

# PETRÓLEO Y DIVERSIFICACIÓN

Osmel Manzano

La abundancia de recursos naturales constituye un problema para un país cuando las exportaciones están muy concentradas en esos recursos y la concentración se combina con malas instituciones para el manejo de los ingresos, que afectan la estabilidad macroeconómica. ¿Puede usarse el petróleo como un polo de diversificación? ¿Cuáles políticas son necesarias para lograr la diversificación de las exportaciones?

LA RELACIÓN entre los recursos naturales y el desarrollo ha sido objeto de un debate de larga data. A mediados del siglo pasado, Raúl Prebisch argumentó que la dependencia de los recursos naturales era causa de empobrecimiento. Juan Pablo Pérez Alfonso llamaba al petróleo el «excremento del diablo». En los noventa, Jeffrey Sachs hizo popular la idea de que los recursos naturales son una maldición. ¿Por qué exportar productos primarios puede ser nocivo para el crecimiento o el desarrollo?

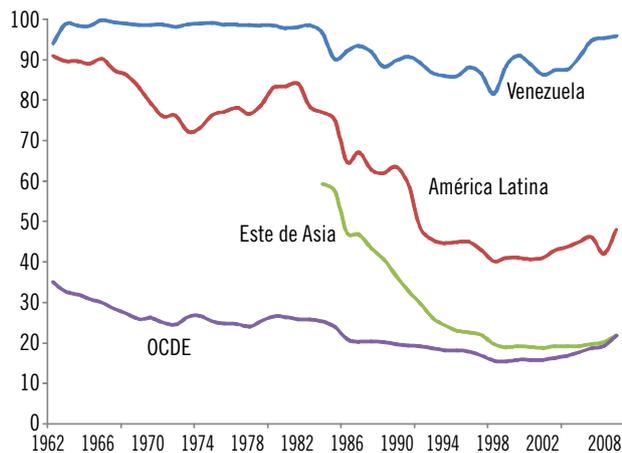
Uno de los principales argumentos usados en este debate se refiere al papel de los recursos naturales en la diversificación de la actividad económica. Desde hace un tiempo se ha argumentado que los productos básicos causan la «enfermedad holandesa». Esta expresión proviene de un fenómeno que ocurrió en Holanda, a raíz del descubrimiento de abundantes reservas de gas en el Mar del Norte. Al aumentar la riqueza del país y los ingresos de divisas, aumentó la demanda de todo tipo de bienes, lo que provocó el encarecimiento relativo de los bienes no transables: los bienes que para ser consumidos en Holanda debían ser producidos en Holanda (construcciones, servicios locales, etcétera). Naturalmente, los empresarios holandeses prefirieron invertir en la producción de estos bienes, en lugar de invertir en bienes transables que ofrecían menor rentabilidad. Por consiguiente, se produjo una contracción del sector industrial, lo cual se consideró una «enfermedad» (*The Economist*, 1977). Aunque esta hipótesis puede explicar la desindustrialización de un país que recibe muchas divisas, no puede explicar el menor crecimiento. Tampoco permite afirmar que haya un impacto negativo sobre el bienestar, dado que el país dispone de mayores ingresos y puede importar una mayor cantidad de manufacturas.

Los recursos naturales pueden representar un problema si las exportaciones están muy concentradas en unos pocos productos intensivos en esos recursos. Aunque las exportaciones de Venezuela y América Latina se comenzaron a diversificar, están muy concentradas en productos básicos, en comparación con otras regiones del mundo. En Venezuela los productos primarios representan más del noventa por ciento de las exportaciones de bienes y esa dependencia ha aumentado desde finales de la década de 1990 (impulsada por los mayores precios de estos productos).

Osmel Manzano, profesor adjunto del IESA.

## Exportaciones de productos primarios, 1962-2008

(porcentajes de las exportaciones totales)



OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, que agrupa a los países más desarrollados del mundo.

Fuente: Banco Mundial: *World Development Indicators*. <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

La distinción entre abundancia de recursos naturales y concentración de las exportaciones en unos pocos productos no se hacía claramente en los primeros estudios sobre la influencia de los recursos naturales en el crecimiento. Pero los estudios más recientes han concluido que el efecto negativo sobre el crecimiento proviene de la concentración de las exportaciones. Especialmente, cuando la concentración de las exportaciones en pocos productos básicos se combina con malas instituciones para el manejo de los ingresos, sus efectos sobre la estabilidad macroeconómica pueden ser muy dañinos. La falta de estabilidad puede, a su vez, dificultar el surgimiento de nuevos sectores productivos, lo cual genera un círculo vicioso de concentración de exportaciones e inestabilidad. Por lo tanto, parecería que la llamada «maldición de los recursos naturales» debiera llamarse más bien «maldición de la concentración de las exportaciones». Surge entonces la pregunta: ¿cuál es el camino a la diversificación?

Diversos estudios recientes se han planteado esta pregunta y de ellos pueden sacarse algunas conclusiones. En primer lugar, las ventajas comparativas no están predeterminadas. Si bien la dotación de los factores —es decir, mano de obra, capital y recursos naturales— desempeña un papel fundamental en la determinación del tipo de bienes que se pueden producir en un país, estudios recientes han encontrado que existen otros factores clave como la calidad de la infraestructura de transporte y comunicaciones, el atractivo a la inversión extranjera y las condiciones internas para el desarrollo de capital humano y para la innovación. En segundo lugar, los países con abundantes recursos naturales que han tenido éxito en diversificarse han seguido una estrategia de desarrollo de nuevos sectores vinculados con los productos tradicionales de exportación. Contrariamente a lo pensado, se ha encontrado que los productos primarios pueden tener mercados dinámicos (más allá del impacto actual de la demanda de China sobre esos productos); sobre todo, si hay innovación tecnológica alrededor de ellos. Por lo tanto, la estrategia de industrialización que se adopte, el acervo de conocimiento acumulado y la forma como se utilice son factores que determinan el éxito de los países con abundantes recursos naturales.

Esto lleva a la pregunta de cómo diversificar a Venezuela a partir del petróleo. Para responder esta pregunta es necesario plantear otras dos preguntas. La primera es si el petróleo puede usarse como un polo de diversificación; y la segunda, cuáles políticas son necesarias para lograr una diversificación del sector exportador.

### El petróleo como «núcleo» de diversificación

Si la experiencia internacional muestra que se puede lograr la diversificación a partir de los recursos naturales, ¿cómo puede lograrse en el caso concreto del petróleo? De una revisión superficial podría extraerse una conclusión poco optimista: Los principales productores de petróleo del mundo tienden a tener economías poco diversificadas.

Las experiencias exitosas se centran en minerales (los casos de Australia y California) o productos agrícolas y forestales (Finlandia y Suecia). Siempre se menciona que el primer gran productor de petróleo del mundo fue Estados Unidos. También se menciona el caso de Noruega. Sin embargo, el contraargumento es que estos países ya eran diversificados cuando encontraron petróleo.

En un trabajo reciente sobre patrones productivos se analizan los bienes que exportan todos los países del mundo, para determinar la proximidad entre esos bienes (Hausmann, Hidalgo, Bustos, Coscia, Chung, Jiménez y Yildirim, 2011). Así, por ejemplo, si todos los países que exportan camisas también exportan pantalones, se dice que los bienes son cercanos. Pero, si todos los países que exportan camisas no exportan petróleo, se dice que los bienes son lejanos. En cierta forma, es una constatación empírica de ventajas comparativas, sin entrar en el detalle de las dotaciones factoriales de cada país y para cuáles productos podrían servir, con énfasis en cuáles son los productos exportados efectivamente.

Los investigadores hicieron un mapa del espacio de los productos. Este mapa presenta ciertas áreas con gran concentración de productos, lo cual implica que los países que exportan cualquiera de esos productos tienen alta probabilidad de exportar los otros. También hay áreas con pocos productos, lo cual indica

### La llamada «maldición de los recursos naturales» debiera llamarse más bien «maldición de la concentración de las exportaciones»

que los países que los producen tienen pocas probabilidades de exportar otros productos. Los autores llaman al mapa «el bosque» y a los productos «árboles», y utilizan la metáfora de que las empresas son «monos» que habitan ese bosque. En la naturaleza, los monos que están en las partes pobladas del bosque tienen más opciones para saltar de un árbol a otro. Asimismo, las empresas de un país que están en un área con alta concentración de productos pueden «saltar» a generar nuevos productos más fácilmente.

Seguendo los patrones de comercio puede apreciarse cuáles bienes son exportados al mismo tiempo: lo que hace falta para producir uno puede utilizarse para producir otro. De esta forma, si las empresas del país están exportando camisas pueden pasar a exportar pantalones, si exportan televisores pueden exportar computadoras, etc. Si un país exporta productos que están en la parte más densa del espacio (si los monos están en la parte densa del bosque) puede lograr la diversificación fácilmente. En el caso contrario, si las empresas están en las partes menos densas, esto quiere decir que exportan bienes con requisitos muy específicos

(que no son útiles para producir otros bienes) y, por lo tanto, la diversificación no ocurrirá tan fácilmente.

El petróleo aparece en un borde del mapa, lejos de la mayoría de los productos. Eso indica que lo necesario para producir petróleo no es similar a lo que se necesita para producir otros bienes. Por lo tanto, el petróleo plantearía un reto al pensar en una política de diversificación. Parecería que la famosa tesis de Arturo Úslar Pietri —«sembrar el petróleo»; es decir, usarlo para desarrollar actividades distintas— cobra vigencia. Sin embargo, hay que hacer dos aclaraciones. En primer lugar, existe una serie de productos conexos al petróleo que se encuentran en áreas más densas del espacio de productos: químicos, petroquímicos, maquinarias. Lo mismo ocurre con una serie de productos intensivos en energía: productos para la construcción y productos metálicos, entre otros.

Esto es intuitivo y al mismo tiempo relevante para Venezuela. Es intuitivo porque es fácil explicar que lo que hace falta para producir petróleo no necesariamente es similar a lo que se necesita para producir artefactos electrónicos o textiles. Por lo tanto, no debe extrañar que sea poco frecuente el hecho de que un país produzca petróleo y, al mismo tiempo, estos tipos de bienes. Pero es comprensible que haya productos químicos o maquinarias con requisitos similares. Esto es relevante para Venezuela que, por distintas razones históricas, ha desarrollado encadenamientos del sector petrolero y produce y exporta algunos de estos bienes.

En segundo lugar, en el caso de los recursos naturales (no solo el petróleo), la mayor parte de la innovación se encuentra en los procesos más que en los productos. Así como en electrónica han aparecido nuevos productos (teléfonos inteligentes y tabletas, por ejemplo), evidentemente no va a aparecer «nuevo» petróleo. Sin embargo, sí han surgido nuevas formas de extraer petróleo (por ejemplo, lo ocurrido en Alberta con las arenas bituminosas o lo que está ocurriendo con el *shale gas*), transportarlo (una de las ventajas de la orimulsión) y procesarlo (los avances en los convertidores de crudos). Esto se refleja en el comercio de servicios, que no registran los estudios del espacio de productos. Las estadísticas internacionales de comercio de servicios todavía están muy por detrás de las estadísticas de comercio de bienes, y estos trabajos tuvieron que limitarse a tales cifras.

La diversificación a partir del petróleo presenta, sin duda, un reto particular. Surge la pregunta acerca del papel del Estado en la diversificación de una economía. Esta pregunta puede ir más allá del tema de una economía petrolera, pero cobra particular vigencia en este caso.

### ¿Debe el Estado apoyar la diversificación?

El tema del papel del Estado en el apoyo a los sectores productivos es fundamental para el desarrollo de América Latina y, en particular, de Venezuela. Este tema fue dejado de lado por el grupo de políticas conocidas como el Consenso de Washington, recomendadas a la región luego de la crisis de la deuda. Las políticas planteaban un papel del Estado limitado a asegurar los derechos propiedad y generar un clima de negocios adecuado.

El Consenso de Washington reconocía la presencia de fallas de mercado. Sin embargo, había escepticismo acerca de la capacidad del Estado para resolverlas. La experiencia parecía sugerir que el Estado estaba sujeto a captura y favoritismo; por lo tanto, podía ser mejor no intervenir que causar mayores distorsiones al hacerlo.

Hoy el tema está renaciendo, debido a la existencia de fallas de mercado, fallas de coordinación y fallas de información. El libre juego de las fuerzas del mercado tiende a producir ciertos bienes o servicios en cantidades mayores o

menores que las óptimas. Por lo tanto, se reconoce que el Estado tiene un papel importante como complemento del sector privado. Sin embargo, hay que pensar en qué tipo de intervenciones hacer: resolver las fallas de mercado, pero sin caer en los problemas del pasado.

Las políticas de desarrollo productivo (PDP) pueden ser categorizadas de acuerdo con diversos criterios. Pueden diferenciarse por el tipo de bienes que se proveen (públicos o privados), el alcance de la intervención (general para toda la economía o específica para un sector), el tipo de instrumentos (provisión de bienes o intervención en los mercados) y la naturaleza de los principales (nivel de gobierno y tipo de institución), entre otras dimensiones.

Sobre la base de un marco analítico desarrollado recientemente (BID, 2009) pueden utilizarse dos dimensiones para clasificar las posibles intervenciones en cuatro grupos. El primer criterio es su grado de horizontalidad o verticalidad. En otras palabras, las políticas pueden apoyar a todos los sectores de una economía y no contener deliberadamente instrumentos para apoyar a sectores específicos. Este es el campo de políticas tales como capacitación y apoyo a la innovación (sin considerar en qué sector ocurra), acceso al crédito para pequeñas y medianas empresas, promoción genérica de exportaciones mediante el fortalecimiento de la marca país, entre otras. Estas políticas se denominarán horizontales (H). Cuando el Estado intenta favorecer industrias específicas las políticas utilizadas son de naturaleza vertical (V).

El segundo criterio se refiere a la modalidad de la ayuda facilitada por la entrada en vigencia de las políticas. Una modalidad es el apoyo financiero directo o la intervención en los mercados para alterar los precios relativos (M). Ejemplos son la protección arancelaria y los subsidios al empleo o a la producción. La otra modalidad es la provisión de bienes públicos complementarios a la actividad privada (P). Un ejemplo es la construcción de caminos rurales, que facilitan el tránsito de los productos agrícolas. Otro ejemplo es la regulación de un mercado o la creación de una dependencia para realizar controles fitosanitarios.

Todas las PDP pueden, entonces, ubicarse en uno de cuatro cuadrantes. Pueden ser horizontales e implementarse mediante la provisión de bienes públicos generales (HP), horizontales con apoyos financieros a ciertas actividades favorecidas (HM), verticales con provisión de bienes públicos a ciertos sectores (VP) o verticales con apoyos de mercado a ciertos sectores (HM).

### Clasificación de las políticas de desarrollo productivo con ejemplos para Venezuela

	Horizontales (H)	Verticales (V)
Bienes públicos (P)	Mejoras en el clima de los negocios	Infraestructura vial y aeropuertos para zonas turísticas, creación de un puerto libre para una zona turística, creación de un parque petroquímico
Intervención de mercados (M)	Subsidio a productos derivados del petróleo y fondos para ciencia y tecnología	Exoneraciones del impuesto sobre la renta al sector agrícola, «gavetas» sectoriales en la cartera bancaria, entrega de maquinaria a sectores específicos, subsidios cambiarios para insumos de ciertos sectores

### Políticas HP

Estas políticas están dirigidas a asegurar un buen ambiente para los negocios, un sano ambiente macroeconómico, garantía de los derechos de propiedad, el imperio de la ley y todos los asuntos relativos al buen gobierno. Fomentan bienes absolutamente necesarios para que la actividad económica florezca y para atraer inversiones en general. No requieren mayor justificación desde un punto de vista económico y está claro que son complementarias a la actividad privada. En este cuadrante se ubican todas las medidas para mejorar el clima de negocios mediante la facilitación de la actividad privada, la desburocratización el establecimiento de empresas y el desmantelamiento de trabas innecesarias. Este tipo de intervenciones son las que no cuestionó el Consenso de Washington.

Esta es un área donde queda mucho camino por recorrer en Venezuela. Si bien diversas clasificaciones internacionales dan cuenta de un retroceso en el ambiente de negocios de Venezuela, en realidad la posición del país era relativamente baja aun en el contexto latinoamericano (véase, por ejemplo, los reportes *Doing business* del Banco Mundial o el Índice de competitividad mundial del Foro Económico Mundial).

Hay que destacar que, en el caso de un país petrolero como Venezuela, el ambiente macroeconómico desempeña un papel muy importante. El petróleo es un producto primario cuyo precio fluctúa con mucha frecuencia y genera una fuente externa de volatilidad. Teórica y empíricamente se ha demostrado que esto constituye un reto particular de política macroeconómica: cuando no se maneja adecuadamente, afecta el ambiente de negocios (Hausmann y Rigobón, 2003).

Son bien conocidos los retos que ha enfrentado el sector productivo venezolano, derivados de la incertidumbre macroeconómica; en particular, la volatilidad cambiaria y los riesgos macroeconómicos que afectan el costo del financiamiento y han sido temas recurrentes en la historia venezolana (Barrios y Genua, 2005). Igualmente se destacan los constantes cambios de la política tributaria, que han ocurrido con la reducción del ingreso petrolero y la búsqueda de nuevos recursos por parte del Estado, sin necesariamente buscar soluciones que generen menos distorsiones. Existen muchas pruebas de que la falta de estabilidad macro puede, a su vez, dificultar el surgimiento de nuevos sectores productivos.

### Políticas HM

Cuando las políticas salen del cuadrante HP es cuando comienza a cuestionarse si el Estado debe o no intervenir. ¿Se justifica la intervención de mercados de manera horizontal? Sí, si se identifica una falla de mercado. Sin embargo, la carga de la prueba estará en la justificación; es decir, debe demostrarse que la falla existe y es un problema para el país.

Un ejemplo es la inversión en investigación y desarrollo. Quien hace la investigación puede ser imitado y, en consecuencia, no puede sacar provecho de los beneficios de sus esfuerzos. En este caso, el retorno social es mayor que el retorno privado. Por lo tanto, la inversión en investigación y desarrollo será inferior a la óptima socialmente. Se justifica, entonces, una intervención (en forma de patentes o subsidios). Este no es el caso, por ejemplo, de la inversión en maquinaria. Una empresa invierte en una maquinaria que le va a generar un aumento de productividad. El empresario aprovecha todos los beneficios asociados con el aumento de la productividad. Por lo tanto, no hay externalidad y no se justifica un subsidio.

En Venezuela ha habido experiencias de ambos tipos. Se han hecho intervenciones en áreas donde hay fallas de mercado, como los fondos de ciencia y tecnología en el área de investigación. Más allá de este ejemplo, también ha habido intervenciones en capacitación, apoyo a pymes, pro-

## Los países con abundantes recursos naturales que han tenido éxito en diversificarse han seguido una estrategia de desarrollo de nuevos sectores vinculados con los productos tradicionales de exportación

misión de exportadores, etc. Sin embargo, las políticas de este tipo han sido pensadas, más bien, para compensar a los exportadores por el sesgo antiexportador de otras intervenciones y, por lo tanto, no tienen en su diseño la búsqueda de soluciones a fallas de mercado (Barrios y Genua, 2005).

Existen también intervenciones que no tienen que ver con externalidades. El más evidente es el subsidio al consumo de los derivados del petróleo. En este caso no existe una falla de mercado. Más aún: se han encontrado efectos de «derrame» negativos en la productividad de los sectores que usan los derivados del petróleo como insumo, lo cual sugiere que se está haciendo una mala asignación de recursos (Balza y Manzano, 2012).

Otro elemento fundamental en el uso de este tipo de políticas es el diseño del instrumento. Por ejemplo, si con el subsidio a la inversión en maquinaria se quiere atender el caso del empresario que no tiene financiamiento adecuado por una falla del mercado de crédito, entonces hay que actuar para resolver esa falla, no dar un subsidio. De igual manera, si con el subsidio a los derivados del petróleo se quiere evitar que las fluctuaciones de sus precios afecten el desarrollo de un sector intensivo en energía, el problema es la ausencia de instrumentos para el manejo de riesgos de precios y hay que ver qué impide su desarrollo.

Igualmente importante es la ejecución. Por ejemplo, aun cuando un subsidio a la capacitación sea perfectamente válido, si la empresa que lo utiliza siempre debe recurrir a un único proveedor de servicios (caso muy frecuente en el que, incluso, el proveedor es público), es posible que el Estado no esté obteniendo el mejor rendimiento de sus recursos. Es bien conocido en Venezuela el debate acerca de las funciones del Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista (incluso antes de que cambiara de nombre) y si se han venido desvirtuando (Barrios y Genua, 2005).

En el campo de la investigación y el desarrollo hay varios mecanismos: desde las patentes para proteger al innovador hasta los subsidios mediante exoneraciones de impuestos sobre la renta, además de la creación de «impuestos» para obligar el gasto de cierta fracción para esos fines y contribuciones obligatorias a institutos de ciencia y tecnología. En Venezuela se han utilizado diversos mecanismos, para los sectores petrolero y no petrolero, tales como la creación del Instituto de Tecnología Venezolana para el Petróleo y la recientemente aprobada y reformada Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación.

La pregunta clave es: ¿cuál de estos instrumentos asegura que las empresas gasten la cantidad óptima en investigación y desarrollo? Sería deseable que existieran efectos de «derrame», de forma tal que las ganancias de productividad puedan ser extendidas a otras empresas. El instrumento de intervención debería, en primer lugar, favorecer la descentralización de las

decisiones; es decir, la empresa estaría en mejor posición para saber en cuáles áreas debería invertir en investigación y desarrollo. En segundo lugar, debería fomentar la cooperación o socialización de las ganancias. Los instrumentos aplicados en Venezuela han fallado en uno o ambos aspectos.

El paso final es la evaluación. ¿Las intervenciones están dando los resultados esperados? En Venezuela existen pocas experiencias de evaluación de las intervenciones del Estado.

#### Políticas VP

Toda producción nueva requiere una serie de insumos, muchos de los cuales no se pueden importar. Si las inversiones en el bien o servicio nuevo no van aparejadas con otras en aquellos insumos indispensables para su producción exitosa, ni las unas ni las otras se van a realizar. Esto es particularmente cierto en el caso de bienes públicos que requieren

### Los principales productores de petróleo del mundo tienden a tener economías poco diversificadas

sectores específicos. Por ejemplo, sin una certificación fitosanitaria aceptable en Estados Unidos no es posible exportar productos alimenticios a ese país. Ningún empresario estará dispuesto a invertir en obtener esa certificación, porque los costos son demasiado elevados para una empresa del tamaño de las que producen ese tipo de bienes en Venezuela y porque los beneficios van a ser aprovechados por cualquier otra empresa que exporte ese o cualquier otro bien alimenticio de características parecidas. Los países exitosos en la exportación de bienes alimenticios cuentan con agencias públicas que se encargan de certificar sus productos e impedir que entren al país plagas que podrían atentar contra esas exportaciones. Evidentemente, esto beneficia solamente a un sector de la producción agrícola.

Otros problemas consisten en fallas de coordinación que requieren una solución del Estado. Por ejemplo, para establecer un parque industrial petroquímico hace falta cierta infraestructura básica: puertos, poliductos, etc. Es muy probable que no se establezca un parque de este tipo, aun en un lugar geográficamente favorable (por su cercanía a materias primas y facilidades para construir un puerto), por fallas de coordinación. Ninguna empresa provee la infraestructura básica, porque no hay industrias establecidas, y las industrias no se establecen porque no hay infraestructura básica. El Estado puede resolver esta falla proveyendo o dando incentivos para el establecimiento de la infraestructura.

¿Debe el Estado escoger sectores a los cuales proveer bienes públicos específicos? En un contexto de recursos escasos, quizás no quede otra opción. Estas políticas pueden rendir buenos resultados, siempre y cuando los sectores seleccionados sean los apropiados.

¿Cómo seleccionar sectores? El éxito solo puede medirse *ex post*. Pero existen algunos indicios *ex ante* de cuán efectivas pueden ser las políticas. Por ejemplo, se pueden seleccionar sectores con ventajas comparativas existentes o potenciales. Hay trabajos recientes que exploran mecanismos de selección de sectores. Por ejemplo, se ha propuesto escoger aquellos sectores donde exista un mayor potencial de aprovechamiento de bienes públicos por parte de otros sectores; es decir, apoyar a aquellos sectores con mayor probabilidad de generar productos (Hausmann y Rodrik, 2006).

Muchas inversiones se hicieron en infraestructura desde los años cincuenta que colocaron al país en una posición envidiable en Latinoamérica, en términos de cobertura y calidad, y permitieron el desarrollo del sector manufacturero. Pineda y Rodríguez (2012) encontraron que la infraestructura tuvo un impacto positivo en la productividad del sector manufacturero venezolano. Sin embargo, hay que destacar tres temas:

1. A partir de la declinación del ingreso petrolero, a finales de los años setenta, se ha reducido la inversión en infraestructura y se están comenzando a abrir brechas con otros países, que no necesariamente disponen de mayores márgenes fiscales. Hoy existen modalidades de provisión de infraestructura que van más allá de la tradicional «obra pública», en las cuales se destaca el papel del sector privado.

2. La pregunta fundamental es: ¿cuáles son las necesidades de bienes públicos específicos para potenciales sectores exportadores? Hay que pensar estratégicamente en cuál es el bien público en el que se debe invertir.

3. Un bien público no es solamente infraestructura. Muchas veces, el principal bien público puede ser una regulación o la prestación de un servicio.

Es importante repensar qué se está haciendo en esta área. No es que no se hayan hecho intervenciones de este tipo en Venezuela. Se han hecho parques industriales y se han establecido puertos libres para incentivar el turismo. Lo importante es evaluar el impacto de esas intervenciones. ¿Se hicieron pensando en sectores con potencial? ¿Se proveyó el bien necesario? ¿Cuál fue el impacto?

Las dinámicas mundiales van cambiando y, por lo tanto, hay que adaptar la intervención. La política hacia el sector petroquímico ha estado basada en «insumos baratos» y alta participación estatal. Pero hay cambios en la dinámica mundial (cómo se divide la cadena de producción y se consolidan los actores) que fuerzan a repensar la estrategia para el sector (Barrios y Genua, 2005). Adicionalmente, hay que pensar cuáles otras intervenciones de este tipo son necesarias. ¿Cuáles sectores tienen potencial? ¿Cuál bien público demandan? ¿Cuáles opciones hay para proveerlo?

#### Políticas VM

Estas intervenciones consisten en apoyos de mercado a industrias específicas, que la política industrial ha escogido para impulsar. ¿Se justifica este tipo de intervenciones? La respuesta intuitiva pareciera ser no, porque es difícil justificar que exista una falla de mercado específica para un sector. Por lo tanto, no serían recomendables como primera opción.

El proteccionismo sustitutivo de importaciones fue una intervención típica de esta clase de políticas. Los subsidios a exportaciones en sectores específicos, como los aplicados en algunos países asiáticos, también representan políticas del tipo VM. En Venezuela existe una larga historia de este tipo de intervenciones, como exoneraciones de impuestos, la entrega de maquinarias o insumos, subsidios cambiarios para ciertos insumos, gavetas crediticias o regulaciones de tasas de créditos para ciertas actividades. Muchas veces estas intervenciones se hicieron para compensar a los exportadores por el sesgo antiexportador de otras políticas.

Estas políticas presentan varias dificultades, algunas de las cuales comparten con las del tipo VP (como la selección de los sectores que reciben el beneficio). Otras son más graves. En primer lugar, se prestan para la búsqueda de rentas; vale decir, para que grupos empresariales organizados

presionen al Estado por el otorgamiento de tratos preferenciales, con el argumento de que ese trato traerá beneficios sociales que en realidad no son tales. Esto es muy común en sectores declinantes, que ya no son competitivos y utilizan argumentos como la protección del empleo para conseguir

### En el caso de los recursos naturales la mayor parte de la innovación se encuentra en los procesos más que en los productos, lo que se entiende porque, por ejemplo, no va a aparecer un «nuevo» petróleo

un subsidio. Si este fuera el caso, quizá el Estado tenga que intervenir por consideraciones sociales. Pero la intervención debería ser para facilitar la reasignación de recursos a otros sectores (por ejemplo, mediante la capacitación a los empleados que pueden perder su trabajo) y no perpetuar sectores que no son competitivos. En segundo lugar, los apoyos pueden ser extraordinariamente costosos en términos fiscales, por los montos de los subsidios o los gastos tributarios. Finalmente, es difícil eliminar estos beneficios, una vez otorgados, porque fortalecen a grupos interesados en perpetuarlos. Por lo tanto, su uso debe ser excepcional y cada caso debe estar muy bien justificado, con cláusulas de terminación de los beneficios (*sunset clauses*) e indicadores de desempeño claramente especificados.

Algunos países han hecho apuestas estratégicas de este tipo. En particular, se justifican cuando un país tiene una estructura productiva en sectores enclaves con pocos encadenamientos, y se dice esto para el caso del petróleo en Venezuela. Sin embargo, aun en estos casos, por ejemplo en el de la industria de los chips de computación en Costa Rica, no se aplicó solamente este tipo de intervenciones sino un conjunto de políticas que incluían políticas VP y claros parámetros para los límites de las intervenciones VM. En el caso del petróleo en Venezuela, se han desarrollado encadenamientos. Por lo tanto, hay que repensar si Venezuela está partiendo de una base con pocas posibilidades de diversificación. Hay experiencias de países petroleros que han hecho intervenciones de este tipo para generar encadenamientos; en particular, las regulaciones de contenido nacional en los sectores petroleros de Brasil o Noruega. Estas son experiencias valiosas, a la luz de las normas internacionales. Entre las normas de la Organización Mundial de Comercio estas políticas son cada vez más restringidas, pues no necesariamente son neutras desde el punto de vista fiscal (si los proveedores nacionales son menos eficientes, implican un menor pago de impuesto sobre la renta).

### La prioridad

El petróleo no condena a no crecer. Venezuela estará condenada si no diversifica sus exportaciones. El petróleo en sí no es un obstáculo para la diversificación, pero añade retos particulares. Sin embargo, en el caso venezolano, ya el sector ha desarrollado ciertos encadenamientos. Adicionalmente, las políticas de apoyo al sector productivo no necesariamente han estado bien orientadas ni bien instrumentadas. Por lo tanto, es importante replantear el apoyo del Estado al sector productivo. La prioridad es asegurar la estabilidad macroeconómica y la facilidad para hacer negocios, para luego revisar qué tipo de intervenciones debería tener el país y cuáles sectores ofrecen potencial. 

### REFERENCIAS

- Balza, L. y O. Manzano (2012): «Productivity spillover of resource exploitation: evidence from Venezuelan industrial surveys». Papel de trabajo inédito. Washington: Inter America Development Bank.
- Barrios, A. y G. Genua (2005): «Políticas sectoriales en Venezuela: historia y propuestas». M. Castilla, O. Manzano y J. Nagel (eds.): 2005: políticas sectoriales en la región andina. Caracas: CAF.
- BID (2009): «Políticas industriales en América Latina y el Caribe». Documentos de trabajo de la Red de Centros de Investigación. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. [www.iadb.org/research/projects\\_detail.cfm?lang=es&id=3776](http://www.iadb.org/research/projects_detail.cfm?lang=es&id=3776).
- Cuesta, A. M. y O. Manzano (2010): «Políticas de competitividad». M. Agosin, O. Manzano, R. Rodríguez-Balza y E. Stein (eds.): *La ruta hacia el crecimiento sostenible en la República Dominicana*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Hausmann, R. y D. Rodrik (2006): «Doomed to choose: industrial policy as predicament». CID Working Paper. Cambridge: Harvard University Center for International Development.
- Hausmann, R. y R. Rigobón (2003): «An alternative interpretation of the “resource curse”: theory and policy implications». J. M. Davis, R. Ossowski y A. Fedelino (eds.): *Fiscal policy formulation and implementation in oil-producing countries*. Washington: International Monetary Fund.
- Hausmann, R., C. A. Hidalgo, S. Bustos, M. Coscia, S. Chung, J. Jiménez, A. Simoes y M. A. Yildirim (2011): *The atlas of economic complexity: mapping paths to prosperity*. New Hampshire: Puritan Press.
- Manzano, O. (2008): «El rol de los recursos naturales en el desarrollo de América Latina». J. L. Machinea y N. Serra (eds.): *Hacia un nuevo pacto social: políticas económicas para un desarrollo integral en América Latina*. Barcelona: CEPAL/Fundación CIDOB.
- Pineda, J. y F. Rodríguez (2012): «Public investment and productivity growth in the Venezuelan manufacturing industry». R. Hausmann y F. Rodríguez (eds.): *Venezuela: anatomy of a collapse*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- *The Economist* (1977): «The Dutch disease». 26 de noviembre.

Nota: este artículo se basa en tres trabajos. La introducción recoge las conclusiones de Manzano (2008). La discusión sobre políticas de diversificación se basa en el marco conceptual desarrollado para una Red de Centros del Banco Interamericano de Desarrollo ([www.iadb.org/research/projects\\_detail.cfm?lang=es&id=3776](http://www.iadb.org/research/projects_detail.cfm?lang=es&id=3776)) y utilizado en Cuesta y Manzano (2010).



# debates IESA

Suscríbese a la edición digital  
Reciba cuatro números al año por Bs. 120

Visítenos en [www.iesa.edu.ve/debates](http://www.iesa.edu.ve/debates)