

## Elementos para pensar reformas de la economía venezolana

### 1/3. *Diversificación productiva*

Bárbara Lira

ENERO 2016

- La diversificación ha sido durante décadas un objetivo deseado de la política económica venezolana. Sin embargo, el desempeño económico del país ha permanecido durante esas décadas atado a los vaivenes del mercado petrolero.
- Es clara la importancia de contar con una economía en la que sectores distintos al petróleo puedan brindar estabilidad a los ingresos en divisas, y generen más productos, empleos y oportunidades para la población. Pero con el paso de los años, la evidencia nos muestra un país que poco a poco fue mermando su capacidad de exportar café, cacao, crustáceos, frutas, químicos o acero, y que incluso necesita importar esos bienes para satisfacer sus necesidades de consumo. Hoy dependemos más que nunca del petróleo.
- La restricción a la que se enfrenta la diversificación en Venezuela no es la ausencia de recursos naturales o de potencial para el desarrollo de industrias y servicios. Por ello, este análisis se propone hacer una revisión de nuestra historia reciente que ayude a identificar cuáles son esos obstáculos a los que se ha enfrentado la diversificación, qué medidas se han tomado hasta ahora para tratar de diversificar y cuáles han sido sus resultados.
- En medio de una de las más profundas crisis económicas de la historia contemporánea, Venezuela necesita con urgencia debatir cuál será su receta para el crecimiento sostenido, la diversificación y la superación del rentismo.





# Índice

---

■ 1. El desempeño económico desde 1958 hasta hoy .....	5
1.1. De 1958 a 1978: 20 años de crecimiento económico .....	6
1.1.1. Consideraciones sobre el entorno: la sustitución de importaciones y el crecimiento inesperado de los ingresos petroleros .....	7
1.1.2. La composición de la actividad económica: más servicios .....	8
1.2. De 1979 a 1998: manifestaciones de debilidad .....	9
1.2.1. Consideraciones sobre el entorno: la volatilidad del crecimiento y de la orientación de las políticas económicas .....	9
1.2.2. La composición de la actividad económica: crece el peso de la manufactura .....	11
1.3. De 1999 hasta hoy: la búsqueda de un nuevo modelo .....	11
1.3.1. Consideraciones sobre el entorno: nuevo modelo y más dependencia petrolera .....	11
1.3.2. La composición de la actividad económica: crecen comunicaciones y el sector financiero .....	14
■ 2. La evolución del bienestar: indicadores .....	14
■ 3. La política de los últimos 16 años .....	16
3.1. Plan de Desarrollo 2001-2007 .....	16
3.2. Modelo de desarrollo endógeno: cogestión y cooperativismo .....	17
3.3. Primer Plan Socialista de la Nación, 2007-2013 .....	19
3.4. Segundo Plan Socialista de la Nación (2013-2019) .....	20
■ 4. La economía venezolana hoy .....	22
■ 5. ¿Qué hacer para diversificar? .....	23
5.1. La recuperación de la confianza .....	24
5.2. Eliminar obstáculos a la producción .....	25
Referencias .....	26





*“(Necesitamos) dejar de ser un país que vive principalmente del cambio de divisas petroleras por artículos importados, e incrementar por todos los medios una producción nacional vigorosa, diversificada y cimentada sobre bases económicamente sanas”.*  
Isaías Medina Angarita, 1943<sup>1</sup>.

Venezuela tiene más de 100 años de explotación petrolera comercial, y al menos 80 de preocupación por la diversificación de la economía. El inicio de la actividad petrolera cambió la estructura de lo que hasta entonces había sido un país rural y dependiente de la agricultura. El petróleo iba cobrando creciente importancia para los ingresos en divisas al país y para los ingresos fiscales, y al mismo tiempo se generaban preocupaciones por el destino de los otros sectores productivos. Fue en 1936 cuando se publicó el ampliamente conocido artículo de Arturo Uslar Pietri sobre la necesidad de “sembrar el petróleo”, en el que el autor reiteraba el argumento de que la riqueza “destructiva” del petróleo debía invertirse en otros sectores económicos —particularmente en la agricultura— para evitar que Venezuela se convirtiera en “un país improductivo y ocioso” (Uslar Pietri, 1936).

La renta petrolera permitía financiar el gasto público y las importaciones, pero también hacía menos urgente la necesidad de contar con otros sectores productivos locales competitivos. El Estado no dependía del rendimiento de la economía no petrolera para recaudar —mediante impuestos— los recursos requeridos para cumplir con sus planes sociales y de inversión; y además, los bienes finales o intermedios que se necesitaban en el país, se podían importar con las divisas provenientes de la renta en lugar de producirlos localmente. En esto consiste el potencial “destructivo” de la riqueza petrolera: puede conducir a un proceso de desindustrialización, que trae como consecuencia una mayor dependencia y vulnerabilidad ante lo que suceda en los mercados internacionales, y particularmente en el volátil mercado petrolero.

Ante estos riesgos, la diversificación se ha reconocido por décadas como un objetivo deseable. En la primera mitad del siglo XX parte del interés de diversificar la economía recaía en la noción de

que el recurso petrolero se agotaría, y llegado ese momento el país necesitaría otras fuentes de ingreso. Luego, y especialmente tras la certificación de las vastas reservas de la Faja Petrolífera del Orinoco, el temor a que se agotara el petróleo fue sustituido por la idea de abundancia: contamos con 300 años más de explotación del recurso<sup>2</sup>. Sin embargo, la diversificación siguió siendo una meta deseable.

Más allá del importante beneficio que representa reducir la volatilidad de los ingresos en divisas, tener una economía diversificada potencia el bienestar. La mayor parte de la actividad económica venezolana —en la que se generan e intercambian los bienes y servicios que necesita la población, en la que se encuentran los puestos de trabajo y las fuentes de ingresos de los hogares— son las actividades no petroleras.

Además, hay una difundida idea sobre Venezuela como país “rico”, cuyos ciudadanos no solo “deben” recibir una fracción de la renta petrolera (mediante políticas como las transferencias directas o el subsidio al combustible), sino entendiendo la riqueza como el potencial para el desarrollo de muchas otras industrias como la agricultura, la extracción de minerales y metales, la elaboración de productos de metal, la química, servicios como el turismo, y más recientemente sectores como las comunicaciones y la tecnología, por ejemplo.

La diversificación, y así la superación del rentismo petrolero, se ha mantenido presente entre los objetivos de los gobiernos de los últimos 60 años. Muchas políticas se han implementado en el intento de fortalecer sectores de la producción nacional distintos al petróleo, pero en 2015, con el petróleo como prácticamente única fuente de ingresos en divisas a la nación, y una enorme dependencia de las importaciones para satisfacer las

1. Cine Archivo de Bolívar Films. Segmento del documental El Reventón (Oteyza, 2008). Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=vo44GM9tqO0> del minuto 53:00 al 53:23. Última visita 29-12-2015.

2. De acuerdo al Reporte Estadístico de Energía Mundial de BP 2015, Venezuela tiene 298,3 mil millones de barriles en reservas probadas, las mayores reservas petroleras del mundo. Al ritmo actual de producción, se pueden cubrir 300 años de explotación.



necesidades de consumo final e intermedio, queda en evidencia que el país no ha avanzado en el logro del objetivo deseado.

## 1. El desempeño económico desde 1958 hasta hoy

A lo largo de las décadas entre 1958 y 2015, la economía venezolana ha tenido un desempeño que dista de ser homogéneo, pero siempre ha dado evidencias de alta dependencia del petróleo como el generador de las divisas que ingresan a la nación.

Hasta 1978, la economía sostuvo tasas positivas de crecimiento año tras año (ver gráfico 1). Después, el producto ha mostrado un comportamiento inestable signado por alzas y caídas vinculables tanto a lo que sucedía con los volátiles precios del petróleo en el mercado internacional, como también a las distorsiones a las que se sometía a la producción local.

Para describir la evolución de la economía venezolana –y su diversificación–, más allá de las tasas de crecimiento es necesario evaluar los cambios en la composición del producto, y la contribución de los principales sectores a las exportaciones. En este sentido, destaca que según la información estadística del BCV, entre 1958 y 1985 las exportaciones no petroleras representaron poco menos

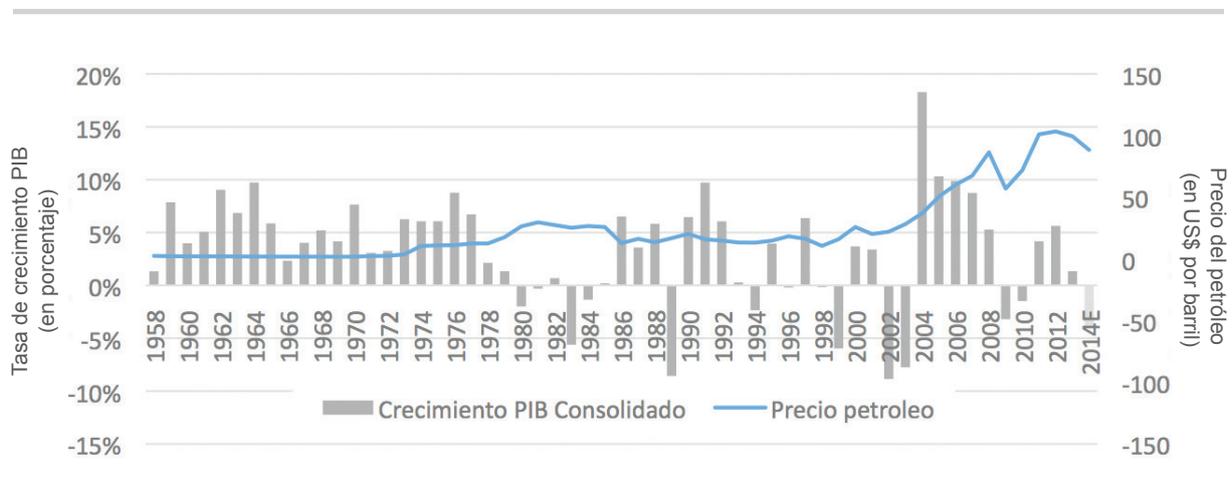
de 10% del total. Para 1998, con notablemente bajos precios petroleros (ese año el crudo venezolano promedió US\$ 10,6 por barril) las exportaciones no petroleras alcanzaron a representar un máximo de 31,2% del total exportado, y desde entonces esta proporción se mantuvo decreciendo hasta alcanzar un mínimo de 3,6% en los primeros 9 meses de 2014.

De acuerdo a los indicadores de comercio exterior del Instituto Nacional de Estadística (INE), para 2014 las mayores exportaciones corresponden a productos químicos. Las exportaciones de metales se han reducido, particularmente las de aluminio y sus manufacturas que eran el mayor rubro de exportación no petrolera en 1998. En 2014 este rubro solo aportó US\$ 96 millones a las exportaciones, cifra notablemente baja cuando se considera que en 2006 esas exportaciones fueron de más de US\$ 1.300 millones. Otro ejemplo notable es caso del café, que después de 200 años de ser un producto de exportación ahora no cuenta con producción local suficiente para suplir la demanda nacional, por lo que según las estadísticas de la FAO de balance alimentario, depende de las importaciones desde 2009.

En las siguientes sub secciones se describe el comportamiento sectorial dividiendo al periodo de 1958 hasta hoy en tres grandes etapas: de 1958 a 1978, de 1979 a 1998, y de 1999 a 2015.

Gráfico 1

Tasa de crecimiento del PIB consolidado y precios del petróleo, 1958-2014



Fuente: BCV, MENPET, FMI, cálculos propios.



## 1.1. De 1958 a 1978: 20 años de crecimiento económico

### 1.1.1. Consideraciones sobre el entorno: la sustitución de importaciones y el crecimiento inesperado de los ingresos petroleros

**Buscando industrializar sustituyendo importaciones.** Después de haber sido un país fundamentalmente agrícola, el proceso de urbanización trajo el desarrollo de nuevas actividades económicas, y particularmente el crecimiento de los servicios y el comercio. Pero además, desde finales de los años 50 Venezuela –como el resto de América Latina– se encontraba aplicando políticas de industrialización por sustitución de importaciones. El país implementaba medidas de protección a la industria local, exoneraciones para importar maquinaria e insumos, aumentos en el acceso a créditos, y también aumentos en la participación directa del Estado en la producción (Bitar & Troncoso, 1982). Es así como en 1960, por ejemplo, se crea la Corporación Venezolana de Guayana (CVG)<sup>3</sup>.

En estos años, el Estado ejecutaba grandes inversiones en servicios públicos e infraestructura que no solo apoyarían la competitividad, sino el bienestar de la población. Destacan por ejemplo las obras para la generación eléctrica como el embalse de Guri –el más grande del país y uno de los más grandes del mundo– que se empezó a construir en 1963, y para 1978 empezó a funcionar comercialmente.

El gobierno nacional también creó diversas instituciones con la finalidad de promover la inversión y las exportaciones, como la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (Cordiplan, creada por decreto en 1958 para asesorar a la presidencia en la formulación de estrategias de desarrollo), o el Instituto de Comercio Exterior (ICE, instalado en 1972 para sistematizar una política pública hacia el sector exportador). Vale mencionar que también nacían instituciones desde el sector privado, como la Asociación Venezolana de Exportadores (AVEX, constituida en 1962).

Por otro lado, parte de la política económica también apuntó a la integración regional: Venezuela se

unió a la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en 1973<sup>4</sup>, organismo que buscaba el desarrollo armónico y el fortalecimiento común de los países integrantes (Acuerdo de Cartagena, 1969).

La economía se mantuvo creciendo y el modelo de industrialización seguido hasta entonces suplía parte de la demanda interna, pero con rezagos tecnológicos y escasa competencia. Con las protecciones no se promovió la competitividad de la manufactura local en mercados externos, ni para el sector privado ni para las grandes empresas públicas, que particularmente suelen tener pocos incentivos a la eficiencia<sup>5</sup>.

**El impacto de un aumento inesperado del ingreso.** 1974 representa un hito en la historia económica venezolana. En ese año el precio del petróleo promedió US\$ 10,5 por barril, cuando un año antes costaba US\$ 3,7 por barril: en un año el precio del crudo más que se duplicó. El histórico aumento fue la consecuencia de un embargo que los países árabes de la OPEP impusieron a Estados Unidos y otros países aliados, que manifestaron su apoyo a Israel en medio del conflicto bélico árabe – israelí. Para Venezuela, los mayores ingresos ocasionaron un aumento del ritmo de gasto público, del endeudamiento y de las importaciones.

Desde el gobierno se siguieron creando instituciones vinculadas al desarrollo económico, como el Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV),

3. En 1948 se habían iniciado los estudios para la electrificación del Caroní. En 1958 se había creado el Instituto Venezolano del Hierro y el Acero, para buscar formas de aprovechar el potencial minero del país. Para 1960 el gobierno nacional decide consolidar las tareas de generación eléctrica y la instalación de empresas mineras en la Corporación Venezolana de Guayana (CVG).

4. Venezuela anunciaría su salida de la CAN en 2006.

5. Las empresas públicas se manejan usualmente con una *restricción presupuestaria débil*, que significa que la gerencia de una empresa sabe que puede recurrir al Estado para solicitar fondos que cubran cualquier insuficiencia de recursos, por lo que hay menos incentivos a la eficiencia, o incluso puede haber tolerancia a manejos ineficientes. Otros problemas de las empresas públicas tienen que ver con la influencia de los intereses políticos en la toma de decisiones, en detrimento de los objetivos operativos, financieros, o incluso de sostenibilidad. Por ejemplo, una empresa pública puede decidir aumentar su nómina más de lo necesario buscando crédito político.



creado en 1974 para canalizar los abundantes recursos públicos. Asimismo, aumentaron los controles a la actividad económica, como el tipo de cambio fijo<sup>6</sup>, los controles de precios (y en particular todos los bienes para la producción agrícola), la nacionalización de los principales sectores exportadores (el hierro en 1975, y el petróleo en 1976), y el aumento de la burocracia alrededor de institutos para la prestación de servicios públicos y de atención a problemas sociales (como vivienda o alimentación).

El crecimiento en Venezuela, al igual que en otros países de América Latina en este periodo, tenía detrás los problemas siempre asociados a controles al comercio, al capital, y políticas proteccionistas: asignaciones ineficientes de los recursos, presiones inflacionarias, estructuras industriales monopólicas y déficits fiscales (Edwards, Esquivel, & Márquez, 2007). Además, con ingresos altos en divisas el país podía suplir con importaciones una porción creciente de sus necesidades y la producción local se hacía menos atractiva<sup>7</sup>.

Como se puede ver en el gráfico 1, después de 1976 la actividad económica empezó una desaceleración. Mientras tanto, las importaciones casi se triplicaron, tal que las cifras del BCV indican que para 1974 se importaron US\$ 3.876 millones en bienes, y en 1978 se importaron US\$ 11.234 millones. Aunque los ingresos por exportaciones

seguían altos (como se observa en el gráfico 2), la economía había tomado un ritmo de gasto en divisas aún mayor.

### 1.1.2. La composición de la actividad económica: más servicios

Según las estadísticas del BCV, desde 1958 hasta 1978 el sector no petrolero fue aumentando su participación en el producto total y modificando su estructura para dar más peso a los servicios. Para 1978, además de los ya usualmente relevantes sectores como manufactura (15% del PIB), comercio (11,3% del PIB) y construcción (8,0% del PIB), había crecido la participación de “Instituciones Financieras, Seguros, Bienes Inmuebles y Servicios Prestados a las Empresas” (18,7% del PIB) y Productores de Servicios del Gobierno General (12,3%).

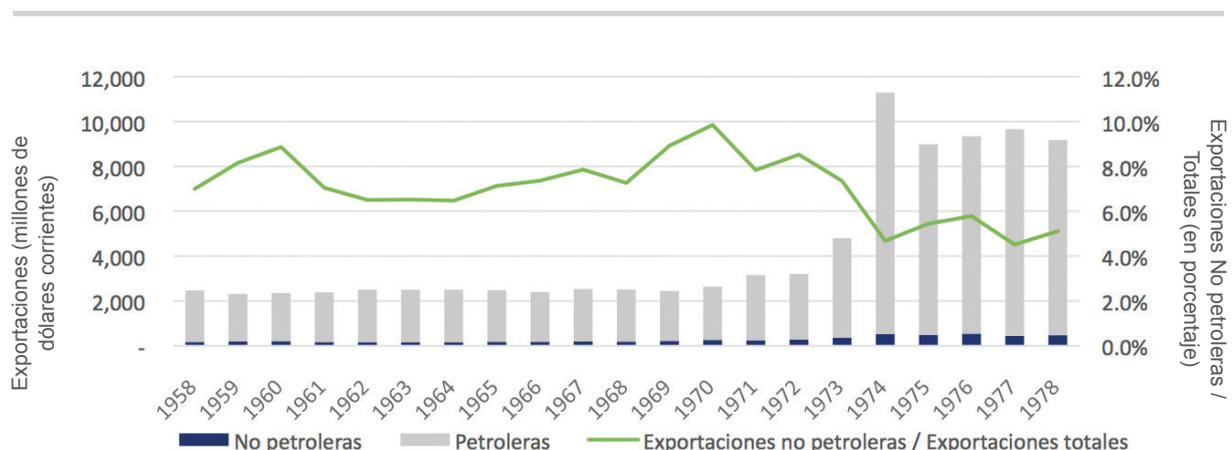
Si bien la participación de las actividades no petroleras en el producto interno fue aumentando,

6. Entre 1964 y febrero de 1983, Venezuela mantuvo un tipo de cambio fijo sin restricción a la movilidad de capitales, sustentado en la disciplina fiscal y monetaria (Guerra & Pineda, 2000).

7. Los altos precios petroleros permitían mantener altos ingresos por exportaciones a pesar de que entre 1975 y 1978, la producción petrolera cayó en 800 mil barriles diarios de acuerdo a las cifras de la OPEP (OPEP, 2015).

Gráfico 2

### Exportaciones petroleras y no petroleras, 1958-1978



Fuente: BCV, cálculos propios.



la dependencia de la renta petrolera como fuente de ingresos al país no disminuyó. Como se plasma en el gráfico 2, menos de 10% de las divisas que ingresaban al país por exportaciones provenían de fuentes no petroleras. En 1958, las exportaciones no petroleras representaban 7% del total y para 1978 esa proporción había caído a 5,1%. Esto, a pesar de que las exportaciones no petroleras crecieron. Hasta 1972 el promedio anual exportado no superaba los US\$ 200 millones, y para los años entre 1973 y 1978 promediaron US\$ 470 millones. Este crecimiento, sin embargo, no podía competir en proporción con el de los ingresos por exportaciones petroleras, que siguieron constituyendo la principal fuente de ingresos al país.

## 1.2. De 1979 a 1998: manifestaciones de debilidad

### 1.2.1. Consideraciones sobre el entorno: la volatilidad del crecimiento y de la orientación de las políticas económicas

*El inicio de la volatilidad en el crecimiento.* Después de años de crecimiento sostenido, del alza inesperada de los ingresos en divisas y simultáneamente del aumento de la necesidad de gasto en divisas (para importaciones y pagos de deuda), para 1979 se ponen de manifiesto las debilidades que acumulaba el aparato productivo local. Sectores de gran importancia para el PIB tuvieron desempeño

negativo, tal que de acuerdo al BCV, transporte y almacenamiento cayó 5,6%, comercio cayó 5,1% y construcción cayó 9,7%. El año 1980 el PIB consolidado cayó 2%, y así fue el primer año con recesión en el país en décadas.

Vale acotar que durante la década de los 80 América Latina atravesaba una crisis de deuda, y además varias economías de la región tenían complejas situaciones macroeconómicas, y particularmente, inflacionarias. Por ejemplo, Bolivia superó el 8.000% de inflación en 1985, Argentina superó el 4.000% de inflación en 1989 y para 1990 Perú superaba el 7.000% (tal como reflejan las estadísticas del Fondo Monetario Internacional). La situación regional afectaba a Venezuela, y específicamente hacía más difícil que el país pudiera recurrir al financiamiento internacional para mejorar su flujo de divisas.

*Gasto y controles vs. Recortes y liberalizaciones.* En 1980, el precio del crudo fue de US\$ 29,7 por barril. Para 1983, había bajado a US\$ 25,3 por barril y los ingresos por exportaciones se habían reducido (ver gráfico 3). En estas circunstancias, Venezuela sostuvo controles de precios y salarios durante varios años, pero también tuvo que reducir el gasto en importaciones y frenar la salida de capitales. Para ello, el Ejecutivo tomó medidas como las negociaciones para reestructurar la deuda pública, las restricciones al gasto público y a las importaciones, la implementación de un

Gráfico 3

### Exportaciones petroleras y no petroleras, 1958-1999



Fuente: BCV, cálculos propios.



control de cambio (RECADI<sup>8</sup>), y la considerable devaluación de la moneda (en el conocido Viernes Negro<sup>9</sup>).

Para 1986, los ingresos por exportaciones habían caído aún más. El crudo ese año promedió US\$ 12,9 por barril, y en los años siguientes –hasta 1998– el barril se mantuvo a un precio de alrededor de US\$ 15. Los gobiernos de turno se vieron en la necesidad de seguir haciendo ajustes.

En este periodo destaca en particular la aplicación de dos grandes programas de ajuste. Uno de ellos es “*el Gran Viraje*” de 1989 (durante el segundo mandato de Carlos Andrés Pérez), que se hizo siguiendo los preceptos del FMI. Con este programa se adoptó la eliminación de subsidios, ajustes de tarifas de los servicios públicos, la liberación de precios (excepto algunos rubros básicos), la reducción de la deuda, y la eliminación del control cambiario (que fue sustituido por un tipo de cambio flotante). Vale mencionar que se iniciaron procesos de reestructuración de algunos institutos y empresas públicas, y la privatización de otras, con el objeto de reducir el elevado déficit fiscal. De este modo, importantes empresas como la telefónica CANTV<sup>10</sup>, la siderúrgica SIDOR<sup>11</sup>, o la aerolínea VIASA<sup>12</sup>, pasaron a ser

controladas por el sector privado, en tanto se favoreció la apertura a la inversión extranjera<sup>13</sup>.

Cabe acotar que en este entorno, parte de la política económica seguía buscando el fortalecimiento de lazos comerciales con otros países de la región. En 1980 se firma el Tratado de Montevideo, marco jurídico base del convenio ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), que agrupa 12 países de la región incluyendo a Venezuela. En 1989, México, Colombia y Venezuela acordaron acelerar la integración económica y armonización de sus políticas macroeconómicas, y para 1994 se firmó un Tratado de Libre Comercio entre estas naciones, que se conocería como el Grupo de los Tres<sup>14</sup>.

Entre 1990 y 1993 la economía creció, pero la población seguía padeciendo problemas vinculados a la pobreza, la inflación y el desempleo. El

---

8. El Régimen de Cambios Diferenciales (RECADI), se instauró en 1983. El sistema fijaba dos tipos de cambio preferenciales (de Bs. 4,30 por dólar y Bs. 6,0 por dólar) y una tasa de cambio libre. El Ejecutivo asignaba las divisas a los tipos de cambio preferenciales para los bienes esenciales y el pago de deuda, mientras que el resto de las transacciones se hacían al cambio libre. El control cambiario fue eliminado en 1989.

9. El 18 de febrero de 1983, el Viernes Negro, el bolívar perdió la estabilidad que había mantenido durante los años previos. El tipo de cambio se devaluó de Bs. 4,3 por dólar a Bs. 7,5 por dólar.

10. La Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV) fue fundada en 1930. En 1953, el Estado adquiere todas las acciones de la empresa. Para 1990, en medio de la apretada situación fiscal, se decide abrir una licitación internacional para vender 40% de las acciones de la compañía. Luego, en 1996, la República hace una oferta pública de 34,8% de las acciones, tal que se cotizan en la Bolsa de Valores de Caracas y la Bolsa de Nueva York. CANTV se nacionalizó nuevamente en 2007. Reseña histórica disponible en: <http://www.cantv.com.ve/seccion.asp?pid=1&sid=158> Última visita, 29-12-2015

---

11. En 1953, el Estado había tomado la decisión de colocar una empresa siderúrgica en Guayana. Para 1963, después de la creación del instituto de hierro y acero, y de la CVG, se culminó la construcción de la empresa Siderúrgica del Orinoco (SIDOR). En medio de políticas de recorte, en 1994 empieza el proceso de privatización, que en 1997 llevaría a un consorcio de empresas mexicanas, argentinas, brasileras y venezolanas a adquirir 70% de las acciones. La producción de acero líquido alcanzó un máximo de 4,3 millones de toneladas en 2007. En 2008, SIDOR fue nacionalizada nuevamente. Reseña histórica disponible en: <http://www.sidor.com/index.php/la-nueva-sidor-54/sidor-es-venezuela/historia-siderurgica> Última visita, 29-12-2015.

12. Venezolana Internacional de Aviación (VIASA) fue creada por el gobierno en 1960 como una empresa de capital mixto (público y privado). La empresa se nacionalizó en 1976, y las pérdidas causadas por el alza del precio del combustible, la disminución de la cantidad de pasajeros, y el manejo ineficiente de los recursos (tal que por ejemplo, los funcionarios del gobierno podían hacer viajes gratuitos), eran cubiertos por el Estado. Para 1990, en el marco de los recortes de gasto, se plantea la privatización de la empresa. Un consorcio liderado por Iberia adquirió la mayoría accionaria, pero los problemas financieros de la empresa continuaron. En 1997 fue liquidada.

13. La implementación de estos ajustes impuso costos a la población, que se sumaron a otros factores (percepción de corrupción, aumento de la pobreza) y resultaron en la inestabilidad social y política. El 27 de febrero de 1989 sucede El Caracazo, y para febrero de 1992 se daba un intento de Golpe de Estado.

14. Venezuela confirmó su salida del Grupo de los Tres en 2006.



gobierno de Rafael Caldera, decidió retomar medidas como los controles de precios, se enfrentó a una crisis bancaria en la que parte importante del sistema financiero cayó en insolvencia (tal que el Ejecutivo concedió grandes auxilios financieros), vio una notable fuga de capitales que llevó a retomar el control de cambio en julio de 1994, y la economía tuvo nuevamente un resultado negativo (ver gráfico 1).

El gobierno nacional decide entonces implementar otro programa de ajuste destacado, la “*Agenda Venezolana*” de 1996, también en acuerdo con el FMI. Entre otras medidas, se elimina el control de cambios y se sustituye por un sistema de bandas, se inició un desmontaje progresivo de los controles de precios, se continuaron los procesos de privatización, y se favoreció la inversión extranjera, particularmente en el marco de la apertura petrolera<sup>15</sup>.

La dirección de la política económica se mantuvo virando entre los políticamente populares aumentos de gastos e imposición de controles a la actividad económica (de precios especialmente), y los políticamente impopulares recortes al déficit y flexibilización de controles, a los que se recurre cuando la renta deja de ser suficiente para sostener el ritmo de gasto. El resultado para la actividad económica es la inestabilidad. Entre 1979 y 1998, la economía tuvo 12 años de crecimiento y 8 de caída.

### 1.2.2. La composición de la actividad económica: crece el peso de la manufactura

Según la información estadística del BCV para este periodo, desde 1984 el sector manufactura pasó a ser el primero que más contribuye al PIB (con 16,8%), seguido por el conjunto de servicios prestados a las empresas, instituciones financieras, seguros y bienes inmuebles (13,6% del PIB), y comercio (15,1% del PIB). La agricultura, actividad de la cual solía depender el país, pasó de representar 6% del PIB en 1979, a 4,7% del PIB en 1998, y desde 1999 se registra en el “resto”.

También resalta el desempeño del sector de las comunicaciones, que aunque seguían teniendo un peso relativamente bajo en el PIB (menos de 2% del total), mantuvo tasas de crecimiento superiores a 10% cada año, muy por encima del creci-

miento de todos los otros sectores económicos. En contraste, el sector de instituciones financieras destaca, pues tuvo un desempeño negativo por 5 años consecutivos desde 1992 (considerando que hubo una crisis bancaria en 1994).

En cuanto al comportamiento de las exportaciones, de acuerdo a las cifras del BCV, hasta 1983 las exportaciones no petroleras siguieron representando alrededor de 5% del total, pero de allí en adelante —con bajos precios del crudo— la proporción no petrolera de las exportaciones fue aumentando hasta alcanzar 31,2% en 1998. Los principales generadores de divisas no petroleros eran los metales y sus productos, incluyendo la ya tradicional exportación de mineral de hierro, y las no tradicionales exportaciones de productos del hierro y aluminio, a las que se sumaron las exportaciones de oro, acero y ferrosilicio. También es considerable el aumento de las exportaciones de productos químicos, y el sostenimiento de las exportaciones de productos agrícolas y pesqueros (principalmente tabaco, pero incluyendo también café, cacao, pescados y crustáceos, y frutas).

### 1.3. De 1999 hasta hoy: la búsqueda de un nuevo modelo

#### 1.3.1. Consideraciones sobre el entorno: nuevo modelo y más dependencia petrolera

*Sigue la dependencia petrolera.* Después de 1999 el desempeño económico ha seguido mostrándose volátil, muy vinculado a los vaivenes del mercado petrolero. El precio del barril de petróleo promedió US\$ 10,6 en 1998, y US\$ 16 en 1999, y la economía decreció en esos años con bajos ingresos en divisas. Luego, el crudo empezó una

15. La producción petrolera había ido decreciendo durante la década de los 80, alcanzando un mínimo de 1,5 millones de barriles en 1987 de acuerdo a las cifras recopiladas por la OPEP. Para 1992 el Estado venezolano había concluido que era necesaria la participación privada de la actividad petrolera, y decidió permitirla bajo la figura de convenios operativos, asociaciones a riesgo, y “outsourcing” para los servicios conexos. Años luego de conceder beneficios a la participación privada, la producción empezó a recuperarse, en parte por las medidas tomadas en la apertura petrolera. Para 1998 superaba los 3 millones de barriles diarios.



sólida recuperación y un alza que los llevó en una década a su máximo nivel histórico (el crudo llegó a promediar los US\$ 130 por barril en julio de 2008, y se mantuvo alrededor de los US\$ 100 por barril entre 2011 y 2013). Venezuela disfrutó en este período del boom de ingresos petroleros más grande de su historia.

Pero una vez más, los abundantes recursos provenientes de la renta petrolera se tradujeron en un aumento del gasto público, las importaciones, el endeudamiento y la burocracia. Una vez más, el Estado podía llevar a cabo sus planes —particularmente sus programas sociales y transferencias— sin necesidad de potenciar un sector no petrolero competitivo que generara al Estado ingresos fiscales, o que generara al país ingresos en divisas. Igualmente, las necesidades de consumo final e intermedio podían cubrirse con importaciones en lugar de producción local. De hecho, según se observa en las tablas de oferta y demanda agregada del BCV, entre 1998 y 2013 el producto interno acumuló un crecimiento de 47,9%, mientras que la cantidad demandada de bienes y servicios aumentó 107,2%, lo cual fue posible gracias al crecimiento de las importaciones.

*Buscando un nuevo modelo económico.* A pesar de las similitudes con el pasado, este periodo se diferencia de los anteriores no solo porque no tiene precedentes la magnitud del aumento de los ingresos petroleros (y en consecuencia la magnitud de las posibilidades de gasto para el Estado), sino porque inicia con la llegada de un gobierno que manifestaba su intención de cambiar la dirección de toda la política económica y construir un nuevo modelo.

Tal como se detallará en las siguientes secciones, el gobierno de Hugo Chávez buscó reducir la participación del sector privado en las actividades económicas, y aumentar la presencia del Estado y de nuevas formas asociativas que constituirían el medio para desarrollar otros sectores y diversificar la economía. Asimismo, el diseño y ejecución de la política económica se iría haciendo cada vez más discrecional.

Persiguiendo la construcción de ese nuevo modelo, los cuantiosos recursos provenientes del petróleo le permitieron al gobierno adquirir terrenos, plantas industriales, comercios, compañías petroleras,

telefónicas, eléctricas, bancos y cementeras, entre otras. El gobierno se permitió asumir compromisos de suministro de crudo al extranjero y ejecución directa de inversiones en otros países, además de modificar los mecanismos de integración regional con la creación de UNASUR<sup>16</sup>, ALBA, Petrocaribe o CELAC, y la salida de Venezuela de asociaciones como la CAN o el CIADI (Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados, del Banco Mundial).

La construcción del nuevo modelo también implicó imponer cada vez más abundantes e intensas medidas de control a las actividades económicas, entre las que destacan el control de cambios, los controles de precios, las expropiaciones de activos, el establecimiento de guías de movilización, las regulaciones laborales y las contribuciones parafiscales.

Las medidas tomadas se convirtieron principalmente en desincentivos a la inversión y la eficiencia, y en impulsos a las importaciones. El aparato productivo local se debilitó, pero no exclusivamente desde el sector privado sino también de forma importante en el sector público. Empresas estatales producen por debajo de sus metas, acumulan pérdidas, y registran manejos ineficientes. Por ejemplo, de los cerca de 4,5 millones de hectáreas de tierras agrícolas recuperadas por el Estado, solo 50 mil estaban productivas en 2014<sup>17</sup>; SIDOR para el cierre de 2014 produjo 1,5 millones de toneladas de acero líquido, el menor volumen producido al menos desde 1980<sup>18</sup>. Incluso PDVSA produce hoy 494 mil barriles diarios menos de los que producía en 1998, tal como se indica en sus reportes financieros y operacionales.

16. En 2004 se creó la Comunidad Suramericana de Naciones, que originalmente integraría los procesos regionales desarrollados por el Mercosur y la Comunidad Andina. La CSN en 2007 se convertiría en UNASUR. El Tratado entró en vigencia en 2011.

17. “Tras las tierras productivas”, El Universal, 06 de julio de 2014. <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/140706/tras-las-tierras-productivas> Última visita, 29-12-2015.

18. “Producción de acero se desploma tras siete años de estatización de Sidor”, LaPatilla.com, 23 de julio de 2015. <http://www.lapatilla.com/site/2015/07/23/produccion-de-acero-en-venezuela-se-desploma-tras-siete-anos-de-estatizacion-de-sidor/> Última visita, 29-12-2015



Un debilitado sector no petrolero, público y privado, tiene menos capacidad para generar ingresos por exportaciones. De hecho, ya no se exportan rubros antes considerados tradicionales, como el café o el tabaco, y las exportaciones de hierro y acero han caído notablemente de acuerdo a la información estadística del INE. En consecuencia, nunca antes la dependencia de los ingresos petroleros había sido tan alta (ver gráfico 4). El petróleo se convirtió en prácticamente la única fuente de divisas al país, mientras que la necesidad de divisas –para importar y para cumplir otros compromisos como los pagos de deuda– se elevaba año tras año.

*El agotamiento del modelo.* Si las necesidades de gasto se van haciendo continuamente más grandes, pero las fuentes de ingreso siguen siendo las mismas, eventualmente se hacen insuficientes. En 2013 se hacía evidente que los altos ingresos petroleros de Venezuela no bastan para sostener el acelerado ritmo de gasto. Ese año se empezaron a agudizar los problemas de abastecimiento, se aceleró la inflación, persistieron las fallas crónicas en los servicios públicos (fallas eléctricas, racionamientos de agua, falta de calidad en la prestación de salud, educación y transporte), y faltas de la infraestructura (vialidad, déficit habitacional, servicios de drenaje y urbanismo). Los problemas se hicieron aún más agudos en 2014, tal que durante el primer semestre de ese año, con los precios del

crudo aún cercanos a los US\$ 100 por barril, la economía venezolana entró en recesión.

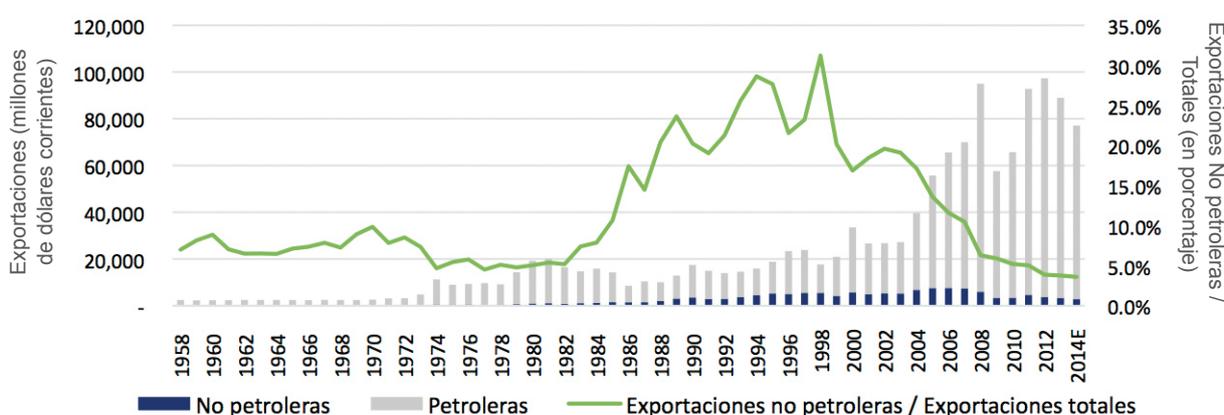
Cuando la fuente de ingreso del país es además volátil, como lo es por definición la renta petrolera, hay una vulnerabilidad mayor. Los ya profundos problemas que el país padecía en 2013 y la primera mitad de 2014, se profundizaron aún más desde el segundo semestre de 2014, cuando empezó una considerable caída de los precios petroleros. El crudo pasó de promediar US\$ 97 por barril en el primer semestre de 2014, a promediar US\$ 48 en lo que va de 2015. La caída ha obligado al gobierno a hacer recortes en las importaciones que han conducido a una situación sin precedentes de desabastecimiento<sup>19</sup> e inflación<sup>20</sup>, vinculada en primer lugar a las dificultades para

19. El BCV publicó hasta abril de 2014 el índice de escasez de bienes de la canasta promedio de consumo. Entre enero y abril la escasez promedió 28%, la cifra más alta del indicador en su historia.

20. La inflación en 2014 cerró en 68,5%, la más alta del mundo. Para 2015 el BCV no ha publicado información estadística, pero los estimados (calculados con base en la evolución de precios representativos, la recaudación fiscal, el aumento de la liquidez y la evolución del tipo de cambio paralelo, entre otras variables) apuntan a que la inflación superará con creces el 103% registrado en 1996 con los ajustes de la “Agenda Venezuela”, por lo que en 2015 Venezuela no solo tendrá la inflación más alta del mundo, sino también la inflación más alta de su historia.

Gráfico 4

## Exportaciones petroleras y no petroleras, 1958-2014



Fuente: BCV, cálculos propios.



acceder a materia prima e insumos, pero también a crecientes costos burocráticos, riesgos, y fallas en servicios básicos que afectan la productividad.

### 1.3.2. La composición de la actividad económica: crecen comunicaciones y el sector financiero

Según los datos del BCV, entre 1999 y 2014 la manufactura se consolidó como la actividad con mayor peso en el producto, tal que para 2014 representó el 13,4% del PIB. Le siguen los productores de servicios del gobierno central, que tienen 12,6% de participación en el PIB. Luego se encuentran servicios inmobiliarios y otros (10,2% del PIB); comercio (9,3% del PIB); y construcción (7% del PIB).

Entre 1999 y 2014, el sector comunicaciones aumentó su participación en el producto desde 2,7% hasta 7,9%. Este sector se mantuvo creciendo en promedio 10% anual en este periodo, mostrando mejor desempeño que la mayor parte de los sectores económicos. Otro sector que resalta es el sector financiero, que también aumentó su participación en el PIB de 2,2% a 7,9% entre 1999 y 2014. No obstante, su desempeño ha sido bastante inestable pues en estos 16 años en promedio creció 12% anual, pero tuvo seis años de caídas y nueve años de crecimiento. Como punto de comparación, el sector comunicaciones solo cayó en uno de los 16 años (2003).

En cuanto a las exportaciones no petroleras, es de destacar que el 3,6% del total que representan para 2014, es la proporción más baja al menos de los últimos 57 años. Los datos del BCV indican que hasta 2003, las exportaciones no petroleras se mantuvieron alrededor de los US\$ 5.000 millones (ver gráfico 4). Los principales rubros exportados seguían siendo el hierro, el acero y los productos manufacturados con esos metales. También destacaban las exportaciones de productos químicos. Las exportaciones no petroleras aumentaron en los años siguientes, aunque ese crecimiento no competía en proporción con el de las exportaciones petroleras. Según el BCV, las exportaciones no petroleras alcanzaron un máximo de US\$ 7.606 millones en 2006, y de allí en adelante han disminuido. Para 2014, las exportaciones no pe-

troleras totales se estiman alrededor de US\$ 2.770 millones<sup>21</sup>, lo que equivale a un tercio del valor exportado en 2006 y es un monto similar al nivel de exportaciones no petroleras que alcanzó el país a principios de los años 90.

## 2. La evolución del bienestar: indicadores

La evolución del PIB permite evaluar el desempeño de los sectores económicos a lo largo del tiempo, pero para hacer una mejor aproximación al bienestar, un indicador comúnmente utilizado es el *PIB per cápita*. En vista de que el PIB mide lo que en cada año se produce en el país, ese indicador dividido entre la cantidad de personas que habitan la nación representa una aproximación a lo que el país logró producir para cada persona en cada año, o en otras palabras, al ingreso por persona.

Tal como se observa en el gráfico 5, desde 1958 hasta 1977 el PIB per cápita se mantuvo creciendo sostenidamente. De 1978 en adelante, el indicador (y particularmente el componente no petrolero) muestra un comportamiento inestable con tendencia a la baja hasta alcanzar un mínimo en 2003. De 2004 al 2008 el indicador muestra una recuperación, y de 2009 hasta 2014 la tendencia ha sido al estancamiento. Para 2014 el producto per cápita venezolano está en un nivel muy similar al que tenía en 1972. Poco se ha avanzado en los últimos 40 años, pues poco se puede avanzar si se crece unos años pero se cae en otros.

Más allá del producto por persona, el bienestar viene dado por las condiciones de vida de las que puede disfrutar la población. Una economía sólida debe ser capaz de proveer para sus ciudadanos bienes, servicios y oportunidades que les generen calidad de vida.

En primer lugar, se debe observar la evolución de la *pobreza*. De acuerdo a información del BCV, para 1983 el porcentaje de la población que no

---

21. Las exportaciones no petroleras entre enero y septiembre de 2014, que es la última información oficial disponible en el BCV, se ubicaron en US\$ 2.165 millones.



contaba con ingresos suficientes para cubrir la canasta básica de bienes, se ubicó en 16%. Después de ese año, empezó un empeoramiento del indicador que lo llevó a un máximo alarmante de 86% en 1996, muy vinculado a la alta inflación que había en ese momento. En los años siguientes la pobreza se mantuvo disminuyendo, hasta que en 2003 mostró un repunte que la llevó a superar el 60% (como consecuencia de la situación de inestabilidad y recesión vinculada al paro nacional de actividades). En los años siguientes la pobreza se redujo, el indicador se mantuvo estable alrededor de 30% entre 2007 y 2013. Aunque el INE no ha publicado información estadística para 2014, un estudio de varias universidades venezolanas<sup>22</sup> estima que la pobreza ese año alcanzó 48,4% de los hogares, lo que la ubicaría nuevamente en el nivel que tenía en 1999. La reducción de la pobreza de 2003 en adelante fue un logro real, pero también fue frágil. Los ingresos de los hogares se vieron rápidamente diluidos por el avance de la inflación.

Otro ámbito relevante para el bienestar es el acceso a la *salud*. En este sentido, vale comentar que según las estadísticas de la Organización Mundial de la Salud, la expectativa de vida aumentó, pasando de 62 años en 1965 a 75 años en 2013; la tasa de mortalidad infantil decreció, pasando de

53 por cada 1.000 partos vivos en 1965 a 13 por cada 1.000 partos vivos en 2013; la tasa de mortalidad materna, al contrario, pasó de 58 muertes por cada 100.000 partos en 2003, a 72 muertes por cada 100.000 partos en 2013. Vale comentar que para 2015 no solo se reportan fallas en la infraestructura hospitalaria y en la dotación del sistema público de salud, sino que además se reporta una escasez de medicamentos que ronda el 60%<sup>23</sup>. En un tema relacionado, Venezuela tiene un serio problema de violencia, al padecer la segunda tasa de homicidios más alta del mundo según las Naciones Unidas.

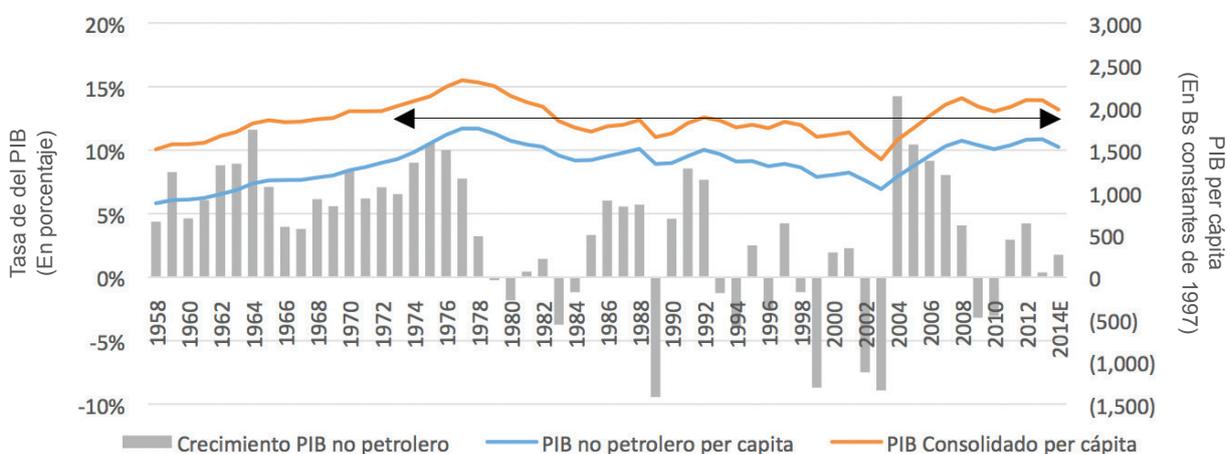
De acuerdo a los indicadores del Banco Mundial, el acceso a la *educación* ha mejorado. En 1973, la tasa de matriculación de la educación primaria era 95%, de secundaria 41% y terciaria 13%, y para 2013 estos indicadores habían aumentado respectivamente

22. “Pobreza en Venezuela llega a 48,4% de los hogares”, El Universal, 21/enero/2015. Artículo disponible en: <http://www.eluniversal.com/economia/150129/pobreza-en-venezuela-llega-a-484-de-los-hogares> Última visita, 29-12-2015.

23. “Sector farmacéutico alerta sobre escasez de medicamentos en 2015”, Diario 2001. Artículo disponible en: <http://www.2001.com.ve/en-la-agenda/86893/sector-farmacaceutico-alerta-sobre-escasez-de-medicamentos-en-2015.html> Última visita, 29-12-2015

Gráfico 5

### PIB per cápita consolidado y no petrolero, 1958-2014



Fuente: BCV, INE, cálculos propios.



a 102%, 73% y 78%<sup>24</sup>. Particularmente el aumento de la matrícula a la educación terciaria, se vio impulsado en los últimos años por políticas como las Misiones Educativas. Sin embargo, es importante evaluar también la calidad. De acuerdo al Reporte de Competitividad Global que elabora el Foro Económico Mundial para 2014-2015, evaluando del 1 al 7, siendo 7 la mejor educación y 1 la peor, Venezuela obtiene una puntuación baja (2,6 puntos) para su sistema educativo. Vale mencionar además, que uno de los frutos de la educación debe ser la innovación, y una señal de que Venezuela está estancada en este ámbito, es que no ha registrado ninguna patente en el país desde 2001, de acuerdo a la Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI).

Aunque podrían incluirse numerosos indicadores adicionales, vale la pena comentar finalmente la *participación ciudadana*. El Banco Mundial elabora un indicador llamado “*voz y rendición de cuentas*”, que mide la posibilidad de los ciudadanos de participar en la elección de sus autoridades, expresarse y asociarse libremente. Considerando que 0 es el peor resultado del mundo en este indicador y 100 es el mejor, entre 1996 y 2013 (que es el rango de datos disponible) Venezuela vio empeorar su posición al pasar del rango percentil 42 al 23.

*“No se trata de hacer camas, de hacer sillas, se trata de hacer el hombre nuevo, la sociedad nueva (...). Si tú le dices al gerente de Proforca<sup>25</sup>, o al de cualquier empresa del Estado que él va a depender de que venda madera, o no venda, bueno, ese es el fin ya; (...) porque es capitalismo lo que vamos a ver (...) No, esa empresa Proforca debe tener un presupuesto, necesita tantos recursos financieros para funcionar un año, tantos trabajadores, este es el sueldo de los trabajadores, los gerentes, a ver cuál es el sueldo de los gerentes ¿cuáles son los gastos? bolívar tras bolívar, aquí tienes. Aquí tienes un millón de bolívares para tu funcionamiento, así que no te preocupes por sueldo ni por la comida de nadie, ni por las máquinas, las máquinas te las da el Estado”.*

Hugo Chávez, 24 de enero de 2010

Aló Presidente N° 349

### 3. La política de los últimos 16 años<sup>26</sup>

Como se mencionó previamente, desde su inicio el gobierno de Hugo Chávez tuvo entre sus objetivos explícitos la construcción de un nuevo

modelo económico, para lo que la intervención de la economía es una herramienta fundamental. Sin embargo, la intervención ha sido también una forma de dar respuesta a las condiciones sociales y políticas a las que se han enfrentado los gobiernos –tanto el de Hugo Chávez como el de Nicolás Maduro– en los últimos años. De este modo, han sido las circunstancias en sectores y momentos específicos las que han motivado muchas de las medidas económicas.

Las cada vez más intensas intervenciones a la economía fueron posibles, en primer lugar, por el control institucional que fue ganando el Ejecutivo Nacional sobre el resto de los poderes del Estado, y luego, por la disponibilidad de recursos provenientes de la renta petrolera, que no solo permitió comprar activos, importar materia prima, maquinaria y productos, sino que hizo considerablemente menos urgente la eficiencia, la productividad e incluso la sostenibilidad en la producción en manos estatales, pues los recursos que se necesitaran “te los daba el Estado”<sup>27</sup>.

#### 3.1. Plan de Desarrollo 2001-2007

El Plan de Desarrollo 2001-2007 se planteó objetivos similares a los de gobiernos anteriores. Buscaba garantizar el desarrollo económico, sustituir a la economía rentista, alcanzar la sostenibilidad fiscal y eliminar la volatilidad en el crecimiento. Sin embargo, los medios que utilizaría para alcanzar esos objetivos sí incluían aspectos diferentes: la organización de la producción contrastaría con nuevas formas de asociaciones auto-

24. La matrícula de educación terciaria corresponde a 2009, pues no hay datos posteriores disponibles en el Banco Mundial.

25. Productos Forestales de Oriente, Proforca, es una empresa estatal constituida en 1988 para el desarrollo forestal y de la madera, adscrita a la CVG. Cambió su nombre a Maderas del Orinoco en 2012, y desde entonces está adscrita al Ministerio del Poder Popular para las Industrias.

26. Basado en (Abadi, Lira, & Obuchi, 2010).

27. La alta dependencia de los recursos estatales para mantener a flote las empresas públicas se mantuvo, incluso tras reconocerse que tampoco era “la idea” que las empresas generaran pérdidas (Natalia, 2014).



gestionables como complemento a la actividad económica tradicional. Microempresas, empresas comunitarias, nuevas cooperativas, pequeñas y medianas empresas y empresas campesinas, en conjunto conformarían la economía social.

El gobierno empezó buscando la promoción de esa economía social, y ya en 1999 había creado por ejemplo el Banco del Pueblo, mediante el cual se financiarían iniciativas de emprendimiento. En 2001 promulgaba la Ley de asociaciones cooperativas, la ley de Microfinanzas, y creaba instituciones como el Banco de la Mujer, para el financiamiento a proyectos productivos que permitieran a la población más vulnerable superar la pobreza.

Más allá de los objetivos expresados en papel, el gobierno de Hugo Chávez tomó acciones orientadas a aumentar el control de la producción. Destacan la Ley de Tierras (2001), que declaraba de utilidad pública de los terrenos de vocación agrícola simplificando así intervenciones como la expropiación; la ley de hidrocarburos (2001), que establecía la participación mayoritaria del Estado en las asociaciones petroleras; o la ley de pesca (2001), que restringía la actividad industrial para potenciar la artesanal. Los instrumentos mencionados fueron aprobados vía Ley Habilitante, en un paquete de 49 leyes que se decretaron sin debate con los afectados. Los empresarios, y particularmente Fedecámaras, consideraron a los instrumentos anticonstitucionales por atacar contra el derecho de propiedad. Con apoyo de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) y de partidos de oposición, se llevaron a cabo protestas que originalmente buscaban hacer retroceder el paquete de leyes, pero que derivaron luego en un período de inestabilidad en el que hubo un golpe de Estado (que mantuvo a Hugo Chávez fuera del poder por dos días), y un paro de actividades (desde diciembre de 2002 hasta febrero de 2003).

Después los eventos de 2002, muchas empresas permanecieron cerradas sin poder reactivarse, afectando el empleo y la producción. En esas condiciones, el gobierno optó por ejercer control sobre los sectores claves siguiendo dos tipos de medidas: por un lado, las medidas que mantienen

bajo “vigilancia” las actividades privadas, como el control de precios de rubros básicos. Por otro lado, están aquellas medidas que buscan que el Estado directamente ejerza las actividades productivas, en sustitución del sector privado, tal como fue el caso de la comercializadora de alimentos Mercal<sup>28</sup>, creada en 2003 para garantizar la seguridad alimentaria a las poblaciones más vulnerables.

### 3.2. Modelo de desarrollo endógeno: cogestión y cooperativismo

Mientras el crecimiento económico se retomaba y el gobierno buscaba responder a la demanda social de reactivar la porción del parque industrial que había quedado paralizado, para enero de 2004 se lanzaba la **Misión Vuelvan Caras**, ofreciendo capacitación a jóvenes y adultos, y apoyo para la constitución de cooperativas. Según dijo el presidente Chávez, la misión iba a ser un elemento fundamental de la transformación económica (MinCI, 2005).

En este sentido, el **Modelo de Desarrollo Endógeno** sería el marco en el que se alcanzaría la “independencia económica”, desarrollando industrias no tradicionales para reducir la dependencia de las importaciones y aumentar las exportaciones distintas al petróleo. Este modelo contaba con la participación directa de las comunidades, la búsqueda de la satisfacción de las necesidades de la población y el Estado como rector en la creación de la nueva estructura productiva,

28. Tras el paro de actividades de 2002, el gobierno consideró necesario contar con un sistema propio de distribución y comercialización de alimentos, tal que no dependiera de terceros para ejecutar programas de abastecimiento. Mercal se crea en 2003, y su esquema de funcionamiento implicaría originalmente comprar alimentos directamente a productores y cooperativas locales empacados bajo la marca CASA, tal que se abaratará el costo de los productos para los consumidores. Sin embargo, para mantener bajos precios de venta resultó luego más efectivo adquirir productos de otras marcas nacionales, y luego, la mejor opción pasó a ser ofrecer productos importados con divisas a tipo de cambio preferencial. Más información disponible en: [ftp://virtualbib.iesa.edu.ve/contenidos/casos%20docentes/mercado\\_alimentos\\_mercal\\_cd\\_022.pdf](ftp://virtualbib.iesa.edu.ve/contenidos/casos%20docentes/mercado_alimentos_mercal_cd_022.pdf) Última visita, 29-12-2015



que desarrollaría la propiedad social directa, indirecta, mixta y familiar, en conjunto entre el sector público y el privado.

Para 2005 estaba en marcha el programa **Fábrica Adentro**, que financiaría la creación o reactivación de empresas con potencial productivo que estuvieran atravesando dificultades para operar. Empresas como la papelera Venepal (que para 1998 suplía 60% del mercado de pulpa de papel) o la Constructora Nacional de Válvulas, CNV (proveedora de válvulas de alta presión para la industria petrolera), se habían paralizado desde 2002 y se enfrentaban a dificultades financieras que impidieron su reapertura al finalizar al paro. Ambas fueron expropiadas para el logro del desarrollo endógeno.

Por otro lado, se seguía impulsando la economía social otorgando beneficios a organizaciones cooperativas. Para 2006, se registraron 91.157 cooperativas<sup>29</sup>, el mayor número registrado en un año en la historia del país. Para ese momento las cooperativas fueron además una forma en la que los trabajadores podían organizarse para la reactivación de empresas que estuvieran paralizadas. La propuesta del gobierno era entonces compartir la propiedad de esas empresas con los trabajadores organizados en lo que se llamó **Modelo de Cogestión**.

Muchos trabajadores consideraron esta iniciativa como una acción positiva a favor del control obrero, pero en la práctica, ser propietarios implicaba también responsabilidades (como las deudas de las empresas), riesgos (como que sus ingresos personales dependían de los resultados de la producción), y complicaciones administrativas (vinculadas a la gerencia de las empresas). Por ello, para 2006 los trabajadores de empresas cogestionarias agrupados en una organización creada por ellos mismos (el Frente Revolucionario de Trabajadores de Empresas en Cogestión y Ocupadas, Freteco) determinaron que “Las empresas cogestionarias deben ser propiedad del Estado, es decir, deben convertirse en empresas públicas y los trabajadores que laboramos en ellas, debemos pasar a ser trabajadores al servicio del Estado”<sup>30</sup>. El Modelo de Cogestión fue abandonado.

### 3.3. Primer Plan Socialista de la Nación, 2007-2013

Para 2006, año en el que fue reelecto Hugo Chávez, el precio del petróleo acumulaba 8 años al alza, la economía mantenía aún altas tasas de crecimiento (ver gráfico 1) y estaban en marcha las Misiones Sociales.

El Primer Plan Socialista constituye un cambio con respecto a los objetivos nominales de los anteriores planes de la nación, al identificar como meta el establecimiento de un **nuevo modelo productivo socialista** que respondería a las necesidades humanas y no a la reproducción del capital, redefiniendo las estructuras de producción y el rol del Estado en el ámbito económico, tal que por ejemplo se contempla que “El Estado conservará el control total de las actividades productivas que sean de valor estratégico para el desarrollo del país y el desarrollo multilateral y de las necesidades y capacidades productivas del individuo social”.

Las nuevas formas asociativas dejan de ser un elemento complementario y se convierten en el elemento principal de la nueva economía, mientras el Estado aumenta su participación directa en las actividades productivas y el sector privado la reduce.

Para la instalación del **Socialismo del Siglo XXI** y su nuevo modelo económico, destaca como referencia la propuesta de Reforma Constitucional llevada a referéndum en 2007. Si bien el proyecto fue rechazado en elecciones, resulta indicativo de la dirección que buscaba seguir el gobierno en términos de control: cambios profundos en el esquema de la propiedad, del poder público, de la distribución territorial, y la posibilidad de reelección indefinida.

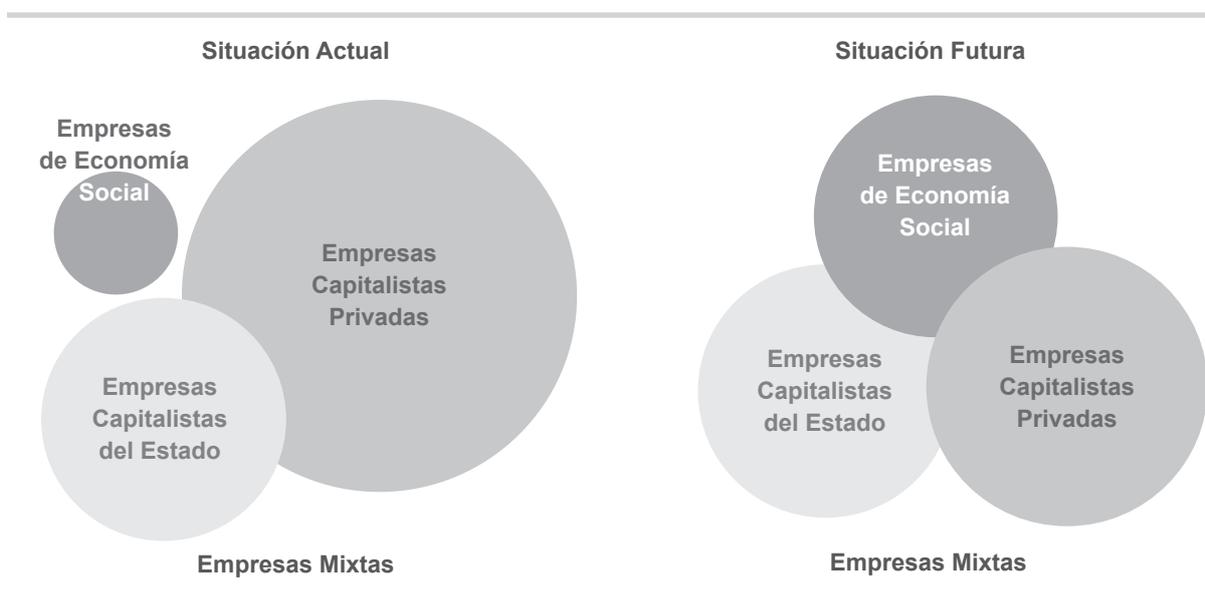
29. Información de <http://www.gestionparticipativa.coop>, citada en (Abadi, Lira, & Obuchi, 2010) Última visita, 29-12-2015

30. Declaración de los Trabajadores de Inveval creando un Consejo de Trabajadores y Batallón Socialista, en referencia a los puntos aprobados en el encuentro de Freteco, del 13y 14 de octubre de 2006. Disponible en <http://www.controlobrero.org/noticias/control-obrero/80-declaracion-de-los-trabajadores-de-inveval-creando-un-consejo-de-trabajadores-y-batallon-socialista.html> Última visita, 29-12-2015



Ilustración 1

## Composición de la economía en el Primer Plan Socialista de la Nación



En la implementación del Socialismo del Siglo XXI, el Estado siguió adquiriendo medios de producción. Instaló nuevas plantas industriales, especialmente en convenio con países amigos de los cuales Venezuela obtendría transferencia tecnológica y aumentos en la producción. Así, por ejemplo, se crearon Venirauto (en 2006, para ensamblar vehículos en convenio con Irán) o VTelca (en 2007, para ensamblar celulares y otros equipos electrónicos en convenio con China).

También en 2007, **se nacionalizaron grandes empresas en sectores clave**, como la Electricidad de Caracas y la telefónica CANTV. El mismo año, las asociaciones estratégicas y convenios a riesgo de la Faja Petrolífera del Orinoco migraron a empresas mixtas con participación mayoritaria de PDVSA<sup>31</sup>. Luego, en 2008 fueron nacionalizadas la siderúrgica SIDOR, y las cementeras Cemex, Lafarge y Holcim, por considerarse estratégico el control estatal de los insumos para la construcción. El mismo año, tras un episodio de escasez de leche que los productores atribuían al sostenimiento de controles de precios por debajo de los costos de producción, fue nacionalizada Lácteos Los Andes.

Mientras tanto, **segúan fortaleciéndose los controles** y especialmente los de precios y el

de cambio. Así, se aprobaron reformas y nueva legislación como: la reforma a la Ley de Ilícitos Cambiarios (que se había publicado en 2005 con espíritu punitivo, y fue reformada en 2007 para entre otras cosas prohibir la publicación de la cotización del dólar paralelo); la Ley Especial de Defensa Popular contra el acaparamiento, la especulación, el boicot y cualquier otra conducta que afecta el consumo de los alimentos o productos sometidos a control de precios (aprobada en 2007 y reformada en 2010 para incluir todos los bienes que el Estado calificara de primera necesidad) y la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (conocida como ley del Indepabis, aprobada en 2008).

Además, se tomaron medidas para **aumentar la porción de renta petrolera que el Estado capturaría** a través de impuestos y contribuciones (como la Contribución Especial de Precios Extraordinarios del Mercado Internacional de

31. La migración a empresas mixtas se ejecutó en acuerdo con algunos de los socios, pero con otros –Conoco Phillips y Exxon Mobil– no se alcanzaron acuerdos y les fueron expropiados sus activos. Aún en 2015 Venezuela mantiene abiertos procedimientos de arbitraje ante cortes internacionales por esas compensaciones.



Hidrocarburos creada en 2008), y Pdvsa directamente ejecutó gasto social, permitiendo financiar tanto programas sociales, como muchas de las intervenciones en la economía<sup>32</sup>.

Para 2009, Venezuela se encontraba en el tercer episodio recesivo del gobierno de Hugo Chávez, como consecuencia de la caída de las exportaciones que significó el menor precio del petróleo vinculada a la crisis financiera mundial. En respuesta se tomaron medidas “anticrisis” como la reducción del presupuesto de gasto público, el aumento de la alícuota del IVA de 9% a 12% y el aumento del endeudamiento, pero en general no se modificó la dirección de las políticas, tal como evidencia el hecho de que ese mismo año se reservó al Estado las actividades conexas a los hidrocarburos (que implicó la expropiación de activos de múltiples empresas especialmente en el Lago de Maracaibo)<sup>33</sup>. Este año se concretó también la nacionalización del Banco de Venezuela, y fue aprobada una Enmienda Constitucional que permitió la **reelección indefinida**. Al cierre de 2009, Venezuela tuvo una caída de 3,2% del PIB consolidado (según lo indica el BCV, y se observa en el gráfico 1).

En 2010, aún en recesión y con la inflación al alza, se tomaron aún más medidas de control, como la **prohibición del mercado permuta**, por haberlo considerado causante del alza de precios. El permuta sería sustituido formalmente por el Sistema de Transacciones con Títulos en Moneda Extranjera (SITME), un mercado en el que la oferta y asignación de divisas estaba más controlada por el gobierno.

Asimismo, en el marco de una “lucha contra la especulación” **augmentaron las fiscalizaciones y sanciones** a empresas, y continuaron las expropiaciones con los casos notables de las cadena de mercados Cada y Éxito (ahora Abastos Bicentenario<sup>34</sup>), y la empresa de servicios agrícolas Agroisleña (ahora Agropatria<sup>35</sup>). También se aprobó la **Ley de Costos y Precios Justos**, que buscaba controlar el margen de ganancia de todas las actividades económicas partiendo del análisis de sus estructuras de costos. Para ello se creó la Superintendencia Nacional de Costos y Precios (Sundecop), que originalmente reguló los precios de 19 rubros.

Para 2011 se intensificaban las expropiaciones de terrenos para la construcción de viviendas (estacionamientos, chiveras, edificios en construcción), y se puso en marcha la **Gran Misión Vivienda Venezuela**, que significó un inmenso esfuerzo financiero para la nación. A esto se suman otros esfuerzos iniciados en el marco del escenario electoral para 2012, como las Grandes Misiones: Saber y Trabajo, AgroVenezuela, A Toda Vida Venezuela, En Amor Mayor e Hijos de Venezuela.

### 3.4. Segundo Plan Socialista de la Nación (2013-2019)

En el marco de la campaña para la reelección de Hugo Chávez, fue presentado el Segundo Plan Socialista de la Nación, que busca “**acelerar el proceso de transición hacia el socialismo**” de cara a “traspasar el horizonte del no retorno”. Para ello, el plan mantiene la misma dirección del primer plan socialista, incluye muchas de las acciones y proyectos que debían haberse logrado en años anteriores, y les suma metas de carácter universal, como “preservar la vida en el planeta” (el quinto objetivo histórico).

Tras la muerte del presidente Hugo Chávez en marzo de 2013, Nicolás Maduro tomó el Plan de

---

32. Pdvsa, por ejemplo, fue la que directamente adquirió los activos de empresas como la EDC y el resto de las empresas eléctricas, y Lácteos Los Andes, según lo reporta en sus estados financieros.

33. Al momento de la expropiación, muchas empresas se encontraban en proceso de detener la prestación de servicios por acumulación de deudas por pagar de Pdvsa.

34. Almacenes Éxito y el consorcio francés CASINO eran propietarios de una red de 6 Hipermercados Éxitos, 35 Supermercados CADA, 8 Centros de Distribución y una amplia flota de camiones en Venezuela. En 2010 se declaró la adquisición forzosa de esos activos, pues de acuerdo a lo explicado por el gobierno nacional, se encontraron irregularidades como remarcaje de precios. La empresa en manos del Estado pasó a ser Abastos Bicentenario.

35. Agroisleña era propiedad de un grupo español. La empresa era la principal productora de semillas, tenía la mayor infraestructura privada de almacenamiento de cosechas del país, proveía financiamiento a los agricultores y otros servicios y capacitación al sector agropecuario. Según el gobierno, la empresa especulaba con los precios de sus productos y por eso fue expropiada. En manos del Estado se convirtió en Agropatria.



la Patria como símbolo del legado que su gobierno continuaría. Maduro presentó ante el CNE su plan, que mantiene los objetivos históricos y mucho del contenido original, aunque con algunas diferencias. Por ejemplo, el plan de Maduro<sup>36</sup>, incluye metas concretas para las variables económicas, como lograr una tasa de crecimiento promedio anual entre 3,0% y 4,0%, y una tasa de inflación promedio anual 20%. También incluye objetivos específicos como “Desarrollar un nuevo sistema cambiario y de asignación de divisas que nos permitan alcanzar máxima transparencia, control, eficiencia y eficacia en la asignación de divisas”, que no estaban contemplados en el plan presentado por Chávez.

Pero más allá de esos detalles, lo fundamental a considerar es que las acciones que ha tomado Nicolás Maduro en su gestión hasta ahora señalan que su primera intención es **mantener la misma dirección de la política económica**, hacia una creciente discrecionalidad en el diseño y aplicación de las medidas, y hacia el control sobre la economía.

Entre 2013 y 2014 se tomaron algunas medidas como ajustes de precios de bienes regulados, el alza de tarifas de servicios públicos, se convocó en una ocasión a un diálogo con el sector privado<sup>37</sup>, y no se han ejecutado grandes expropiaciones (aunque vale mencionar el caso de la expropiación de galpones en La Yaguara, Distrito Capital, que actualmente destinados a la distribución de alimentos pero que el Estado busca convertir en viviendas<sup>38</sup>). Sin embargo, las medidas

en esta dirección (de ajustes y cooperación) han sido las de menor impacto.

Las medidas más relevantes han sido el **aumento de las fiscalizaciones y sanciones**, desde el conocido “Dakazo”<sup>39</sup> hasta las más recientes detenciones de representantes de empresas y gremios<sup>40</sup>. También son de notar la aprobación de la **Ley de Precios Justos**, que en su texto fija un margen de ganancia de 30% para cualquier bien. Estas acciones se enmarcan en un discurso de “guerra económica”, que responsabiliza a las empresas y a los hogares por los problemas económicos, pues serían consecuencia de comportamientos de especulación y acaparamiento (que los hogares particularmente harían a través del comercio informal y el contrabando de extracción, conocido como “bachaqueo”).

Otro elemento relevante de la política de Maduro, es la aún **mayor restricción en el acceso a las divisas**. Desde el inicio de su gestión, el sistema cambiario se ha ido tornando más restrictivo, complejo y arbitrario. Primero, con la eliminación del SITME y la puesta en marcha (con algunos retrasos y dificultades) de un sistema de subastas denominado Sistema Complementario

36. Plan de gobierno Nicolás Maduro, disponible en: [http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/botones/bot\\_90998c61a54764da3be94c3715079a7e74416eba.pdf](http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/botones/bot_90998c61a54764da3be94c3715079a7e74416eba.pdf) Última visita, 29-12-2015.

37. “Roig: nuestro país no está bien, señor presidente”, Últimas Noticias, 26/febrero/2014. Artículo disponible en: <http://www.ultimasnoticias.com.ve/noticias/actualidad/politica/jorge-roig-nuestro-pais-no-esta-bien-senor-preside.aspx> Última visita, 29-12-2015.

38. “Decretan expropiación de centros de distribución de varias empresas en La Yaguara”, LaPatilla.com, 29/julio/2015. Artículo disponible en: <http://www.lapatilla.com/site/2015/07/29/gobierno-busca-desalojar-centros-de-distribucion-de-alimentos-polar-pepsi-nestle-cargill-y-zara-en-la-yaguara/> Última visita, 29-12-2015

39. En noviembre de 2013, el gobierno ejecutó fiscalizaciones en las que dijo encontrar sobrepuestos de hasta 1.000% en electrodomésticos. Maduro ordenó rebajas de precios que llevaron a cientos de personas a hacer colas para comprar artefactos eléctricos. Aunque el gobierno se comprometió con garantizar la reposición de inventarios, para 2014 persistieron las fallas de abastecimiento y los altos precios, mientras que algunos negocios afectados cerraron sus puertas. Sin embargo, tal como indica el BCV (marzo/2014): “El efecto positivo de dichas medidas implicó a su vez un alto respaldo popular que, entre otras manifestaciones, se expresó clara y contundentemente en las urnas electorales, llevando el proceso bolivariano a otra victoria electoral”.

40. Por ejemplo, en enero de 2015 fueron detenidos dos directivos de Farmatodo, la mayor cadena de farmacias del país, que fueron acusados de boicot y desestabilización después de que funcionarios de SUNDEE observaran que en uno de los locales varias cajas estaban cerradas (aunque se desconocieran las causas de esto). A principios del año el gobierno había ordenado la detención de alrededor de 20 empresarios. “Gobierno ordenó detención de más de 20 empresarios”, El Nacional, 6/febrero/2015. Artículo disponible en: [http://www.el-nacional.com/economia/Gobierno-ordeno-detencion-empresarios\\_0\\_569343265.html](http://www.el-nacional.com/economia/Gobierno-ordeno-detencion-empresarios_0_569343265.html) Última visita, 29-12-2015



de Administración de Divisas (SICAD), que luego sería complementado con el SICAD 2, que posteriormente sería sustituido por el Sistema Marginal de Divisas (SIMADI). Para septiembre de 2015, hay 3 tipos de cambio oficiales, con diferentes sistemas de asignación, además de un mercado paralelo. Esto introduce una enorme distorsión, que se suma a las incertidumbres y riesgos a los que se enfrenta el desarrollo de cualquier sector económico local.

Finalmente, vale destacar que un rasgo fundamental de la política económica actual es la **falta de consistencia**. En múltiples ocasiones se han anunciado medidas económicas que luego no se toman, como nuevos sistemas cambiarios (particularmente una unificación de los tipos de cambio múltiples, y una devaluación), o ingresos en divisas o productos que llegarían al país por acuerdos internacionales (con naciones como China, Irán, Brasil, Argentina, Uruguay o Cuba, entre otros).

*“En este camino del proceso bolivariano era crucial superar el desafío del 7 de octubre de 2012, así como las elecciones del 16 de diciembre de ese mismo año. Se trataba de la consolidación del poder político como un objetivo esencial para la fortaleza de la revolución y para la apertura de una nueva etapa del proceso. La superación se consiguió con un gran sacrificio y con un esfuerzo económico y financiero que llevó el acceso y uso de los recursos a niveles extremos que requerirán de una revisión para garantizar la sostenibilidad de la transformación económica y social.”*

Testimonio y responsabilidad ante la historia,  
Jorge Giordani, 16/junio/2014

#### 4. La economía venezolana hoy

Tras la implementación del Socialismo del Siglo XXI, la economía venezolana en 2015 acumula un elevado déficit fiscal, déficit en la cuenta corriente y de capital, menos producción petrolera, menos producción no petrolera, creciente dependencia de las importaciones, una importante merma de los ingresos por exportaciones, y –a evaluar por el deterioro de las reservas internacionales- dificultades para acceder a financiamiento o liquidar

activos diferentes a los de reservas. En estos años la economía se volvió más rentista, menos diversificada, y en consecuencia el bienestar de su población es más vulnerable. Se agudizan los problemas de escasez e inflación, y aumenta la pobreza, mientras que en medio de las distorsiones (especialmente las cambiarias y de precios) florecen el contrabando de extracción y los mercados negros.

*Invertir o emprender se percibe más como un riesgo que una oportunidad.* Esto, por los continuos cambios regulatorios, la incertidumbre sobre el entorno macroeconómico, y la escasa protección a los derechos de propiedad y las inversiones. De acuerdo a los indicadores del reporte *Doing Business* del Banco Mundial, Venezuela es el 8vo peor país del mundo para hacer negocios, y es uno de los que menos protegen a sus inversionistas, al ocupar la 9na peor posición del mundo en este indicador.

*Faltan elementos básicos para la competitividad.* Venezuela se enfrenta a una elevada incertidumbre sobre su desempeño macroeconómico, con elevada inflación, una moneda debilitándose aceleradamente, y una recesión profunda. También se enfrenta a problemas en la infraestructura indispensable para la producción como la vialidad, los puertos y aeropuertos. Fallan el servicio eléctrico, el agua corriente, el transporte público y el suministro de combustibles (como el gas). Asimismo, hay fallas en los servicios de salud, poca calidad en la educación primaria y secundaria, y un grave problema de inseguridad y violencia. Todos estos elementos hacen a Venezuela la segunda economía menos competitiva de América Latina, después de Haití (World Economic Forum, 2015).

*La burocracia impone altos costos.* Por ejemplo, de acuerdo al Banco Mundial, abrir un negocio en Venezuela toma 144 días. En ningún otro país del mundo toma tanto tiempo hacer este trámite. En América Latina, toma en promedio 36 días.

*La corrupción se percibe como un hecho común.* De acuerdo a Transparencia Internacional, Venezuela es el país más corrupto de América Latina. La imposición de controles suele crear oportunidades para que algunos funcionarios obtengan beneficios personales a cambio de conceder acceso a programas sociales, contratos, concesiones, o a



cambio de evitar el cumplimiento de una norma (una fiscalización, por ejemplo). Pero a la existencia de numerosos controles en Venezuela se suma el inmenso dominio del Ejecutivo sobre el resto de los poderes y alta tasa de impunidad<sup>41</sup>, que han permitido a la corrupción crecer notablemente. Por ejemplo, según Edmée Betancourt<sup>42</sup> al menos US\$ 20.000 millones asignados por Cadivi para 2012 se “desviaron” a empresas “de maletín” y sobrepuestos.

*El rumbo de la política económica es incierto.* Por décadas, las normas y los organismos que han orientado la economía han sido creados, modificados, renombrados y eliminados, dejando en evidencia lo difícil que ha sido asumir -y luego permanecer- en una senda de desarrollo de largo plazo. Sin embargo, la incertidumbre es hoy más profunda. La política económica del gobierno de Nicolás Maduro parece paralizada, y así, se ha dejado al país avanzar hacia un deterioro cada vez mayor del bienestar. La posibilidad -y la necesidad- de hacer reformas está presente, y cuál será la dirección de esas reformas es una de las más grandes incertidumbres a las que se enfrenta la economía hoy.

*Venezuela se está quedando atrás con respecto a América Latina y al mundo.* Desde 1999 hasta 2014, el crecimiento acumulado de la economía venezolana (51%<sup>43</sup>) es notablemente inferior al que lograron acumular muchos otros países latinos. Panamá, por ejemplo, creció 168% en ese periodo; Perú, 116%; República Dominicana, 102%; Colombia, 87%; Bolivia, 86% o Nicaragua, 66%. Pero además de tener un desempeño inferior al de sus pares, Venezuela padece problemas que sus vecinos -y el mundo- han ido superando. Venezuela es el único país en la región cuya tasa de homicidios ha crecido constantemente desde 1995. Otro grave problema es la escasez, pues a diferencia de otros ciudadanos latinos, los venezolanos actualmente deben hacer colas para acceder a productos básicos. Otro es la inflación, mientras que los precios en América Latina promedian un aumento de 6,9%, Venezuela cerró 2014 con 68,5% de inflación y en 2015 el problema se ha acelerado. La inflación de Venezuela contrasta notablemente con el hecho de que más de 90% de los países del mundo tienen actualmente inflación de un dígito.

La situación a la que se enfrenta el país es de las más complicadas de su historia contemporánea. La búsqueda de la consolidación del poder político, que se intensificó durante los procesos electorales de 2012 y 2013, implicó tomar medidas que impulsaron el déficit (fiscal y externo) a “niveles extremos” -en palabras de Jorge Giordani-. Aún con altos precios del crudo no se estaba logrando satisfacer las necesidades de divisas de la economía en 2013 y principios de 2014. Ahora, con un precio del crudo reducido y relativamente pocos ahorros, la situación es más difícil.

La insuficiencia de recursos se evidencia principalmente en eventos como comercios y plantas industriales que anuncian paralizaciones temporales o cierres por falta de materia prima, insumos y mercancías para la venta; empresas como las aerolíneas o las ensambladoras de vehículos que reducen o detienen sus operaciones en el país por los retrasos acumulados en las liquidaciones de divisas; mientras se registran máximos históricos de escasez y aumentan los índices de pobreza. También se hace notable la caída de las reservas internacionales, y especialmente los bajos saldos de las reservas operativas.

*“El crecimiento rápido y sostenido no pasa espontáneamente. Requiere un compromiso de largo plazo por parte del liderazgo político del país, un compromiso perseguido con paciencia, perseverancia y pragmatismo”.*

Reporte de la Comisión para el Crecimiento del Banco Mundial (2008).

## 5. ¿Qué hacer para diversificar?

El crecimiento, más que un fin en sí mismo, es un medio para la creación de oportunidades. Por esto, construir una economía diversificada empieza por

41. Si bien se desconocen las cifras específicas para los casos de corrupción, sirva de referencia que 92% de los homicidios no llegan a tener siquiera una persona detenida (Sánchez, 2013).

42. “Presidenta del BCV: Parte de los \$59.000 millones entregados en 2012 fueron a empresas de maletín”, Aporrea.com, 24/mayo/2013 <http://www.aporrea.org/contraloria/n229466.html> Última visita, 29-12-2015.

43. Producto Interno Bruto, medido en monedas locales constantes, reportados por el FMI.



la búsqueda de un crecimiento económico que se pueda sostener año a año. Además, son los países que han logrado crecer sostenidamente los que más logros han acumulado en superación de la pobreza, las mejoras de las condiciones de salud y educación, y de la prestación de servicios públicos como el agua corriente, los sistemas de drenaje, la electricidad o el transporte.

La experiencia internacional indica que si bien no es sencillo, sí es posible sostener el crecimiento, e incluso es posible mantenerse creciendo a tasas altas, de más de 7% anual. Al menos 13 economías del mundo, tan disímiles como China, Brasil o Botsuana, lograron crecer 7% o más sostenidamente por más de 20 años (Comisión para el Crecimiento y el Desarrollo del Banco Mundial, 2008). La revisión de la experiencia de esas economías, en primer lugar, deja claro que no existe una receta única para crecer. Las características históricas, culturales, la naturaleza de los recursos disponibles, entre otros elementos propios a cada nación, influyen en las oportunidades que tienen para crecer y en la forma en la que se diseñan las políticas para ello. En segundo lugar, ninguna economía logra mantenerse creciendo sin elevadas tasas de inversión, pública y privada.

En este sentido, vale acotar que la inversión que se necesita es en primer lugar local, pero también es extranjera. Un país que logra atraer inversiones extranjeras no solo amplía la cantidad de recursos que puede destinar a iniciativas productivas, sino que accede a nueva tecnología y procesos que pueden impulsar la eficiencia. Venezuela en 2014 atrajo US\$ 320 millones de inversión extranjera directa, monto que no solo es 88% menos que el año previo, sino que representa menos de la mitad de lo que ingresó por inversiones a Ecuador (US\$ 774 millones) y apenas 2% del monto que ingresó por inversiones a Colombia en el mismo año (US\$ 16.054 millones) (CEPAL, 2015)<sup>44</sup>.

La principal restricción a la que se enfrentan el crecimiento -y en consecuencia la diversificación- en Venezuela hoy día, claramente no es la ausencia de recursos naturales o de potencial para el desarrollo de industrias y servicios. La dificultad reside en el deterioro de la confianza que es indispensable para la inversión y el emprendimiento. Ese

deterioro es la consecuencia directa de persistir en la aplicación de políticas económicas que, tal como se describió en secciones anteriores, imponen riesgos, aumentan costos y generan incertidumbre.

En este sentido, la primera meta a seguir en favor del crecimiento y la diversificación es justamente la **recuperación de la confianza**.

### 5.1. La recuperación de la confianza

En primer lugar, las medidas deben enfocarse hacia el *fortalecimiento del Estado de Derecho*. Más que una abstracción, que haya Estado de Derecho significa que todos los ciudadanos - empresarios, trabajadores, funcionarios o consumidores- tienen certeza de que las leyes se harán cumplir, y de que la justicia se impartirá de manera oportuna y eficiente. Esto significa, por ejemplo, que completar un registro o trámite dependería exclusivamente de que se hayan cumplido los requisitos, y no de los intereses de algún funcionario particular o de las circunstancias. Las reglas que determinan la actuación de los actores en una economía deben ser claras, conocidas, estables y justas; las leyes deben aplicarse a todos por igual.

Fortalecer el Estado de Derecho es un objetivo amplio y complejo, pero es un proceso que se empieza desde el momento en el que se manifiesta la voluntad política de lograrlo. Se pueden: tomar medidas que establezcan contrapesos reales al poder Ejecutivo, en particular fortaleciendo la independencia del Poder Judicial; reducir la impunidad, aumentando la capacidad de procesamiento de casos en los diferentes tribunales del país; fortalecer los mecanismos de denuncia para casos de corrupción; fortalecer las competencias de contraloría a la ejecución fiscal; y especialmente, garantizar que en todo el marco regulatorio a las actividades económicas se resguarde el derecho a la defensa y la presunción de inocencia de

---

44. Venezuela alcanzó un máximo de US\$ 5.536 millones en inversión extranjera directa en 1997, con la Apertura Petrolera. Ese monto de inversión fue similar al registrado ese año en Colombia (US\$ 5.703 millones) y 8 veces el monto de inversión en Ecuador (US\$ 695 millones) (CEPAL, 2000).



los ciudadanos, tal que un empresario o trabajador siempre cuente con un espacio para exponer sus argumentos ante la justicia, en lugar de ser castigado (con una multa, despido, expropiación, o prisión) antes de haberle dado oportunidad de defensa alguna.

Otro elemento que favorece la confianza es la *creación y mantenimiento de espacios para el diálogo* y líneas de comunicación entre los actores del sector público y privado. Esto, considerando siempre que el objetivo del debate no es la confrontación, ni la imposición de un grupo sobre otro, sino que debe conducir a acuerdos, en los que se puedan alcanzar las soluciones más eficientes disponibles. Esto implica que se pueden instalar mesas técnicas, y comisiones de trabajo para la evaluación de la situación actual de sectores económicos y para el diseño de soluciones.

Por su parte, también se debe promover una *mayor transparencia y claridad* en el manejo económico, pues esto disminuye la incertidumbre. Se puede por ejemplo garantizar la publicación de la información estadística oficial, desde las antes normales cifras de inflación, PIB, balanza de pagos y escasez, hasta las siempre opacas cifras de ejecución de los fondos parafiscales como FONDEN o el Fondo Chino.

Por su parte, iniciar un camino de crecimiento y diversificación también requiere **que se eliminen obstáculos que se han impuesto a la producción.**

## 5.2. Eliminar obstáculos a la producción

Entre las principales restricciones a las que se enfrentan las actividades económicas venezolanas, destacan *el control de cambio y los controles de precios*. Ambos mecanismos han fallado en la generación de eficiencia y bienestar, y de hecho han traído corrupción (en el caso del control cambiario especialmente) y escasez (en el caso de los controles de precio especialmente). La manera más eficiente de garantizar que las divisas se destinen a los sectores que más las necesitan, no es mediante un sistema burocrático, sino estableciendo un mecanismo transparente y libre en el que se lleven a cabo las transacciones en divisas. Por su

parte, la mejor manera de garantizar que las personas —y especialmente los más necesitados— tengan acceso a los bienes, no es fijando precios que eventualmente conducen a la insostenibilidad de la producción, sino fomentando la competencia y la productividad.

Otros obstáculos a la producción que se deben revisar, son los *costos burocráticos* (por ejemplo, Venezuela es el 2do peor país del mundo para pagar impuestos), la *carga fiscal* (pues más que los impuestos regulares se han ido estableciendo contribuciones parafiscales que van en detrimento de la sostenibilidad de las actividades económicas), las *regulaciones laborales* (que deben garantizar balance en lugar de privilegios para un grupo por encima de otro), y *regulaciones a la movilidad de los productos* (las guías de movilización y posibilidades de exportación).

*La regulación económica puede definirse en función de conceder apoyos a la producción*, en lugar de crearle obstáculos. Por ejemplo, se pueden conceder incentivos fiscales o se pueden definir zonas especiales, para el desarrollo de sectores y regiones, siempre tomando en cuenta para el establecimiento de las prioridades elementos como: la capacidad de los sectores para satisfacer las necesidades más urgentes de la población (alimentos, salud), la posibilidad de generar empleos (manufactura, construcción, comercio), y las oportunidades de crecimiento de los sectores, tanto a lo interno como a lo externo —es decir, considerando las posibilidades de participación en mercados regionales y globales para la generación de divisas (manufactura, turismo).

Vale acotar que la producción también se enfrenta a fallas en los servicios públicos, por lo que un elemento que la favorecería sería *focalizar la inversión pública en el desarrollo de infraestructura* para la competitividad: transporte, vialidad, electricidad, agua potable, riego, drenajes, además de obras educativas y de atención en salud y emergencias. La prioridad de las obras a ejecutar, por regiones y sectores económicos, se puede definir en un espacio de diálogo entre los distintos niveles de gobierno (nacional, regional, local), las comunidades, las empresas, las universidades y otros organismos que puedan aportar.



Es importante además lograr la **estabilidad macroeconómica**, que se traduce en eliminar la volatilidad del crecimiento (que se ha vivido en Venezuela desde 1978 hasta hoy), la elevada inflación y el continuo deterioro del valor de la moneda.

Para el caso venezolano, superar la volatilidad del crecimiento pasa por el *debate del destino de la renta petrolera*. Hasta ahora, épocas de abundancia de renta han dirigido las políticas hacia el gasto, los controles y el aumento de la dependencia petrolera; y luego, cuando empiezan las épocas de merma de la renta, esas políticas no se pueden sostener, y son los venezolanos comunes los que pagan los costos de los ajustes en inflación y escasez. Otros países que han manejado con más éxito la renta petrolera (como Noruega o Arabia Saudita) han optado por ahorrarla, sea en reservas internacionales o en fondos cuyo uso está altamente restringido, de forma que se reduzca la volatilidad de los ingresos fiscales y, en consecuencia, se reduzca la volatilidad de los gastos.

Es fundamental que las políticas fiscales, monetarias y cambiarias sean disciplinadas, es decir, que deben tener *metas claras* para el corto, mediano y largo plazo, pero también deben contar con *hacedores de política que estén real y creíblemente comprometidos* con el logro de esas metas. En casos de enorme inestabilidad macroeconómica como los vividos por Argentina, Brasil y Perú a finales de los años 80, un elemento clave para la superación de los problemas fue la credibilidad de las políticas de ajuste (Kiguel & Liviatan, 1995). Para que un anuncio de reforma sea efectivo, debe ser creíble: debe estar acompañado con acciones que conformen un plan integral y coherente para la solución de los problemas, y para el desarrollo de las actividades económicas desde el momento del ajuste en adelante.

Venezuela hoy está nuevamente ante la necesidad urgente de hacer ajustes. No hacerlos deja al país en una senda de deterioro sostenido, y mientras más se retrase su aplicación, más costosos resultarán para la población. Sin embargo, el país también está ante la oportunidad de pagar ese precio una última vez, y embarcarse definitivamente en una ruta de crecimiento sostenido, estabilidad y superación del rentismo.

## Referencias bibliográficas

---

Abadi, A., Lira, B., & Obuchi, R. (2010). *Gestión en Rojo*. Caracas: Ediciones IESA.

ALADI. (2015). *ALADI*. Obtenido de Acerca de ALADI: <http://www.aladi.org/sitioAladi/quienesSomos.html>

Aporrea. (24 de Mayo de 2013). *Aporrea*. Obtenido de Presidenta del BCV: Parte de los \$59.000 millones entregados en 2012 fueron a “empresas de maletín”: <http://www.aporrea.org/contraloria/n229466.html>

Banco Mundial. (2013). *Doing Business*.

Bitar, S., & Troncoso, E. (September de 1982). Venezuela: hacia una nueva estrategia industrial. *Nueva Sociedad*, págs. 113-125.

BP. (2015). *BP Statistical Review of World Energy 2015*.

CANTV. (s.f.). *81 años dejando huella*. Obtenido de <http://www.cantv.com.ve/seccion.asp?pid=1&sid=158>

CEPAL. (2000). *La inversión extranjera en América Latina y el caribe 1999*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.



- CEPAL. (2015). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2015*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Chávez, H. (Septiembre de 2001). Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001 - 2007. *Plan de la Nación*.
- Chávez, H. (2007). Primer Plan Socialista de la Nación 2007-2019. *Plan de la Nación*.
- Chávez, H. (Intérprete). (29 de Enero de 2010). *Aló Presidente Nro. 349*. Palacio de Miraflores, Caracas, Distrito Capital.
- Chávez, H. (2012). Segundo Plan Socialista de la Nación 2013 - 2019. *Plan de la Nación*.
- Comision para el Crecimiento y el Desarrollo del Banco Mundial. (2008). *The Growth Report: Strategies for sustained growth and inclusive development*. Washington: Banco Mundial.
- Diario 2001. (17 de Diciembre de 2014). *2001*. Obtenido de Sector farmacéutico alerta sobre escasez de medicamentos en 2015: <http://www.2001.com.ve/en-la-agenda/86893/sector-farmacaceutico-alerta-sobre-escasez-de-medicamentos-en-2015.html>
- Edwards, S., Esquivel, G., & Márquez, G. (July de 2007). The Decline of Latin American Economies: *National Bureau of Economic Research*.
- El Universal. (29 de Enero de 2015). *El Universal*. Obtenido de Pobreza en Venezuela llega a 48% de los hogares: <http://www.eluniversal.com/economia/150129/pobreza-en-venezuela-llega-a-484-de-los-hogares>
- Giordani, J. (18 de Junio de 2014). *Aporrea*. Obtenido de Testimonio y responsabilidad ante la historia: <http://www.aporrea.org/ideologia/a190011.html>
- Gobiernos de Colombia, Bolivia, Chile, el Ecuador y el Perú. (26 de Mayo de 1969). Acuerdo de Cartagena. Bogotá.
- Guerra, J., & Pineda, J. (Febrero de 2000). *Publicaciones BCV*. Obtenido de BCV.org: <http://www.bcv.org.ve/Upload/Publicaciones/doc24.pdf>
- Kiguel, M. A., & Liviatan, N. (1995). Stopping three big inflations, Argentina, Brazil, and Peru. *National Bureau*.
- La Patilla. (29 de Julio de 2015). Decretan expropiación de centros de distribución de varias empresas en La Yaguara: Una manzana entera. págs. <http://www.lapatilla.com/site/2015/07/29/gobierno-busca-desalojar-centros-de-distribucion-de-alimentos-polar-pepsi-nestle-cargill-y-zara-en-la-yaguara/>.
- Maduro, N. (28 de septiembre de 2013). Plan de la Patria 2013 - 2019. Obtenido de [http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/botones/bot\\_90998c61a54764da3be94c3715079a7e74416eba.pdf](http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/botones/bot_90998c61a54764da3be94c3715079a7e74416eba.pdf)
- Mata, J. R. (26 de Febrero de 2014). Jorge Roig: Nuestro país no está bien, señor Presidente. *Últimas Noticias*, págs. <http://www.ultimasnoticias.com.ve/noticias/actualidad/politica/jorge-roig-nuestro-pais-no-esta-bien-senor-preside.aspx>.
- Mazzei, J. (4 de Octubre de 2014). AVEX: 50 años. *El Universal*, págs. <http://www.eluniversal.com/opinion/121004/avex-50-anos-imp>.
- MinCI. (Abril de 2005). *MinCI*. Obtenido de La Misión Vuelvan Caras libra su batalla contra la exclusión y la pobreza: <http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/downloads/2013/01/misionvuelvancarass.pdf>
- Natalia, R. (9 de Septiembre de 2014). *Revolución o muerte*. Obtenido de CONGLOMERADO DE EMPRESAS ESTATALES, PELIGROSA ENCRUCIJADA: <http://www.revolucionomuerte.org/index.php/especiales/3183-conglomerado-de-empresas-estatales-peligrosa-encrucijada>
- Olivares, F. (6 de Julio de 2014). *El Universal*. Obtenido de Tras las tierras productivas: <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/140706/tras-las-tierras-productivas>.
- OPEP. (2015). *Annual Statistical Bulletin*. Viena.
- Oteyza, C. (Dirección). (2008). *El Reventón* [Película].
- Puente, R., & López, S. (Febrero de 2008). *IESA*. Obtenido de Mercado de Alimentos: [ftp://virtualbib.iesa.edu.ve/contenidos/casos%20docentes/mercado\\_alimentos\\_mercal\\_cd\\_022.pdf](ftp://virtualbib.iesa.edu.ve/contenidos/casos%20docentes/mercado_alimentos_mercal_cd_022.pdf)
- Rodríguez, D. M. (6 de Febrero de 2015). Gobierno ordenó detención de más de 20 empresarios. *El Nacional*, págs. [http://www.el-nacional.com/economia/Gobierno-ordeno-detencion-empresarios\\_0\\_569343265.html](http://www.el-nacional.com/economia/Gobierno-ordeno-detencion-empresarios_0_569343265.html).
- Sánchez Silva, R. (23 de Julio de 2015). *La Patilla*. Obtenido de Producción de acero se desploma tras siete años



de estatización de Sidor: <http://www.lapatilla.com/site/2015/07/23/produccion-de-acero-en-venezuela-se-desploma-tras-siete-anos-de-estatizacion-de-sidor/>

Sánchez, P. (19 de Enero de 2013). *El Impulso*. Obtenido de El crimen y la impunidad crecen en Venezuela de manera sostenida: <http://elimpulso.com/articulo/el-crimen-y-la-impunidad-crecen-en-venezuela-de-manera-sostenida>

SIDOR. (2009). *Historia Siderúrgica*. Obtenido de <http://www.sidor.com/index.php/la-nueva-sidor-54/sidor-es-venezuela/historia-siderurgica>

Uslar Pietri, A. (14 de Julio de 1936). Sembrar el petróleo. *Abora*. Obtenido de Universidad Simón Bolívar (USB): [http://prof.usb.ve/emendoza/orosas/212/Textos/Sembrar\\_el\\_petroleo.pdf](http://prof.usb.ve/emendoza/orosas/212/Textos/Sembrar_el_petroleo.pdf)

VIASA. (30 de Octubre de 2010). *INICIO DE LA AEROLINEA VENEZOLANA INTERNACIONAL DE AVIACION SOCIEDAD ANONIMA "VIASA"*. Obtenido de <http://viasa-venezuela.blogspot.com/>

World Economic Forum. (2015). *Global Competitiveness Report*.









## **Acerca del autores**

### **Bárbara Lira**

Economista (2008), UCAB. Consultora de Entorno y Políticas Públicas en ODH Grupo Consultor. Coautora, junto a Richard Obuchi y Anabella Abadi, del libro “Gestión en Rojo” editado por el IESA.

## **Responsable**

Hildebrand Breuer / hildebrand.breuer@ildis.org.ve  
www.ildis.org.ve

### **Friedrich Ebert Stiftung (FES)**

La Fundación Friedrich Ebert (FES), fundada en 1925 en Alemania, es una institución privada de utilidad pública comprometida con las ideas de la Democracia Social. Lleva el nombre del primer presidente de la República de Weimar elegido democráticamente, Friedrich Ebert, y es portadora de su legado en cuanto a la configuración política de la libertad, la solidaridad y la justicia social. A este mandato corresponde la Fundación en el interior y exterior de Alemania con sus programas de formación política, de cooperación internacional y de promoción de estudios e investigación.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Fundación Friedrich Ebert (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Fundación Friedrich Ebert.

**ISBN 978-980-6077-60-7**