

19 de junio de 2014
9:00am

Visión Venezuela industrial 2025

La Ruta

En 2011 la Comisión de Estrategia de Conindustria comenzó una serie de sesiones de reflexión y trabajo destinadas a identificar las condiciones necesarias para poder presentarle al país una propuesta de desarrollo industrial con un horizonte precisado en el año 2025.

El reto asumido se inició con una concienzuda reflexión interna sobre nosotros mismos, aquellos que hacemos industria. Obtuvimos unos primeros logros: identificamos las bases éticas y los principios generales a través de los cuales los industriales pensamos nuestra sociedad, nos reconocemos parte de ella y asumimos el **principio del reconocimiento del otro**, fundamental para construir luego una visión o propuesta de desarrollo.

Es así como surge desde Conindustria la propuesta conocida, compartida y posible en nuestras manos y que denominamos **Visión Venezuela Industrial 2015**, cuya correspondiente e imprescindible *Declaración de Principios* se presentó en nuestro Congreso Conindustria 2013.

Luego abordamos las posiciones generales imprescindibles para construir una propuesta de industrialización. Hoy disponemos del documento **Visión Venezuela Industrial 2025**, que en este evento compartimos con ustedes y hacemos entrega al país para su conocimiento, análisis y perfeccionamiento.

La situación del país y una visión de largo plazo nos impusieron identificar *una ruta* para hacer por Venezuela. Una ruta con dos compromisos: reindustrializar e industrializar.

Por una parte, se nos impone el compromiso por recuperar un acervo productivo y un quehacer con historia, protagonistas y mucha riqueza aun por generar. Es poner en marcha mucho de lo que se ha acopiado hasta ahora.

Pero, de manera simultánea y con la misma urgencia y constancia, Venezuela también requiere de una propuesta paralela de industrialización que le permita materializar los esfuerzos del industrial innovador, motivador, del que asume riesgos, que responde a los retos que impone

la globalización de los mercados, de quien busca y logra participar en la evolución de la tecnología y el conocimiento que imponen inexorablemente los tiempos que vivimos.

Visión Venezuela Industrial 2025 concreta las sendas de la reindustrialización y de la industrialización en paralelo. Nacen en la conciencia del trabajo creador, de que el futuro posible se fundamenta sobre acuerdos sociales y arreglos institucionales, a los fines de una mejor sociedad, calidad en nuestra democracia y sistema político.

Hemos desarrollado estos conceptos fundamentales y precisado los componentes que nos demuestran que sí es posible una Venezuela reindustrializada e industrializada.

Ese es el grueso de esta propuesta, propósito fundamental y esencia de la convocatoria y realización de este Congreso Conindustria 2014.

En Conindustria estamos absolutamente convencidos que esta propuesta transformadora, futurista, sí es posible. Creemos que sí podemos fortalecer nuestra institucionalidad. Creemos en la existencia del otro. Creemos en el trabajo, en nuestras capacidades y en el mercado. Creemos en nosotros mismos.

Como señalamos en la presentación de los Principios que han inspirado este esfuerzo creador y que entregamos al país el año pasado: Creemos en que la Estrategia de la Industria tiene nombre y justificación: Venezuela.

¡Y vamos a lograrlo..!

En Caracas, 09 de julio de 2014.

La elaboración de la *Declaración de Principios* presentada en nuestro Congreso Conindustria 2013 así como esta propuesta **Venezuela Industrial 2025** la cual sistematiza los conceptos fundamentales y precisa los componentes que nos demuestran que sí es posible una Venezuela reindustrializada e industrializada, conllevan el esfuerzo y la contribución de muchos expertos venezolanos que a lo largo de tres años han brindado lo mejor cada uno. Ese grupo de mujeres y hombres han estado permanente liderados por la economista **Claudia Curiel Leidenz**, responsable del contenido fundamental de este documento y su asociado el economista **Ronald Balza Guanipa**, a quienes nuevamente la Junta Directiva de Conindustria expresa público reconocimiento.

Confederación Venezolana de Industriales, Conindustria

JUNTA DIRECTIVA 2013-2015

Eduardo Garmendia, Presidente

Oscar Augusto Machado, Primer Vicepresidente; Gustavo Roosen, Segundo Vicepresidente; Juan Pablo Olalquiaga, Tercer Vicepresidente; Roberto Mendoza, Director Tesorero; Silvano Gelleni, Director Secretario; Ramón Bolívar, Pedro Pablo Meza, Roberto Rimeris, Porfirio Tamayo, Carlos A. Coll, Alvaro Burgos, Claudio Bazzaro, José Anzola, Darío Salas Quintero, Carlos H. Blohm, directores.

Carlos Larrazábal G., Presidente Consejo Consultivo

Ismael Pérez Vigil, Presidente Ejecutivo

El Proyecto **Visión Venezuela Industrial 2025** ha estado coordinado por la Comisión de Estrategia de Conindustria, integrada por:

Presidente: Oscar Augusto Machado

Miembros: Luken Quintana, Carlos Larrazábal, Eduardo Garmendia, Juan Pablo Olalquiaga, Oswaldo Sahmkow, Alejo Planchart, Francisco Sanáñez, Porfirio Tamayo, Ramón Bolívar e Ismael Pérez Vigil.

Coordinadora: Claudia Curiel Leidenz

Contenido

1.	Premisas para el abordaje.....	8
1.1.	El tema petrolero	11
1.2.	La factura acumulada en desarrollo tecnológico	13
1.3.	El Bono Demográfico y la disponibilidad de capital humano.....	13
2.	Acuerdos institucionales necesarios	14
2.1.	Derechos de competencia y regulaciones	15
2.1.1.	Los consumidores y usuarios.....	16
2.1.2.	La propiedad intelectual e industrial.....	17
2.1.3.	Prácticas desleales en el comercio internacional	17
2.1.4.	Ambiente y biodiversidad	17
2.2.	Las instituciones económicas, estructura y funcionamiento del Estado	18
2.3.	Desempeño económico del Estado.....	20
2.4.	La calidad institucional.....	21
3.	Contexto de la propuesta.....	22
3.1.	La exigencia de lo global	22
3.2.	Situación actual de la sociedad venezolana.....	24
4.	Desarrollo industrial a partir de la productividad	27
4.1.	Condiciones mínimas para la senda de productividad	28
4.2.	Criterios para incorporar políticas públicas	29
4.3.	Políticas Públicas Transversales para la Industrialización	32
4.3.1.	Infraestructura y servicios.....	32
4.3.2.	Educación y mercado de trabajo.....	34
4.3.3.	Lo laboral y flexibilización del mercado de trabajo.....	36
4.3.4.	La inserción de empresas en el proceso industrializador	38
4.3.5.	Concesiones y cooperación Sector Público - Sector Privado	39
4.3.6.	Zonas Industriales Especiales de Exportación.....	41
4.3.7.	Ciencia y Tecnología.....	42
4.3.8.	Compras del Estado.....	44
4.3.9.	Mercados externos	45
4.3.10.	Financiamiento.....	46
4.3.11.	Sistema de financiamiento especializado para la PYME.....	47

4.3.12.	Fondo de Capitalización de Empresas Industriales	49
4.3.13.	Reestructuración patrimonial	50
4.3.14.	Criterios para seleccionar sectores / localidades.....	51
5.	La Ruta.....	52
6.	Referencias Bibliográficas	54

1. Premisas para el abordaje

Cuando hablamos de reindustrialización nos estamos refiriendo a una realidad en la cual identificamos una profunda y larga recesión en la actividad, la cual ha ocasionado el desmantelamiento de una parte de nuestro tejido industrial y sus encadenamientos, o también la inexistencia de efectividad en la dinámica de una específica manufactura. Implica partir de lo que tenemos, de lo que tuvimos, de esfuerzos que dejaron algún activo, infraestructura o tejido institucional que puede ser aprovechado.

Al referirnos a procesos de industrialización procuramos abordar sectores actualmente no establecidos o a impulsos a sectores que no han tenido apoyo o diseños de políticas públicas verticales propiamente dichas. En otras palabras, lo que queremos tener, lo que no necesariamente está por iniciarse.

Distinguir industrialización de reindustrialización ha sido uno de los primeros logros de Visión Venezuela Industrial 2025.

Y este avance es el que nos ha llevado a otra valiosa premisa: para ser exitosos el norte ha de estar enfocado hacia la productividad. En identificar dónde están nuestras mayores oportunidades para ser realmente productivos, tanto en los escenarios de industrialización como de reindustrialización, concluyendo que el propósito de una verdadera política industrial es acelerar el proceso de cambio estructural hacia actividades de mayor productividad.

Así, la política industrial que desde Conindustria proponemos atiende los siguientes temas:

1. Aprendizaje acerca de procesos y productos que pueden producirse de forma rentable y generen beneficios sociales que excedan su valor privado.
2. Desarrollo de actividades que requieren inversiones simultáneas no realizables espontáneamente.
3. Existencia de bienes públicos específicos cuya necesidad el Estado puede y debe formarse una visión previa.
4. Vigencia de regulaciones e intervenciones para mejorar las condiciones de entrada y funcionamiento de los mercados, sin que se impongan criterios selectivos o de exclusividad por medio de los cuales se beneficie a un solo actor.

Proponemos, entonces, una hoja de ruta para el desarrollo industrial a dos planos, ambos con motivaciones, condiciones, esfuerzos y marcos lógicos diferentes pero reconocidos.

Primero, Venezuela necesita reindustrializarse porque el parque industrial se ha desmantelado y se presume que existe un sinnúmero de activos y de infraestructura que puede reacomodarse y aprovecharse para la producción industrial.

Tratar el tema de reindustrialización implica reconocer que en los últimos años el país ha sido objeto de una generación sin precedentes de normativas y medidas que inciden sobre su actividad productiva, las cuales conjuntamente con una estrategia de expropiaciones y una omnipresencia poco productiva del Estado, en todos los órdenes de la vida económica, han desmantelado los incentivos para acometer inversiones.

Esto aplica especialmente a los incentivos e inversiones de largo plazo, propios del empresario industrial y a la certidumbre necesaria para acometer el riesgo de la innovación.

Por otra parte, los hechos ocurridos en el sector en la última década demuestran que el tema industrial no ha existido más allá de la intervención del Estado y, lamentablemente, la visión de desarrollo que se ha planteado desde el sector gubernamental se aleja de cualquier propuesta de desarrollo industrial propiamente dicha.

Para el momento en que se prepara esta última versión de Visión Venezuela Industrial 2025, comprobamos que el Estado ha crecido a extremos de representar el 60% de las importaciones, más del 40% del PIB, 30% del empleo formal, y 98% de las divisas que ingresan al país por exportaciones. El país registra un incremento importante de sus niveles de endeudamiento y ha abandonado los esquemas de integración comercial y productiva que se habían formado por razones de complementariedad y eficiencia. Estos últimos han sido sustituidos por esquemas de cooperación con socios escogidos que no tienen repercusiones sobre la dinámica de la oferta de bienes y servicios, o la adecuación de nuestra infraestructura.

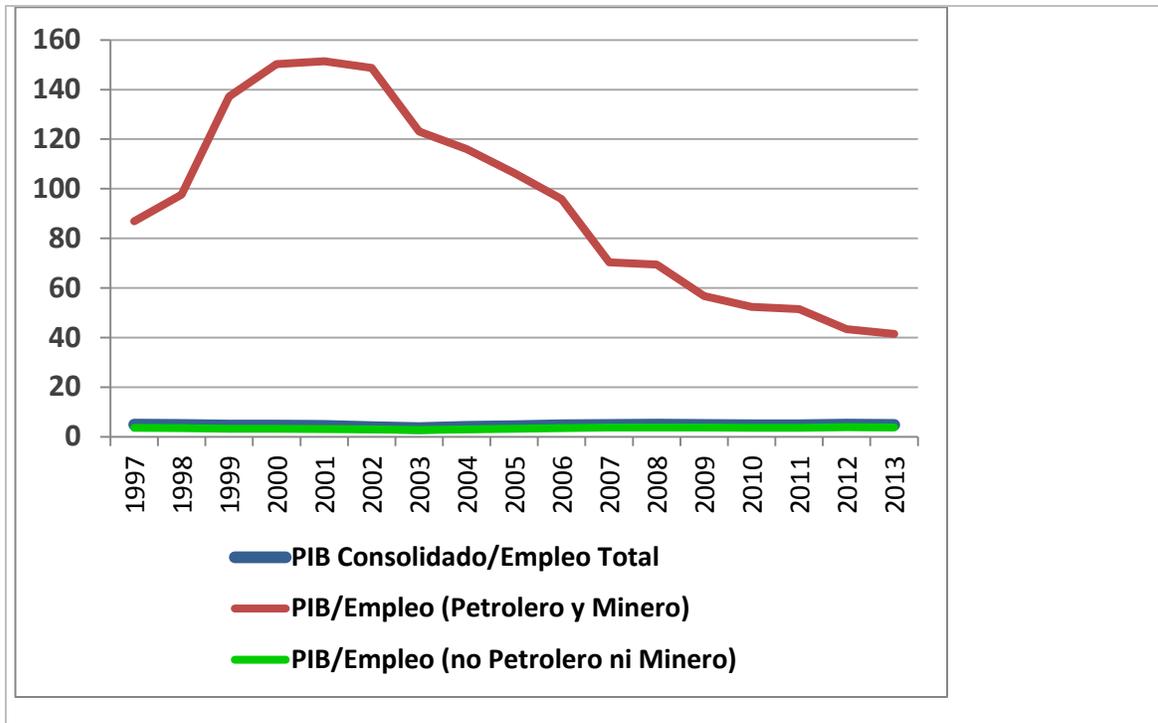
En resumen, la economía venezolana está hoy más condicionada a la presencia y acción del Estado.

Esto genera consecuencias a la vista de todos: precarias condiciones de la infraestructura y de condiciones mínimas para activar cualquier proceso industrial debido a las obstrucciones para acceder a insumos, a mecanismos de importación, a sistemas de transporte o facilidades logísticas, a disponibilidad de energía eléctrica, a estructura vial o ferroviaria, a personal calificado y motivado, o al retroceso experimentado en los sectores de servicios y comercio, naturales aliados de un proceso de crecimiento sistémico.

Lo anterior como conjunto nos ha traído a una grave situación. Una situación que demanda tanto reflexión como acción, pero que en Conindustria hemos identificado y exponemos con la valentía necesaria que demanda estar comprometidos solo con respuesta y soluciones reales y efectivas: tenemos un descenso sostenido en la productividad del trabajo en el sector petrolero y minero que, sin embargo, se mantiene aún 10 veces por encima de la actividad económica no petrolera ni minera. La productividad en el resto de las actividades, que suman un 89% del valor agregado al PIB, determina la productividad de la economía como un todo.

Gráfico N° 1

**Productividad del Trabajo: Total, Sector Petrolero y Minero, y Sector No Petrolero ni Minero
(en Bs constantes de 1997)**

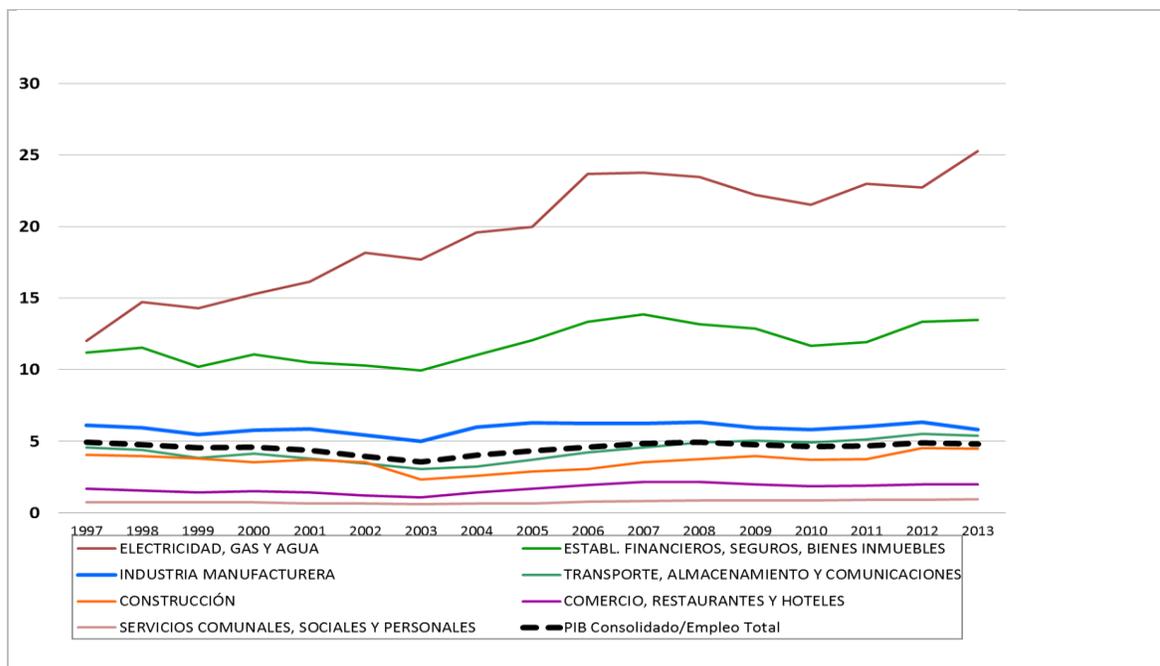


Fuente: Banco Central de Venezuela, Instituto Nacional de Estadísticas y Cálculos propios

En el siguiente Gráfico N° 2 observamos que la productividad del sector manufacturero se ha mantenido ligeramente por encima de la productividad consolidada, pero sin incrementarse.

Gráfico N° 2

Venezuela: PIB real por trabajador según ramas de actividad económica (Miles de Bolívares de 1997)



Fuente: Banco Central de Venezuela, Instituto Nacional de Estadísticas y Cálculos propios

Tal comportamiento en el marco de una prolongada bonanza petrolera, sobrevaluación cambiaria sostenida y de una rigidez extrema en el mercado laboral, sólo puede indicar incapacidad para reaccionar por parte de las empresas, exacerbándose la cultura rentista que caracteriza al país: no hay esfuerzo productivo que compita con la rentabilidad del acceso a divisas baratas.

Segundo, insistimos, Venezuela necesita industrializarse porque el país carece de una estrategia de desarrollo clara, con rumbo definido, con norte hacia lo técnico-productivo, vinculada al progreso, a favor de una sociedad que le pone fin a la superación de la pobreza y concreciones a los potenciales de desarrollo humano.

Industrializarse implica construir un marco institucional para garantizar la propiedad privada y promover el funcionamiento de los mercados, dos condiciones fundamentales para que tanto los actores privados productivos como el ciudadano se reconozcan como individualidades, con deberes y derechos dentro del conjunto social.

Industrializar bajo los efectos de una tradición de rentismo es prácticamente una utopía. Por ello es que industrializar implica transitar un largo plazo, en el cual al Estado se le exige calidad en las normas y en el desempeño, y al empresario industrial concentración en su esfuerzo innovador y productivo, en las dinámicas comerciales y de inversión y no en la búsqueda de las rentas del petróleo.

En Visión Venezuela Industrial 2025 hemos encontrado que las premisas a favor de estrategias de reindustrialización e industrialización simultáneas deben afrontar con carácter de urgencia realidades globales, universales, ajenas a nuestro desempeño o voluntad nacional que pudieran impedir, en fecha cercana, nuestras capacidades para decidir y actuar. Para el hacer.

Son tres temas ineludibles que están actuando como relojes de arena que nos están contando una especie de última oportunidad para embarcarnos en el desarrollo, la prosperidad, el progreso. Ellos son:

1. El tema petrolero
2. La factura acumulada en desarrollo tecnológico
3. El Bono Demográfico y la disponibilidad de capital humano

1.1. El tema petrolero

Las metas del Plan de Inversiones de PDVSA en 2012 se asemejan a las anunciadas en 2005: aumentar en 6 años la producción de crudos a 5.819 MBD, la de refinados a 4.100 MBD y la de gas natural a 11.839 MPCD.

Con 297.571 MBIs de reservas certificadas, aumentar la capacidad de producción parece un paso indispensable. Sin embargo, en el contexto global propio de toda realidad energética vemos que existen límites de tiempo para hacer las necesarias y cuantiosas inversiones. Venezuela dispone principalmente de reservas de crudos extrapesados, cuyas características requieren costosos y específicos procesos de refinación, generadores de desechos altamente

contaminantes de cuya disposición depende el mantenimiento de un ambiente propicio para el desarrollo sustentable.

Ocurre que esas capacidades de refinación también existen en forma limitada en los países a los cuales se exporta, mientras que su construcción en Venezuela exige tanto de grandes inversiones como del almacenamiento y disposición del significativo volumen de coque que genera tal refinación, siendo éste un subproducto contaminante y tóxico.

Venezuela tiene reservas de crudo pesado similares a las que tiene Canadá. Este último país las está desarrollando aceleradamente. De manera complementaria, ya es conocido mundialmente que los Estados Unidos han tenido desarrollos tecnológicos que les permiten explotar crudos de estratos previamente inaccesibles, convirtiéndose en el país de más rápido crecimiento en su producción y en vías de convertirse en el mayor productor del mundo. Estos desarrollos extractivos dentro del propio territorio de los Estados Unidos reducen al corto plazo su dependencia externa de hidrocarburos y disminuyen la capacidad de refinación en otros países.

De manera simultánea a esta realidad globalizada, el gobierno de Venezuela, deliberadamente, ha reducido la colocación de sus crudos en el mercado norteamericano, incrementando su presencia en China. Ninguna duda tienen los expertos, nacionales e internacionales, que una reducción simultánea de participación en este mercado y de acceso a refinerías especializadas sería muy peligroso para el país, teniendo en cuenta que el crecimiento de China se ha hecho más lento durante los últimos años y sus problemas de contaminación se han agravado.

Por otra parte, son desalentadoras las características institucionales que actualmente el país ofrece a las compañías petroleras que pudieran invertir apoyando los esfuerzos de PDVSA. La estatal petrolera venezolana ha reiterado en escenarios internacionales que se obliga a sí misma a preservar el control de todos los proyectos, aportando al menos el 60% del capital requerido. Pero lo hace en momentos en que muestra una gran debilidad financiera. Otros países con reservas de crudos extrapesados ofrecen marcos institucionales y regímenes jurídicos que compensan los altos costos de la innovación tecnológica.

Perfeccionando el diagnóstico, acotamos que desde 2003 PDVSA ha adquirido imprudentes obligaciones para financiar los programas de gasto corriente del Ejecutivo Nacional, generando dos graves realidades: retrasó sus planes de inversión y asumió un rápido endeudamiento externo que luego ha sido complementado con financiamiento directo del Banco Central de Venezuela.

Estas realidades han incidido negativamente en el cumplimiento de PDVSA para con sus socios en las empresas mixtas, que aun la acompañan a pesar del cambio unilateral de las condiciones impuestas sobre convenios y asociaciones estratégicas existentes antes de 2006 y el establecimiento de un régimen de contribuciones especiales desde 2010. En consecuencia los proyectos no progresan y la producción del país declina.

La existencia de amplias reservas en otras partes del mundo, bajo condiciones suficientemente atractivas y en un escenario de desaceleración de la demanda mundial que puede llegar a un tope, le otorgan a Venezuela una ventana de oportunidad de desarrollo de la Fala quizás limitada en el tiempo. La ventana de oportunidades existente para desarrollar proyectos de producción de gas para la exportación parece haberse cerrado. Lo mismo podría estar ocurriendo para una importante porción de los proyectos vinculados con la Faja.

Todo lo anterior para precisar la primera alarma o reloj contra el tiempo y que abre un escenario que el lector ya debe suponer en sus detalles macro: la perspectiva de que Venezuela tiene en su futuro de corto plazo un margen de dudosa flexibilidad que la puede llevar a quedar aislada con enormes reservas de petróleo sin explotar. Un asunto estratégico que a todos debe preocuparnos, a todos, sin distingo de visión política, de posición productiva.

1.2. La factura acumulada en desarrollo tecnológico

El conocimiento y la innovación son determinantes para introducir nuevos procesos, prácticas y productos, esenciales para desarrollar la productividad de las empresas y la competitividad de las regiones.

Las nuevas tecnologías de la comunicación han facilitado la acumulación de todas las formas de conocimiento -analítico (saber por qué), sintético (saber cómo) y simbólico (saber quién)- utilizando recursos de distintas regiones: interacciones directas dentro de un sector industrial o de una región geográfica, o interacciones virtuales que vinculan personas ubicadas en distintos ámbitos (Vale, 2011).

Definitivamente, el aprendizaje y la innovación son procesos favorecidos por la creación de redes que relacionan las dinámicas de acumulación de capital, las relaciones laborales y la creación y fortalecimiento de instituciones. Estas redes conforman sistemas de producción multilocales que vinculan empresas, universidades e instituciones locales en *clusters* ubicados en diferentes lugares dentro y fuera de cada país.

El retraso en la acumulación de conocimientos e innovación en Venezuela desde la perspectiva propuesta por Visión Venezuela Industrial 2025 es alarmante, por decir lo menos. Se explica por el retroceso y, en algunos casos, inexistencia de redes que permiten los avances científicos y tecnológicos. A pesar de planes de expansión del alcance de internet en el territorio nacional o de la aprobación (y posterior modificación) de leyes para financiar la investigación en las universidades, procesos destructivos han impedido el avance: por un lado, el contexto económico limita la rentabilidad esperada de las empresas que invierten directamente (o recurriendo a universidades) en investigación y desarrollo. Por el otro, las presiones políticas y las insuficiencias presupuestarias empobrecen progresivamente los aportes a las universidades, generando pérdida de profesionales calificados y deterioro u obsolescencia en sus instalaciones y equipos.

Esta realidad nos lleva a identificar la segunda alarma o reloj contra el tiempo que deben afrontar los procesos de reindustrialización e industrialización venezolanos. El aislamiento de los institutos de investigación y generación de conocimiento simplemente conspira en contra del necesario “aprender haciendo”, que permite el avance extraordinario que vemos en este sentido en otros países del mundo.

1.3. El Bono Demográfico y la disponibilidad de capital humano

La población de Venezuela, como la de otros países del mundo, atraviesa actualmente un proceso de transición demográfica que consiste en una reducción simultánea de las tasas de fecundidad y mortalidad. Esto conduce, inexorablemente, a un incremento de la edad promedio de los venezolanos.

Se estima que este proceso, el cual afecta principalmente las regiones más urbanizadas del país, se completará luego del 2040. Mientras tanto, unos 26 años a partir de ahora, Venezuela vive lo que se denomina el Bono Demográfico (Freitez, 2012).

Dicho Bono consiste en una reducción de la tasa de dependencia de la población, puesto que temporalmente la población menor de 15 años se reduce en relación con la población en edad de trabajar. Esta reducción permite destinar recursos a otros usos distintos a los de la crianza de los hijos. Sin embargo, el envejecimiento de la población por incremento en la esperanza de vida supondrá un nuevo incremento de la tasa de dependencia, esta vez como consecuencia del mayor peso de los jubilados sobre la población laboral.

El proceso de la Transición Demográfica obliga a rediseñar los programas de seguridad social. También genera nuevas oportunidades para actividades industriales dirigidas a segmentos etarios de mayor presencia. Afecta los costos relacionados con la edad de retiro del trabajador y las políticas de jubilación de las empresas. También impone nuevos requerimientos para el diseño del sistema de educación a todos sus niveles, especialmente por la progresiva reducción relativa de recursos destinados a la educación primaria.

La formación de capital humano para las industrias en un ambiente de rápidos cambios tecnológicos requiere de un conjunto de profesionales versátiles y bien preparados, ubicados en gobierno, empresas y universidades, que faciliten la creación de redes y la retroalimentación entre personas y organizaciones, dentro y fuera del país.

El período de duración del Bono Demográfico, tercera alarma o reloj contra el tiempo que deben afrontar nuestros procesos de reindustrialización e industrialización, podría facilitar la constitución de una generación profesional con estas características. Sin embargo, las migraciones de jóvenes altamente calificados a otros países, conspiran en contra de la conformación de la base amplia necesaria para impulsar la creación del capital humano deseable.

2. Acuerdos institucionales necesarios

La vigencia de un diseño institucional dentro del cual ocurran los procesos de reindustrializar e industrializar es requisito indispensable para que todas las piezas de la hoja de ruta adquieran dirección, sentido y alguna efectividad.

Para Visión Venezuela Industrial 2025 el concepto ordenador de dicho marco institucional es la propiedad privada. Y para que Venezuela progrese, ésta no puede ser relativa, interpretada según posturas ideológicas.

Propiedad privada como concepto o noción que tiene componentes y expresiones en las esferas política, moral, jurídica, económica y de los derechos humanos. Un cambio en esa noción implica modificaciones a todo el edificio de referentes para el arreglo social.

En los actuales momentos la definición de propiedad privada en Venezuela se encuentra desmantelada. La supresión de la propiedad privada y la restricción de las libertades económicas reflejan muy pocas posibilidades para que el contrato social efectivamente garantice las preferencias de los ciudadanos y sus valoraciones morales.

La ruta hacia un desarrollo productivo implica la vigencia del principio de propiedad privada en sus manifestaciones concretas en la vida cotidiana de inversionistas, empresarios y ciudadanos, por lo que se debe asegurar que las intervenciones no ocurren por vías de hecho y desactivados los dispositivos legales que contemplan la expropiación como sanción administrativa.

Desde una perspectiva en positivo, se necesita imponer bases para la apropiación del esfuerzo productivo con la visión de largo plazo, necesario para que se produzcan inversiones, se restituya la confianza y se incentiven las experiencias innovadoras.

El proceso de industrialización y reindustrialización propuesto también reconoce el contexto de las relaciones internacionales, los esquemas de integración y la cooperación internacional. Tres marcos institucionales en los cuales el tema de la propiedad debe afrontar facetas relacionadas con la competencia de los flujos de inversión con otros países que ofrecen condiciones más favorables.

Sobre la base de un derecho de propiedad en pleno vigor, se introducen componentes adicionales: la libertad económica, los derechos de propiedad, la relación individuo – Estado, políticas de acceso y entrada a los mercados, marco de reglas de juego, la predictibilidad en las decisiones gubernamentales, calidad de los mercados aspecto en los cuales se toman en consideración los temas de derecho a la competencia, protección al consumidor, derechos antidumping, propiedad intelectual, entre otros.

No son ya asuntos macroeconómicos. Son realidades de un marco institucional que garantice a los agentes económicos disponer de una senda de decisiones basadas en una visión compartida sobre la conducción del tema económico.

Es vivir, trabajar y producir supeditados a reglas de juego claras y a principios de coherencia. Es decir, disponer de una agenda que contiene calidad del Estado, para lo cual la sociedad prevé el funcionamiento del esquema de diálogo social efectivo (lo que antes se denominada esquema tripartito), para ventilar los acuerdos sociales que afectan este ámbito.

2.1. Derechos de competencia y regulaciones

Venezuela había logrado niveles importantes de modernización en materia de promoción y defensa de la competencia. Hoy esta faceta indispensable de la productividad está desaparecida del quehacer regulatorio, observándose la supremacía de culturas buscadoras de renta y la concentración en la estructura de la mayoría de los mercados.

Todo un reto.

En Visión Venezuela Industrial 2025, estimamos que la consensuada implementación de una legislación de competencia puede asegurar la definición de derechos de propiedad, la supresión de asimetrías que la hipertrofia del Estado ha introducido dentro de la organicidad de la sociedad, y la transición o reajuste de cantidades de empresas públicas y otras formas corporativas que no han estado sometidas a presiones de la productividad.

Tema de mayor demanda es la revisión y desmantelamiento de las barreras de acceso a los mercados que numerosas políticas públicas han levantado. Dicha remoción debe practicarse desde la neutralidad del ente regulador respectivo para evitar nuevas y mayores distorsiones.

El objetivo busca retomar y fortalecer el funcionamiento de cada mercado dentro de los límites que el interés común le impone al ejercicio de las libertades individuales en el plano económico. En otras palabras, un marco institucional que contempla no solo la concurrencia de conductas empresariales al mercado sino también la calidad de tal competencia. De allí que el tema de libre competencia debe ser complementado con aspectos regulatorios que alcanzan inclusive el esquema de la protección a los consumidores.

2.1.1. Los consumidores y usuarios

En esta materia está vigente una legislación con concepción paternalista e intervencionista: los consumidores deben ser protegidos de situaciones asimétricas respecto a sus contrapartes productivas o comerciales.

Sin embargo, existe un paradigma diferente, el que incluye la responsabilidad del consumidor en cuanto a sus decisiones de consumo. Este enfoque confiere un tratamiento activo al consumidor, confiriéndole responsabilidad en sus interrelaciones bien como consumidor o usuario.

Bajo esta concepción de protección al consumidor y al usuario surge la figura del arbitraje para resolver situaciones de asimetrías o inexistencia de esquemas efectivos de suministro de información.

Este nuevo enfoque permite reorientar las actuaciones de la entidad reguladora hacia el diseño y aplicación de herramientas que apoyen a los consumidores a que tomen decisiones responsables y más adecuadas y en consecuencia se mejore la calidad del mercado. De manera complementaria, esta entidad regulatoria encuentra escenarios favorables para avanzar en la identificación y corrección de situaciones asimétricas o en el desmantelamiento de las figuras de regulación de precios y/o de márgenes de ganancia que tanto daño le producen a la coherencia y visión de largo plazo de todo marco institucional.

A este respecto, es fundamental:

1. Establecer mecanismos de cooperación entre la entidad encargada de administrar la política de protección al consumidor y las entidades reguladoras sectoriales, a los fines de atender situaciones de afectación.
2. Propiciar el funcionamiento de la figura de asociaciones de consumidores, buscando mayor efectividad en la implementación de la legislación.
3. Simplificar trámites administrativos, rendición de cuentas y resolución de controversias en el área de las interrelaciones del ciudadano como consumidor o usuario.
4. Desarrollar programas educativos y capacidades de información, documentación y toma de decisiones del ciudadano como consumidor o usuario en los diferentes mercados.

2.1.2. La propiedad intelectual e industrial

El tema de la propiedad intelectual es otro aspecto que afecta tanto la productividad como el mejoramiento de oportunidades de un específico mercado nacional. Las regulaciones muchas veces tienen estrecha relación con el establecimiento de derechos de propiedad, de titularidad sobre los esfuerzos o posibilidades de introducir productos, procesos, denominaciones que potencie la presencia de agentes u actores dentro de los mercados.

Las normas de propiedad industrial son normalmente complejas. Con frecuencia constituyen punto de referencia para la definición de derechos de propiedad de diferentes formas y son también un marco de referencia para la realización de intercambios, más aún dentro de una economía cada día más globalizada.

Todo lo anterior impone que estemos a favor de la estrategia que:

1. Procura que nuestra legislación nacional sea flexible y con real capacidad de actualización respecto al tratamiento de la propiedad intelectual dentro del debate internacional
2. Busca una mayor autonomía y capacidad de respuesta para el órgano que administrar el régimen de propiedad industrial
3. Integra el tema de propiedad industrial dentro de la conformación de los sistemas de innovación y tecnología.
4. Logra complementación entre los sistemas de información y renovación correspondientes a los registros de propiedad industrial.
5. Mantiene actualizada la interrelación entre nuestros sistemas de registro de marcas y los esquemas de cooperación e integración internacional en que participe el país.

2.1.3. Prácticas desleales en el comercio internacional

Visión Venezuela Industrial 2025, ya se ha dicho, no visualiza la ruta de un país convenientemente industrializado sin reconocer las realidades de la internacionalización y la globalización. Por ello estimamos fundamental disponer de un órgano responsable del diseño, administración y generación de respuestas oportunas en relación al desempeño de los agentes económicos en los mercados nacionales e internacionales simultáneamente.

Los temas relacionados con dumping y subsidios, así como en lo atinente a las exigencias de Acuerdo de Marrakech deben estar puntualmente precisados en dicha ruta. Esto pasa por revitalizar y actualizar tanto la normativa como la práctica administrativa en esta materia.

2.1.4. Ambiente y biodiversidad

El tema ambiental se introduce en función a los valores de convivencia dentro de la sociedad venezolana, por lo que Visión Venezuela Industrial 2025 lleva implícita una visión de sustentabilidad. Exigir calidad regulatoria a este respecto es fundamental pues reconocemos que lo ambiental introduce restricciones a la realización de las actividades económicas.

La materia ambiental cobra mayor importancia y relevancia en la medida que está presente en el debate a nivel internacional, alcanzando especificidades muy importantes en materia comercial, tecnológica, transporte y consideraciones humanitarias. Estos y otros aspectos ya forman parte obligatoria de los estándares de calificación de cualquier proyecto que se presenta ante organismos multilaterales o de inversiones.

La competitividad y expansión de la producción habrán de contemplar inversiones en preservación ambiental, biodiversidad y sustentabilidad. Y nuestra legislación ambiental y nuestros esquemas de formulación de políticas públicas deben preverlas de manera consensuada, expresadas a través de una calidad regulatoria que contemple aspectos sensibles como:

1. Los contratos de concesiones u otros contratos administrativos en los cuales un privado ejerza actividades de forma exclusiva por cuenta del Estado.
2. La promoción de instrumentos voluntarios de gestión ambiental, como es el caso de sellos de calidad ambiental, para coadyuvar a modificar patrones de consumo y de usos ambientalmente más saludables en la evolución de la producción industrial. A nivel internacional ya existen requisitos y normas en la serie ISO 14.000.
3. La divulgación adecuada del alcance y contenidos de las normativas en nuestras políticas de biodiversidad y gestión de recursos hídricos, casos en los que en Venezuela existen regulaciones especiales.
4. La definición de las condiciones de acceso al uso o titulación para el aprovechamiento de determinados recursos.
5. La facilitación de líneas de financiamiento para inversiones destinadas a incentivar la investigación e introducción de medidas para mejorar el tema ambiental, tales como iniciativas que pudieran generar externalidades positivas o efectos sociales a terceros y mecanismos para el establecimiento de primas e incentivos que permitan hacerlos viables.
6. Un diagnóstico sobre los instrumentos legales vigentes en esta materia: sus alcances, debilidades, incentivos, sanciones, entre otros determinantes aspectos.

2.2. Las instituciones económicas, estructura y funcionamiento del Estado

Los componentes abordados no dejan de ser piezas dentro de un engranaje mucho más complejo y comprometedor: el de la calidad de las instituciones y el de las reglas de juego por medio de las cuales se expresan.

Siguiendo uno de los enfoques planeados por Acemoglu y Robinson (2012), el éxito económico difiere de un país con respecto a otro debido a:

1. Las diferencias entre sus instituciones

2. Las reglas que influyen en cómo funciona la economía
3. Los incentivos que motivan a las personas

La definición de instituciones es más amplia que la mención formal al Estado porque lleva implícito un rumbo, un desiderátum. Y en Visión Venezuela Industrial 2025 como propuesta al país, todo el tema de industrialización lo estamos planteando a partir de una visión de instituciones económicas inclusivas, que posibiliten y fomenten la participación de las personas en actividades económicas que mejor aprovechen su talento y talentos, y les permitan elegir lo que desean.

Como definen Acemoglu y Robinson (2012), “para ser inclusivas, las instituciones económicas deben ofrecer seguridad de la propiedad privada, un sistema jurídico imparcial y servicios públicos que proporcionen igualdad de condiciones en los que las personas puedan realizar intercambios y firmar contratos, además de permitir la entrada de nuevas empresas y dejar que cada persona elija la profesión a la que se quiere dedicar” (pág. 96).

Dos razones hemos identificado para tratar el tema de la revisión institucional con urgencia y delicadeza. El primero, la intrincada presencia y rol del sector gubernamental en todo el funcionamiento económico y social. El segundo, ha sido perversa la ausencia de un propósito explícito en favor del desarrollo y fortalecimiento del sector privado.

Los indicadores globales de competitividad, de ambiente de negocios, de apertura comercial, de percepción de la corrupción o de las dificultades para iniciar un negocio, nos dan pistas sobre los componentes de una agenda para revisar la actual estructura y funcionamiento del Estado, de cara a facilitar la inserción del sector privado en una senda expansiva en favor del desarrollo de Venezuela.

De entrada, ratificamos que este planteamiento no puede ser visto como una concesión graciosa. Por el contrario, se trata de formar un esquema de funcionamiento social en el cual cada parte tiene responsabilidades. La propiedad y la libertad económica no son condicionadas. Ya lo dijimos, son puntos de partida cuando se plantea un esfuerzo de transformación e inversión a largo plazo.

Pero la realidad venezolana muestra condiciones que comprometen esa transformación y hemos recurrido a cinco mínimos indispensables para que el diseño de las políticas públicas involucradas en los procesos de industrialización y re-industrialización propuestos tenga posibilidades de alcanzar sus objetivos. Ellas son:

- 1. Independencia de los Poderes:** Se requiere que los titulares y demás miembros de los poderes Judicial, Ciudadano y Electoral sean electos por mayoría calificada del Poder Legislativo a partir de una lista de postulantes seleccionados por representantes de la sociedad civil.

Estos funcionarios deberán ser personas con altas calificaciones académicas y profesionales vinculadas a los cargos que van a ejercer. No deberán tener nexos familiares, económicos y políticos con los representantes de otros poderes. El período en el cual ejercerán los cargos deberá ser largo y distinto al de los períodos electorales.

Se debe limitar la inherencia de un poder en el ámbito de competencia de otros y existir una relación de balance y contrapeso entre poderes, un control recíproco, particularmente el de orden judicial.

- 2. Transparencia y rendición de cuentas.** Instauración de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Sólo dentro de ese contexto, los refinamientos técnicos en el diseño de políticas públicas, y los compromisos de largo plazo que se requieren, podrían tener sentido y sostenerse en el tiempo.
- 3. Sistema judicial confiable:** En la consecución de independencia de los poderes, es fundamental un sistema judicial que reconozca los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos. Un sistema judicial que moderniza sus sistemas de gestión y administración, con la seguridad de aumentar cobertura del sistema de justicia mediante la adecuación de la infraestructura física y operacional de los juzgados y tribunales.
- 4. Atención a los administrados.** Urge la revisión de los esquemas de atención a los administrados y la modernización de los registros, notarias y demás instituciones involucradas en la seguridad jurídica de las personas, las instituciones y los bienes y servicios.
- 5. Resolución de conflictos.** Es necesario promover y fortalecer el funcionamiento de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, tales como la mediación, el arbitraje, la conciliación y los jueces de paz, a los fines de darle vigor a la posibilidad de hacer cumplir compromisos y contratos como condición que estimula y promueve la innovación y el esfuerzo productivo individual.

2.3. Desempeño económico del Estado

Uno de los componentes del diseño institucional que se propone en Visión Venezuela Industrial 2025 se refiere a las reglas para el desempeño económico del Estado. Se requiere que los temas macroeconómicos sean definidos y acordados fuera de sus dos grandes fuentes de desviación:

1. Los shocks externos producidos por el comportamiento de los precios del petróleo
2. Las presiones políticas por la concepción supuestamente redistributiva del manejo fiscal.

En ese sentido, los esquemas de decisión en las esferas fiscal y monetaria deben provenir de instituciones sólidas, autónomas y con elevadísimo nivel técnico, para que puedan operar decisiones alineadas con objetivos de Estado, en función de mantener una senda de

comportamiento del tipo de cambio y disciplina en los esquemas de endeudamiento de la República y de los mecanismos de financiamiento del gasto público.

Estos temas plantean retos inmensos porque permiten lograr estados de consenso en favor de un proceso de redefinición del Estado, de depuración en cuanto al número y dimensión de los organismos, y, desde el punto de vista socio-económico, de reinserción de una parte importante de los integrantes de las nóminas públicas dentro de esquemas de productividad diferentes a la mera adhesión estatal.

Un elemento complementario es la profesionalización de los ciudadanos al servicio del Estado para poder asegurar el mejor funcionamiento posible en el diseño e implementación de políticas públicas.

Elevados estándares en este sentido, como ya ocurrió y actualmente sigue ocurriendo en muchos países que han encontrado sus sendas hacia el desarrollo, traería asociado la adopción de esquemas adecuados de rendición de cuentas, generación de estadísticas e indicadores, formación de paneles técnicos capaces de discernir ajustes en la formulación de propuestas de política y fortalecimiento de las instancias consultivas en las cuales están representados los diferentes sectores de la sociedad (empresarios, trabajadores, academia, sociedad civil).

Esos mecanismos permitirán conocer diversos puntos de vista en cuanto a los temas de diagnóstico y diseño de las diferentes alternativas de política pública. Estas instancias son parte necesarias para establecer:

1. Sistemas eficaces de monitoreo, generación de información y evaluación de las políticas públicas.
2. Elaboración de planes con sus respectivas metas.
3. Construcción de indicadores que permitan evaluar los alcances de cada política periódicamente.
4. Definir con claridad las competencias y alcances de los interlocutores políticos en los niveles regionales y locales de gobierno, de manera que el proceso de descentralización tengan protagonismo en la definición de diseño, ejecución y logros de políticas públicas.

En su conjunto, dichas instancias debidamente implementadas concluyen siendo efectivos y eficientes esquemas de apoyo en favor de los esquemas de cooperación, innovación e inversión esenciales para alcanzar productividad y competitividad.

2.4. La calidad institucional

Uno de los factores transversales más importantes dentro de la propuesta Visión Venezuela Industrial 2025 es la calidad institucional, entendida como el marco de referencia que obliga en

un sistema democrático a los encargados de ejecutar políticas públicas y administrar leyes, a hacerlo dentro de condiciones de predictibilidad, rendición de cuentas y apego a las normas.

Las mediciones e indicadores por el Foro Económico Mundial señalan que la falta de fondos en la economía no generan barreras reales que impidan hacer negocios y lograr inserción en los mercados. Venezuela, sea el caso, ha vivido el más largo y significativo boom petrolero durante la última década. La gran barrera la representa la baja calidad de las instituciones.

Esto se aprecia a partir de mediciones en materia de Gobernanza:

- 1) La efectividad del gobierno, entendida en función de calidad de los servicios públicos, la calidad y grado de autonomía de la burocracia pública respecto a presiones políticas, la calidad en la formulación e implementación de las políticas y la credibilidad del gobierno en cuanto a su compromiso con tales iniciativas.
- 2) La percepción en cuanto a la habilidad del gobierno para promover e implantar políticas que contribuyan al desarrollo del sector privado.

Concluyendo este aspecto de la propuesta, vamos a insistir: reindustrialización e industrialización se soportan en el paradigma del entorno institucional. Los países más exitosos serán aquellos que logren mejorar sus prácticas de diseño y ejecución de políticas públicas por parte de sus gobiernos, apoyando su marco de acuerdos sobre el funcionamiento de los mercados e instituciones de calidad (Bonelli, 2012).

3. Contexto de la propuesta

3.1. La exigencia de lo global

De acuerdo con Pérez (2012) el patrón actual de organización e integración del quehacer productivo es la globalización. Es decir, **tomar decisiones sobre qué producir le impone al emprendedor que debe pensar en escalas que sobrepasan lo local**, buscando competitividad y estándares de calidad que respondan tanto a realidades internacionales o globales como a la *hiper segmentación de los mercados*.

Esa decisión de producir con una visión de amplios mercados, implica atender o reconocer las macro tendencias relativas a los precios de la energía, los *commodities*, las materias primas y la realidad del calentamiento global.

En la visión de Pérez (2012) esas condiciones hacen inevitables los rediseños de las cadenas productivas a nivel global y plantean un cambio radical en los costos relativos al quehacer productivo: producción, transporte y distribución de los bienes, obligando a la revisión tanto de las estrategias de negocios como de las políticas gubernamentales.

La tendencia global plantea un cambio en el paradigma científico técnico, a partir del cual habría de esperarse el **surgimiento de nuevos líderes** de productos, industrias e infraestructuras, con nuevos actores y protagonistas (Pérez, 2004).

Dentro de ese nuevo paradigma se imponen **tecnologías genéricas y nuevos modelos organizativos** que converjan en la elevación de la productividad de todo el aparato productivo. De allí la necesidad de comprender que **el valor está en la tecnología y no en la manufactura como tal, que la articulación productiva es de redes abiertas y que los procesos están enfocados en mejora continua.**

En correspondencia con el papel de la tecnología y el conocimiento, los factores de producción se centran en **el tema de capital humano** capaz de insertarse en estrategias flexibles para atender los *mercados hiper-segmentados*, como los califica Pérez.

Poco espacio deja esa reflexión para las rigideces derivadas de esquemas de planificación o de la impermeabilidad asociada con la escogencia de empresas específicas para destinar a ellas los esfuerzos de apoyo y fomento.

Ese enfoque ya superado pierde aún más sentido cuando se entiende que la actividad productiva se encadena, no a partir de niveles, sino que **proveedores y clientes son socios en redes de alto valor.**

Muchos países en desarrollo están dando respuesta a esos retos. Podría citarse la escogencia de desarrollo que hizo en algún momento Costa Rica alrededor de un cluster de desarrollo tecnológico y de TICs. También la apuesta de Brasil alrededor de industrias en materiales no tradicionales. En cada caso se reconocen tanto las demandas de mercados globales en continuo cambio, como las realidades que plantea la revolución informática, la Internet, y la oportunidad de acceso al conocimiento mundial.

Pero también el diseño del modelo de desarrollo debe dar espacio suficiente para que surjan y operen redes locales y globales, así como reconocer la plataforma de conectividad como una condición necesaria para cualquier esfuerzo de desarrollo.

Estos temas han transformado profundamente los flujos de información, de bienes, de conocimientos, y los movimientos financieros. Tanto en sus facetas de intercambio físico como al universo de temas que se manejan a través de servicios en línea.

Estos cambios estarían revalorizando las ventajas que tiene América Latina en cuanto a recursos y ubicación, ya que su base de exportación tiene un alto componente de materias primas y energía. El reto es aprovechar la ventana de oportunidades que plantea esa readecuación de los patrones de producción y consumo a nivel global, para lo que es necesario entender e insertarse en este nuevo paradigma transformador.

Al abordar nuestro presente y futuro industrial productivo, los venezolanos debemos hacerlo desde **el reconocimiento de que todos nuestros esfuerzos y el propio mercado interno se**

encuentran inmersos en una economía global, sin otra opción exitosa que no sea aprender rápido de esa dinámica y querer y poder participar en ella.

Visión Venezuela Industrial 2025 procura dibujar una ruta conveniente para que efectivamente nos encontremos de manera consensuada y productiva en ese inevitable futuro que ya es presente.

3.2. Situación actual de la sociedad venezolana

Los rasgos más peligrosos del carácter rentista de la economía venezolana se han acentuado en los últimos años. La comparación de cifras económicas, políticas y sociales compiladas para Venezuela con las publicadas para otros países de la región ilustra **los efectos del rentismo sobre nuestro país**.

De singular importancia son los que pesan en contra de las actividades industriales en desarrollo y por desarrollarse:

1. El PIB per cápita en US\$ corrientes de una muestra de países latinoamericanos con respecto al calculado para Estados Unidos no revela diferencias notables. Sin embargo, entre dichos países sí las hay. Venezuela tiene un PIB per cápita inferior al chileno pero, en promedio, superior al del resto de los países de la muestra.
2. El Fondo Monetario Internacional (FMI) estima para 2014 y 2015 el PIB per cápita venezolano aun por encima de la correspondiente a Argentina, Colombia, Ecuador y Perú. Sin embargo, nuestra economía es de las más inestables de la región. Es la única para la cual el FMI predice nuevas contracciones para 2014 y 2015, luego de una caída del PIB real durante 2009 y 2010
3. El comportamiento del PIB queda parcialmente explicado observando su composición. A pesar de ser manufactura y petróleo las actividades primera y tercera que más valor agregan al PIB, las actividades no transables pasaron de aportar 53% del PIB en 1997 a 66% en 2013. Un sesgo que reduce la posibilidad de generar divisas o, al menos, de aliviar la dependencia de las provenientes de petróleo. Todo ello aumenta, definitivamente, la fragilidad del crecimiento.
4. Este es un rasgo que se ha incrementado durante los últimos años: las divisas petroleras significan más del 95% de las obtenidas por vía de exportaciones.
5. Un ingreso petrolero creciente fue una condición para mantener en alza al consumo y la producción entre 2003 y 2012. Su reducción durante la crisis financiera de 2008 y su estabilización en 2013 pusieron en evidencia la debilidad del crecimiento del PIB venezolano, dependiente de las importaciones de bienes de consumo final, consumo intermedio y maquinarias y equipos.
6. El impulso fiscal dado al crecimiento es fundamental en Venezuela, donde el gobierno recibe ingresos provenientes del petróleo. La proporción del gasto público con respecto al

PIB venezolano supera la aportada por el gobierno general. En Venezuela importantes aportes parafiscales son hechos por medio del Fonden, el Fondo Chino y PDVSA.

7. El Fondo Monetario Internacional estimó una caída del PIB real venezolano de 0,5% en 2014, y de 1% en 2015. También estimó tasas de inflación de 50,7% y 38% para ambos años. Aunque estas cifras no están actualizadas, teniendo en cuenta que la inflación reportada por el Fondo fue 40,7% y la reconocida por el BCV fue de 56,2%, su comparación con las cifras de otros países de la región es de interés.
8. Venezuela es el único país de la región para el cual el FMI espera una contracción del producto y una inflación de dos dígitos para el bienio, a pesar de lo cual calculó en US\$ 11.231 el PIB per cápita venezolano para 2013, únicamente superado en América Latina por el chileno.
9. Por ser un país petrolero, rentista y sometido durante la última década a un presidencialismo exacerbado, Venezuela sufre marcados contrastes económicos, políticos y sociales. La redistribución de una creciente renta petrolera entre 2003 y 2008 no sólo fortaleció las bases de una marcada polarización política, sino que también agravó la fragilidad de la economía y la dependencia de las importaciones.
10. El establecimiento de controles de cambios y de precios desde 2003 y el comienzo de una política de expropiaciones desde 2004 y acentuada desde 2007, coincidieron con una mayor popularidad del gobierno al tiempo que se deterioraban los indicadores publicados por el Banco Mundial como parte del proyecto Worldwide Governance Indicators (WGI).
11. El extraordinario ingreso de divisas percibido durante esos años se tradujo en un rápido crecimiento del producto no transable y del consumo, pero no en nuevas capacidades industriales para producir e innovar.
12. La multiplicación de los bolívares a una tasa superior a la de las reservas internacionales debilitó el tipo de cambio al tiempo que los controles lo mantenían sobrevaluado. En este contexto, la caída de los ingresos petroleros en 2009, la crisis eléctrica de 2010 y la campaña electoral de 2012 **acabaron por desestabilizar un sistema económico que ya venía por la senda de lo insostenible.**
13. El mantenimiento de rígidos y complejos controles de precios, el incumplimiento de compromisos hechos por el gobierno con los importadores y el establecimiento de severas sanciones contra quienes el gobierno señale como supuestos especuladores sin el cumplimiento de los debidos procesos y el reconocimiento de derechos constitucionales, ha desembocado en una severa escasez de todo tipo de bienes y servicios, incluyendo los de primera necesidad.
14. En esta situación, el mismo gobierno reconoce la necesidad de incrementar precios emblemáticos, como los de la gasolina, la electricidad y el dólar, cuya naturaleza de conflictividad política y social no debe ignorarse.

15. Recordemos lo muy peligroso que podría ser abordar la vía de ajustes inmediatos que pretendan corregir súbitamente distorsiones existentes, sin tomar en consideración realidades macroeconómicas y políticas

Todos estos anteriores elementos permiten caracterizar la situación económica y social de Venezuela. Y esto no luce prometedor. Es imperativo actuar sobre los factores que con mayor claridad pueden articular procesos que aprovechen aquello con lo que hoy contamos cuenta y, a la vez, poder cambiar la tendencia de la dependencia del petróleo, la inviabilidad de los sectores productores de bienes transables y falta total de competitividad de nuestra economía en todos sus órdenes.

Volver a una ruta con mayor expectativa de desarrollo nos conduce a plantear la productividad como eje articulador.

4. Desarrollo industrial a partir de la productividad

El proceso de industrialización no es una yuxtaposición de instrumentos de promoción industrial. Por el contrario, y como ya señalamos, se compone de una senda que va desde el diseño de un marco institucional que pone condiciones a las acciones de privados y del Estado, y sigue adelante señalando la necesidad de una relación cooperativa entre ambas esferas para articular el desarrollo.

La selección de criterios para acometer este diseño comprende una condición: que contribuyan a mejorar **la productividad**.

Productividad es la categoría pivote del diseño de esta propuesta. Insistimos e insistiremos permanente a lo largo de la construcción definitiva de **Visión Venezuela Industrial 2025** en los próximos meses: **la productividad es un indicador sintético o coeficiente de producción de lo que ocurre en los mercados de bienes y servicios, de la escogencia y uso de la tecnología, del paradigma organizativo, de la calidad de gestión y calidad de la gerencia, y de un sinnúmero de decisiones que se presentan desde el instante que se gesta una decisión de inversiones y continúa a lo largo de la operación de una empresa.**

Para hablar de productividad en Venezuela, sin embargo, no se puede pensar en el largo plazo haciendo abstracción del petróleo como centro de su capacidad para generar ingresos (más no riqueza) y del irrenunciable sesgo estructural que produce la exportación petrolera en la definición del tipo de cambio promedio para la economía.

Si Venezuela no aprende a dejar los dólares del petróleo fuera del esquema de redistribución y cambia su punto de interés hacia la productividad y la competitividad, no podrá minimizar las distorsiones de base monetaria que están presentes en la economía y que se reflejan en la tasa de cambio.

Al respecto, en la última década hemos aprendido lecciones importantes. Veamos:

Previamente un país mono productor y mono exportador como Venezuela se encontraba expuesto a shocks externos producto de la volatilidad del mercado petrolero mundial. Ahora la situación es diferente, pues los precios del petróleo han alcanzado niveles más estructurales, debido a:

1. Los cambios en los patrones de producción de diversas fuentes de energía
2. La conformación de la oferta de petróleo mundial, y
3. La creciente autosuficiencia de la economía estadounidense en materia energética

No así, la capacidad de inserción en mercados cuyos referentes tecnológicos han evolucionado y que se alejan de la disponibilidad de reservas como determinante de la competitividad y sostenibilidad de largo plazo.

Pensar en industrialización en la Venezuela de 2025 no escapa de retos que lucen casi imposibles:

1. El primero, hemos experimentado un profundo proceso de desindustrialización que preocupar a la totalidad de la sociedad independientemente de posturas ideológicas. Lo que hoy tenemos de parque industrial en el país se logró a un inmenso costo para la sociedad en forma de protecciones, subsidios, ayudas, desarrollo de infraestructura, inversión en educación y en esfuerzos gerenciales para concretar la capacidad de producción industrial que tuvimos.
2. Segundo, nuestra industria manufacturera refleja una caída sostenida en la productividad, y un exceso de oferta de bienes industriales internacionales ocasionada por el descenso en la demanda de los países ricos y de la superproducción de los países asiáticos.
3. Tercero, cargamos con una distorsión cambiaria que, a los efectos del acceso a divisas para la industria, implica una sobrevaloración de 60% en el peor de los casos, así como elevados costos laborales y rigideces en el mercado de trabajo.

Para finales de los 80 la actividad manufacturera aportaba cerca de 20% del PIB. En la actualidad, esa contribución es del 13,71% dentro de una tendencia decreciente. El proceso de desindustrialización que experimentamos es analizado por Arreaza y Pedauga (2006) y Vera (2009).

Este retroceso tiene consecuencias indeseables en términos de la productividad promedio de la economía, la calidad del empleo, una disminución en el dinamismo económico debido a un menor encadenamiento entre sectores, y la reducción de externalidades locales (normalmente asociadas a las actividades de investigación y desarrollo).

4.1. Condiciones mínimas para la senda de productividad

¿Por qué la productividad en la economía venezolana crece poco?

¿Cómo acelerar el crecimiento de la productividad de forma sostenida en función de mejorar el desempeño de toda la economía (PIB)?

Dos preguntas que debemos darle sólida respuesta.

A pesar de las discrepancias de los distintos modelos, existe relativo consenso en que la productividad total de factores (PTF) es un elemento clave para explicar, por una parte, el crecimiento de un país y, por la otra, las enormes diferencias de ingreso per cápita entre economías desarrolladas y menos desarrolladas (Fuentes, 2012).

Sin embargo, ese enfoque puede dejar por fuera temas cruciales para el caso venezolano, como son los temas de la distorsión cambiaria, las externalidades asociadas con el desarrollo tecnológico, la penetración de las economías de redes, la no aplicación de los derechos de propiedad, y el elevado riesgo institucional.

Es necesario analizar cómo ha sido el desempeño de la economía venezolana en términos de productividad de sus factores: capital humano (que excede en mucho la concepción del trabajo) capital, gerencia, capacidad innovadora, esquemas de emprendimiento y mecanismos de divulgación de los esfuerzos de inversión.

Comencemos con el tema de la productividad en el trabajo y su rasgo estructural. Aquí la tesis de fondo es detectar cuáles son los sectores con mayor productividad, para luego **comprender si ha ocurrido alguna migración de mano de obra desde los sectores de menor productividad hacia aquellos con mayor productividad (Ver Gráfico 2).**

Un cambio estructural de esa naturaleza está detrás de cualquier planteamiento sobre industrialización.

Los cambios en la productividad del trabajo se pueden analizar en función de los efectos de crecimiento (aumento del valor agregado por número de ocupados en cada sector) y composición (aumento por el cambio del peso relativo de los sectores dentro de la productividad promedio). **La economía crece cuando la población se desplaza de trabajar desde sectores menos productivos a actividades de mayor productividad**, aunque no se hayan producido aumentos en la productividad de cada sector individual.

Esa clase de crecimiento se deriva de un cambio estructural positivo.

El efecto de esta migración en la productividad para América Latina fue analizado por Mc Millan y Rodrik (2011). Cuando en un país se reduce el número de empleos en el sector industrial y ese flotante pasa a sectores de menor productividad, como es el caso de la economía informal, la productividad promedio de la economía se ve negativamente afectada como un todo.

Lo anteriormente afirmado nos conduce a una propuesta firme: el diseño del proceso de industrialización pasa por plantear una mezcla de instrumentos de política que modifique profundamente la asignación de los factores de producción hacia sus usos más productivos.

Una de las razones por las cuales el sector industrial representa una opción de ganancia en el largo plazo, es porque además de su real o potencial productividad, también muestra **su calidad como spillover** hacia la productividad de otros factores, como la innovación, servicios de apoyo, tecnologías, infraestructura, apoyos logísticos, entre otros.

4.2. Criterios para incorporar políticas públicas

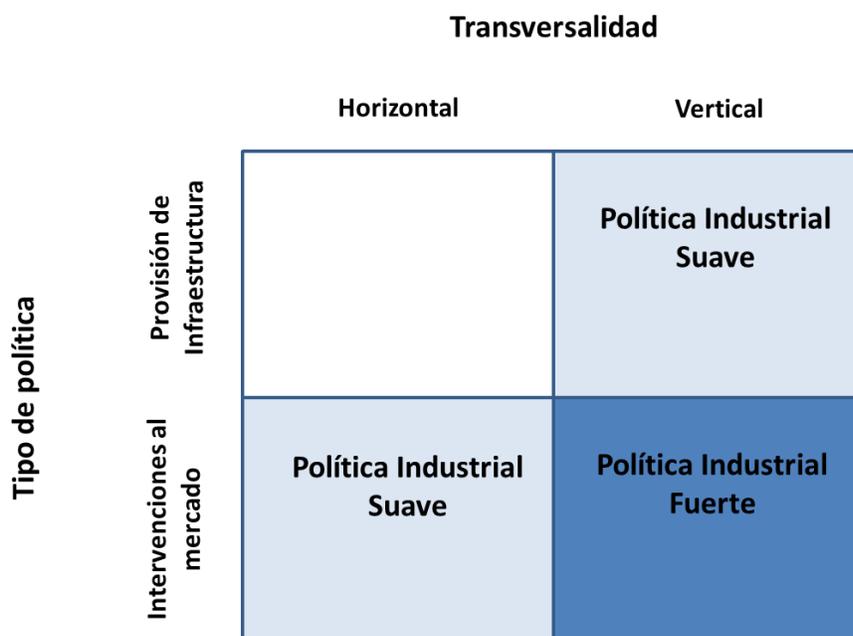
El abordaje de la política industrial propiamente dicha se construye a partir de un esquema conceptual desarrollado por Evans (2011) y adaptado por Schymura y Canêdo (2013)¹.

¹ La definición de política industrial que se ha adoptado para este trabajo responde a la escogencia de la productividad como eje conductor para el diseño del proceso de industrialización. Existen otros enfoques

Estos autores clasifican las políticas públicas que pueden utilizarse para resolver los problemas del sector industrial en un diagrama que plantea dos ejes. El primero establece una distinción en función de la transversalidad de las políticas de manera que separa las **políticas transversales** (las que afectan a toda o a gran parte de la economía), de las **políticas verticales** (las que se enfocan en cadenas productivas y sectores específicos).

El segundo eje refiere al tipo de políticas, de manera que separa las **políticas relativas a la provisión de bienes públicos** respecto a las **políticas vinculadas a intervenciones en el mercado**.

Figura 1: Clasificación de las políticas públicas



El primer cuadrante contiene políticas públicas que implican provisión de infraestructura de forma horizontal, no son políticas industriales propiamente dichas. Ejemplos: esfuerzos dirigidos a generar un adecuado clima de negocios, reducción de trámites para arrancar una empresa, mejoramiento de la educación y esfuerzos para asegurar el respeto a los derechos de propiedad, Stein y Manzano (2009).

El segundo cuadrante se refiere a políticas horizontales con intervenciones en el mercado, que pretenden incentivar ciertas actividades. Ejemplos: subsidios para Investigación y Desarrollo, entrenamiento de mano de obra, subsidios para la adquisición de maquinaria y exoneraciones impositivas adoptadas dentro de un esquema de promoción de inversiones. También políticas más comprehensivas, horizontales, que combinan intervenciones de mercado con la provisión

que privilegian los temas de competitividad o el tratamiento hacia sectores específicos (Mohan, 1998), que coinciden en cuanto a la importancia del tema institucional.

de bienes públicos, como son las zonas francas o zonas especiales, en las cuales se asegura la reducción de trámites para instalaciones (intervención en el mercado) y a la vez que se provén de infraestructura y servicios.

El tercer cuadrante recoge políticas industriales suaves, que combinan la provisión de bienes públicos con acciones verticales. Aquí dichas políticas proveen bienes públicos que normalmente tienden a beneficiar sectores específicos. Esto obliga a aplicar criterios para prever cuáles serán los sectores favorecidos. He allí un debate adicional, pues el criterio para seleccionar tiene que ver con la idea y concepción últimas del proceso industrial que se quiere alcanzar. Ejemplos, si el objetivo es promover las exportaciones, se privilegian sectores de elevada sofisticación. Si se atienden industrias “cercanas”, se favorecerán economías de ámbito, la coordinación de información y sincronización de inversiones. Estos dos últimos, factores claves para que un proceso de industrialización alcance su máximo potencial (Hausmann y Rodrik, 2008).

En este tercer cuadrante surgen dos pasos críticos. El primero identifica al Estado seleccionando sectores y necesidades específicas, de forma que pueda evitarse el surgimiento de comportamientos “*buscadores de renta*”. El segundo involucra la instrumentación de estos mecanismos y la provisión de bienes públicos o infraestructura, pues en ningún caso se trata de un esfuerzo aislado, sino de la necesaria coordinación y secuencia entre organismos y cumplimiento de objetivos en diferentes ámbitos. Este planteamiento se conecta con la capacidad de los sectores productivos de conocerse y organizarse, y con la necesaria calidad de la burocracia pública y los interlocutores privados a cargo del diseño y ejecución de cada set de políticas públicas, asuntos expuestos anteriormente.

El cuarto cuadrante refiere a la política industrial fuerte, en la cual convergen tanto la política vertical con la intervención en el mercado. Ejemplos, la adopción de esquemas de protección comercial a sectores específicos, exoneraciones impositivas a un sector específico (agricultura, turismo) y el establecimiento de requisitos de contenido local.

A los efectos del seleccionar instrumentos de políticas, en **Visión Venezuela Industrial 2025** creemos firmemente que las políticas verticales y horizontales no se sustituyen entre sí. A manera de ejemplo, si una actividad carece de mano de obra calificada, poco sentido tiene una medida de protección comercial pues no se atendería el problema de fondo.

En esencia, este esquema conceptual para la clasificación permite plantear como aproximación general, que frente a nuestros problemas de competitividad y las deficiencias en cuanto al marco institucional, conviene la aplicación de políticas horizontales.

Como se ha mencionado, en el caso venezolano es necesario diseñar una combinación de políticas públicas para desarrollar nuevos sectores, con otras dirigidas a detener y revertir el proceso de desindustrialización, o para mantener avances logrado en materia industrial.

Conceptualmente, deben priorizarse aquellas políticas públicas que levanten impedimentos al aumento de la productividad, en lugar de diseñar acciones para compensar déficits de competitividad.

Hausmann y Rodrik (2007) plantean una clasificación de políticas públicas de manera diferente. Definen tipos de políticas orientadas bien a preservar lo alcanzado en materia industrial o para metas modestas en cuanto a diversificación y expansión del tejido industrial ya existente.

Entre las políticas útiles para detener el proceso de desindustrialización se encuentran la promoción y apoyo a la formación de capital humano, las inversiones en infraestructura, la mejora en el entorno para hacer negocios, la reducción del esquema tributario y mejoras en la incertidumbre regulatoria.

Recordemos, la desindustrialización implica importantes efectos distributivos entre empresas poco eficientes, entre los consumidores y por o por el elevado costo social que genera la existencia de un mercado que tiende al oligopolio y a la ineficiencia. (Carrasco y Finho de Mello, 2013).

En todos los casos, la aplicación de la combinación de políticas puede conducir a la desaparición de algunos segmentos, o de algunas partes del tejido industrial. Esto es mucho más probable en una circunstancia en la cual el Estado no cuenta con cuadros burocráticos y profesionales necesarios para diseñar, ejecutar y monitorear una política industrial ambiciosa.

En **Visión Venezuela Industrial 2025** hemos escogido una mezcla de políticas industriales suaves como paso ulterior al diseño institucional ya descrito como puerta de entrada. Descartamos incorporar políticas industriales fuertes, pues la generación de condiciones para que evolucionen industrialización y reindustrialización bajo el paradigma de superar el rentismo y rescatar el concepto de empresa, desaconseja ese tipo de formulaciones.

4.3. Políticas Públicas Transversales para la Industrialización

4.3.1. Infraestructura y servicios

La provisión de infraestructura es una categoría amplia. Involucra el diseño, proyecto, ejecución, gestión de obra, administración y mecanismos de contratación en materia de vialidad, puertos, aeropuertos, electricidad, agua y saneamiento, centros de acopio logístico, telecomunicaciones, espectro radioeléctrico, entre otros.

Es un área que si bien trata de políticas públicas horizontales también tiene vinculación con la regulación o intervención en ciertos mercados. El caso más evidente es la figura de contrataciones para la participación de privados en la provisión de infraestructuras. Desde el momento que se suscriben acuerdos de largo plazo con cláusulas de exclusividad, se está incidiendo dentro de un mercado que responderá a pautas previstas de manera anticipada.

En relación con la infraestructura necesaria para impulsar la actividad industrial, **Visión Venezuela Industrial 2025** recomienda:

1. Impulsar la modernización y expansión de los diferentes sectores de infraestructura. Se requiere de la expansión en la capacidad de oferta y la calidad de los servicios prestados en los sectores de telecomunicaciones, energía, aviación civil, agua y saneamiento, y tratamiento de desechos sólidos.
2. Revisar y modernizar los marcos regulatorios sectoriales que armonizan el alcance y los principios de competencia, acceso, rendición de cuentas y promoción de inversiones privadas presentes en cada sector.
3. Inventariar necesidades y proyectos en curso en materia de vialidad y transporte, y calibrar ese examen a la luz de la revisión de los marcos institucionales y los esquemas

de contratación de privados vía concesiones y cualesquiera otros esquemas de contratación.

4. Incidir en la profunda inherencia del Estado en la propiedad, operación y gestión de las diferentes infraestructuras presentes en el país.
5. Retomar la posibilidad de hacer sustentable el manejo de la infraestructura con la vigencia de tarifas con criterios de equidad.
6. Adoptar esquemas de descentralización que permitan mejorar la operatividad y la transferencia de competencias a actores privados. Tal es el caso de la actividad portuaria, la vialidad y la red ferroviaria.
7. Inventariar necesidades y proyectos en curso en materia de vialidad y transporte, y calibrar ese examen a la luz de la revisión de los marcos institucionales y los esquemas de contratación de privados vía concesiones y cualesquiera otros esquemas contractuales.
8. Adoptar criterios de convergencia entre los diferentes actores institucionales que tienen inherencia en el transporte de carga urbano, pensando en la posibilidad de vías concesionadas.
9. Vinculado directamente con la actividad industrial, es pertinente recoger experiencias de creación de zonas fiscales especiales para las industrias, ubicadas en localidades que cuentan con parques industriales y que tengan un importante potencial de crecimiento. Así se generan incentivos de localización, encadenamientos, economías en la provisión de servicios, escalas de producción y estímulos a la diversidad y calidad de la producción industrial. Este esquema será exitoso en tanto promueva la apertura a la competencia y a nuevos mercados, y no incorpore sesgos o medidas que al final no agreguen potencial de exportación ni incrementos en la productividad (Ver Tavares, 2014).
10. Estas zonas fiscales también pueden estar orientadas a la exportación, como instrumentos de desarrollo regional que atraen capitales y tecnología, generando empleo calificado y fortaleciendo el proceso de exportación de bienes y de servicios. Estas políticas cuentan con incentivos tributarios, aduaneros, cambiarios, crediticios y un régimen laboral especial.
11. Modernizar y automatizar las aduanas del país, considerando escenarios para la adopción de mecanismos suficientes para promover la participación privada en materia portuaria, en sus facetas de construcción, estructura conexas, concesiones.
12. La tarificación portuaria, especialmente los temas relacionados con ingresos, tiempos de permanencia, transporte intermodal y tarifas de las empresas portuarias, es un reto para el país, pues permite incrementar la competitividad dentro de un marco regulatorio y de respeto a las normas de protección del medio ambiente. Al respecto, es pertinente diseñar políticas públicas y de inversiones efectivas tendentes a

incorporar tecnologías que permitan reducir los tiempos de permanencia de las naves y las tarifas, y mejorar la calidad del servicio en las iniciativas de transporte Intermodal.

13. El organismo a cargo de administrar los sistemas de calidad y metrología, SENCAMER, requiere de mayor alcance y efectividad, de acuerdo con las exigencias del sector productivo y las metas de calidad del Sector Público.
14. Crear un sistema privado de carga que atienda la necesidad de actualización de la actual flota de transporte, articulando y mejorando los términos de precio y calidad prevalecientes en la actividad. Aquí se ubican los innovadores aspectos relacionados con la construcción de puertos secos, centros de consolidación de cargas y la introducción de sistemas de integración de cargas a través de mecanismos de procura electrónica. Tres claros ejemplos de políticas a este respecto.

Una anotación que llama la atención es la consideración de los proyectos que se llevan en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), que desde el año 2000 y con la participación de 12 países, es una instancia creada a nivel regional en América del Sur para atender los esfuerzos regionales para la integración física suramericana. Este esquema es financiado y apoyado técnicamente por la CAF, junto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata).

El ordenamiento espacial del territorio que procura esta Iniciativa es en base a *Ejes de Integración y Desarrollo* (EID) que concentran poblaciones, producción y flujos de comercio (actuales y potenciales) en la región, las cuales han de converger gradualmente hacia un estándar común de calidad de servicios, brindar oportunidades de negocios intra-regionales y globales y generar flujos de inversión y comercio importantes.

Este tema puede ser importante a la hora de debatir esquemas de integración o proyectos de industrialización que involucren a más de un país de la región, en reconocimiento de las complementariedades entre sus economías y la posibilidad de aprovechar recursos compartidos. A manera de ejemplo, la propuesta y funcionamiento del esquema de integración política conocido como Unión de Naciones Suramericana, UNASUR.

4.3.2. Educación y mercado de trabajo

El sistema educativo venezolano dista de ser óptimo. La centralización del sistema limita no sólo las posibilidades del sector privado para ofrecer educación de calidad, sino también el alcance de las regiones para introducir especificidades interesantes por medio de la descentralización.

Los esfuerzos del sector público están supeditados a dar respaldo a las consignas políticas del gobierno, lo que limita la pertinencia de los valores que promueve. Del mismo modo, la formación científica y técnica no es suficiente para facilitar la integración de Venezuela a la llamada Sociedad del Conocimiento, tomando cuenta el bajo nivel de salarios y las escasas oportunidades de formación de los educadores venezolanos.

Parte de las causas de problemas de la educación venezolana se encuentran en sus fuentes de financiamiento y en el destino de sus gastos, sobre todo en un contexto persistentemente inflacionario. El cobro de mensualidades de los colegios y universidades privados se restringen, generando estrecheces en su funcionamiento y capacidades para contratar y mantener personal calificado.

En las organizaciones públicas (incluyendo las misiones educativas) ocurre lo mismo. Sus presupuestos se diluyen en presencia de la inflación y pobre calidad de gestión.

El tema de la educación puede entenderse en función a *“desarrollar el potencial creativo de cada ser humano para el pleno ejercicio de su personalidad en una sociedad democrática”* (artículo 102 de la Constitución de 1999). Ese planteamiento involucra diferentes facetas: la valorativa, la de socialización y la formación ciudadana, y la de formación de un ciudadano productivo.

En este punto, se toma como punto de partida la planteado por Ugalde (2012) en cuanto a que *“para formar al ciudadano productivo se debe promover: la adquisición de conocimientos científicos y técnicos y de habilidades instrumentales; la familiaridad con las tecnologías de la información y comunicación; los conocimientos sobre el funcionamiento de empresas y cooperativas; la práctica en la preparación y gestión de proyectos; el desarrollo de una convicción sobre la imposibilidad de lograr los fines que se desean si no se aplican con disciplina los medios necesarios para lograrlos.”*

Uno de los énfasis de este documento es la educación necesaria para sustentar la industrialización de Venezuela, pues es otro el espacio para la reflexión sobre la educación que humaniza, aunque se reconoce que sin esta última perspectiva, no tiene sentido propuesta alguna. Sólo desde una visión integradora y que considere al ciudadano en relación con los otros, es posible el esquema social y democrático dentro del cual pasa a tener vigencia la existencia del marco institucional sobre el cual edificar cualquier dinámica de modernización y progreso, especialmente el industrial.

De manera que dentro del esquema que se propone en **Visión Venezuela Industrial 2025 la educación para la producción y el trabajo es pertinente e indispensable:**

1. Educación para el trabajo requiere de un sistema educativo flexible que se adapte a las realidades del mercado laboral y permita alcanzar el objetivo de contar con trabajadores capacitados para enfrentar los retos de los continuos cambios tecnológicos que impone la realidad actual y coadyuvar a transformar a Venezuela en un país competitivo.
2. Es conveniente fortalecer y organizar un **Sistema Nacional de Certificación y Formación Profesional** basado en competencias con la finalidad de integrar las diversas acciones de formación profesional que realizan los organismos gubernamentales y no gubernamentales y así garantizar la incorporación de un mayor número de venezolanos

al mercado laboral y contar a la vez con un capital humano adecuado para enfrentar los retos de la competitividad.

3. Entender las propuestas de competencias laborales al conjunto de conocimientos, habilidades, destrezas, actitudes y valores verificables, que se aplican en el desempeño de una función ocupacional, integrada en la estrategia de desarrollo de un determinado sector de la economía, dando formal reconocimiento social a esas capacidades.
4. El Sistema Nacional de Certificación y Formación Profesional basado en competencias, deben existir instancias encargadas de:
 - 4.1. Establecer las normas nacionales por área ocupacional o rama de actividad económica que sirvan como una unidad de comparación para evaluar lo que un trabajador es capaz de hacer en referencia con lo que la empresa necesita que haga.
 - 4.2. Evaluar y certificar los conocimientos, habilidades y destrezas de las personas sin importar como los adquirieron, así como la promoción de organismos certificadores.
 - 4.3. Reorientar la oferta educativa hacia el enfoque de competencia laboral, que entre otras cosas implica propiciar la elaboración de diseños curriculares basados en identificación de calificaciones y perfiles profesionales.
 - 4.4. Desarrollar el mercado de la capacitación y certificación a través de incentivos.
 - 4.5. Diseñar y operar sistemas de información para el seguimiento y evaluación del sistema de competencias como un todo.

Con el funcionamiento de un Sistema Nacional de Certificación y Formación Profesional, las personas que decidan formarse para el trabajo, podrán, a partir del tercer ciclo de la escuela básica, **movilizarse libremente dentro de tres subsistemas integrados**: la educación formal, el empleo o autoempleo y la capacitación o educación no formal.

La movilidad entre los distintos subsistemas no implica el desvincularse de la carrera técnica ni la exigencia de equivalencias con el sistema formal tradicional.

La rectoría del Sistema Nacional de Certificación y Formación Profesional basado en competencias, debería estar a cargo de un ente en el cual estén representados los ministerios encargados del trabajo, salud y de las políticas relativas al comercio, la industria, el turismo, la agricultura y otros sectores productivos. Así mismo, deberían estar representados los gremios empresariales y de trabajadores.

4.3.3. Lo laboral y flexibilización del mercado de trabajo

El tema laboral es una de las materias más transversales por definición. Requiere atención tanto desde el punto de vista del marco institucional y normativo, como por sus puntuales aspectos

relacionados con la cultura del trabajo, el reforzamiento de las habilidades gerenciales y la vinculación entre los esquemas de formación de capital humano.

Dentro de los esquemas de **promoción del trabajo decente** que aúpa la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de la convicción de promover las mejores condiciones de seguridad y salud para nuestra fuerza trabajadora, en **Visión Venezuela Industrial 2025** forzamos a buscar el necesario balance, por una parte, entre el compromiso y la responsabilidad laboral y la vida personal y familiar de todo ciudadano; y por el otro, entre la formación integral de cada persona como parte del acervo de capital humano de una industria y como integrante de la sociedad como un todo.

Con base a lo anterior, la definición de productividad que a este respecto apunta esta propuesta de reindustrialización e industrialización implica:

1. La adopción de **las mejores prácticas**, con retos que exceden las visiones restrictivas dentro del actual marco legal.
2. El reconocimiento previo y operación del mecanismo de diálogo social efectivo (tripartito).
3. La existencia de reglas de juego claras que soporten los procesos de expansión, formación de capital humano e innovación, sin crear cargas innecesarias o costos no razonables desvinculados con la actividad productiva.
4. La necesidad de que opere equilibrio entre las partes, generando fluidez y fortalecimiento entre los interlocutores, como es el caso de las organizaciones sindicales estructuras y con esquemas propios de formación y actualización.
5. La vigencia de un mercado laboral con la flexibilidad suficiente para acompasarse con la demanda de los cambios tecnológicos, la multiplicación y accesibilidad del conocimiento, la conectividad y la adaptación de sistemas y espacios abiertos a la creatividad y al aprendizaje. Flexibilización no solo implica, entonces, lapsos para la contratación temporal o la extensión de los períodos de prueba.
6. La seguridad jurídica para todas las partes involucradas, de manera que los mecanismos temporales, de desincorporación, de utilización de *outsourcing* y contratación flexible, puedan aplicarse contando con criterios predecibles, neutrales y transparentes para todas las partes involucradas.
7. La tercerización prevista en función de parámetros que mantengan la integridad de los derechos de los trabajadores, pero permitiendo no recargar el tamaño y estructura de las empresas. Una condición fundamental para cálculos de escala óptima, estándares de sustentabilidad económica.
8. El potenciar y estandarizar la política pública de Seguridad y Salud en el Trabajo, sin crear distorsiones ni practicas discrecionales.

4.3.4. La inserción de empresas en el proceso industrializador

El propósito de industrializar o el de reindustrializar a Venezuela de seguro agenda la necesidad de reconversión para algunas estructuras productivas.

Así lo sugiere el contexto global, los cambios tecnológicos, las disponibilidades de capital humano y de infraestructura así como la existencia de un marco institucional en proceso de adecuación.

El tratamiento de la reconversión industrial trasciende cualquier planteamiento de cadenas productivas, pero reconoce vinculaciones con el tema de financiamiento por lo que revela una faceta horizontal. También, desde el punto de vista de políticas públicas algunas pueden tener un contenido selectivo.

Esas transformaciones o reconversiones, fundamentalmente, implican reformular estructuras productivas en términos de flexibilidad, eficiencia, calidad y responsabilidad. Refiere principalmente a la vinculación entre el factor humano y la aplicación de tecnologías, generando cambios profundos.

En consecuencia, nuestra ruta hacia la industrialización de Venezuela también implica que:

1. El diseño de la agenda de reconversión debe mostrar un carácter neutral, con explícitas definiciones en líneas para la concesión de apoyos.
2. El otorgamiento de estímulos en el marco de la política de reconversión debe estar dirigido a empresas que inviertan recursos en innovación tecnológica, formación de capital humano o reconversión técnica, al margen del tamaño, sector o ubicación geográfica de la empresa.
3. Las políticas de reconversión industrial reconoce la relevancia que puede tener el desarrollo de vinculaciones entre grandes empresas y las PYMI.
4. Una política de reconversión industrial favorece la consolidación de un mercado de capitales permitiendo la profundización de la industrialización.
5. Se requiere la conformación de una estructura institucional para la constitución de Entidades de Capital Riesgo que estudien, planifiquen y realicen inversiones en empresas objeto de reconversión.
6. La existencia de Sociedades de Capital de Riesgo capaces de la posibilitar la conformación de actividad empresarial de largo plazo. Estas sociedades puede percibirse el riesgo de manera diferente en la medida que existe una cobertura dada por el estudio y la valoración de rentabilidad, además de resolver costos de transacción importantes que hacen viables y oportunas las decisiones de inversión.
7. La estrategia de reconversión industrial requiere de la armonización de las funciones de la banca especializada y la banca comercial. La cantidad de recursos crediticios destinados al sector real de la economía también es afectada por el régimen de provisiones de cartera aplicadas al sector financiero, así como el tratamiento relacionado con empresas reestructuradas.

Esto resuelve de manera parcial el problema y queda pendiente diseñar medidas que permitan fortalecer la situación patrimonial de las empresas productivas, las cuales han tenido que recurrir a financiamiento costoso en virtud de la carencia de estabilidad macroeconómica y de la ausencia de competencia por la colocación de los instrumentos crediticios.

8. Un instrumento de política pública importante para alcanzar objetivos de reconversión es el fortalecimiento y coordinación de la banca de segundo piso a través de su apalancamiento patrimonial y la introducción de mejoras en su eficiencia administrativa.

Por medio de estas instituciones puede resolverse la restricción de acceso a los mercados de crédito y de capitales para una proporción importante de empresas.

9. Políticas de reconversión demandan darle carácter integral a la vinculación entre el sector productivo y el sector académico (universidades y centros de investigación), de manera que se facilite la incorporación de avances tecnológicos, la actualización de conocimientos de procesos, productos y conocimiento de los mercados, necesarios para impulsar capacidades productivas y exportadoras.
10. Finalmente, los procesos de reconversión demandan de manera favorable el fortalecimiento de las asociaciones gremiales que tienen relación con el impulso al desarrollo productivo, la innovación tecnológica, la preservación ambiental y la consolidación de estrategias exportadora.

4.3.5. Concesiones y cooperación Sector Público - Sector Privado

Una de las iniciativas sobre las cuales ya se tiene una experiencia exitosa en Venezuela es el tema de las privatizaciones.

Sin embargo, más allá de la transferencia en la propiedad de empresas en manos del Estado, el concepto de privatizaciones es más amplio y puede abarcar desde la transferencia del control de una empresa, hasta la cesión por parte del Estado de la responsabilidad de hacer determinadas actividades.

La propuesta común es conseguir que el Estado deje de ser protagonista o actor directo en alguna actividad para dar paso a entidades privadas, ya sea bajo la forma de creación de nuevas sociedades, el traspaso de activos, derechos de uso o explotación, o mediante la contratación de servicios previamente realizados desde sector público.

En las políticas privatizadoras normalmente convergen razones de diferente naturaleza: la búsqueda de una mayor eficiencia que se desprende de la salida del Estado como proveedor en materias en las que no tiene ventajas competitivas. También razones fiscales, unas de corto plazo asociadas con el ingreso proveniente tanto de la venta de activos como de las diferentes formas de participación privada en materias reservadas previamente a la intervención estatal.

Otras de largo plazo, que originan mejoramiento del flujo de caja del fisco, ya que, por lo general, las empresas objeto del proceso privatizador registran gestiones deficitarias.

Entre las tendencias actuales en materia de participación privada en el desarrollo de infraestructura, asoman tres premisas importantes:

1. Es indispensable contar con un marco transparente para la realización de negociaciones directas con el sector privado.
2. Las modalidades recomendadas para la participación del sector privado y la distribución de riesgos pueden diferir en función de las características específicas de cada tipo de infraestructura.
3. En los casos en que se requiera que el Estado apoye con recursos financieros el desarrollo de servicios de infraestructura deben adoptarse esquemas innovadores que permitan minimizar el aporte público y maximizar el aporte de los capitales privados.

Los diseño en favor de la participación del sector privado en actividades económicas inicialmente reservadas al Estado debe asegurar beneficios a los consumidores o usuarios de los servicios de infraestructura, atender la reducción de la deuda nacional, promover los mercados domésticos de capitales, eliminar los subsidios de capital y de operación, invertir en nueva infraestructura o la rehabilitación de la existente, mejorar la calidad de los servicio y la diversificación o reducción de sus precios.

Dentro de Visión Venezuela Industrial 2025 hay varias áreas respecto a las cuales se recomienda explorar fórmulas para la participación de capitales privados:

1. La primera de ellas refiere a las empresas que conforman la Corporación Venezolana de Guayana y la búsqueda de esquemas y criterios de eficiencia relacionados con la salida del Estado de esa actividad empresarial, así como superar el concepto estratégico implícito en esas empresas.

Planteamos sustituir esas ineficientes políticas por esquemas estratégicos relacionados con la promoción de las exportaciones y el aumento de la competitividad de la economía venezolana.

Hay que encontrar fórmulas para maximizar la incorporación tanto de inversiones como de gerencia y gestión privadas dentro de las actividades antes mencionadas. En ese sentido, se prevé que deben cumplirse varias etapas para determinar áreas objeto de tales procesos de negociación, analizar si el marco legal vigente para que facilite la realización de tales inversiones con criterios de celeridad, transparencia, competencia y sostenibilidad, la construcción de los proyectos dentro de estrategias de apoyo a la competitividad y expansión de mercados asociados con estas empresas.

2. La segunda de estas iniciativas se relaciona con las actividades que sirven de apoyo e infraestructura para la competitividad de las empresas básicas de Guayana. Esto

incluye temas como el servicio de mantenimiento del dragado del Canal del Orinoco desde Matanzas hasta la salida al mar.

3. Otra área que se propone estudiar es la incorporación del sector privado a la realización de ciertas actividades bajo esquemas de franquicias o licencias, como son los aspectos de control de calidad, control de gestión, avalúos, metrología, entre otras.

4.3.6. Zonas Industriales Especiales de Exportación

La creación de una Zona Industrial Especial de Exportación es entendida como una herramienta que tiene como norte atraer inversión y tecnología, promover la diversificación manufacturera exportadora, desarrollar encadenamientos industriales con el resto de la economía y generar nuevos empleos productivos.

Su núcleo comprende la adopción de un régimen legal preferencial, con la finalidad de atraer inversiones a una zona específica. Un régimen así toca las materias fiscal, aduanera y laboral, y, si es necesario, el tema cambiario.

Esta política pública se ha aplicado en muchos países. Suele suscitar polémicas porque no deja de tener un sesgo vertical importante. Sin embargo, en esta ruta de industrialización propuesta en favor de Venezuela debemos resaltar algunos de sus elementos:

1. Sus **Incentivos Laborales**, que podrían desarrollarse en función del tratamiento de los recargos por horas extras y turnos nocturnos, los descuentos en contribuciones parafiscales, o con el cálculo de las pensiones sobre las horas efectivamente trabajadas y no sobre el valor mensual devengado.
2. En materia **Fiscal y Aduanera**, podrían plantearse incentivos como exenciones al pago del impuesto sobre la renta por los ingresos derivados de ventas en mercados externos. También podría preverse que los pagos o abonos al exterior no causarían impuesto de remesas ni retención en la fuente, o exenciones del IVA por bienes y servicios introducidos a las zonas francas. Adicionalmente, los bienes introducidos a las Zonas Industriales Especiales de Exportación procedentes del país, obtienen los beneficios de los incentivos otorgados a las exportaciones. Un aspecto complementario es el tratamiento de las importaciones de bienes a ser incorporados en los procesos productivos ocurridos en las zonas especiales de exportación.
3. En cuanto a **Incentivos en Materia Crediticia**, puede permitirse a las empresas que operen en las Zonas Industriales Especiales de Exportación el acceso a los créditos regulares de entidades financieras del país, bajo las mismas condiciones establecidas para las empresas ubicadas en el resto del territorio nacional.

Dentro de estas zonas las empresas inversionistas pueden adoptar cualquier figura, desde la maquila hasta un proceso industrial completo. La maquila, no es más que un sistema de producción, en general bajo la forma de subcontratación, en el que se transforman insumos intermedios y materias primas importadas admitidos temporalmente, para luego ser comercializados en el exterior como productos finales.

Dentro de la figura de la maquila pueden existir la submaquila, las plantas gemelas y la maquila por capacidad ociosa. La primera es la posibilidad que tiene una empresa maquiladora de subcontratar a otra empresa un complemento del proceso productivo

de la actividad objeto del programa, para luego reintegrarlo a la maquila original contratada.

La figura de maquila por capacidad ociosa permite que toda persona o empresa, establecida y orientada a la producción para el mercado nacional, puede ser autorizada a participar en un programa de maquila de exportación si posee capacidad ociosa en sus instalaciones.

4. En cuanto al **Diseño Institucional**, se debe lograr la institucionalidad en la coordinación de las actuaciones del gobierno nacional, los estatales y los municipales con la finalidad de que la política de fomento sea la adecuada para atraer la inversión. En consecuencia, se deberá crear un ente autónomo encargado de la administración de las zonas, con el fin de que los trámites que tengan que efectuar los inversionistas sean más expeditos.

En ningún caso, se recomienda adoptar una instancia de intermediación.

4.3.7. Ciencia y Tecnología

La política de ciencia y tecnología es un área que tiene relevancia en diversos ámbitos de la sociedad, y es relativamente fácil construir un listado de los impactos económicos y sociales de la inversión en innovación, transferencia tecnológica y talento humano.

Esos impactos y repercusiones comprenden el aumento de la productividad y la producción, el mejoramiento de la calidad de vida, la disminución de costos, incremento en el valor agregado, desarrollo de nuevos productos, procesos y servicios, la creación de nuevas empresas, la generación de empleo de mayor calificación, descentralización y el aumento y mejoramiento de las exportaciones.

Tal serie de repercusiones habría de ser objeto de una política macro. Sin embargo, dentro de esta propuesta de industrialización se consideran solo aquellos aspectos de las políticas públicas que se adopten con criterios de largo plazo y que consideran las modalidades de incorporación de tecnología a la actividad productiva.

La utilización de **incentivos fiscales para la adquisición de tecnología** es pertinente en la medida que afecta directamente la posibilidad de financiamiento de estas actividades. Siendo un mercado con costos y esquema de riesgo particulares, sin la intervención del Estado es poco probable que se genere suficiente inversión en I&D para sustentar un curso creciente de innovación y productividad.

Al ser estos resultados altamente deseables socialmente, se justifica que el Estado se incorpore a este tipo de incentivos en función de esquemas que impliquen la mayor eficiencia posible.

En Venezuela incentivos de esta naturaleza se introdujeron dentro de Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación, en la forma de exoneraciones totales o parciales al pago del IVA, impuestos de importación y tasas por servicios aduaneros.

Si bien ese diseño de incentivos presenta claras áreas de mejora, existe una percepción positiva de su impacto respecto al esfuerzo de las empresas por dedicar recursos y gerencia a temas relacionados con la Investigación y Desarrollo, la ingeniería de procesos o la formación de capital humano.

En el perfeccionamiento del actual marco legal se considera conveniente adoptar pautas aún más innovadoras que atiendan especificidades sectoriales relacionadas con el desarrollo de cadenas productivas y relaciones cooperativas en materia tecnológica permitiendo consolidar el funcionamiento de esquemas de clusters.

A esas relaciones corresponderían incentivos fiscales asociados con exoneraciones en el impuesto sobre la renta, tratamiento de la importación individual y conjunta de tecnología, y formas de inversión extranjera directa que impliquen incorporación de innovación, adopción de tecnologías y mejoras en capital humano.

Ahora bien, las PYMIs y su relación con innovación, desarrollo y tecnología demandan un tratamiento por aparte.

1. En las PYMIs se presentan situaciones de aversión al riesgo o políticas conservadoras de los intermediarios financieros en lo que respecta a inversión en innovación, transferencia tecnológica y talento humano, lo que impide la disponibilidad de financiamiento suficiente para esas actividades. En consecuencia, hacen falta instrumentos financieros que permitan esquemas de riesgo compartido.
2. Esta política puede desarrollarse en conjunción con las propuestas de desarrollo de clusters en materia tecnológica, de manera que formas asociativas puedan gestionar la adquisición de tecnología con instrumentos que faciliten el acceso al financiamiento y a los proveedores de tecnología, reduciendo los problemas de asimetrías de información, costos de evaluación y asignación de crédito, etc.
3. Pocas PYMIs están involucradas en la investigación y adquisición de servicios de I&D. En parte, por el hecho de que no cuentan con suficientes equipos, infraestructura institucional y personal para tales labores. Sería adecuado diagnosticar e impulsar el mercado de servicios de I&D.
4. Por otra parte, en Venezuela el proceso para el registro, mantenimiento y defensa de patentes y copyright es costoso y lento, lo cual, trae como resultado que sólo las grandes empresas puedan acceder a los mismos. La falta de protección de los derechos de propiedad limita el acceso de las empresas locales a la tecnología extranjera. Debe fortalecerse un sistema adecuado de protección de los derechos de propiedad intelectual, al cual puedan acceder las PYMIs
5. Falta una política de fomento a la cooperación entre los investigadores del gobierno y la industria con la finalidad de estimular la innovación y la adopción de tecnología avanzada en la industria en general y en las PYMIs en particular.
6. El marco institucional adecuado para operar en función de estos objetivos proviene de la articulación entre los centros académicos de investigación pura y de desarrollo de tecnologías y procesos. Allí la pertinencia de adoptar convenios y mecanismos de cooperación y de difusión de información que permitan la profundización del Sistema

de Innovación Tecnológica, con la activa participación de los órganos del Estado que tienen inherencia en el tema de tecnología y en las áreas de financiamiento y desarrollo de competitividad.

4.3.8. Compras del Estado

Las compras del Estado son un componente importante dentro de la actividad productiva. Es necesario que como demanda permitan trasladar su natural impulso a la actividad productiva. Es por ello que las compras del Estado deben estar regidas por esquemas de competencia, transparencia, rendición de cuentas, no-discriminación en las licitaciones y demás modalidades de contratación.

La aplicación de estos principios permite la incorporación de avances tecnológicos y le asegura al Estado como comprador mejor calidad, precio y servicios. Para los proveedores condiciones de transparencia, no-discriminación y competencia. Y para la economía en su conjunto, reducción de factores de corrupción, demoras, costos de transacción y falta de acceso a los mercados de compras estatales. Adicionalmente, más y mejor organización del sector productivo.

La consecución de estos objetivos requiere modificaciones institucionales, organizacionales de principios de transparencia, legalidad, debido proceso, rendición de cuentas, competitividad y libre competencia, presentes a lo largo de toda la construcción del marco institucional.

Al recurrir a los detalles de las políticas de compra de las empresas públicas, encontramos aspectos como:

1. La necesidad de institucionalizar en el sistema de contratación pública parámetros de calidad-precio, oportunidad de entrega y capacidad de mejoramiento tecnológico, considerando criterios de trato preferencial para los esquemas que asuman propuestas de eficiencia y descentralización.
2. Es necesario impulsar la estabilidad en las políticas de compras públicas de manera que los mercados sean definidos de modo uniforme, transparente y sostenido.
3. Mejorar la confiabilidad y eficacia operativa del Registro de Contratistas.
4. Se propone el diseño de la *Intranet Compre Venezolano*.
5. Apoyo técnico, apoyo financiero, crédito internacional, financiamiento preferencial de bienes de capital, para los proveedores del Sector Público.
6. La adopción de bolsas o mecanismos alternativos de procura electrónica para mejorar los procesos tanto de compras como de financiamientos y pagos.
7. Controles que aseguren la revisión y actualización de los estándares de normas de calidad para las compras del Estado.
8. La incorporación de iniciativas de compras del Estado en cadenas con mayor potencial en términos de competitividad, escala de producción y relación educación - empleo productivo. Este punto particular se desarrolla en el caso de PDVSA y las empresas estatales con miras al diseño de las Rondas de Negociaciones, las condiciones de las Asociaciones Estratégicas y los Convenios de Asociación bajo el esquema de ganancias compartidas

4.3.9. Mercados externos

Otro componente de la estrategia de Venezuela de cara a las relaciones económicas internacionales tiene que ver con la capacidad exportadora del país. Este aspecto es fundamental para ampliar la base productiva y para fortalecer directamente los términos de intercambio, con lo cual se permitiría superar la vulnerabilidad de la economía ante la volatilidad de los ingresos petroleros, y una real la eliminación del sesgo anti-exportador presente en el tipo de cambio.

Entre las deficiencias que obstaculizan el desarrollo exportador se encuentran aspectos logísticos, tributarios, financiamiento, política comercial y el marco macroeconómico y de inversiones. Deficiencias o fallas atribuibles a específicas regulaciones o a problemas de implementación de políticas que en su momento su mostraron objetivos bien definidos.

Tales deficiencias se pueden manifestar bajo la forma de fuertes costos de transacción impuestos a las empresas para poder desarrollar actividades de exportación. En consecuencia, la estrategia exportadora requiere esfuerzos en:

A. Materia Tributaria

- 1) La incorporación de rebajas en el Impuesto Sobre la Renta por actividad exportadora y la implementación de incentivos a los fletes relacionados con productos de exportación.
- 2) La desgravación de los impuestos de importación a las compras de bienes de capital (maquinaria y equipos) no producida nacionalmente.
- 3) La remoción de gravámenes a las ventas por exportaciones por concepto de la Patente de Industria y Comercio (nivel municipal).
- 4) La sustitución en el caso del Draw Back, del actual mecanismo de pago por una alternativa que permita el funcionamiento de un Sistema de Pago Inmediato, mediante fideicomisos u otros mecanismos que pueda ser controlado y supervisado por las autoridades tributarias, pero incorporen principios de transparencia, celeridad y simplificación administrativa.
- 5) La adopción de una figura que logre la devolución efectiva e inmediata del pago del IVA al sector exportador, sustituyendo la figura actual del macrotítulo.

B. Financiamiento

- 1) Es necesario adoptar mecanismos que permitan el acceso al financiamiento a exportaciones para las PYMES.
- 2) Fortalecer instrumentos tales como seguros de crédito de las exportaciones y adoptar modelos para enfrentar el riesgo de crédito en el financiamiento a las exportaciones a través de un fondo de garantía de las exportaciones.

C. Infraestructura

- 1) En materia de transporte terrestre es necesario armonizar la Ley Nacional de Transporte Terrestre respecto a las normativas prevalecientes en los principales socios comerciales, especialmente en relación con estándares, registros y unidades de transporte.

- 2) Así mismo, armonizar dicha Ley con respecto a la disponibilidad de infraestructura asociada a los procesos de consolidación y control de las cargas, servicios de logística y desarrollo del transporte multimodal.

D. Seguridad

Integrar las iniciativas y los organismos relacionados con la seguridad en el sector transporte.

E. Marina Mercante

Se propone que la Marina Mercante disponga nuevas rutas e itinerarios (regulares hacia Caribe, Centroamérica y Norte de Brasil) como medida para promover las exportaciones.

4.3.10. Financiamiento

El tema de financiamiento activa en grado sumo las políticas industriales, pues en su configuración han de resolverse problemas de asignación de riesgo, criterios de intervención estatal en el flujo de recursos y esquemas de incentivos fiscales.

En desarrollo pertinente del financiamiento también impacta el acceso al crédito, especialmente aquellas asociadas con el patrón de endeudamiento interno que ha venido desplazando la disponibilidad de recursos para atender la inversión privada.

En el tema de financiamiento el objetivo es orientar el desarrollo de mecanismos de crédito para procesos de industrialización que registren avances en productividad y competitividad.

Las mejores prácticas internacionales al respecto son:

1. Los programas de crédito deben ser de poca monta, focalizados al desarrollo del sector industrial con capacidad exportadora y tener una duración limitada.
2. Deben contener bajo nivel de subsidio para minimizar las distorsiones en los incentivos y en las finanzas públicas.
3. Deben estar financiados con fondos de largo plazo.
4. Deben generar externalidades positivas o evitar las negativas, como por ejemplo superar la restricción financiera que enfrentan las PYME's o los proyectos de riesgo alto.
5. Los créditos deben ser canalizados a través de instituciones financieras autónomas, bien capitalizadas y con una gerencia profesional.
7. La aprobación del crédito debe estar precedida de un estudio cuidadoso e independiente, con objetivos financieros claros y medibles.
8. Debe existir un monitoreo estricto de la utilización de los fondos, lo que implica que los desembolsos deben estar basados en el cumplimiento de objetivos, como lo son metas de exportaciones.

9. Deben estar basados en mecanismos efectivos de comunicación y consulta entre los sectores público y privado, incluyendo el levantamiento y difusión de la información del mercado, lo que permite establecer metas comunes y el compartir riesgos.

4.3.11. Sistema de financiamiento especializado para la PYME

Las políticas de fomento a la PYME muestran valiosas experiencias en Latinoamérica y está a nuestro alcance el conocimiento y uso de las mejores prácticas (Ver CAF, 2011).

Lo primero que se requiere es la existencia de un **sistema integral de financiamiento especializado para la PYME** con los siguientes componentes:

1. Una banca de "segundo piso"

Encargada de llevar adelante la política de apoyo financiero mediante el fondeo y al diseño de los programas de crédito (incluyendo márgenes de intermediación y tasas de interés activas) y de otras alternativas de financiamiento; el apoyo y desarrollo de instituciones e instrumentos financieros de "primer piso", y el diseño y la gestión de subsidios en favor de la PYME

En este sentido, la banca de segundo piso podría prefijar márgenes de intermediación que obligarían a la banca de primer piso a lograr niveles de eficiencia compatibles con esos márgenes, y que posibilitan tasas de interés activas bastante similares a las que obtienen las empresas grandes.

2. Una banca de "primer piso"

Conformada tanto por instituciones financieras públicas como privadas; dispondría de plataformas comerciales especializadas, "amigables" y de bajo costo de transacción; asumiría una parte importante de los riesgos de crédito de los préstamos que se otorguen a la PYME, correspondiendo a los fondos de garantía o seguros de crédito asumir el riesgo restante; cumpliría con requisito de bajo costo de transacción, ser objeto de subsidios por esfuerzos de bancarización, para extender préstamos a las empresas de menor tamaño en condiciones de tasas de interés y plazo comparables a los de las empresas grandes; con instrumentos que controlen el riesgo de crédito de los préstamos a la PYME a un costo razonable, incluyendo instrumentos de mercado (tarjetas de crédito de producción y de exportaciones, arrendamiento mercantil y descuento de facturas), seguro de crédito, fondos de garantía, y grupos solidarios de crédito; relacionamiento con instituciones complementarias de apoyo a las empresas de menor tamaño, incluyendo ONGs, dedicadas a la capacitación gerencial, la asistencia técnica y financiera, e incluso a la provisión de servicios de garantía crediticia a esas empresas.

Con la visión puesta en que sí es posible industrializar y reindustrializar a nuestro país, en **Visión Industrial Venezuela 2025** creemos que este Sistema Integral de Financiamiento Especializado para el fomento de la PYME requiere de los siguientes instrumentos:

1. Un Sistema Nacional de Garantías Recíprocas.
2. Un Sistema Nacional de Capital de Riesgo.
3. Un Mercado de Capitales.
4. Un sistema de Fondos Regionales.

El Sistema Nacional de Garantías Recíprocas para la Pequeña y Mediana Empresa está integrado por las sociedades y los fondos nacionales de garantías recíprocas.

Las sociedades son instituciones que tienen como objeto garantizar mediante avales o fianzas, el reembolso de los créditos que sean otorgados a sus socios beneficiarios, así como también, otorgar a dichos socios, asistencia técnica y asesoramiento en materia financiera o de gestión.

Estas sociedades de garantías recíprocas deben tener dos tipos de socios: los de apoyo y los beneficiarios. Dentro del primer grupo se tienen a los gremios empresariales de la PYME, los bancos y los entes del sector público. El segundo grupo lo conforman los pertenecientes al sector de la PYME, siendo este grupo el único que puede ser beneficiario de las actuaciones de las sociedades de garantías recíprocas.

Por su parte, los fondos son aquellos que tienen como objeto respaldar las operaciones de las sociedades de garantías recíprocas, mediante la suscripción de acciones representativas de su capital; el otorgamiento o apertura de líneas de crédito para programas y proyectos específicos y, operaciones de segunda fianza.

El patrimonio de estos fondos estará constituido por los aportes del sector público, los gremios empresariales y las sociedades de garantías recíprocas.

El funcionamiento efectivo de este sistema tendría claras ventajas tanto para la PYME, como para la banca. Para los primeros, porque mejorarán el plazo y la tasa de interés de los créditos (dada la reducción de los costos de transacción y el riesgo) obtiene más rápido su crédito y lograría una mejor relación patrimonio- crédito.

Por su parte, la banca diversificaría la cartera de crédito, disminuiría el riesgo, pues la garantía es líquida sin gastos judiciales ni rescate y venta de activos y reduciría sus costos operativos, dado que la evaluación la efectuarían las sociedades de garantías recíprocas.

Para propiciar el cabal desarrollo de este sistema se deben atender tres áreas:

1. Una política de difusión de los mecanismos existentes para crear sociedades y fondos nacionales de garantías recíprocas.
2. Una política activa de los gobiernos nacional, estatales y municipales para promocionar e invertir en este tipo de iniciativas;
3. Un diseño regulatorio que implique la creación de una superintendencia específica en el área.

El Sistema Nacional de Capital de Riesgo actúa a favor de una etapa crítica en el crecimiento de una PYME, antes de que sea lo suficientemente grande como para ofrecer acciones al público.

Dicha inversión puede ser suministrada por inversoras institucionales o por particulares que están preparados para arriesgarse en una empresa. La inversión consiste en la participación temporal y minoritaria en el capital social de las empresas. Se pretende un capital semilla, de tal forma que propicie la participación de diversos accionistas, fomente la creación de alianzas estratégicas o que tenga un efecto demostración, así como promueva y propicie incentivos adecuados para la generación y desarrollo de proyectos similares y/o complementarios.

La utilización de capital de riesgo es de primordial importancia para las empresas que se encuentran en etapa de expansión, ya que los recursos frescos aportados permiten fortalecer la estructura financiera, consolidar operaciones o desarrollar programas de ampliación.

Es corriente que los inversionistas jueguen un rol importante en el directorio de las compañías en las cuales invierten.

Una oportunidad dentro del **Mercado de Capitales para la PYME's** permite incorporar normativas especiales para su funcionamiento en esta opción de financiamiento. En tal sentido es pertinente flexibilizar y simplificar las reglas del mercado de capitales para que estándares establecidos y costos puedan ser atendidos por una PYME. Existiendo tal mercado, la banca pública emitiría instrumentos financieros transparentes, eficaces y útiles para crear oportunidades de financiamiento para pequeñas y medianas empresas.

Los mercados de capitales, finalmente, promueven la asociatividad de las PYMES con el fin de consolidar su acceso al mercado de capitales.

Los Fondos Regionales administrados bajo el esquema de banca de segundo piso, adoptando un tratamiento específico para la microempresa y la PYME's y de acuerdo con esquema regulatorios que aseguren su efectividad.

4.3.12. Fondo de Capitalización de Empresas Industriales

Visión Venezuela Industrial 2015 propone la creación de un Fondo de Capitalización de empresas que permita mantener a flote a una gran cantidad de empresas manufactureras afectadas por la profunda recesión de la economía.

Para la implementación eficiente de tal política es necesario que se establezca el cumplimiento de planes de competitividad por parte de las empresas aspirantes.

La PYME ha de ser el estrato industrial prioritario para gozar de los beneficios de este Fondo de Capitalización. Tres elementos soportan esta escogencia:

- 1) Requiere una atención especial en la medida que tiene mayores dificultades que la gran industria para acceder a mercados de capitales o a alternativas de reestructuración o refinanciamiento. Es un segmento empleador y aporta dinámica a la actividad productiva en el ámbito local.
- 2) Está más expuesto a las consecuencias de procesos de contracción económica.
- 3) La capacidad de las PYME para reactivarse en tiempo corto es mayor que la exhibida por la gran empresa, razón por la cual la efectividad del programa podría sentirse en un plazo menor, particularmente en relación con el empleo.

La extensión y distribución de sus beneficiarios depende de las decisiones que se tomen en virtud de la conformación de la actividad manufacturera y de la capacidad de acceder a mecanismos de refinanciamiento para las unidades productivas en función de su escala de producción, perfil operativo y financiero y actividad específica a la que se dediquen.

Otra dimensión refiere a la adopción de criterios como ventajas comparativas y la capacidad de generación de empleos, buscando atender el tema de la productividad, del cual hemos hecho debido énfasis en esta propuesta.

Desde el punto de vista del Estado la atención de los problemas de sostenibilidad financiera de las empresas tiene que ver con la necesidad de minimizar la pérdida de capacidad productiva, proteger empleos directos o reincorporar a trabajadores entrenados y crear un efecto positivo entre acreedores

Beneficios todos socialmente deseables y en términos de productividad y operatividad obtenidos en el corto plazo.

4.3.13. Reestructuración patrimonial

El Sistema de Reestructuración Patrimonial es una alternativa para que las empresas viables que enfrentan problemas económicos de diverso origen tengan la posibilidad de seguir reestructurándose.

Desde el punto de vista del Estado la atención de los problemas de solvencia tiene que ver, por una parte, con la ordenación de los procesos de salida del mercado. Estos deben minimizar la pérdida de capacidad productiva.

En esa aproximación al problema, el Estado se convierte en árbitro y puede intervenir para facilitar la consecución de acuerdos a través de mecanismos alternativos a la declaratoria de quiebra o al cierre de las unidades productivas.

La otra área que justifica la acción del Estado en materia de reestructuración patrimonial es resolver problemas de solvencia y los acreedores. La adopción de mecanismos como el aquí sugerido es cercano con el del fortalecimientos de entidades de capital de riesgo.

La situación de insolvencia puede ser definida a través del instrumento legal que sirva de marco para esta iniciativa. Tomando la referencia de otros países, ocurre cuando la deuda contraída con un acreedor o deuda que compromete la solidez de las empresas es de largo plazo y supera parámetros que son fijados en función de las circunstancias de cada economía.

Como consecuencia de las características del mercado financiero venezolano, existen numerosos casos la deuda de corto plazo comprometiendo la solidez de empresas. Ello es consecuencia de que los empresarios emplean financiamiento de corto plazo para realizar inversiones cuya maduración se encuentra en el largo plazo, lo cual lleva a un descalce de plazos entre activos y pasivos originando un problema de liquidez.

En este sentido, la consistencia de financiar inversiones de corta maduración con pasivos de igual término, así como activos de larga realización (como los fijos) con recursos de largo plazo resulta ser un factor importante. Esta situación, que no es la única de cuantas explican el surgimiento de empresas en estado de insolvencia, es agravada por políticas de controles que no resuelven el problema de acceso a esquemas de financiamiento sostenibles y estables para el sector productivo.

Estos procedimientos se adoptan para fortalecer el patrimonio de las empresas que se encuentran frente a un difícil panorama económico, debido a una reducción de la demanda de sus productos o servicios, o al aumento de su cartera pesada por falta de pago de sus clientes,

lo que conduce a muchas empresas a enfrentar problemas de liquidez para cumplir con las obligaciones asumidas frente a sus proveedores e incluso a sus trabajadores.

4.3.14. Criterios para seleccionar sectores / localidades

Como se desprende del análisis del cuadro que clasifica las políticas públicas (Figura 1), el tema más delicado del diseño del proceso de industrialización es la selección de sectores y/o de localidades respecto a las cuales se plantea una estrategia seleccionada.

Puede ser que el país decida apostar por un *clúster* tecnológico localizado en alguna ciudad del país o que adopte el criterio de formar una Zona Franca de Exportación en algún otro punto. También existe la posibilidad que se privilegie una cadena productiva tradicional para la economía, o que se apueste por cadenas con un potencial basado en la ventaja comparativa de un producto natural cuyas tecnologías están en proceso de despliegue.

El hecho es que esa selección ocasionará, necesariamente, consecuencias horizontales respecto a otras actividades y/o localidades, y efectos verticales en tanto debe entenderse dentro de las dinámicas de la economía global y de las restricciones domésticas.

Los nuevos paradigmas en el diseño de políticas industriales pone el énfasis no en los sectores / o localidades que serían eventualmente beneficiados, sino en **los instrumentos** que sean aplicados dentro del esquema de incentivos, dentro de un enfoque de cooperación estratégica entre el Estado y el sector privado, a partir del cual solventar problemas específicos que pueden impedir el crecimiento del sector o de las actividades que es necesario apuntalar.

La cooperación se establece no para la búsqueda de rentas o favores, sino para **identificar las restricciones que podrían limitar el potencial de crecimiento y el correcto funcionamiento de los esquemas de incentivos**. De esta manera, el Estado entra no para subsidiar o privilegiar con incentivos tributarios solamente, sino como un aliado de la propuesta de crecimiento potencial, para cumplir el rol que le es indelegable: la provisión de bienes públicos y de reglas para el correcto funcionamiento del mercado, **en función de aumentar la productividad**.

La conjunción de esos elementos es lo que permitirá aumentar la diversificación de la producción y el portafolio de exportaciones. Ese primer resultado genera efectos en cascada en tanto proporciona mejoras en la productividad de sectores conexos.

La escogencia de sectores y/o localidades, entonces, tiene que ver con el diagnóstico de los bienes públicos requeridos para impulsar la senda de productividad y alcanzar el esquema institucional adecuado para la definición de los sectores destinatarios de la política industrial.

En ese sentido, Hausmann et.al. (2007) propone cuatro componentes:

1. La formación de consensos deliberativos.
2. Presupuesto de forma flexible, de manera que en lugar de tener asignaciones rígidas por programas, puedan asignarse recursos a los organismos públicos encargados, dentro del esquema de diálogo con el sector privado.
3. Un esquema de monitoreo y ajuste que identifica los aspectos que podrían estar funcionando mal, tanto para resolverlos en el plazo más inmediato como para diagnosticar las causas de los resultados no deseados.

4. Establecer reglas para la operación de las instancias públicas o privadas, de forma que se introduzcan mecanismos de transparencia y rendición de cuentas suficientes.

Este enfoque implica un enorme trabajo en el caso venezolano, en tanto surge la condición previa, necesaria e ineludible, de crear mecanismos para el diálogo y la cooperación entre los sectores público y privado.

Tales interacciones sólo se conciben como intercambios técnicos para los cuales deben estar preparados tanto los funcionarios del Estado, como los interlocutores dentro del sector público, aplicable a los gremios y gobiernos regionales o locales.

Recordemos que la formación de instancias técnicas para anticipar problemas o para solucionar problemas técnicos, es entendida como componente central del diseño institucional necesario para el éxito de la política industrial es desarrollada por Evans (1995), quien además plantea que es indispensable que los interlocutores en el sector privado deben tener un alto nivel de calificación para poder detectar y demostrar cualquier falla en el proceso de diseño o aplicación de las políticas públicas².

El otro reto que debe tomarse en consideración es que, tal como se ha adoptado en Brasil (Almeida, 2013), los programas de apoyo a la industria se entienden como co-sustanciados con políticas públicas que apoyen a sectores imprescindibles para lograr el aumento en la productividad de la industria. Es el caso del sector servicios, o podría serlo del sector agrícola, cuyas dinámicas productivas tienen que ser consideradas dentro de la visión industrial propiamente dicha. Igual aplica para los sectores de infraestructura y de provisión de servicios públicos.

5. La Ruta

Visión Venezuela Industrial 2025 es una invitación, también un reto. Nos pone la mirada hacia el futuro, sin desconocer causas y realidades. Su contenido ofrece una ruta de elevada complejidad y compromisos exigentes.

Visión Venezuela Industrial 2025 presenta a los empresarios industrializadores y al país una agenda de posibilidades para construir el marco institucional en el que irrenunciablemente debemos reconocernos y reconocer al otro, compartir ideas, avanzar en acuerdos y convenir en los puntos de desencuentro.

Visión Venezuela Industrial 2025 no es una agenda exclusiva para Conindustria. El trabajo para industrializar y reindustrializar no es sólo de nosotros, como tampoco mera reflexión. Es trabajo, es hacer, buscando la base que nos distinga entre ser un país de avanzada, con una visión de desarrollo, y otro que decide subsistir de un recurso natural y de lo que producen otros en otras latitudes.

² El intercambio entre esas dos instancias altamente capacitadas da lugar a lo que Evans denominó *Embedded Autonomy*.

Visión Venezuela Industrial 2025 deja listado y con sentido de organicidad el *set de políticas públicas transversales* que necesitamos para transitar hacia los dos esfuerzos trazados: reindustrializar e industrializar a Venezuela. Políticas públicas que, de inmediato entran en una agenda de futuro, para los correspondientes encuentros que permitirán identificar las indispensables *políticas verticales o específicas* necesarias del sector industrial. Las llamadas políticas duras que terminarán materializando el norte buscado: Una Venezuela con instituciones adecuadas para transitar hacia la modernidad, industrializada, productiva, exportadora, en la cual la iniciativa, la creatividad y el esfuerzo privado conforman parte sustantiva de nuestro presente y futuro.

Visión Venezuela Industrial 2025 necesita ahora del compromiso y del hacer de cada uno de los miembros de Conindustria y de todo industrial emprendedor para dar a conocer su contenido, para exponer las bondades de esta ruta, sirviendo como fuente de enriquecimiento en una nueva manera de hacer políticas públicas.

En este Congreso Conindustria 1014 hemos avanzado Tenemos una ruta. **La Ruta.**

6. Referencias Bibliográficas

Almeida, Mansueto de. Padrões de política industrial: a velha, a nova e a brasileira. En Bacha, Edmar y Baumgartem de Balle, Monica. *O Futuro da Indústria no Brasil. Desindustrialização em debate*. Civilização Brasileira, Río de Janeiro, 2013.

Arreaza, Adriana y Luis Pedauga (2006). "Determinantes de los cambios en la productividad total de los factores en Venezuela". Serie Documentos de Trabajo. Caracas, Venezuela: Banco Central de Venezuela.

Blanco, Daniel. "La reconversión industrial del MERCOSUR en el contexto de la Globalización". Mundo Nuevo, Revista de Estudios Latinoamericanos. No. 87. Enero-Julio 2000. Instituto de Altos Estudios de América Latina. Universidad Simón Bolívar. Caracas, 2000.

Bonelli, Regis y Julia Fontes. *O Desafio Brasileiro no longo prazo*. Texto para la Discusión. Fundación Getulio Vargas e Instituto Brasileiro de Economía. Mayo de 2013. Disponible en file:///C:/Users/Investigador2/Downloads/Desafios%20Brasileiros%20no%20Longo%20Prazo%20-%2028_05_2013.pdf

Bonelli, Regis. The Changing Role of the State and Latin America's Recent Economic and Institutional Record: A Note from a Brazilian Perspective. Paper prepared for the session on "Rethinking Capitalism in the Post-Crisis World", Beijing Forum 2012, Beijing, China, November 2 – 4, 2012. Fundación Getulio Vargas e Instituto Brasileiro de Economía. Texto para la Discusión. Diciembre de 2012.

Carrasco, Vinicius y João Manuel Finho de Mello. "Um Conflito distributivo esquecido: notas sobre a economia política da desindustrialização". En Bacha, Edmar y Baumgartem de Balle, Monica. *O Futuro da Indústria no Brasil. Desindustrialização em debate*. Civilização Brasileira, Río de Janeiro, 2013.

Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN). *Plan de Acción Estratégico 2012-2022*. Disponible en <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=38>

Corporación Andina de Fomento, CAF. *Servicios financieros para el desarrollo: promoviendo el acceso en América Latina*. Serie: Reporte de Economía y Desarrollo. Bogotá, abril de 2011.

Corporación Andina de Fomento, CAF. *Camino a la transformación productiva en América Latina*. Serie Reporte de Economía y Desarrollo. Caracas, diciembre de 2006.

Evans, Peter. *Embedded Autonomy: States & Industrial Transformation*. Princeton University Press, 1995.

Freitez, A. (2012) "Transición demográfica y demandas de educación primaria y media" en Ugalde, L. (2012) *Educación para transformar el país*, Caracas, UCAB/Cerpe, 247-281

Fuentes San Martín, J. Rodrigo. Acerca del crecimiento económico chileno. En Grupo Res República Chile. *95 Propuestas para un Chile Mejor*. Estudio de Trasfondo, Capítulo 4. Superando la trampa del ingreso medio: cómo crecer más. Mayo de 2013. Disponible en <http://95propuestas.cl/site/wp-content/uploads/2013/05/acerca-del-crecimiento-economico-chileno-rodrigo-fuentes.pdf>

Hausmann, Ricardo, Rodrik, Daniel y S.F. Sabel. "Reconfiguring industrial policy: a framework with an application to South Africa". Center for International Development at Harvard University. *CID Working Paper No. 168*. Mayo de 2008.

Kosacoff, Bernardo y A. Ramos. "El debate sobre política industrial". *Revista de la CEPAL, No. 68*, Agosto de 1999. Santiago de Chile

Lugones, Gustavo; Gutti, Patricia y Néstor Le Clech. "Indicadores de capacidades tecnológicas en América Latina". Comisión Económica para América Latina. Unidad de Comercio Internacional e Industria. *Serie Estudios y Perspectivas 89*. México, D.F., octubre de 2007.

Mc Millan, Margaret y Dani Rodrik. "Globalization, Structural Change and Productivity Growth". *NBER Working Paper Series. Working Paper 17143*. Cambridge, MA. Junio de 2011.

Meléndez, Marcela. "Acceso al financiamiento de la Pequeña y Mediana Empresa en Colombia: retos de política pública". CAF Documentos de Trabajo. N° 2011/01. Caracas, enero de 2011.

Mohan, Rakesh. *Industrial Policy for Restructuring: Best Practice Policy Instruments In a Market Economy*. National Council of Applied Economic Research. Presentado en "Industrial Restructuring in South Africa" Trade and Industrial Policy Secretariat Annual September Forum South Africa, September 20-22, 1998

Palomino Selem, Carlos. "Reestructuración Patrimonial: Una Reflexión". UNMSM. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, Año V, N° 15.

Pérez, Carlota. "Technological revolutions, paradigm shifts and socio-institutional change". En E. Reinert, ed. *Globalization, Economic Development and Inequality: An alternative Perspective*. Cheltenham: Edward Elgar. Disponible en <http://www.carlotaperez.org/pubs?s=orgchg&l=en&a=technologicalrevolutions>

Schymura, Luiz y Mauricio Canêdo Pinheiro. "Política industrial brasileira: motivações e diretrizes". En Bacha, Edmar y Baumgartem de Balle, Monica. *O Futuro da Indústria no Brasil. Desindustrialização em debate*. Civilização Brasileira, Río de Janeiro, 2013.

Stein, Ernesto y Osmel Manzano. Políticas de Desarrollo Productivo para la Competitividad. Banco Interamericano de Desarrollo. Santo Domingo, 29 de abril de 2009. Disponible em <http://www.competitividad.org.do/wp-content/uploads/2009/04/politicas-de-desarrollo-productivo-para-la-competitividad-bid-ernesto-stein.pdf>

Tanzi, Vito. "El papel del Estado y la calidad del sector público". *Revista de la CEPAL, No. 71*. Santiago de Chile, agosto de 2000.

Tavares de Araujo Jr., José. "PPB como Instrumento de Política Industrial: Uma Avaliação Preliminar", Breves Cindes 83, (www.cindesbrasil.org). 2014.

Ugalde, Luis (Coordinador). *Educación para Transformar el país*. Caracas, Universidad Católica Andrés Bello. 2012.

Vale, Mário (2011) "Innovation networks and local and regional development policies" en Pike, Andy, Andrés Rodríguez-Pose y John Tomaney (2011) [Eds.] *Handbook of Local and Regional Development*, Routledge, pp. 413-424.

Vera, Leonardo (2009) "Cambio Estructural, Desindustrialización y Pérdidas de Productividad: evidencia para Venezuela" (2009) Revista Cuadernos del Cendes, Vol. 26, N° 71, pp 89-115.

World Bank, "Concessions for Infrastructure", Technical Paper No 399. Washington DC, 1998.