

Víctor Álvarez R.

Política industrial de mercado vs. política industrial de Estado

La supervivencia de un país guarda estrecha relación con su capacidad para producir eficientemente los bienes y servicios destinados a satisfacer las crecientes necesidades materiales y espirituales de sus habitantes.

De allí la importancia de profundizar la industrialización, como sustento básico del proceso de desarrollo económico y social de Venezuela. De hecho, la experiencia internacional nos revela que los países que han logrado un elevado nivel de vida y grado de bienestar son precisamente aquellos que se han esmerado por alcanzar un alto grado de industrialización. No por casualidad al hablar de las potencias más desarrolladas se alude a ellos como países industrializados. Tal es la magnitud del desarrollo de su actividad manufacturera que además de satisfacer plenamente las necesidades del mercado interno, logran exportar año a año crecientes volúmenes de productos manufacturados con un alto valor agregado y grado de sofisticación.

¿COMO PROFUNDIZAR LA INDUSTRIALIZACION?

Existen opiniones diversas y hasta antagónicas en relación con las estrategias y políticas que pudieran implementarse para promover el desarrollo industrial. Sus extremos van desde los que preconizan que la mejor política industrial es la que no existe, hasta los que postulan el desarrollo planificado de la industria.

La primera ortodoxia es la que denominaremos en este artículo como **Política Industrial de Mercado**. Esta visión defiende la apertura total de la economía y la vigencia absoluta de las leyes del mercado. Está asociada a la aceptación del sistema de precios internacionales, los cuales ejercen presiones competitivas sobre el aparato productivo interno y sentencian que sólo las industrias eficientes se mantendrán operando en el mercado. Se trata de la sobrevivencia del más apto. Distintas aplicaciones de la **Política Industrial de Mercado** pueden ser observadas a través de los casos de Inglaterra, Alemania y los EUA.

El otro dogma es el que denominaremos como **Política Industrial de Estado**. Esta opinión defiende el papel rector del Estado como conductor de un proceso de desarrollo industrial conscientemente planificado. Está asociada a la existencia de un mercado cerrado y sobreprotegido en el que puede nacer y multiplicarse cualquier actividad industrial, independientemente de su eficiencia y competitividad. Se trata de producir para sustituir lo que se importa o, en otras palabras, producir para el mercado interno y no para exportar. Distintas aplicaciones de la **Política Industrial de Estado** pueden ser observadas a través de los casos de los países ex-socialistas y en la experiencia latinoamericana de sustitución de importaciones que se puso en marcha después de la II Guerra Mundial.

POLITICA INDUSTRIAL DE MERCADO vs. POLITICA INDUSTRIAL DE ESTADO

El desmoronamiento del otrora poderoso sistema socialista mundial —sobre cuyas ruinas se impone la hegemonía del mercado—, aunado al estancamiento de la industria en la mayoría de los países latinoamericanos pareciera indicar que la mejor opción para desencadenar las fuerzas que empujen el desarrollo de este sector económico es la de una **Política Industrial de Mercado**, en los términos que en estas líneas hemos explicado.

No obstante, esta conclusión —si bien es lógica—, resulta ser totalmente anti-histórica. El ocaso del desarrollo económico planificado y dirigido por el Estado no quiere decir que el relanzamiento exitoso del proceso de industrialización en Venezuela deba ser encomendado exclusivamente a los mecanismos espontáneos del mercado. En 1992 nos encontramos en una época radicalmente diferente que hace inviable para Venezuela el desarrollo industrial por el camino que siguieron las hoy potencias industrializadas.

Ante el evidente fracaso de la **Política Industrial de Estado**, el problema no es tratar de reproducir en nuestro país la **Política Industrial de Mercado** que sus-

tentó el desarrollo industrial de Inglaterra, Alemania o los EUA, mucho menos ahora cuando dicha política está cada vez más cuestionada ante la pérdida de competitividad que actualmente sufre la industria de esos países frente al pujante desarrollo industrial de Japón y los países del sudeste asiático.

En otras palabras, el agotamiento de la Venezuela rentista que ha impuesto la necesidad de insertarse al mundo como un país exportador de bienes manufacturados, se presenta en un momento histórico muy diferente al que vivieron las primeras potencias industrializadas, las cuales —ante la ausencia de competidores— pudieron imponer su hegemonía en el curso de un proceso guiado por la dinámica del libre mercado. En las actuales circunstancias de liderazgo absoluto del mundo altamente desarrollado, resulta prácticamente imposible que nuestra industria pueda conquistar un espacio significativo en el comercio mundial solamente a través de sus propios medios.

El gran reto está en crear y ejecutar un tipo de política industrial que se ajuste a las características propias de nuestro país y que responda eficazmente a los desafíos y oportunidades del contexto internacional. Ciertamente, el diseño de esta política deberá estar gobernada por las fuerzas del mercado, pero sin menoscabo de las tareas que le corresponde cumplir al Estado en función de corregir las distorsiones que su dinámica presenta. No olvidemos, que no siempre el sistema de precios expresa la abundancia o escasez relativa de recursos, sobre todo bajo el predominio de monopolios, oligopolios o prácticas desleales de comercio.

Hasta hace poco, en Venezuela se mantuvo vigente una **Política Industrial de Estado**, marcadamente dirigista y voluntarista. La misma tuvo como lineamientos básicos crear una industria para sustituir importaciones y para aprovechar los recursos naturales abundantes y disponibles en el país; es decir, aprovechar las ventajas comparativas. Su objetivo estratégico era abastecer el mercado interno.

En adelante, la inserción competitiva de Venezuela en la economía mundial requerirá definiciones cada vez más claras en torno al tipo de política industrial que apoyará este proceso. Relanzar el esfuerzo industrializador ya no sólo para satisfacer las necesidades internas, sino para exportar productos con un creciente grado de transformación, no podrá ser obra exclusiva de los azares del mercado. Semejante desafío implica una participación activa del Estado, pero no en la escogencia arbitraria de los sectores a desarrollar, sino en la conformación de un

entorno propicio al desarrollo eficiente y competitivo de la actividad industrial.

HACIA UNA NUEVA POLITICA INDUSTRIAL

La política económica que se viene implementando desde 1989 implicó cambios drásticos en la política industrial. En otras palabras, la mayoría de los instrumentos que hicieron posible el crecimiento de un parque industrial destinado a satisfacer las necesidades de un mercado interno protegido, resultaron ser inútiles para apuntalar una industria que ahora tiene que enfrentar la feroz competencia que se impone en los mercados internacionales.

Mientras la política industrial se limitó a promover la sustitución de importaciones, su contenido consistió en la aplicación de un conjunto de medidas orientadas a la conformación de un mercado interno cerrado y sobreprotegido, en el cual nació y se multiplicó un parque industrial al margen de las presiones competitivas externas.

Los altos aranceles, las prohibiciones de importación, los contingentamientos, los subsidios, el financiamiento público a bajas tasas de interés y largos plazos, las exoneraciones de impuestos, la restricción a las inversiones extranjeras, las generosas compras del Estado, los dólares preferenciales, etc. constituyeron los instrumentos de uso más difundido de la **Política Industrial de Estado** que se implementó.

Pero, ante la necesidad de insertarse en la economía mundial y generar nuevos ingresos en divisas que compensen la caída del ingreso petrolero, ese tipo de política industrial perdió toda vigencia. Para producir para el mercado externo, los altos aranceles y demás trabas a las importaciones no hacen más que encarecer los costos de las materias primas y de los bienes intermedios y de capital, restándole competitividad a las exportaciones nacionales. Igualmente, los generosos subsidios del pasado son severamente penalizados por las leyes contra las prácticas desleales de comercio que rigen en la mayoría de los países que interesa penetrar.

Por si fuera poco, la actual crisis fiscal hace inviable desde el punto de vista económico, social y político sustentar la implementación de la política industrial en los subsidios cambiarios, fiscales y financieros del pasado.

A pesar de todo esto, muchos son los industriales que no se sienten convocados a asumir el reto de conquistar mercados externos. Cualquier cambio en el contenido de la política industrial tiende a ser

rechazado con facilidad por los sectores de la industria que no tienen vocación exportadora y, por lo tanto, no se sienten identificados con una estrategia de desarrollo que procura la competitividad internacional. Por esta razón, critican severamente la eliminación de las medidas paternalistas que caracterizaron la **Política Industrial de Estado**.

LA POLITICA NACIONAL DE APOYO A LA COMPETITIVIDAD

El tránsito de la sociedad venezolana hacia peldaños superiores de desarrollo económico y bienestar social necesita de una industria sana y fuerte, capaz de producir bienes de alta calidad y bajos precios y de generar un número creciente de empleos estables y bien remunerados.

El problema es que solamente las fuerzas del mercado no podrán lograr este objetivo en las condiciones de un país subdesarrollado y dependiente como Venezuela. El momento histórico hace imposible que bajo tales circunstancias tenga éxito una **Política Industrial de Mercado**, al estilo del modelo anglo-sajón, aún cuando debe quedar bien claro que la nueva política industrial necesariamente debe y tiene que estar gobernada por las fuerzas del mercado. Estas constituyen una condición necesaria, más no suficiente para estimular una mejora continua de la competitividad. Se requiere además combinar el funcionamiento del mercado con un nuevo tipo de participación del Estado en la economía.

En otras palabras, para que la industria nacional sea capaz de enfrentar con éxito los retos que actualmente se le presentan tanto en el mercado doméstico como en el internacional, es necesario avanzar hacia una definición más orgánica e integral de la política industrial.

De allí la necesidad de diseñar el tipo de política que más se ajuste a nuestras particulares condiciones más allá de las escasas opciones que nos impone el tener que escoger entre **Política Industrial de Mercado vs. Política Industrial de Estado**.

Se trata de un verdadero desafío a la inteligencia y voluntad del país a fin de formular lo que llamaremos una **Política Nacional de Apoyo a la Competitividad**. Sólo así estaremos en capacidad de crear y aplicar nuestras propias soluciones, en lugar de tener que importar y copiar otros modelos que, si bien fueron exitosos en sus respectivos países, nada garantiza que en una realidad distinta como la venezolana, puedan alcanzar el mismo efecto.

Ahora bien, esta política no puede ser prefabricada en ningún ministerio o asociación empresarial. Necesariamente tie-

ne que ser concertada, por lo que deben participar en su proceso de formulación y ejecución los sectores público, privado y laboral como principales protagonistas de un esfuerzo conjunto orientado a apoyar el desarrollo eficiente y competitivo de la industria nacional.

A través de una **Política Nacional de Apoyo a la Competitividad** será posible superar la vieja práctica de subsidios antieconómicos y de protección indiscriminada e irracional, la cual originó señales distorsionadas sobre la verdadera rentabilidad que se podía obtener en los distintos sectores bajo condiciones competitivas. Por otra parte, propiciará la simplificación y eliminación de los trámites y permisos innecesarios que dieron origen a una actitud intervencionista y obstruccionista por parte del funcionariado público.

Con la implementación de este tipo de política, no serán los criterios clientelares los que determinarán la rentabilidad de las inversiones en la industria, toda vez que una de sus premisas es la vigencia de políticas generales, claras, estables y actualizadas que hagan posible que sea la iniciativa, la capacidad y el talento de los empresarios y gerentes venezolanos los que determinen la supervivencia y competitividad de la industria nacional.

En este sentido, en lugar de mantener una estructura industrial sobre las artificiales bases de un Estado paternalista, que interviene para hacerse cargo de las empresas quebradas o para subsidiar a las ineficientes, una **Política Nacional de Apoyo a la Competitividad** propiciará la conformación de una nueva estructura industrial sustentada en la verdadera rentabilidad que las distintas empresas industriales sean capaces de alcanzar gracias a su propio esfuerzo productivo.

Sin incurrir en excesos, este tipo de política permite activar los mecanismos del mercado induciendo así un reacomodo en la asignación de los recursos hacia aquellas ramas de mayor rentabilidad relativa, que es justamente lo que se desea lograr a los fines de articular una nueva estructura económica capaz de sostenerse gracias a su propia capacidad competitiva. Al definir acciones claras y de aplicación general, se superará el anterior esquema en el que se administraba casuísticamente la política industrial, el cual dio origen a muchas empresas sustentadas en los favores del funcionario de turno.

¿CUALES SON LOS INSTRUMENTOS DE UNA POLITICA NACIONAL DE APOYO A LA COMPETITIVIDAD?

La apertura de la economía venezolana

na a la competencia internacional no significa que se debe renunciar al uso de los instrumentos de fomento industrial. Más bien, para estimular la vocación exportadora de los industriales del país es necesario hacer uso de un conjunto de instrumentos que incentiven, estimulen y apoyen la producción para exportar.

Un problema para una **Política Nacional de Apoyo a la Competitividad** es que no cuenta con instrumentos propios que puedan ser utilizados directamente por el organismo público al que le compete la promoción de la industria, en este caso el Ministerio de Fomento.

A diferencia de la política fiscal, que cuenta con el manejo del gasto o los impuestos; o de la política monetaria, que puede hacer uso de las tasas de interés o del control de la liquidez monetaria; los instrumentos que pueden utilizarse para cumplir los objetivos que se propone una **Política Nacional de Apoyo a la Competitividad** se encuentran dispersos y son competencia de una amplia gama de organismos e instituciones, lo cual exige un gran esfuerzo de coordinación para evitar que se presenten conflictos entre los objetivos de la política macroeconómica y de otras políticas sectoriales con los de la política industrial. Del grado de coherencia con el que se utilicen tales instrumentos, dependerá la posibilidad real de propiciar las condiciones que requiere el desarrollo eficiente y competitivo de la industria.

Conocido es que las grandes contradicciones que se han presentado entre las políticas macroeconómicas y sectoriales en gran medida han dado pie al cuestionamiento de la eficacia del Estado en su propósito de promover el desarrollo económico de un país. Si bien esto no deja de ser cierto, creer que la mejor política estatal es la que no existe no es más que la expresión de los espejismos neoliberales de hoy en día. Quizás eso fue cierto para la Inglaterra o los Estados Unidos de hace un siglo, los cuales en su fase de desarrollo-incipiente no tuvieron que acudir a la ayuda del Estado para competir con las potencias a las que la industria venezolana ahora tiene que enfrentar.

En el caso concreto de Venezuela, profundizar el proceso de industrialización no puede ser un proceso automático, que se le encomiende a la mano invisible del mercado. Su dinámica necesita ser complementada y estimulada con la formulación y ejecución de una **Política Nacional de Apoyo a la Competitividad** que propicie el desarrollo eficiente de la industria sobre la base de aprovechar ventajas comparativas y crear ventajas competitivas de tipo tecnológico.

No se trata de reeditar las viejas políti-

cas industriales, caracterizadas por el exagerado proteccionismo y por los subsidios cambiarios, financieros y fiscales bajo cuyo amparo cualquier actividad industrial podía sobrevivir, independientemente de su ineficiencia e incompetitividad. Se trata de una política industrial distinta, que sea capaz de imprimirle al desarrollo de la actividad manufacturera un nuevo dinamismo.

Los instrumentos que deben ser organizados con un enfoque integral en la **Política Nacional de Apoyo a la Competitividad** se encuentran dispersos en las siguientes áreas:

- * **Area macroeconómica:** políticas fiscal, monetaria, cambiaria, y de precios.
- * **Area comercial:** arancel de aduanas como regulador de las transacciones comerciales con el exterior, eliminación de las prohibiciones de importación y de las restricciones cuantitativas, estructura arancelaria clara y racional, acuerdos de integración comercial y productiva.
- * **Area de educación:** formación de recursos humanos calificados, capaces de dominar nuevas tecnologías.
- * **Area de Servicios públicos e Infraestructura:** agua, luz, electricidad, telecomunicaciones, vialidad, puertos, aeropuertos, aduanas, desarrollo de infraestructura tecnológica.
- * **Area de asistencia técnica:** apoyo al mejoramiento de la calidad y desarrollo tecnológico, normas industriales, servicio metrológico, propiedad industrial, investigación y desarrollo, vinculación universidad-aparato productivo.
- * **Area legal:** legislación del trabajo, antimonopolio, antidumping, protección al consumidor, protección al ambiente, etc.
- * **Area jurídica:** sistema judicial que garantice decisiones justas e imparciales.
- * **Area Institucional:** coordinación de políticas públicas, reforma del Estado, descentralización de funciones, simplificación de permisos, trámites y procedimientos administrativos.
- * **Area de información:** divulgar ventajas comparativas, oportunidades de inversión, de exportaciones y de asociación con capital extranjero, posición de los competidores, etc.
- * **Area de empresas básicas:** empresas reestructuradas y sanas, capaces de transferir las ventajas comparativas del país hacia el sector transformador.
- * **Area laboral:** flexibilización y desregulación.
- * **Area de seguridad social:** medidas compensatorias para los trabajadores: seguro contra el paro forzoso, reentre-

namiento, jubilaciones, inmigración selectiva.

- * **Area financiera:** control de las presiones inflacionarias para facilitar el acceso al financiamiento público y privado. Luego entonces, no se trata de elegir opciones extremas entre el dominio absoluto del mercado o del Estado. En el curso de una **Política Nacional de Apoyo a la Competitividad** cada uno de ellos tiene una crucial e irremplazable función que cumplir. El mercado desencadena las presiones competitivas que estimulan la iniciativa empresarial, la innovación tecnológica y el desarrollo de ventajas competitivas, mientras que la actuación del Estado lejos de mediatizar dicha dinámica, mas bien la profundiza. Por otra parte, organiza y le imprime coherencia a la amplia gama de instrumentos de fomento y promoción que se encuentran dispersos en sus distintos organismos, tras el objetivo estratégico de propiciar las condiciones que hagan posible el desarrollo eficiente y competitivo de la industria nacional.

Vadell Hnos. Editores Fondation pour le Progrès de l'Homme (París - Francia)

"Esa gente joven que a veces mata, y a quienes la policía mata frecuentemente, no son termitas que habria que exterminar. Son pedazos de alma colectiva, más afectados aún que los otros, y no se salvará nadie sin salvarlos a ellos también" Pág. 235

**MALANDROS - BANDAS
Y NIÑOS DE LA CALLE**
CULTURA DE URGENCIA
EN LA METROPOLI LATINOAMERICANA

YVES PREDRAZZINI - MAGALY SANCHEZ



Una investigación sociológica que te estremecerá y que deberá originar un debate sobre nuestra **Cultura de Urgencia**
252 págs. - 26 fotos - más de 20 entrevistas a malandros - jefes de bandas y niños de la calle.

Pedidos por el teléfono: 572.52.43

Es de Vadell Hnos... ¡Es de Conflar!

