

# CAPÍTULO 9

---

## Debilitación institucional y Desarrollo Endógeno

Marianela Lafuente (\*)

Carlos Genatios (\*)

### Globalización y economía desde la periferia

Los nuevos paradigmas globales representan, fundamentalmente, los intereses de grandes empresas transnacionales, las cuales corresponden a los sectores más poderosos del esquema mundial actual. Uno de los aspectos de la «Globalización» es que ésta se postula en el discurso internacional, fundamentalmente a nivel económico, impulsando la liberación de barreras nacionales que frenan la hegemonía de estas empresas. Las políticas del FMI y Banco Mundial, han reflejado estos intereses, especialmente en los años 90, postulando el libre mercado y la estabilidad macroeconómica como principales objetivos para el desarrollo de las naciones, con programas de privatización, atracción de inversión extranjera, reducción de la intervención del Estado y sumisión a acuerdos internacionales, como requisitos para la «inserción», la cual se manifiesta en aspectos como la aceptación a la Organización Mundial del Comercio (OMC).

---

(\*) *Profesor(a) Titular del Instituto de Modelado Matemático Estructural. Facultad de Ingeniería. Universidad Central de Venezuela. Caracas. Venezuela.*

Todo se reduce a la promesa de inserción económica en el esquema impuesto, con la premisa de que la mejora de los índices macroeconómicos es reflejo del aumento de riqueza nacional. Ésta se «derramará» sobre la población, aumentando su bienestar y calidad de vida.

Sin embargo, la realidad global revela que un tercio de los intercambios económicos a nivel mundial, se realiza en el interior de las trasnacionales, entre sus distintas filiales, y que cerca de otro tercio se efectúa entre esas mismas trasnacionales. Una gran parte del PIB de países en desarrollo se concentra en estos intercambios. No representa necesariamente el nivel de producción de cada nación, aunque contribuye con los indicadores macroeconómicos, generando la ilusión de un aumento de riqueza, un avance en el «desarrollo».

En las últimas dos décadas la globalización se ha desarrollado con expansión de mercados y tratados de libre comercio, y al mismo tiempo ha llevado a aumentar las brechas de pobreza, deuda, y dependencia de los países de la periferia. Es notoria la inexistencia de una agenda mundial de desarrollo social, que debería impulsarse en paralelo con los planes regionales de integración, hasta ahora reducidos al plano económico. Tampoco se ha creado una agenda cultural internacional, como la que propone la UNESCO, a fin de preservar manifestaciones históricas y culturales de gran importancia para la humanidad. Se trata, realmente, de la creación de mercados que serán acaparados, forzosamente, dadas las condiciones de «libertad» que se imponen en los acuerdos vigentes, por las grandes trasnacionales.

## **Desarrollo endógeno, la procura de una alternativa**

Frente a la globalización (inclusive, enfrentadas a la globalización, ya en el campo ideológico), han surgido, como esperanza para los países pobres, ideas de Desarrollo Endógeno. Se trata de impulsar cambios económicos y sociales desde adentro, partiendo del territorio y las capacidades locales,

valorando los recursos existentes y dinamizando a los actores y factores productivos, según estrategias consensuadas y de integración en proyectos concretos, que favorezcan la creación de riqueza y su distribución, el crecimiento económico y la mejora de la calidad de vida de la población, sin perder de vista el horizonte nacional y mundial de desarrollo.

El Desarrollo Endógeno, por definición, no puede ser centralizado. Al contrario, supone procesos de desconcentración y descentralización, y requiere de la participación y acuerdo de los actores locales. Con decretarlo no basta, debe ser construido desde adentro. En ese sentido, puede ser estimulado, orientado por el Estado, y sustentado por una institucionalidad que lo haga posible, en armonía con los planes y estrategias de desarrollo nacional.

El proceso de descentralización debería ser atendido como una prioridad para fundamentar el Desarrollo Endógeno. Sin embargo, a pesar de los lineamientos enunciados en la nueva Constitución Bolivariana (artículos 156, 157 y 184), este proceso no ha cristalizado en acciones concretas, está en el proceso de ser construido, de acuerdo a los esfuerzos y enunciados del gobierno. Ha habido retrasos en la aprobación de leyes fundamentales para impulsarlo, como la Ley del Consejo Federal de Gobierno y la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal. También en la creación de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas y de los Consejos Locales de Planificación Pública.

## **Instituciones públicas**

El discurso del Presidente de la República insiste, de más en más, en las estrategias de Desarrollo Endógeno. Se insiste en que con ellas sería posible lograr, finalmente, la transformación económica y social del país. Pero

las débiles instituciones venezolanas van más despacio que los discursos. Con la urgencia de obtener resultados concretos, el Gobierno ha creado estructuras paralelas a las instituciones públicas, las «misiones», que se presentan como las «semillas» del Desarrollo Endógeno, y que atienden directamente a la población.

Al mismo tiempo, el esfuerzo inicial del actual Gobierno, de reagrupar las instituciones gubernamentales y reducir su número, para disminuir la burocracia y racionalizar la acción gubernamental dando peso a la planificación, se ha revertido últimamente, sin que medie explicación, para dar lugar a una explosiva proliferación de nuevas entidades del Gobierno Central. Así, se han creado nuevos Ministerios: además del Ministerio de Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable (ZEDES), creado en 2002, en 2004 se añadieron los de Vivienda y Hábitat, Alimentación, Financiamiento para el Desarrollo Endógeno, Economía Popular, el de Industrias Ligeras y Comercio, y el de Industrias Básicas y Minería. Este proceso se ha dado de manera vertiginosa, sin permitir al menos una breve evaluación de los procesos organizativos realizados previamente, sin revisar su impacto en la burocracia, que se reproduce significativamente, y sin justificarlo dentro de un plan racional de construcción de una nueva institucionalidad, acorde con los enunciados constitucionales, y de manera coherente con el proceso de descentralización, propio del enunciado del Desarrollo Endógeno.

Las misiones y nuevos Ministerios tienen funciones que entran dentro de las competencias de instituciones ya existentes, sin que estén muy claros los mecanismos de planificación, coordinación y evaluación que aseguren la coherencia de las acciones. Entre las dificultades manifiestas de los Ministerios que ya existían, estaban, justamente, la debilidad, ineficiencia o inexistencia de estos mecanismos. Es de temer que la proliferación explosiva de Misiones y nuevos Ministerios, en vez de sortear las debilidades institucionales, las reproduzcan o reafirmen, y para evitarlo es urgente encarar la transformación

de las organizaciones gubernamentales en un modelo más global. La estructuración de las líneas de acción gubernamental debe tomar en cuenta contradicciones y encontronazos que se producen entre instituciones y funcionarios a la hora de llevar adelante sus tareas, lo cual dificulta y frena la acción pública, genera gastos que pueden evitarse, y complica la burocracia interna, aumentando la ineficacia, la población de funcionarios con bajos sueldos, poco desempeño y ausencia de lineamientos motivadores.

Por otro lado, han surgido Núcleos de Desarrollo Endógeno (NUDE) por todas partes. La Misión Vuelvan Caras, cuyo objetivo es el de generar empleos mediante programas de capacitación y creación de NUDE, en turismo, agricultura, infraestructura, servicios e industria, comenzó con sesenta, a los que se han añadido luego muchos más, contándose, actualmente, unos 149. Algunos Ministerios enuncian sus planes para apoyarlos. Otros Ministerios e instituciones (como BANCOEX, que anuncia NUDE orientados a la exportación), identifican sus NUDE, también sectorialmente.

En este escenario, se desdibujan las competencias del MPD, como organismo rector de las políticas de planificación y desarrollo nacional. ¿Cuáles son los mecanismos de coordinación y relación del ente rector con las distintas misiones y nuevos ministerios que ejecutan estas políticas? Surgen interrogantes, por ejemplo: ¿Los NUDE están sujetos a su aprobación, o no deberían estarlo? ¿Cuál es la participación del MPD, o su relación con otras instituciones, y cuáles son estas instituciones, en las tareas de implantar mecanismos para coordinar, evaluar, o regular su desarrollo, en función de los objetivos de los planes nacionales y regionales? Tampoco está claro si la creación de NUDE sustituye, complementa o se relaciona con programas anteriores, como los «Saraos», los «clusters», las ZEDES, etc. ¿Cómo se relacionan con las corporaciones regionales de desarrollo? ¿Cómo se articula este modelo dentro de los gabinetes sectoriales?

Paradójicamente, muchos habitantes de una localidad, y a veces hasta sus gobernantes, se enteran de que viven en un NUDE, sólo cuando escuchan «Aló Presidente». Nadie tiene claro, realmente, qué es un NUDE, ni cuáles son las prioridades, criterios y mecanismos para consolidarlos. Estos núcleos, que, de acuerdo con el concepto de Desarrollo Endógeno, deberían surgir con participación y consenso de actores locales (sector público, privado, académico y comunidades), son «decretados» centralizadamente, por Misiones o Ministerios. Por ejemplo, sólo recientemente (VTV, 22 de octubre 2004, declaraciones de Fedeindustria), en entrevista con el Vicepresidente de la República, se ha hablado de la incorporación de las PYMES en estos planes.

La urgencia de impulsar el desarrollo endógeno, con estrategias que se han centrado, aparentemente, en la creación masiva de NUDE, ha llevado a la multiplicación de fondos de financiamiento, con la consiguiente dispersión de recursos y dificultades de coordinación. No parece coherente separar en dos ministerios los fondos para la economía social y los de desarrollo endógeno, incrementándose, en cambio, las dificultades de coordinación, ya existentes, con otros fondos relacionados con el desarrollo local (FIDES, LAEE, etc.) y financiamiento a PYMES (FONCREI, INAPYME). El Presidente anunció, además, la creación de un fondo de cien millardos, orientado al financiamiento de cooperativas que constituyan NUDE. Las políticas de apoyo al cooperativismo no deben ir en detrimento de las PYMES, que son actores y motores esenciales en los planes de desarrollo endógeno.

## **El rol de PDVSA**

La relación de PDVSA con los planes de desarrollo endógeno es un aspecto importante a considerar. El plan de negocios 2004-2009 de PDVSA establece, entre sus lineamientos generales, los de contribuir con los planes de desarrollo nacional, lo cual, realmente, se refleja muy poco en las inversiones previstas.

Concretamente, la contribución se limita al aporte de recursos al fondo fiscal, y al apoyo puntual a las distintas «misiones sociales», incluyendo los NUDE de Vuelvan Caras, predominantemente en el sector agrícola. Para efectivamente contribuir con el desarrollo endógeno, desde una empresa que emplea, en la actualidad, escasamente un 1% de la población, el plan debería incluir inversión en la constitución de NUDE asociados con la industria petrolera, y en la diversificación de las actividades productivas de la empresa, lo que favorecería el desarrollo de cadenas de servicios y producción, aguas arriba y abajo de la extracción de materia prima. Las políticas nacionales para orientar la creación de NUDE, deben incluir, entre sus prioridades, el sector petrolero. Experiencias anteriores (2000-2001), lideradas por el MCT y el MPC alrededor de la creación de redes de empresas nacionales («clusters»), principalmente en el sector químico, para atender la demanda de insumos en los procesos de extracción de petróleo, y en la producción de software para atender la demanda de servicios, entre otras iniciativas, pueden retomarse y servir de base para planes de desarrollo endógeno dinamizados y orientados alrededor de la demanda de PDVSA y la diversificación económica.

## **Desarrollo endógeno y cadenas productivas**

El sector empresarial debe ser aprovechado como motor para el impulso de los planes de desarrollo endógeno. Alrededor de las grandes empresas estatales y privadas, y su demanda de servicios y productos, puede orientarse la constitución de NUDE, sobre la base de cadenas productivas sustentables. Asimismo, los grandes proyectos y obras de infraestructura en marcha (por ejemplo, el plan ferroviario, puertos, centrales hidroeléctricas), deben tomarse en cuenta como elementos dinamizadores del desarrollo endógeno.

El Desarrollo Endógeno parte de la identificación territorial, de la visión global de sus capacidades, potencial, carencias y recursos, lo que permite la

definición de un plan integral de desarrollo en ese territorio, contemplando aspectos económicos y sociales, y la ejecución de proyectos específicos, sólo viables con la participación y consenso de los actores locales. Parece natural que las políticas de desarrollo se impulsen con apoyo y protagonismo de los municipios, y, para ello, es urgente impulsar los procesos de descentralización, que implican el fortalecimiento de la gestión pública regional y local, la instalación de mecanismos intermunicipales e interregionales de planificación y ejecución, de coordinación con el gobierno central, de evaluación y seguimiento, etc.

Con las estrategias actuales, es de temer que proliferen, en una localidad, múltiples NUDE asociados con diversos sectores de producción, de manera individual y fragmentada, sin atender a una visión global de desarrollo de la región, acorde con los planes nacionales. Los NUDE deben impulsarse de acuerdo con estos planes, de los que deben derivarse las prioridades que guían su definición.

## **Desarrollo Endógeno, Fortalecimiento Institucional e Integración Internacional**

Venezuela debe procurar el desarrollo endógeno, pero debe hablar claramente de la importancia de la globalización y de la integración regional, así como de la incidencia de estos factores en su desarrollo. Es un país petrolero, que obtiene por vía de los mercados globales, recursos voluminosos para impulsar su desarrollo, utilizándolos en iniciativas como las mencionadas, las cuales atienden la población, se invierten en atención social directa. Pero para impulsar el cambio sostenible del actual modelo productivo, se requiere el tránsito de esta etapa, de atención directa y urgente a la pobreza, a la del fortalecimiento de las capacidades nacionales y de las instituciones, que puedan permitir que las iniciativas sean sostenibles y competitivas en el tiempo.

El concepto de Globalización es amplio y contradictorio y termina simplificando los problemas, desviándolos del verdadero terreno de conflicto. En la realidad se encuentran las relaciones de dominación a todo nivel y la lucha por superarlas. También se encuentra, en la realidad, el necesario esfuerzo nacional y regional que, sin excusas, debe ser llevado adelante para lograr desarrollarnos y activar nuestras capacidades productivas. Este esfuerzo debe incorporar políticas de desarrollo que partan de las capacidades interiores, pero también debe insistir en el fortalecimiento institucional, y en la integración regional para la profundización y fortalecimiento de las cadenas productivas. Se requiere de capacitación de las mayorías, pero también del fortalecimiento del conocimiento y capacidades de punta en problemas determinantes de la sociedad y del sector productivo, se requiere fortalecer el desarrollo tecnológico de pymes. Se debe trabajar con los sectores productivos, con un esquema de superación de la polarización que ha simplificado la realidad nacional, y de la cual debemos salir para poder atender con profundidad la pobreza y el desarrollo nacional, humano, social y económico.

El sector empresarial debe ser incorporado, con reglas claras de juego, pago de impuestos, control y apoyo con instrumentos financieros por parte del Estado, debe hacerse más competitivo a fin de lograr la inserción de iniciativas en los mercados regionales y en algunos casos, en los mercados globales. Este inmenso esfuerzo es necesario para sustentar y hacer posible el pacto social enunciado en la Constitución nacional, y para activar el Capital Social, basado en elementos como la asociatividad, la confianza y la ética.

El desarrollo nacional y el fortalecimiento de nuestras instituciones requiere de todos, en un plan de acción que atienda a las mayorías y en particular a la pobreza, pero que incluya a todos. Las riquezas del país sobrepasan las económicas. No pueden ser abandonadas simplemente por no reconocerlas o comprenderlas.