.

**Resumen:** La macroeconomía venezolana parece sana y ordenada. Sin embargo, detrás de este panorama alentador se esconde un modelo de desarrollo productivo que exhibe importantes debilidades. Al tiempo que se profundiza un patrón de especialización basado en la explotación de los recursos naturales, se pretende encadenar a un sector enclave intensivo en capital en una economía de servicios intensiva en mano de obra de baja calificación. La idea de una “economía alternativa” formada por miles de cooperativas que se mantienen gracias a los contratos con el Estado genera todo tipo de inconvenientes: pone a estas pequeñas organizaciones a merced de las oscilaciones del gasto público, desincentiva la innovación y la competencia y crea enormes redes clientelares ineficientes. En definitiva, todo descansa en un Estado fortalecido financieramente por los ingresos petroleros, que hace poco para consolidar un sector industrial capaz de responder a los retos de un mundo globalizado.

### Análisis:

#### *El entusiasmo febril por el corto plazo*

En los últimos tres años, Venezuela ha exhibido una vibrante expansión económica que convierte al país en el de mayor crecimiento del continente americano. El incremento del Producto Interno Bruto (PIB) de los últimos 12 trimestres promedia 12,2%, con incrementos aún mayores del gasto público y del consumo privado. El producto por habitante, que en 2003 era de 3.250 dólares, en 2006 fue de 5.630. El consumo público y privado ha desbordado la capacidad local de producir bienes y servicios, por lo que las importaciones se han triplicado entre 2003 y 2006.

La expansión se ha potenciado por los crecientes ingresos petroleros. Estos recursos han permitido que la posición externa del país presente una solidez como no se ha había visto en décadas. En 2006, el superávit en cuenta corriente alcanzó el récord de 27.000 millones de dólares, y el nivel acumulado de reservas internacionales llegó a 35.000 millones de dólares, más del triple que el de cuatro años atrás. Aunque las cuentas fiscales siguen siendo deficitarias, la deuda doméstica como proporción del PIB, cuyo aumento había generado preocupación en años previos, viene disminuyendo: hoy equivale al 11,1%, mientras que la deuda global es de apenas el 36,6%, cifras que llenarían de rubor –si no de envidia– a cualquier ministro de Finanzas europeo. La inflación sigue siendo un problema crónico en Venezuela, pero el país parece haber dejado atrás los picos de los noventa. En esencia, Venezuela presenta un panorama macroeconómico digno de una buena recompensa por las calificadoras de riesgo y los mercados financieros externos.

---

\* Profesor-investigador de la Escuela de Economía de la Universidad Central de Venezuela, Andrés Bello Fellow de la Universidad de Oxford (2002-2003)

Pero el juicio que deriva de observar tanto las cifras macroeconómicas, como la posición en los mercados financieros y las calificaciones de riesgo, se rige a menudo por una lógica de corto plazo. Su alcance por tanto es limitado. En verdad, la perspectiva de que una coyuntura estable y favorable como la que atraviesa hoy Venezuela pueda perpetuarse y encaminar al país por una senda de desarrollo depende de otro tipo de apuestas. En este sentido, vale más conocer cuál es el rumbo y la naturaleza de los cambios que ocurren en la estructura productiva y cual es el patrón de especialización económica que se promueve.

#### *El modelo de desarrollo productivo*

Que la economía venezolana atraviesa un período de intensos cambios estructurales no debería ser una sorpresa para nadie. No podía ser de otra forma en un contexto de reacomodo del poder político, donde las reglas del juego y los cambios institucionales son el eje de una gestión que despliega un discurso y una práctica revolucionaria. En lo que atañe a la dimensión productiva, el espacio de transformaciones es importante y visible. Pero quien se pregunta por el modelo de desarrollo que se vislumbra puede tener algún grado de conciencia del dramatismo de los cambios, mas encontrará problemas para hacerse un criterio claro de qué es lo que está ocurriendo y cómo evaluarlo. En este sentido, vale el esfuerzo por presentar una muy breve sistematización del modelo, con sus contradicciones tanto como sus limitaciones.

Un intento por abordar el problema y encontrar las fuentes de inspiración del modelo de desarrollo que se despliega en Venezuela es el que presenta Camila Piñeiro Harnecker en un trabajo publicado en el año 2005 por la revista *Monthly Review* titulado “The New Cooperative Movement in Venezuela’s Bolivarian Process”. En este trabajo, Piñero señala que “la administración del Presidente Chávez ha abrazado un nuevo modelo de desarrollo, conocido como Desarrollo Endógeno”, y agrega: “La conceptualización del modelo se apoya en gran medida en las ideas de Osvaldo Sunkel contenidas en su libro ‘El Desarrollo desde dentro: un enfoque neo-estructuralista para América Latina’”. No se trata de una impresión aislada. Las referencias a un modelo de desarrollo endógeno, y a Sunkel como autor de la idea, se encuentran en otros trabajos. Sin embargo, fue el propio Chávez quien, en su Programa 214 de *Aló Presidente* en febrero de 2005, dijo haberse inspirado en la obra del economista chileno para configurar su propuesta de modelo de desarrollo productivo.

Quizá valga la pena hacer una pausa y algunas precisiones. *El desarrollo desde dentro*, publicado en el año 1993, fue escrito por un puñado de economistas latinoamericanos descontentos con los resultados, ya entonces visibles, de las políticas neoliberales. Pero más allá de este descontento, es difícil identificar otros espacios de coincidencia con lo que se percibe o se proyecta como el nuevo modelo productivo venezolano. Ramos y Sunkel, en el mismo libro, destacan, por ejemplo, que su forma de concebir el proceso de desarrollo “significa, en lo esencial, retomar y superar el desafío industrializador original de Prebisch en torno de generar un mecanismo endógeno de acumulación y generación de progreso técnico que permita una capacidad propia de crecer con dinamismo y productividad”. Más adelante, no dejan muchas dudas con respecto a qué mecanismos debe utilizar y qué orientación ha de tomar el modelo de desarrollo: “En definitiva, se postula una intervención selectiva que busque establecer ventajas comparativas dinámicas en los mercados internacionales, pues la exportación es la próxima etapa natural para aprovechar la plataforma industrial existente”.

*Desarrollo desde dentro* es, pues, una invitación a retomar el desafío de la industrialización, pero orientando el esfuerzo hacia los mercados externos, promoviendo la generación de progreso técnico y tomando en consideración las capacidades propias de la región. Sunkel no pudo haberlo dicho más claro cuando en diciembre de 2005 –en una entrevista dada en a la revista Cuadernos CENDES– señaló: “Exportar o morir, sigue siendo nuestra penitencia”. Su crítica a lo que él mismo denomina el modelo estadocéntrico es contundente y es por eso que, sin el menor empacho, se atreve a señalar que el modelo de desarrollo basado en la intervención directa del Estado es un anacronismo. “Lo que se creó fue un aparataje estatal muy grande, muy centralista, muy burocrático, muy rígido, muy jerárquico y, en definitiva, muy auto centrado o autoreferente”.

¿Qué elementos contrastan entre esta visión y el modelo de desarrollo que comienza a consolidarse en Venezuela? A nuestro juicio, al menos tres. En primer lugar, como veremos en breve, el modelo productivo que se promueve en Venezuela es Estadocéntrico y, por lo tanto, está expuesto a las debilidades que el cepalismo crítico de Sunkel señala. En segundo término, el tejido productivo asociado al modelo exhibe una muy baja densidad tecnológica y parece difícil que pueda desarrollar ventajas comparativas dinámicas. En tercer lugar, como consecuencia de lo anterior, carece de un nivel crítico de innovación y en esas condiciones es muy difícil que pueda generar mecanismos endógenos de acumulación y de mejoras en la productividad que hagan de ese tipo de “economía alternativa” una fuente de crecimiento a largo plazo.

Una característica esencial de este nuevo modelo productivo es que se organiza bajo el poder financiero del Petro-Estado, poniendo en evidencia una renovada relación entre el Estado patrimonialista petrolero y el sector productivo. Esta caracterización general ayuda a comprender las piezas constitutivas de este nuevo arreglo productivo. La primera consiste en lo que Chávez ha llamado el “núcleo endógeno básico”. En esta esquematización, el Estado, potenciado financieramente por la renta petrolera, se relanza sobre la actividad productiva comprometiéndose directamente en la producción industrial primaria y en la prestación de servicios básicos, también llamados “sectores pilares fundamentales”. En su programa 205 de *Aló Presidente*, en septiembre de 2004, Chávez lo vislumbró de la siguiente manera: “Se comienza por establecer las industrias consideradas pilares fundamentales para crear lo que hoy llamaríamos un núcleo endógeno básico. En este trabajo el ministro y el Ministerio de Industria pues también tienen un papel fundamental que jugar. En este impulso creador inicial de la industria del hierro y del acero surgen la electro y la metalmecánica, estamos hablando de otras áreas: la química básica, la infraestructura de energía, transporte y comunicaciones a partir de la utilización de recursos naturales hasta entonces desaprovechados”.

La segunda pieza está constituida por los “núcleos endógenos micros”. Estos conforman un conjunto de nuevas fórmulas de propiedad empresarial, tales como las cooperativas, las empresas de producción social (EPS) y las empresas cogestionadas, que son promovidas en una alianza con las empresas básicas del Estado. En el sector petrolero, por ejemplo, las EPS y las cooperativas han venido asumiendo en forma creciente actividades de transporte y distribución de insumos y productos, de recolección de residuos sólidos, servicios de alimentación, seguridad y mantenimiento. Por una parte, estas nuevas formas de propiedad empresarial tienen como clientes a las empresas pertenecientes a los núcleos endógenos básicos; por otra, las empresas del Estado tienen como mandato explotar la relación con este tipo de empresas pequeñas, que constituyen una especie de economía alternativa. Pero en la relación que se teje la subordinación es muy clara: unas arrastran a las otras. En su Programa *Aló Presidente*, en marzo de 2005 Chávez lo manifestó de esta forma: “Superada la etapa fundacional, todas esas empresas que van a ir naciendo en núcleos endógenos micros, pequeños, medianos o grandes núcleos o polos de desarrollo deben estar interrelacionadas estrechamente con las empresas básicas, con las grandes plantas industriales”.

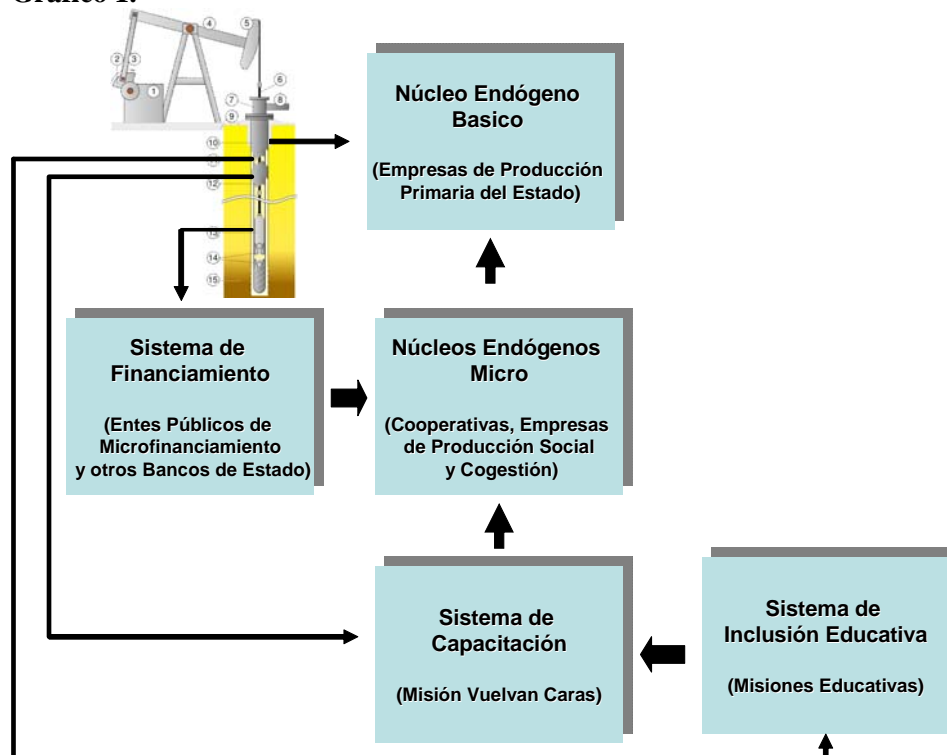
En estas formas empresariales se supone que radica la respuesta a los problemas de desempleo y subempleo. De acuerdo a la visión del Gobierno, constituirían un incentivo clave para la participación en otros asuntos de interés comunitario, para elevar la calidad de vida y superar la exclusión en el campo social, económico y político. Vale decir que de 35.000 cooperativas registradas en la Superintendencia de Cooperativas (Sunacoop) en 2003, la cifra ha pasado a cerca de 130.000 (en julio de 2007), a las que reportarían cerca de 1.500.000 asociados. No obstante, las cifras de Sunacoop son confusas y no provienen de un Censo rigurosamente formulado. Tampoco se sabe con exactitud el peso que la actividad cooperativa puede tener en el PIB.

La tercera pieza del modelo se basa en la “Misión Vuelvan Caras”, un programa de capacitación laboral de amplia cobertura que está orientado a construir, a través de cursos de formación, capacidades para facilitar la entrada a nuevas relaciones productivas de cooperación y auto-gestión. Tal y como expresó Chávez al presentar el *Balance de Gestión Vuelvan Caras*, en septiembre de 2005: “Vuelvan Caras II, será una demostración del éxito obtenido por Vuelvan Caras, la cual pudo

en un corto plazo financiar el 60% de las cooperativas conformadas (4.036 cooperativas) a las cuales se les entregó un monto de 574 millardos de bolívares, para incorporar a la actividad productiva del país a 264.720 lanceros y lanceras”.

Conviene no dejar de lado el hecho de que desde mediados de 2003 el Gobierno del presidente Chávez comenzó a implementar la llamadas “misiones educativas” (Robinson 1 y 2, Ribas y Sucre), entendidas y diseñadas como un conjunto de programas para atender el problema de la alfabetización, para aumentar la escolarización básica, secundaria y de estudios superiores, y para incorporar a un amplio universo de la población excluida del sistema educativo. La “Misión Vuelvan Caras” se propone absorber una parte de los egresados de estas misiones educativas para que adquieran habilidades y se capaciten para el trabajo en cooperativas.

Gráfico 1.



Sintetizando, puede decirse entonces que este conjunto de piezas se articulan para fraguar un modelo de desarrollo productivo que hasta ahora ha corrido en paralelo con un sector informal hipertrofiado y con un sector industrial no petrolero en decadencia. El modelo encadena a las misiones educativas, las misiones productivas, los núcleos endógenos micro y los núcleos endógenos básicos con la expectativa de estar creando a un nuevo empresario: el nuevo empresario popular.

#### *Las debilidades del modelo*

Destaca que el sector primario exportador petrolero sea la pieza fundamental para el financiamiento del modelo. Esto explica por qué en medio de la fiesta de recursos provenientes del mercado petrolero, nadie se pregunta en las alturas si el diseño es sostenible. El modelo está, además, claramente dirigido por el Estado, de modo que todo pende de un hilo donde decenas de miles de cooperativas se orientan en una sola dirección, pues sobreviven de la contratación con las empresas del Estado y otros entes de la administración pública. Esto hace su vulnerabilidad muy evidente.

Por otro lado, el alcance de las nuevas formas de organización empresarial, corazón del nuevo modelo de desarrollo productivo, parece sobreestimado. Las cooperativas constituyen una muy

buena opción para resolver problemas locales cuando existen mercados incompletos, fallas del Estado, o cuando los mercados funcionan estacionalmente. Constituyen un tipo de organización económica que puede proveer bienes y servicios donde no llega el mercado o el Estado. Sin embargo, son organizaciones de baja densidad tecnológica, con poca capacidad para establecer eslabonamientos verticales, sin economías de escala y con escasas ganancias de productividad. De hecho, no hay ninguna experiencia de desarrollo económico en el tercer mundo basada fundamentalmente en las cooperativas.

Por otro lado, las cooperativas constituyen un modelo organizacionalmente exigente. Para que éstas funcionen adecuadamente deben cumplir una serie de requisitos: un sistema de beneficios compartidos donde los miembros sean iguales frente a la organización y gocen de la misma participación; la fusión de la propiedad y el control; y la ausencia de trabajo asalariado y sindicatos. Si estos principios son ignorados, normalmente fracasan. Además, las cooperativas requieren un plan estratégico democrático de planificación financiera para el proceso de producción, la previsión del flujo de caja como parte de un presupuesto para hacer el *follow-up* del proceso, cálculos de rentabilidad, análisis de costes y precios de todos los componentes, análisis de la oferta de insumos, mercadeo, etc.

La importancia de estos principios relativos al funcionamiento y la gestión de las cooperativas se hace evidente cuando prevalece la improvisación, que es lo que parece estar ocurriendo a decir por el crecimiento febril de este sector en Venezuela. Las cooperativas no pagan impuestos y reciben financiamiento del Estado en condiciones blandas, lo que genera todo tipo de incentivos para el oportunismo. Legalmente, las nuevas cooperativas se constituyen con cinco personas en un proceso que sólo toma unos días. Esto ha hecho que muchas empresas mercantiles se disfracen de cooperativas. En muchas existe el trabajo asalariado, se apela a la subcontratación y, en definitiva, se comprueba una conexión mercantil entre la distribución de los beneficios y la propiedad.

Estos problemas se agravan cuando el financiamiento de las nuevas cooperativas proviene exclusivamente del Estado. Es bien conocido que cuando el capital de la cooperativa no proviene de sus miembros, se rompe con uno de los pilares fundamentales del cooperativismo: el autofinanciamiento. Esto no sólo le resta a la organización independencia y viabilidad sino que además somete su desempeño a la trayectoria cíclica del gasto público.

El financiamiento de estas nuevas unidades productivas proviene en general de los bancos del Estado: el Banco del Pueblo y el Banco de la Mujer. Esto genera problemas, ya que los recursos se entregan sin mayor preocupación por la posición patrimonial de las organizaciones cooperativas, con la creencia de que el repago no importa y con el argumento de que el lucro no sería el principio que las guía. Pero se trata de un sinsentido. Aunque quizá no sea clave para la sostenibilidad de las instituciones de crédito, el repago es fundamental para garantizar la responsabilidad social. Por lo demás, cuando se otorgan créditos a tasas de interés subvencionadas, no sólo se deposita la carga en las finanzas de los bancos públicos, sino que además se promueve una competencia desleal que inhibe el desarrollo de otros intermediarios microfinancieros de naturaleza no gubernamental. Esto puede llevar a una mala selección y a la constitución de una masiva red clientelar centrada en una sola preocupación: la distribución de la renta petrolera.

**Conclusión:** El nuevo modelo de desarrollo productivo venezolano requiere poco capital y escasas calificaciones y, por lo tanto, parece una respuesta atractiva frente al grave problema de la exclusión social. Sin embargo, corre el riesgo de consolidar un tejido de empresas movidas mucho más por un afán clientelar que por un espíritu de innovación e incremento de la competitividad.

Un paliativo no debe confundirse con una alternativa. Una alternativa implica hacerse un lugar en un mundo donde el crecimiento depende cada vez más del comercio, y donde el comercio depende las ventajas competitivas basadas en el conocimiento como fuente indispensable de creación de valor.

Por desgracia, la economía venezolana, al tiempo que profundiza un patrón de especialización basado en la explotación de los recursos naturales, avanza por un camino que reproduce los males de una estructura económica dual. Un sector de enclave, intensivo en capital, convive con una economía de servicios y de comercio al detal, intensiva en mano de obra de baja calificación.

Ya no se habla de política industrial: el número de establecimientos industriales se ha reducido a la mitad en los últimos seis años, lo que explica el estancamiento de las exportaciones no petroleras y el creciente déficit comercial que exhibe el sector, cercano ya a los 22.000 millones de dólares. El sector industrial no petrolero, en efecto, se encuentra en decadencia, y ha venido escapándose sigilosamente hacia la vida más tranquila del negocio de las importaciones.

El desarrollo es un fenómeno complejo y con muchas facetas. Pero hoy día sabemos que la complementaridad estratégica entre la inversión pública y privada, la promoción de un sector industrial diversificado y orientado hacia fuera, el incremento en la productividad para mover la economía hacia la frontera tecnológica, así como los cambios en el patrón de especialización hacia productos y procesos más intensivos en conocimiento, son factores críticos para avanzar por este camino.

*Leonardo V. Vera*

*Profesor-investigador de la Escuela de Economía de la Universidad Central de Venezuela, Andrés Bello Fellow de la Universidad de Oxford (2002-2003)*