Globethics Repository



Políticas sociales y productivas en un Estado patrimonialista petrolero [Social and productive policies in an oil patrimonial state]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Vera, Leonardo V.
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-07 08:40:00
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/218109

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista **Nueva Sociedad** Nº 215,
mayo-junio de 2008, ISSN: 0251-3552, **<www.nuso.org>**.

Políticas sociales y productivas en un Estado patrimonialista petrolero: Venezuela 1999-2007

En sus primeros años de gobierno, Hugo Chávez desplegó una política social basada en programas focalizados, de corte asistencialista, y en un marco signado por fuertes tensiones políticas e importantes restricciones económicas. Desde 2003, sin embargo, el aumento acelerado de la renta de origen petrolero permitió desarrollar nuevos programas de mayor amplitud –las misiones– e implementados mediante mecanismos extrainstitucionales. Uno de los objetivos del gobierno es articular esta nueva política social con los esfuerzos por consolidar una «economía social» basada en nuevas formas de organización empresarial, como las cooperativas y las empresas de producción social. Este sería el esqueleto de un nuevo modelo de desarrollo. El artículo argumenta que, más allá de su legítimo propósito de dar respuestas al problema de la exclusión, el modelo luce vulnerable, atado cada vez más al Estado patrimonialista petrolero y sin que se perciba ningún cambio significativo en la esencia rentística que caracteriza la economía venezolana.

Leonardo V. Vera

Introducción

La economía venezolana es conocida por su alta dependencia de un recurso exportable cuya estructura de propiedad genera una presencia dominante del Estado. Una creciente evidencia empírica, iniciada por los trabajos de Jeffrey

Leonardo V. Vera: profesor agregado de la Escuela de Economía de la Universidad Central de Venezuela; autor de *Stabilization and Growth in Latin America* (Palgrave, Nueva York, 2000).
Palabras claves: economía, política social, modelo de desarrollo, rentismo, Venezuela.

Desde mediados de la década de 1970 hasta principios del nuevo siglo, el país registró el mayor retroceso socioeconómico del subcontinente

Sachs y Andrew Warner (1995 y 2001), ha demostrado que, desde los 70, los modelos de este tipo suelen presentar un desempeño deficiente en materia de crecimiento, pobreza y desigualdad. El caso venezolano coincide con estos hallazgos empíricos. Desde mediados de la década de 1970 hasta principios del nuevo siglo, el país registró el mayor retroceso socioeconómico del subcontinente. En ese periodo, el ingreso per cápita disminuyó 22,5% y la pobreza aumentó 24%. Más aún, Venezuela, que en los 70 estaba lejos del grupo de sociedades más desiguales del subcontinente, registraba a finales de los 90 niveles de desigualdad similares a los del resto de los países latinoamericanos.

Estas circunstancias explican en buena medida el giro político ocurrido en 1998, cuando, avalado por un enorme impulso mayoritario, Hugo Chávez llegó a la Presidencia. En esta perspectiva, Chávez fue elegido con la expectativa de dejar atrás la condición de Venezuela de país petrolero fracasado. Frente a ese desafío, el discurso, así como la gestión pública, especialmente de la política económica y social, evidencian un sesgo marcadamente progresista. Desde sus inicios en el gobierno, Chávez ha intentado marcar distancia con el neoliberalismo imperante en Venezuela desde fines de los 80 y ha levantado casi permanentemente las banderas de un proyecto alternativo que se hace llamar de raíces «bolivarianas».

El aspecto más visible de este proyecto no es la política macroeconómica, sino la política social y de desarrollo hacia los sectores productivos. Es ahí donde el proyecto bolivariano ha llamado más la atención de los analistas, sin que ello signifique que efectivamente existe una comprensión cabal o un entendimiento claro acerca de las restricciones, los giros y las motivaciones que se encuentran detrás de estas políticas, así como tampoco un escrutinio definitivo, o al menos más o menos objetivo, sobre sus resultados[1].

El presente texto intenta una contribución en este sentido. Para ello será necesario distinguir dos periodos durante la presencia de Chávez: uno marcado por los problemas económicos y las dificultades para extender las políticas sociales, y otro en el cual el contexto internacional, la bonanza de recursos y algunos cambios

1. Una interesante polémica, con posiciones muy disímiles sobre el impacto social de las políticas públicas durante la gestión de Chávez, puede verse en Weisbrot (2008) y Rodríguez (2008b).

significativos de la agenda social se entrelazan con la imperiosa necesidad de legitimar políticamente al gobierno. En la primera parte del texto, entonces, analizamos las razones que explican el bajo rendimiento de las políticas sociales y el deterioro progresivo de la gestión de Chávez durante sus primeros años en el poder. En la segunda se identifican los factores claves que explican el giro en la popularidad de Chávez: la creciente renta petrolera y el despliegue de programas sociales amplios. Finalmente, en la última sección se explica la articulación de la agenda de políticas hacia los sectores productivos con los programas sociales y su sumisión al modelo de desarrollo dirigido por el Estado patrimonialista.

Política económica y social 1999-2003: un inicio poco fértil

Las políticas públicas destinadas a atender las demandas sociales y promover el desarrollo productivo están presentes en el gobierno de Chávez desde 1999. Pero conviene señalar que, en esta primera etapa, quedaron a merced de un clima de confrontación y polarización política cuyos momentos más álgidos fueron la promulgación de la Ley Habilitante en noviembre de 2001, el intento de golpe de Estado en abril de 2002, el paro petrolero de diciembre de 2002 y el referendo revocatorio de agosto de 2004. Esto no debería pasar inadvertido en el análisis: el caso de Venezuela parece demostrar que un proyecto de cambio político, económico e institucional que, como el bolivariano, escoge la vía confrontacional como eje de su gestión, requiere dosis constantes de legitimación si quiere continuar transitando por la ruta democrática.

Esta estrategia de consulta popular y constante legitimación electoral puede lograrse, en los Estados patrimonialistas petroleros, mediante la subordinación del control y el uso de la renta a los objetivos políticos. En un trabajo previo (Vera 2005) hemos señalado que, en un contexto democrático pero de intensa polarización como el de Venezuela, el recurso petrolero adquiere un sentido estratégico para el gobierno, pues su utilización permite mantener su legitimidad de desempeño aun en condiciones de enfrentamiento con otros grupos de interés. Por supuesto, esto genera incentivos que tienden a prolongar la dinámica clientelar y los males ya conocidos del Estado rentístico.

Conviene no obstante precisar que el gobierno de Chávez no se inició en un marco de bonanza petrolera ni, mucho menos, de holgura fiscal. Chávez recibió una situación económica compleja con serias restricciones externas y fiscales. Las reservas internacionales habían caído en cerca de 3.000 millones de dólares en el último año y el déficit fiscal alcanzaba casi 4% del PIB. Parte del problema es atribuible a la caída estrepitosa de los precios del petróleo ocurrida en

1998, que llevó a que el crudo venezolano se cotizara entre 9 y 10 dólares, por debajo del promedio histórico de las últimas tres décadas. Pero aun bajo estas importantes restricciones iniciales, el esfuerzo por reorientar los recursos hacia el área social es evidente. Como se observa en el cuadro 1, tras varios años de estancamiento el gasto social del gobierno central como porcentaje del PIB comenzó a subir, desde el mismo año 1999, a razón de un punto por año, para ubicarse desde 2001 en alrededor de 12%. Este gasto se cubrió mediante endeudamiento interno, a través de la creación de impuestos distorsionantes, como el impuesto al débito bancario, y de otros mecanismos poco ortodoxos, como la extracción de las utilidades cambiarias del Banco Central de Venezuela. El marco político en el que se adoptaron estas medidas estuvo marcado por plebiscitos y elecciones que concluyeron con la aprobación de una nueva Constitución y la relegitimación electoral del gobierno.

Cuadro 1

Venezuela: indicadores económicos fundamentales, 1998-2007

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PIB per cápita (US$)	3.901,25	4.105,09	4.818,94	4.962,93	3.683,17	3.250,10	4.316,30	5.418,30	6.816,40	8.534,20
Crecimiento del PIB real (%)	0,29	-5,97	3,69	3,39	-8,86	-7,76	18,29	10,32	10,35	8,40
Precio del petróleo (cesta venezolana) US$/bl	10,57	16,04	25,91	20,21	21,95	25,76	32,88	46,03	56,45	65,18
Ingresos externos petroleros (var. anual)	-33,6%	37,4%	64,4%	-21,0%	-1,0%	2,3%	49,2%	46,5%	21,4%	7,0%
Ingresos externos no petroleros (var. anual)	-0,2%	-23,5%	28,1%	-9,2%	6,6%	-0,9%	30,7%	11,4%	-10,6%	-2,4%
Gasto primario / PIB (%)	18,05	16,45	19,30	22,24	21,52	23,09	22,26	22,97	27,54	nd
Gasto social / PIB (%)	8,22	9,45	11,03	12,12	11,23	12,09	11,79	11,57	13,63	nd
Tasa de inflación (%)	29,91	20,03	13,43	12,28	31,22	27,08	19,18	14,36	16,97	22,46
Índice de salario real	787,57	799,90	831,89	889,54	791,62	652,59	653,30	671,21	705,43	715,15
Tasa de desempleo (%)	11,01	14,51	13,23	12,78	16,17	16,78	13,94	11,35	9,33	7,50
Índice de pobreza	48,98	42,80	41,59	39,10	41,46	54,00	53,07	42,44	33,12	27,46

Fuente: Banco Central de Venezuela, Ministerio de Energía y Petróleo, Ministerio de Finanzas, Instituto Nacional de Estadísticas y cálculos propios.

Los primeros pasos de la política social pusieron en evidencia el fuerte contraste entre los principios incluidos en el Plan de Desarrollo Económico y Social presentado en la campaña y la necesidad de atender demandas sociales urgentes y concretas. Aunque la universalidad debía constituir en teoría uno de los grandes principios orientadores, la urgencia por desplegar las políticas sociales derivó en prácticas de populismo asistencial[2]. Los programas sociales de tipo compensatorio ya existentes desde el gobierno de Rafael Caldera quedaron en la órbita de un Fondo Único Social, que además concentró la captación y administración de los recursos[3]. A estos programas ya en marcha se añadieron otros, como el Proyecto Bolívar 2000 y los programas de la Fundación Pueblo Soberano, en los que la Fuerza Armada Nacional jugó un rol central. En general, consistieron en actividades de atención a la salud y el empleo temporal, así como asistencia pública en el mejoramiento, la recuperación y la construcción de viviendas e infraestructura social. También contemplaron acciones de beneficencia en los sectores de pobreza crítica y extrema mediante el suministro gratuito de alimentos y otros productos básicos. En todos los casos, se trató de programas de carácter provisional.

En general, la evaluación de esta primera etapa de la gestión de Chávez nunca ha sido muy precisa. Un problema ha sido el rechazo del gobierno a la supervisión o rendición de cuentas, lo que expone estas iniciativas a graves pérdidas de eficiencia. En una evaluación de la política social durante este periodo, Thais Maingon (2004) reconoce la revalorización de la participación de la sociedad como un logro importante, pero identifica fallas en la capacidad institucional y una concepción de las políticas sociales excesivamente asistencial.

En esta etapa también se implementaron otras iniciativas de carácter más estructural, orientadas a crear mecanismos de financiamiento para la economía popular y las microempresas, fórmulas de organización empresarial tradicionalmente excluidas de los mercados financieros formales, que fueron impulsadas

2. José L. Machinea (2004) indica que la focalización no debería ser el objetivo de la política social, sino una condición que, bien aplicada, hace más eficaz la universalización de los programas sociales.
3. Durante la gestión de Caldera, con la llamada «Agenda Venezuela» se crearon o se consolidaron 14 programas: el Programa de Alimentos Estratégicos, el Programa Alimentario Escolar, el Programa de Multihogares, el Programa Alimentario Materno Infantil, el Programa de Meriendas y Comedores, el Programa de Dotación de Uniformes Escolares, el Programa de Capacitación y Empleo Joven, el Programa de Subsidio al Pasaje Estudiantil, el Programa de Subsidio Familiar, el Programa de Suministro de Medicamentos, el Programa de Dotación de Ambulatorios, el Programa de Protección al Anciano, el Programa de Atención a los Pensionados por Vejez y el Programa de Fortalecimiento Social. Aunque algunos de estos programas aún existen, otros fueron reetiquetados y presentados como innovaciones durante el gobierno de Chávez.

por el gobierno, como desarrollaremos más adelante. Así, en noviembre de 1999 se creó el Banco del Pueblo y meses más tarde se inauguraron el Fondo de Desarrollo Microfinanciero y el Banco de la Mujer. Aunque la necesidad de promover un sistema de microfinanciamiento en Venezuela era evidente, el sistema que se puso en marcha es buen ejemplo de cómo un diseño institucionalmente poco apropiado y excesivamente asistencialista termina anulando objetivos conceptualmente bien fundados. En efecto, el sistema microfinanciero se diseñó sobre la base de una concepción tutelar del Estado, que ignoró la participación de fondos sociales de base o cooperativas de ahorro y crédito. Además, se basó sobre todo en la provisión de créditos baratos e ignoró la viabilidad económica y la sostenibilidad de las nuevas instituciones. Un ejemplo es el Banco del Pueblo: en diciembre de 2007, a nueve años de su creación, solo colocaba 34% de sus activos en créditos al sector productivo y presentaba una cartera en mora de 24%, 16 veces mayor que la de las instituciones financieras tradicionales.

El sistema microfinanciero se diseñó sobre la base de una concepción tutelar del Estado, que ignoró la participación de fondos sociales de base o cooperativas de ahorro y crédito

Sin embargo, el mayor problema de la política social durante este periodo no estuvo en las fallas de diseño sino en el escaso acompañamiento del desempeño macroeconómico. Aunque en ciertos aspectos la política social se orientó sensiblemente a la supresión de ciertas limitaciones de acceso a los servicios y a la promoción de la participación ciudadana, los obstáculos de naturaleza económica impidieron avanzar más claramente en estos objetivos. La tasa de desempleo no dejó de ser un problema entre 1999 y 2003, periodo durante el cual se mantuvo siempre por encima de 12%. La inflación no bajó de los dos dígitos y comenzó a acelerarse en 2002, en gran medida como resultado del colapso del régimen cambiario. En otras palabras, aquella máxima que dice que la mejor política social comienza por una macroeconomía socialmente responsable (Lustig) no pudo darse en Venezuela sino a partir de la bonanza que comenzó a finales de 2003.

A los problemas macroeconómicos derivados de la combinación de una política fiscal expansiva con un tipo de cambio fijo y libre convertibilidad, en un clima de elevada incertidumbre, hay que añadir el ambiente político de conflicto interno permanente. En noviembre de 2000, la Asamblea Nacional sancionó una Ley Habilitante mediante la cual se cedieron poderes especiales al

gobierno para legislar en materia institucional, económica y financiera. Pero fue solo en el límite del vencimiento de la habilitación, en noviembre de 2001, cuando Chávez anunció un paquete de 49 leyes. A juzgar por el alcance y la forma misteriosa con que se diseñaron, la idea era imponer una agenda global de reformas. El gobierno consideraba estas leyes como una muestra de su carácter progresista, solidario y modernizador. Sin embargo, para un frente amplio de organizaciones y grupos sociales y para buena parte de la opinión pública constituían un ejercicio arbitrario del poder que violentaba derechos consagrados, e iban en detrimento de las fuentes fundamentales de creación de riqueza. Como suele suceder en estos casos, la verdad suele estar entremezclada.

En cualquier caso, lo central es que 2002 y 2003 fueron años consumidos por una aguda confrontación política que degeneró en un paro petrolero y un intento de golpe de Estado. La caída del PIB real fue de 8,9% en 2002 y 7,9% en 2003. Pero a pesar del terrible desplome en la actividad económica, la trayectoria del gasto público primario y del gasto social no se vio afectada, como puede observarse en el cuadro 1. Yolanda D'Elía y Thais Maingon (2006) señalan, muy agudamente, que «lo que caracteriza estos años es la clara expansión de expectativas generadas en los sectores populares en torno al liderazgo del Presidente Hugo Chávez Frías y el uso intensivo de los recursos fiscales que provienen de los excedentes de la renta petrolera».

Etapa 2003-2007: las misiones y la palanca petrolera

El quiebre en el desarrollo de la política social ocurrió a mediados de 2003, con el surgimiento de las misiones. Una vez más, el contexto político y económico es útil para entender el cambio. Como ya señalamos, en 2003 el PIB estaba cayendo (el crecimiento al final del año resultó ser -7,8%), la tasa de desempleo había alcanzado su pico máximo en los últimos 20 años (16,7%), el producto por habitante se redujo y lo mismo pasó con el salario real. En este clima, las encuestas revelaban un descenso del apoyo a la gestión de Chávez. El 19 de agosto de 2003 se cumplía la mitad del mandato y con ello se abría, según la nueva Constitución, el periodo para iniciar un proceso revocatorio[4]. Los mecanismos se activaron y, pese a los contratiempos, un año después, el 15 de agosto de 2004, se realizó el referendo, en el que Chávez obtuvo una victoria aplastante.

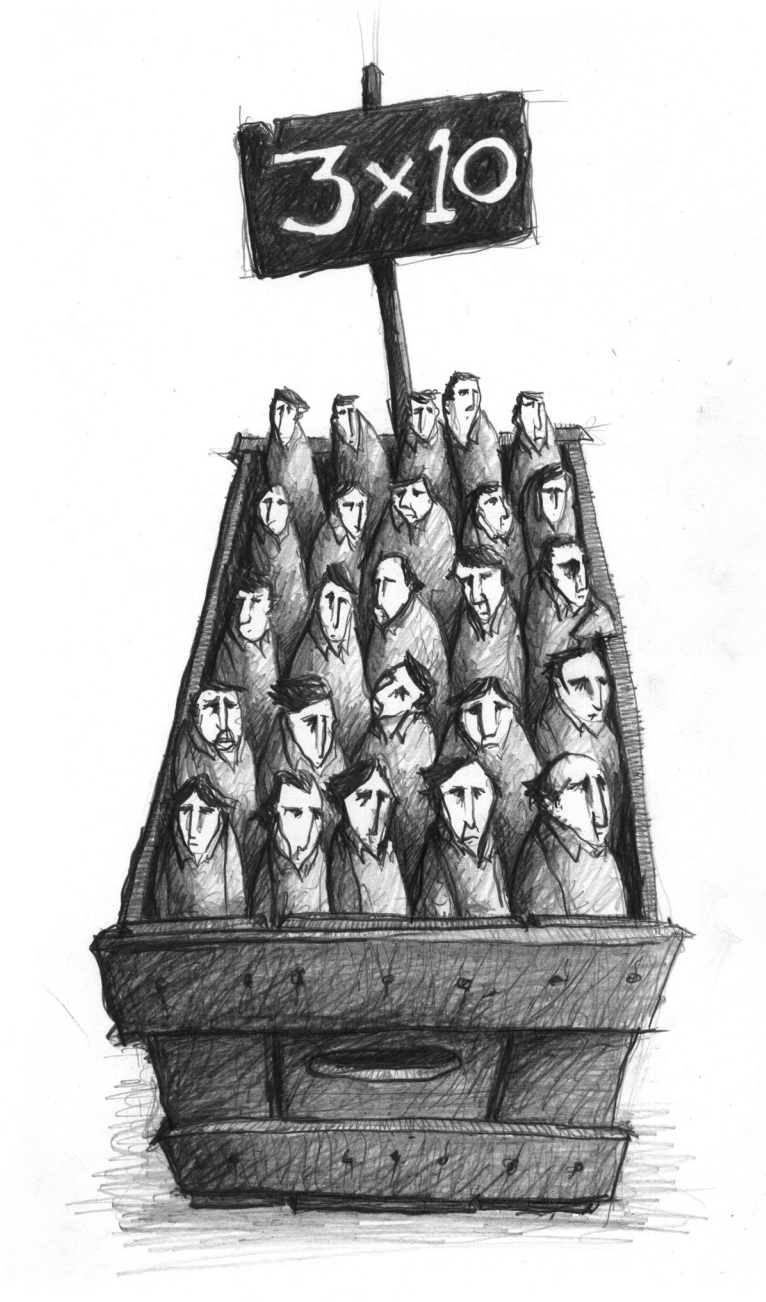
4. Seth Antiles (2003) señala que en ese momento todas las encuestas sugerían que entre 60% y 65% de los electores votarían por la revocatoria del mandato, mientras que solo 32% aprobaría la continuidad de Chávez.

En otras palabras, en el escaso tiempo de un año, se produjo un giro espectacular, de un gobierno que no lograba resolver la crisis económica a un triunfo electoral rotundo. Esto se explica por dos factores: por un lado, una inflexión importante en la evolución de los precios del petróleo, que generó un rápido incremento de los recursos fiscales a disposición del gobierno; y, por otro, la rápida implementación de las misiones, una serie de programas sociales de amplia cobertura apalancados en la bonanza petrolera.

El aumento acelerado de los precios del petróleo produjo un incremento de los ingresos fiscales del gobierno central de casi 50% en 2004. Pero además Chávez se encontraba con una situación cualitativamente distinta en lo que respecta al control de los recursos. Después del fallido paro petrolero ocurrido entre fines de 2002 y comienzos de 2003, Petróleos de Venezuela SA (PDVSA) había quedado bajo su control, lo que le permitió desviar recursos hacia los nuevos programas sociales. Este aporte directo a las misiones es distinto del aporte fiscal petrolero tradicional en concepto de dividendos, impuesto sobre la renta y regalías y se produce fuera del presupuesto nacional. Llegó a 2,2 billones de bolívares (1.400 millones de US$) en 2004, es decir, algo más de un punto del PIB, a lo que hay que agregar 3,8 billones de bolívares adicionales (1.900 millones de US$) provenientes de un fondo de fidecomiso, Fondespa, para la ejecución de programas y proyectos de obras, bienes y servicios destinados al desarrollo de infraestructura, vialidad, actividad agrícola, pero también servicios de salud y educación.

Desde un principio, las misiones se orientaron a la atención de los problemas sociales prioritarios en las áreas de educación, salud, alimentación, trabajo y vivienda. Pero a diferencia de los programas asistenciales más o menos focalizados y dispersos de la etapa anterior, conformaron un paraguas bajo el cual los esfuerzos de la política social se agruparon en una única agenda de acción, con una cobertura muy amplia. Además, las misiones se ejecutaron por medios extrainstitucionales y expeditos, se articularon con otras políticas dirigidas a transformar el modelo de desarrollo productivo y, en términos políticos, se convirtieron en una herramienta decisiva para incidir sobre la dirección del país.

La razón política, sobre todo la necesidad de desplegar amplias políticas sociales de cara al referendo revocatorio, reclamaba resultados rápidos y visibles que muchas veces solo pueden alcanzarse al costo de una frágil



© Nueva Sociedad / Sebastián Santana Camargo 2008

calidad institucional. El carácter extrainstitucional de las misiones permitió su rápido desarrollo, pero al costo de generar desperfectos y, muchas veces, una fragmentación no deseada de los programas existentes. En cualquier caso, la velocidad con que se concretaron fue impresionante. Solo en 2003 se pusieron en práctica la Misión Barrio Adentro, Robinson I, Robinson II, Ribas, Sucre y Miranda. Luego, en 2004, se crearon las misiones Mercal, Vuelvan Caras, Hábitat, Identidad y Guaicaipuro. El cuadro 2 brinda una síntesis de los programas y sus ámbitos de acción. Como resultado, hoy existen unos 30 programas bajo el paraguas de las misiones que reciben asignaciones regulares por vía del presupuesto o recursos directos de PDVSA.

Por su cobertura y su impacto, las misiones Barrio Adentro y Mercal son las más relevantes. Barrio Adentro nació en 2003 como una experiencia piloto en el municipio Libertador de Caracas, pero en pocos meses se convirtió en un programa social permanente distribuido por todo el país. El objetivo es llevar directamente a los sectores más pobres atención primaria a la salud con la ayuda de médicos cubanos especialistas en medicina integral y con la participación activa de las comunidades. La Misión Mercal, por su parte, es una red de distribución y comercialización de alimentos de primera necesidad al por mayor y al detal. Su crecimiento entre 2003 y 2005, según datos de D'Elía y Maingon (2006), fue vertiginoso, con unas 13.806 bocas de comercialización, distribuidas en las zonas de mayor densidad poblacional y riesgo de inseguridad alimentaria.

El papel político jugado por las misiones ha sido fundamental. Javier Corrales (2006) ha captado bien su importancia al afirmar que, con ellas, «Chávez ha traído programas sociales innovadores a vecindades que el sector privado y el Estado venezolano habían prácticamente abandonado en manos de bandas criminales, aunque muchas de esas iniciativas se dieron solo cuando se vio forzado a competir en el referéndum revocatorio».

Al ser programas sociales de gran amplitud, las misiones parecen menos vulnerables políticamente –es decir, menos expuestas a recortes en tiempos difíciles– y más populares que los programas focalizados. De acuerdo con Joan Nelson (2004), los programas sociales amplios son populares porque son más eficaces que los programas focalizados para enfrentar los riesgos de la movilidad descendente. Las investigaciones recientes sobre la pobreza y la distribución del ingreso subrayan además su calidad dinámica: como consecuencia

Cuadro 2

Misiones, 2003-2007

Programa	Fecha de creación	Organismo de adscripción	Objetivo general
Robinson I	2/7/2003	Ministerio de Educación	Eliminación del analfabetismo en jóvenes y adultos
Robinson II	28/10/2003	Ministerio de Educación	Educación primaria para jóvenes y adultos
Ribas	17/11/2003	Ministerio de Energía y Petróleo. PDVSA y Minci	Incorporación al sistema educativo formal y diversificado
Sucre	10/11/2003	Ministerio de Educación Superior	Acceso a la educación universitaria para bachilleres sin cupo
Alma Mater	18/9/2007	Ministerio de Educación Superior	Creación y ampliación de nuevas universidades
Barrio Adentro I	16/4/2007	Ministerio de Salud	Asistencia médica gratuita para los sectores de menores recursos
Barrio Adentro II	12/6/2005	Ministerio de Salud	Centros de diagnóstico integral y salas de rehabilitación integral
Barrio Adentro III	28/8/2005	Ministerio de Salud	Modernización tecnológica de la red hospitalaria
Barrio Adentro IV	6/3/2007	Ministerio de Salud	Construcción y equipamiento de red de hospitales especializados
Milagro	8/7/2004	Ministerio de Salud / MRE	Atención gratuita a personas con transtornos visuales
Sonrisa	23/7/2006	Ministerio de Salud	Atención odontológica gratuita, rehabilitación protésica dental
Barrio Adentro Deportivo	31/7/2004	Ministerio de Deportes	Masificación de la práctica deportiva y recreativa
Alimentación (Mercal)	1/12/2003	Ministerio de Alimentación	Comercialización y mercadeo de productos de primera necesidad al mayor o al detal
Alimentación (Fundaproal)	22/3/2005	Ministerio de Alimentación	Casas de Alimentación para la preparación de menús gratuitos
Che Guevara (previamente Misión Vuelva Caras)	13/9/2007	Ministerio de la Economía Comunal	Formación de capacidades para un modelo económico socialista-comunal
Zamora	10/1/2005	Ministerio de Agricultura y Tierras	Reorganización de la tenencia y uso de las tierras ociosas
Identidad	26/9/2003	Ministerio de Relaciones Interiores y Justicia, Onidex	Garantizar el acceso masivo a los documentos de identidad
Villanueva (antes Misión Hábitat)	18/9/2007	Ministerio deVivienda y Hábitat	Transformación de las ciudades y barrios y del hábitat
Revolución Energética	17/11/2006	Ministerio de Energía y Petróleo	Promoción de la eficiencia energética
Negra Hipólita	13/1/2006	Ministerio de Participación y Protección Social	Rescate de personas en situación de calle y pobreza extrema
Madres del Barrio	24/3/2006	Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social	Apoyo a amas de casa en pobreza (asignación mensual equivalente a 80% del salario mínimo)
Cultura	14/7/2005	Ministerio de Cultura	Programas para potenciar la identidad nacional
Guaicaipuro	1/12/2003	Ministerio de los Pueblos Indígenas Ministerio de Participación y Desarrollo Social	Restitución de los derechos de los pueblos indígenas
Piar	4/7/2004	Ministerio de Industrias Básicas y Minería	Planes de atención integral para las comunidades mineras
Miranda	18/12/2003	Ministerio de la Defensa y Comando General de la Reserva	Organización de la Reserva Nacional
Árbol	28/5/2006	Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables	Recuperación y mantenimiento de bosques
Ciencia	20/2/2006	Ministerio de Ciencia y Tecnología Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología	Rescate y promoción del desarrollo científico y tecnológico
Justicia	25/2/2005	Ministerio de Relaciones Interiores y Justicia	Asistencia judicial para los condenados en delitos menores

de los programas de este tipo, el porcentaje de personas que logra salir de la pobreza en comparación con los que caen en ella es mayor.

Pero no se trata solo de un cambio en la política social. Así como la primera etapa de gobierno de Chávez estuvo marcada por la crisis macroeconómica, en este segundo periodo la macroeconomía acompañó las mejoras en materia de política social. En contraste con el periodo 1999-2003, las restricciones externas y fiscales desaparecieron y la implementación de un régimen de control de cambios en un contexto de bonanza petrolera puso a los mercados a nadar en recursos líquidos. La inflación no ha dejado de ser un problema y, aunque en los últimos tiempos manifiesta una aceleración, entre 2004 y 2007 promedió 18%, por debajo del promedio de la etapa 1999-2003. La tasa de desempleo disminuyó progresivamente hasta ubicarse en 7,4% a fines de 2007 y el salario se ha ido recuperando gradualmente.

Cabe entonces preguntarse sobre el impacto de la combinación entre un mejor desempeño macroeconómico y un mayor esfuerzo financiero destinado a programas sociales más amplios. Una forma de aproximarse al tema es observar la evolución del Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El cuadro 3 muestra la evolución del índice y de sus componentes desde 1997 hasta 2005. Varias observaciones parecen pertinentes. En primer lugar, en ocho años no parece haber ningún avance en el nivel de desarrollo humano, pues el índice se encuentra estancado. Por otro lado, la posición relativa de Venezuela se ha deteriorado, al pasar del puesto 48 al 74 del *ranking* mundial. En tercer lugar, durante la etapa que se inicia con la puesta en marcha de las misiones, el único componente que muestra una mejora es el PIB. Los rubros de salud y educación, en cambio, permanecen iguales.

Las estadísticas gubernamentales ofrecen otra visión. Ciertamente, la pobreza, medida como el número de hogares por debajo de una línea de ingreso, ha ido disminuyendo sistemáticamente desde 2004, tal como muestra el cuadro 1. Desde luego, vale preguntarse si esto es producto de un esfuerzo deliberado de política pública o si es el resultado automático de un cambio abrupto en el ciclo petrolero y de una economía en crecimiento. Después de todo, no es la primera vez que se observa una reducción aguda de la pobreza en Venezuela como consecuencia de un contexto externo positivo. Rodríguez (2008a) ha elaborado un diagnóstico sobre la base del concepto de elasticidad de la pobreza a los cambios en el ingreso per cápita. Su conclusión es que los resultados han sido magros. Durante la segunda etapa de Chávez, en el periodo

Cuadro 3

Evolución del Índice de Desarrollo Humano, 1997-2005

	Esperanza de vida al nacer (años)	Tasa de alfabetización (% de 15 años de edad y mayores)	Tasa de matrícula educativa	PIB per cápita (PPP y PPA en US$)	Índice de esperanza de vida	Índice de educación	Índice del PIB	Valor del IDH	Posición en el *ranking*
1997	72,4	92,0	67,0	8.869	0,79	0,84	0,75	0,792	48 de 174
1999	72,7	92,3	65,0	5.495	0,79	0,83	0,67	0,765	61 de 162
2001	73,5	92,8	68,0	5.670	0,81	0,84	0,67	0,775	69 de 175
2003	72,9	93,0	75,0	4.919	0,80	0,87	0,65	0,772	75 de 177
2005	73,2	93,0	75,5	6.632	0,80	0,87	0,70	0,79	74 de 177

Fuente: PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1998 a 2007.

2003-2007, la elasticidad es igual a -1,67, un indicador decepcionante si se lo compara con estudios de sección transversal para otros países, que estiman elasticidades entre -2 y -3,12.

El nuevo modelo de desarrollo productivo

Además de los cambios en las políticas sociales y económicas, es necesario analizar una transformación muy visible, de carácter productivo, que se viene realizando en Venezuela desde 1999. Curiosamente, estos cambios no son producto de la profundización del modelo neoliberal, pero tampoco responden al desarrollo consciente de una política industrial de apoyo al capital nacional instalado. A decir verdad, el proyecto revolucionario bolivariano nunca ha mostrado simpatía por las políticas de estímulo al sector empresarial no petrolero. De hecho, en el programa de gobierno presentado en la campaña presidencial de 1998, titulado «La Propuesta de Hugo Chávez para Transformar a Venezuela», se denunciaba el «modelo económico vigente», orientado por «un privilegio al lucro y al enriquecimiento», que era necesario cambiar por un «sistema económico humanista». En sintonía con este programa, los esfuerzos apuntaron a promover formas alternativas de organización empresarial, fundamentalmente cooperativas. Aunque no existe un registro confiable, todos los analistas coinciden en que el crecimiento de las cooperativas en los últimos años ha sido exponencial.

Otro elemento que forma parte de esta transformación, de implementación más reciente pero que también apunta a generar un cambio en el sector

productivo, es la creciente participación del Estado en la producción de bienes y servicios, realizada a través de la asunción del control directo de ciertas industrias consideradas claves para el desarrollo de la economía[5].

Estos dos esfuerzos –la promoción de una «economía social» y la creciente presencia del Estado en los espacios productivos– se encuentran distanciados en el tiempo. El primero data de los comienzos de la gestión de Chávez; el segundo es más reciente. Sin embargo, hoy lucen sorprendentemente articulados.

Esto permitiría hablar, en principio, de un nuevo modelo de desarrollo productivo. Son tres las piezas que, a nuestro juicio, se ensamblan en el nuevo modelo. La primera está constituida por los denominados «núcleos endógenos micros», las nuevas fórmulas de propiedad empresarial promovidas por el Estado, como cooperativas, empresas de producción social y empresas cogestionadas. Todas ellas operan en alianza con las empresas básicas del Estado, a las que sirven como una suerte de concesionarias. Chávez lo ha explicado de esta forma: «Superada la etapa fundacional (…) todas esas empresas que van a ir naciendo en núcleos endógenos micros, pequeños, medianos o grandes núcleos o polos de desarrollo, deben estar interrelacionadas estrechamente con las empresas básicas, con las grandes plantas industriales»[6].

La segunda pieza de este modelo consiste en lo que Chávez ha llamado el «núcleo endógeno básico». El Estado, potenciado financieramente por la renta petrolera, se relanza sobre la actividad productiva y, luego de asumir el control de las principales empresas de ciertas áreas estratégicas, se dedica de manera directa a la producción industrial primaria y la prestación de algunos servicios básicos. Chávez lo ha definido así:

> Se comienza por establecer las industrias consideradas pilares fundamentales para crear lo que hoy llamaríamos un núcleo endógeno básico. (…) En este impulso creador inicial de la industria del hierro y del acero surgen la electro- y la metalmecánica, estamos hablando de otras áreas: la química básica, la infraestructura de energía,

5. Solo en 2007 el Estado asumió el control del sector eléctrico nacional, de varias cadenas e instalaciones hoteleras, de empresas lácteas y de la mayor compañía de telecomunicaciones, CANTV. En lo que va de 2008 ha decidido retomar el control de la mayor empresa siderúrgica, Sidor, y de las tres mayores compañías cementeras.
6. Hugo Chávez Frías en *Aló Presidente*, Miraflores, marzo de 2005.

transporte y comunicaciones a partir de la utilización de recursos naturales hasta entonces desaprovechados.[7]

La tercera pieza son las misiones educativas y, sobre todo, los programas de capacitación laboral, como la Misión Vuelvan Caras, que, como explica Michael Lebowitz (2006), es un programa «orientado a construir nuevas capacidades humanas promoviendo la adquisición de nuevas habilidades para el trabajo y preparando a la gente para su entrada a nuevas relaciones productivas a través de cursos de cooperación y autogestión» (p. 4). En otras palabras, un programa de capacitación que se enlaza con las cooperativas[8].

La característica esencial de este nuevo modelo productivo es que se organiza bajo el poder financiero del petroestado

La característica esencial de este nuevo modelo productivo es que se organiza bajo el poder financiero del petroestado. Los crecientes recursos provenientes de la bonanza petrolera han eliminado las restricciones presupuestarias del pasado. Esto ha hecho que, a esta altura, ya nadie se pregunte si este diseño es sustentable. Pero es un interrogante que conviene formularse. En un modelo claramente dirigido por el Estado (*state-driven*), todos los segmentos o piezas cuelgan de unas delicadas pinzas. Así, decenas de miles de cooperativas se vacían en una sola vertiente y sobreviven gracias a los contratos con las empresas públicas y otros entes de la administración.

El resultado es un sistema en el que el individuo y las empresas están subordinados a vicisitudes que no controlan. La vulnerabilidad de un diseño de este tipo es conspicua. Por otro lado, el alcance real de las nuevas formas de organización empresarial, que se han multiplicado en los últimos años y hoy constituyen el corazón del nuevo modelo de desarrollo productivo, podría estar sobreestimándose. Las cooperativas pueden ser una muy buena opción para resolver problemas locales cuando existen mercados incompletos o fallas del Estado o cuando los mercados funcionan estacionalmente. Constituyen un tipo de organización económica que puede proveer bienes y servicios que no ofrece el sector privado o el Estado. Sin embargo, son organizaciones

7. Hugo Chávez Frías: *Aló Presidente* Nº 205, Maracaibo, septiembre de 2004.
8. Como ya señalamos, desde mediados de 2003 comenzaron a implementarse las misiones educativas (Robinson 1 y 2, Ribas y Sucre). Con la creación de la Misión Vuelvan Caras, estas misiones educativas comenzaron a vaciar una parte de sus egresados a estos programas de adquisición de habilidades y capacitación para el trabajo en cooperativas.

de baja densidad tecnológica, con poca capacidad para crear eslabonamientos verticales, sin economías de escala y con escasas ganancias de productividad. De hecho, no hay ninguna experiencia de desarrollo económico en el Tercer Mundo apoyada básicamente en un modelo de cooperativas.

Pero además las cooperativas constituyen un modelo organizacionalmente muy exigente. Si sus principios fundamentales son ignorados, normalmente terminan fracasando[9]. Como las cooperativas no pagan impuestos y reciben financiamiento del Estado en condiciones blandas, la experiencia demuestra que muchas veces aparece el oportunismo. En efecto, en Venezuela se ha conformado de manera irregular un gran número de empresas disfrazadas de cooperativas. Legalmente, las nuevas cooperativas pueden constituirse a partir de un mínimo de cinco personas en un proceso que solo toma unos días. Pero muchas de ellas, desde su misma constitución, son simples empresas. Lejos de respetar los principios organizacionales básicos de las cooperativas, utilizan trabajo asalariado, apelan a la subcontratación y admiten una conexión mercantil entre la distribución de beneficios y la propiedad.

El nuevo modelo de desarrollo productivo ha corrido en paralelo con un sector informal hipertrofiado y con un sector industrial no petrolero en decadencia, que ha venido escapando sigilosamente hacia la vida más tranquila del negocio de las importaciones ■

Más allá de las nuevas formas de organización, es importante subrayar que el nuevo modelo de desarrollo productivo ha corrido en paralelo con un sector informal hipertrofiado y con un sector industrial no petrolero en decadencia, que ha venido escapando sigilosamente hacia la vida más tranquila del negocio de las importaciones. Eso explica que las importaciones en relación con el PIB hayan pasado de 12,7% en 2003 a cerca de 19% a fines de 2007. En ese sentido, si en algo se parece el proyecto bolivariano al esquema neoliberal de los 90 es en sus secuelas sobre el sector industrial: el proceso de desindustrialización no se ha detenido sino

9. Estos principios son: un sistema de beneficios compartidos donde los miembros son iguales frente a la organización y gozan de la misma participación; una fusión de la propiedad y el control; y la ausencia de trabajo asalariado, sindicatos y beneficios atados a una proporción de la propiedad accionaria. Adicionalmente, las cooperativas requieren un plan estratégico democrático de planificación financiera para el proceso de producción, previsión de flujo de caja como parte de un presupuesto para hacer el *follow-up* del proceso, cálculos de rentabilidad, análisis de costos y precios de todos los componentes, análisis de la oferta de insumos, mercadeo, etc.

que, por el contrario, hay indicios de que se ha profundizado. Entre 1999 y 2006 desaparecieron 3.900 empresas en el sector manufacturero. De hecho, la ocupación en el sector manufacturero, según cifras del Instituto Nacional de Estadísticas, que representaba 14,3% de la ocupación global de la economía en 1997, pasó a solo 11% en 2006.

El nuevo modelo de desarrollo productivo permite incluir a actores económicos que requieren poco capital y escasas calificaciones. Puede, por lo tanto, constituir una respuesta atractiva al grave problema de la exclusión, pero su mayor riesgo es convertirse en un tejido de empresas movidas mucho más por un afán clientelar que por un espíritu de innovación e incremento de la competitividad. Un paliativo no debe confundirse con una alternativa. De otro modo, se desconocerían las imperiosas necesidades de las naciones latinoamericanas, y en particular de Venezuela, que precisan hacerse un lugar en un mundo donde el crecimiento depende cada vez más del comercio y de las ventajas competitivas basadas en el conocimiento como fuente indispensable de creación de valor.

Conclusiones

El caso de Venezuela parece demostrar que un proyecto de cambio político, económico e institucional que escoge la vía confrontacional como eje de su gestión, en una economía altamente dependiente de un recurso natural exportable, corre el riesgo de terminar descansando básicamente en la renta petrolera para su supervivencia. Esto es lo que se observa a partir de 2003, cuando el incremento del precio del petróleo alivió sensiblemente las restricciones económicas: el control de los crecientes ingresos, junto con una renovada plataforma de programas distribucionistas de amplia cobertura, explican el repunte político de Chávez.

Las misiones generaron una participación más activa de un sector que hasta el momento contaba con escasa voz y pocos derechos. Sin embargo, es difícil estimar si la agenda social es responsable de la reducción de la pobreza o si esto es más bien el resultado del cambio de ciclo económico. Es difícil, en todo caso, evaluar la calidad de los programas, pues no existen normas que regulen el comportamiento de los actores y de las organizaciones en un marco institucional muy débil.

La renta petrolera, además de apalancar las innovaciones y el alcance de los programas sociales, ha resultado esencial para articular las misiones con las

nuevas formas de organización de la producción. Se habla, en ese sentido, de un nuevo modelo de desarrollo productivo. Pero este modelo, más allá de su legítimo propósito de dar respuestas al severo problema de la exclusión, luce vulnerable, atado cada vez más al Estado patrimonialista petrolero.

Bibliografía

Antiles, Seth: «Venezuela: la política del referéndum revocatorio» en *Venezuela Analítica*, 27/8/2003, <www.analitica.com/va/politica/opinion/1345036.asp>.

Corrales, Javier: «Hugo Boss» en *Foreign Policy*, 1-2/2006.

D'Elía, Yolanda y Thais Maingon: «El Fonvis: su trayectoria institucional en el contexto sociopolítico venezolano de 1980 a 2004», *Working Papers* 1/2006, Universität Kassel, <www.international.uni-kassel.de/de/pdf/OWP_Working_Paper_1.pdf>.

Díaz, Benito: «Políticas públicas para la promoción de cooperativas en Venezuela» en *Revista de Economía Social* año 6 Nº 11, 2006.

Lebowitz, Michael: «Venezuela: Going Beyond Survival, Making the Social Economy a Real Alternative», trabajo presentado en el IV Encuentro Internacional de Economía Solidaria en la Universidad de San Pablo, Brasil, 21 a 23 de julio de 2006.

Lustig, Nora: «Crises and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics», *Sustainable Development Department Technical Papers Series*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2000.

Machinea, José Luis: «Institucionalización de la política social para la reducción de la pobreza», Conferencia del Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), México, D.F., septiembre de 2004.

Maingon, Thais: «Política social en Venezuela: 1999-2003» en *Cuadernos del Cendes* año 21 Nº 55, 2004.

Nelson, Joan M.: «Políticas de las reformas del sector social» en Carlos E. Vélez y Paz Castillo-Ruiz (eds.): *Reformas y equidad social en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2004.

Rodríguez, Francisco: «An Empty Revolution: The Unfulfilled Promises of Hugo Chávez» en *Foreign Affairs*, 3-4/2008a.

Rodríguez, Francisco: «How not to Defend the Revolution: Mark Weisbrot and the Misinterpretation of Venezuelan Evidence», *Wesleyan Economic Working Papers* Nº 2008-001, Wesleyan University, 2008b.

Sachs, Jeffrey y Andrew Warner: «Natural Resource Abundance and Economic Growth», *NBER Working Paper* Nº W5398, 1995.

Sachs, Jeffrey y Andrew Warner: «The Curse of Natural Resources» en *European Economic Review* vol. 45 N° 4-6, 2001, pp. 827-838.

Shifter, Michael: «En busca de Hugo Chávez» en *Foreign Affairs en español* vol. 6 Nº 3, 7-9/2006, disponible en <www.foreignaffairs-esp.org/20060701faenespessay060302/michael-shifter/en-busca-de-hugo-chavez.html>.

Vera, Leonardo: «Gobernabilidad y Estado rentístico: el valor estratégico interno del recurso petrolero» en María Ramírez (ed.): *Gobernanza: laberinto de la democracia*, Capítulo Venezolano del Club de Roma, Caracas, 2005, pp. 255-269.

Weisbrot, Mark: «An Empty Research Agenda: The Creation of Myths about Contemporary Venezuela», Center for Economic Policy Research, Washington, D.C., marzo de 2008.