

Venezuela: hacia una nueva estrategia industrial

Sergio Bitar / Eduardo Troncoso

Sergio Bitar: Ingeniero y economista chileno. Estudios de Posgrado en el Centro de Estudios de Programas Económicos de París, Francia. Master en Economía de la Universidad de Harvard, EE.UU., Consultor del SELA. Obras publicadas: "Corporaciones Multinacionales y Autonomía Nacional"; "Transición, Socialismo y Democracia"; "Chile: Liberalismo Económico y Dictadura Política".

Eduardo Troncoso: Ingeniero chileno. Experto de Naciones Unidas.

En tres décadas, Venezuela dio un salto significativo en su industrialización. Entre 1950 y 1978 el producto manufacturero creció al 7,9 % promedio anual y Venezuela pasó del último lugar entre los países medianos de América Latina (Colombia, Chile y Perú) al primer lugar en términos de su producto industrial¹.

El avance industrial se enmarcó en un modelo típico de sustitución de importaciones. Fue impulsado por una alta protección, exoneraciones para importar materias primas y equipos, créditos abundantes y una activa participación financiera y empresarial del Estado. La demanda interna creció con la urbanización y con la incorporación de nuevos sectores sociales al mercado, provenientes de la expansión del sector terciario y del propio proletariado industrial, retroalimentándose así la industrialización. A fines de la década de los setenta, sin embargo, emergieron los mismos síntomas de agotamiento que afectaron antes a los países de mayor desarrollo de América Latina. El modelo sustitutivo comenzó a ver limitada su expansión. Se elevó la ineficiencia de la producción, se gestaron estructuras oligopólicas, las exportaciones manufactureras fueron muy escasas, se mantuvo el importante rezago tecnológico y se propagaron en la economía las subsidiarias de corporaciones transnacionales en las actividades más dinámicas.

La relativa abundancia de recursos financieros externos alivió la presión ocasionada por aquellas limitantes. El "boom" petrolero de 1973 provocó una explosión de la demanda interna, con el correspondiente aumento del coeficiente de importaciones, ampliando así la frontera de lo posible en materia sustitutiva². Las cuan-

¹ CEPAL: "Análisis y Perspectivas del Desarrollo Industrial Latinoamericano" Agosto 1979, pp. 45-47.

² El coeficiente de importaciones (importación de manufacturas sobre demanda interna de las mismas) se elevó de 24.1 % en 1974 a 33.9 % en 1979. Dirección General de Estadísticas y Censos Nacionales Estadísticas de Comercio Exterior, Caracas, varios años; Banco Central Informe Económico, Caracas, varios años.

tiosas inversiones públicas en acero, aluminio e hidroelectricidad ampliaron a su vez la base productiva nacional. A diferencia de lo ocurrido en otros países latinoamericanos, la holgura externa permitió retardar las correcciones y abrió un nuevo espacio para proseguir con el mismo esquema. Así, las preocupaciones manifestadas antes del alza de los precios petroleros se desvanecieron y la voluntad política de emprender nuevos rumbos decreció.

El período del "boom" (1973-1978) y el posterior "enfriamiento" de la economía (1978-1981) agudizaron las distorsiones del modelo de industrialización aplicado desde fines de los años cincuenta. Asimismo, los acelerados cambios verificados en la economía mundial plasmaron un marco muy distinto del que prevalecía cuando se inició la fase de industrialización deliberada. En consecuencia, las condiciones económicas internas y externas crearon una situación nueva. A comienzos de la década de los ochenta, esa nueva situación debe ser enfrentada con una nueva estrategia industrial³.

Los distintos elementos constitutivos de una nueva política industrial han sido propuestos y reiterados en los últimos años. No se trata ahora de realizar una renovación radical, sino de estructurar coherentemente un pensamiento alternativo, articular políticas consistentes y crear condiciones políticas y sociales propicias para su implementación. A comienzos de los ochenta, Venezuela se encuentra en una situación parecida a la de los cincuenta: ante la necesidad de concebir y aplicar un nuevo enfoque a su industrialización⁴.

Los cambios en la industria a nivel internacional

El escenario internacional se ha modificado significativamente desde los años 50. Desde entonces, la dinámica del crecimiento industrial de Venezuela ha reposado esencialmente en su mercado interno. Pero la evolución pasada y las tendencias previsibles a nivel mundial señalan una imperiosa necesidad de elevar el intercambio de manufacturas para proseguir el crecimiento. En países con mercados de mayor tamaño existe un margen más amplio de expansión basado en su propia demanda interna. El desafío para los países medianos, en cambio, es más complejo y ellos deben buscar la forma más conveniente de insertarse en el contexto internacional preservando el control de sus decisiones para responder a sus objetivos nacionales.

³ Sobre el tema ver Nollf M. "La industrialización venezolana en la década de los ochenta" en Nueva Sociedad Caracas: marzo/abril 1981.

⁴ Pro-Venezuela describe así el inicio de la primera etapa de industrialización deliberada: Entre 1958 y 1960 se opera un cambio cualitativo en la política industrial venezolana, se hace coherente el modelo de sustitución de importaciones... y se dinamiza a través de una campaña nacionalista que penetró y ganó en menos de un lustro a todas las clases sociales del país" Asociación Pro Venezuela Hacia una Nueva Estrategia Industrial, Caracas, agosto 1978. A comienzos de los ochenta, para hacer viable una nueva concepción, también ella debe ganar a las principales fuerzas sociales de la nación.

Un primer hecho fundamental ha sido el papel protagónico de la industria como acelerador del crecimiento global en los países desarrollados de occidente, en los países socialistas y también en los latinoamericanos. Salvo en EE.UU., cuya industria creció al mismo ritmo que el conjunto de la economía, en el resto del mundo el producto manufacturero creció cerca del 30 % más rápido que el producto geográfico entre 1970 y 1975. Ello generó un aumento del grado de industrialización. En Europa Occidental y la URSS de 19 % a 39 %, en Japón del 12 % al 32 %, en América Latina del 18 % al 24 %, mientras el grado de industrialización de EE.UU. se mantuvo constante en 25 %. Además, el comercio de manufacturas se expandió mucho más rápido que la producción industrial. A nivel mundial, entre 1950 y 1975, el comercio de manufacturas creció al 8.8 %, mientras la producción de manufacturas lo hizo al 6,1 % anual⁵.

Las cosas no acontecieron igual en América Latina. La región sostuvo un crecimiento industrial acelerado, pero no elevó en la misma proporción sus exportaciones. Este hecho constituye un importante rezago y explica la creciente brecha de comercio exterior de manufacturas de los países latinoamericanos. Ellos han absorbido buena parte de las exportaciones de los países del centro, mientras sus exportaciones industriales han sido menguadas.

De todas las regiones del mundo, América Latina (junto con Africa) es la que presenta la mayor divergencia entre sus coeficientes de exportación y de importación. En 1975 el coeficiente de exportaciones de manufacturas de América Latina era apenas de 0,07, mientras el de importaciones llegó a 0,36. En todos los demás países los coeficientes eran más equilibrados, con la excepción de Japón, que en 1970 presentaba la situación exactamente opuesta a la de América Latina, un coeficiente de importaciones de 0.06 y uno de exportaciones de 0.25⁶.

Un segundo rasgo relevante de la economía mundial ha sido la consolidación de nuevas regiones industrializadas, creándose una situación más equilibrada. Así, EE.UU. bajó su ponderación en el producto industrial mundial desde 49.4 % del total en 1950 al 27.4 % en 1977. También redujeron su importancia los países de Europa Occidental, desde el 30.4 % a un 24 % en el mismo lapso. Los aumentos más apreciables los consiguieron los países socialistas (URSS y Europa Oriental) y Japón. Los primeros elevaron su participación desde el 10.2 % al 29.8 % y Japón incrementó su peso relativo en el producto industrial mundial desde 1.4 % en 1950 a 7.3 % en 1977. América Latina también consiguió un avance, aunque leve, desde 3.9 % a 4.8 %⁷. Esta nueva realidad ofrece márgenes de maniobra más amplios para Venezuela y la región latinoamericana al reducir la dependencia relativa de EE.UU. y Europa Occidental y mejorar la capacidad negociadora de nuestra región.

⁵ CEPAL, op.cit., p. 8, Cuadro 1.

⁶ Coeficientes medidos en relación al producto bruto industrial, CEPAL, op. cit., p. 21, Cuadro 7.

⁷ CEPAL, op.cit., p. 11, Cuadro 2.

Un tercer aspecto relevante es que el crecimiento industrial en los países desarrollados no se verificó de manera uniforme en todos los productos. La química y petroquímica y la fabricación de bienes de capital desempeñaron el rol dinámico⁸. En estos sectores, los países desarrollados desplegaron un ingente esfuerzo de investigación tecnológica y aumentaron la brecha con los países en desarrollo. Cinco países desarrollados, durante las décadas del sesenta y setenta, concentraron el 90 % de todos los recursos de investigación desembolsados por los países con economía de mercado. EE.UU. gastó el 50 % del total⁹. Los países avanzados afianzaron sus actividades de punta y fortalecieron su base industrial y tecnológica. La reestructuración industrial de Europa Occidental, EE.UU. y Japón ahondará estas diferencias si no existe una reacción apropiada de nuestros países. Las manufacturas con tecnologías difundidas, intensivas en mano de obra y en recursos naturales, irán dejándose a los países más industrializados del Tercer Mundo; es lo que se ha denominado el redespiegue. El esfuerzo de los países del centro se concentrará en las ramas con alta tecnología, como computación, aeronáutica, electrónica, automatización, robotización, industria militar y productos sintéticos, para reemplazar recursos mineros escasos y nuevas fuentes energéticas.

América Latina y Venezuela elevaron también, en el mismo lapso, su producción de bienes intermedios y mecánicos, pero el rezago tecnológico no se redujo, más bien se amplió. Además, la región fue principal receptora de las exportaciones de maquinaria de los países del centro. En suma, la variable tecnológica se ha transformado en el factor clave para el futuro industrial, no sólo para proseguir la sustitución de importaciones, sino también para conseguir un acceso a los mercados desarrollados en rubros manufacturados.

Una nueva orientación estratégica

Un cambio de orientación estratégico para Venezuela debe reposar en dos pilares: un aumento de la eficiencia y un incremento de la capacidad tecnológica. Ambas preocupaciones han estado presentes desde hace años, pero ellas se han concebido como aspectos complementarios de las decisiones de inversión o como factores secundarios en las diversas políticas de estímulo industrial. En el nuevo contexto nacional e internacional, estas dos materias - eficiencia y tecnología - asumen una importancia central. Todos los objetivos de una nueva estrategia industrial requieren de un avance de la eficiencia. La elevación de las exportaciones de manufacturas exigirá de una mayor productividad y costos competitivos. Las nuevas producciones, principalmente en bienes de capital, tendrán un efecto difundido sobre todas las actividades económicas, como no lo tuvieron en el pasado los productos destinados al consumo y, por lo tanto, su eficiencia comprometerá al conjunto de la economía.

⁸ La exportación de maquinarias y equipos, entre 1955 y 1975, se elevó en EE.UU. del 48 % al 65 % del total de sus exportaciones, en Europa Occidental de 37 % a 46%, y en Japón del 15 % al 52%. CEPAL, op.cit., p. 27, Cuadro 9.

⁹ OCDE Science and Technology in the New Socioeconomic Context Commission for Scientific and Technological Policy, OCDE, septiembre 1979.

Mejorar la eficiencia no es un proceso breve ni fácil. Un avance en esa dirección supone un gran número de acciones específicas en cada empresa productiva. La calidad de la producción, el uso de un número mayor de turnos, el logro de rendimientos más altos, el mejoramiento de los servicios y de la infraestructura, del transporte, de las comunicaciones, del abastecimiento de energía eléctrica y agua, etc., son tareas que imponen una disciplina permanente.

El progreso tecnológico ha pasado a ser una condición **sine qua non** de un crecimiento industrial acelerado. El inicio de la fabricación de maquinarias, una posición de vanguardia en la fase de redespiegue de la industria a nivel internacional y el seguimiento de las actividades con tecnología de punta sólo podrán conseguirse con un progreso permanente en el terreno científico y técnico. La capacidad de previsión tecnológica es otra necesidad para decidir dónde especializarse y cómo insertarse a la economía internacional. También aquí debe entenderse que el avance es gradual y prolongado, y se conforma de una serie extensa de pequeños conocimientos.

El crecimiento industrial en los países más desarrollados se ha conseguido a partir de ciertos sectores con alta inversión tecnológica. El gasto en investigación realizado por los países industriales ha sido creciente y ha privilegiado actividades de punta con capacidad de difusión hacia otras industrias. Los presupuestos de defensa contienen una proporción significativa destinada a financiar laboratorios y nuevos procesos en las grandes empresas a las que se asignan las compras de equipos militares. Este componente no existe en la mayor parte de los países en desarrollo y debe ser compensado por otros mecanismos.

Venezuela, en relación al tamaño de su mercado y a su potencial futuro, presenta un retardo pronunciado en el campo tecnológico. Los estudios sobre el nivel educativo de la población ocupada en la industria revelan una baja participación de técnicos¹⁰. Esto es atribuible al predominio de empresas familiares de tamaño mediano, orientadas a la fabricación de productos simples de consumo, y de empresas oligopólicas que operan en los bienes intermedios con tecnología foránea. En todas ellas no existe el imperativo de innovar con fuerzas propias. Esta deficiencia es explicable por la escasa vinculación entre las empresas productivas y los institutos de investigación y de formación técnica financiados por el Estado. Al desprejarse unos de otros, los últimos adquieren autonomía propia, se vuelcan hacia investigaciones imitativas de las realizadas en países avanzados, suelen menospreciar las tareas más modestas, pero más eficaces, en aspectos como control de materiales, mejoramientos en el uso de maquinarias o innovaciones menores de procesos productivos. Además, los centros de investigación tienden a burocratizarse y son percibidos por los propios empresarios como organismos estatales a

¹⁰ Los ocupados con formación media técnica representaban sólo el 4,5 % de la industria y los con formación superior el 3,4 %. Estas cifras eran inferiores a las alcanzadas en Minería, Electricidad, Finanzas y Servicios Personales. Cálculos de OCEI, Encuesta de Hogares, Caracas, 1er. Semestre 1978.

los cuales la industria está obligada a subsidiar. Las políticas deben orientarse, por la tanto, a reforzar el vínculo entre la investigación y formación técnica y las unidades productivas.

Los dos objetivos mencionados - eficiencia y avance tecnológico - dependen en definitiva de un factor modular: los recursos humanos. No cabe duda que este factor constituye un cuello de botella para el desarrollo industrial de Venezuela. Existe un marcado desequilibrio entre la inversión en capital físico y la inversión en capital humano (siendo muy alta la inversión en favor del primero si se compara con otros países desarrollados). Mientras en Venezuela en el período 1976-1979 la inversión en capital físico fue 6 veces más elevada que la inversión en capital humano, en las economías desarrolladas es aproximadamente 2,5 veces mayor¹¹. A ello se agrega una seria carencia a nivel de los mandos medios. Además, están lejos de conformarse hábitos de disciplina, estabilidad y emulación, y existen insuficiencias en la formación básica en criterios cuantitativos, de coordinación y secuencia de operaciones y de programas, aún de tareas simples.

La experiencia japonesa, el caso más ilustrativo y espectacular, también confirma el papel básico de los recursos humanos. "Nosotros no tenemos ningún recurso natural, ningún poderío militar. Sólo tenemos un recurso: la capacidad de Invencción de nuestros cerebros. Esta es ilimitada. Hay que desarrollarla. Hay que educar, adiestrar, equipar", expresaba a fines de los sesenta T. Doko, presidente de la Federación Nacional de la Industria Japonesa¹². Esta misma dirección ha sido emprendida por otros países asiáticos en desarrollo Corea del Sur ha tenido un impresionante desempeño como exportador de manufacturas¹³. En la primera fase, durante los años sesenta, Corea compitió en los mercados internacionales con manufacturas simples intensivas en mano de obra. Su nivel educacional era alto en relación a otros países del mismo nivel de ingreso. En la segunda fase, desplegada en los setenta, Corea comenzó a competir en productos con mayor intensidad de mano de obra calificada y capital intensivos (petroquímica, electrónica, bienes de capital) y entonces se creó un déficit de recursos humanos calificados, situación que impera hoy y que están tratando de superar¹⁴.

Ciertamente esos países no disponían de otras opciones para sustentar un crecimiento rápido, pues carecían de recursos naturales. Existía, entonces, un desafío inevitable, que no ha enfrentado Venezuela y que, en consecuencia, no se ha traducido en una atmósfera obligante. Ello debe ser sustituido por una voluntad social y política firme, para adelantarse a tiempo a los nuevos problemas. Las características culturales y económicas de Venezuela hacen posible recurrir a una inmi-

¹¹ Ver Cordiplan: "Jornadas de Análisis sobre la Estrategia de Venezuela", Tomo III-2, Enero 1980.

¹² Cit en J.J. Servan-Schreiber: "El Desafío Mundial", Plaza y Janes, Barcelona, 1980, p. 167.

¹³ El crecimiento anual de las exportaciones de bienes fue de 12,4 % entre 1953 y 1962, luego se elevó a 39,6 % anual entre 1963 y 1971 para conseguir un 45,0 % anual entre 1972 y 1978. Wontack Hong "Trade Industrial Growth and Income Distribution in Korea" Korea Development Institute, Seoul, Sept. 1980, Cuadro 1.

¹⁴ W. Hong, op.cit.

gración selectiva de técnicos y especialistas, tanto en producción como en gestión administrativa, que cumplan tareas directas en la producción o que contribuyan a acelerar la formación masiva de mandos medios.

La noción central que debe inspirar todas las acciones es que Venezuela debe conformar un núcleo interno de dinamización tecnológica. Este núcleo debe articularse a base de las empresas fabricantes de maquinarias y equipo, a las compañías de servicio de ingeniería, a los centros de investigación y a los institutos de formación técnica. Es este núcleo interno, con capacidad de innovación y agresividad comercial, el que ha impulsado el crecimiento de los países desarrollados grandes y medianos y también de los llamados nuevos países industrializados¹⁵.

Privilegiar la exportación apoyándose en la sustitución

Suelen distinguirse dos tipos principales de estrategia industrial: el modelo sustitutivo y el modelo exportador. A veces se agrega un tercero: el de abastecimiento de las necesidades básicas. Normalmente los países suelen combinar tales modelos en distintas proporciones. Sin embargo, Venezuela ha llevado a cabo un modelo casi únicamente sustitutivo. La demostración más evidente es el resultado de su comercio exterior manufacturero, amplio y crecientemente deficitario¹⁶. Asimismo, al cabo de varias décadas, Venezuela presentaba en 1980 el más bajo coeficiente de exportación manufacturera entre todos los países grandes y medianos de América Latina, mientras el coeficiente de importación era a su vez el más elevado. En otras palabras, el modelo sustitutivo no alentó las exportaciones al tiempo que las importaciones se elevaron apreciablemente.

El más importante cambio que debe verificarse en la década del ochenta es un giro marcado hacia las exportaciones de manufacturas. La magnitud de este cambio es suficiente para afirmar la necesidad de una nueva estrategia industrial. Los escenarios para el año 2000 explorados por organismos internacionales, así como los esbozados para Venezuela, señalan la enorme magnitud de esta tarea. En particular, se deducen de ellos tres conclusiones: a) la necesidad de lograr un crecimiento más acelerado de la industria manufacturera que el del producto territorial; es decir, la industria debe seguir siendo un sector dinámico; b) un crecimiento de las exportaciones manufactureras más rápido que el del producto industrial, para elevar el papel impulsor de las exportaciones y compensar el menor efecto dinámico de la sustitución; y c) un aumento de las exportaciones manufactureras intralatinoamericanas más veloz que el de las mismas exportaciones a los países desarrollados.

¹⁵ Esta noción ha sido planteada luego de revisar las modalidades de desarrollo de los países industrializados. Ver F. Fajnzylber "The Industrial Dynamic in Advanced Economies and in Semi-Industrialized Countries". Korea Development Institute, Seoul, Sept. 1980.

¹⁶ En millones de bolívares corrientes, el déficit comercial de manufacturas pasó de 3.227 en 1960 a 37.918 en 1997. OCEI Estadísticas de Comercio Exterior de Venezuela, Caracas, varios años. Banco Central, Informe Económico 1979 y CORDIPLAN "Principales Características de la industria manufacturera para el período 1950-1960", Mimeo, 1961.

El comportamiento de las exportaciones venezolanas en el pasado reciente no ha respondido a las tendencias antes anotadas, como se aprecia del Cuadro N° 1. De las cifras se constata que a pesar del menguado avance, el intercambio de Venezuela con el resto de América Latina tenía una proporción más elevada de manufacturas que el intercambio con el mundo.

Para llevar a cabo un vuelco en materia de exportaciones hay que conseguir dos resultados, elevar la oferta disponible y hacer tanto o más rentable la venta al exterior que al mercado interno. Estos resultados pueden conseguirse con distintas políticas. Las experiencias de otros países sugieren, a lo menos, tres tipos de esquema exportador. El primero, implantado principalmente por países del Asia inspirados en el ejemplo de Japón, ha consistido en especializarse y concentrar inversiones en un grupo seleccionado de productos, y el Estado ha conseguido fuerte apoyo financiero e incentivos para lograrlo, en coordinación con poderosos grupos industriales nacionales. Inicialmente, el esfuerzo se concentró en actividades intensivas en mano de obra no calificada y luego fue evolucionando hacia actividades utilizadoras de trabajo más calificado (electrónica, equipos y maquinaria). Desde un comienzo las inversiones fueron concebidas para exportar y han tenido escaso apoyo en su mercado interno.

El segundo, el aplicado recientemente por Chile y parcialmente por Argentina, ha pretendido elevar las exportaciones mediante una brusca reducción arancelaria. Estas políticas fueron acompañadas de otras medidas que generaron una contracción de la demanda interna, particularmente por una reducción del gasto público y por la caída de los salarios reales. En esas circunstancias, la industria local se vio obligada a buscar una salida externa a su producción. La mayor parte de las empresas que no lograron adaptarse a tan brusco cambio, cerraron, debiendo reconvertirse o dilataron su agonía endeudándose en espera de tiempos mejores. Por este camino se buscó la supervivencia de las eficientes y un aprovechamiento de las ventajas comparativas. Como tales ventajas se encuentran especialmente en los recursos naturales mineros y agrícolas, y no en la actividad manufacturera, esta última decreció su importancia relativa.

El tercer esquema ha sido aplicado principalmente por Brasil y México y en menor medida por países medianos de América Latina. El propósito ha sido elevar las exportaciones manufactureras mediante incentivos tributarios, financieros y arancelarios. Las empresas exportadoras se han apoyado en el mercado interno y en los mercados regionales para alcanzar economías de escala y un buen nivel de competitividad. Se trata, en realidad, de un esquema de "sustituir exportando".

El primero y el tercer esquema exportador han tenido un claro sello industrialista. Sin embargo, el grado de apertura externa alcanzado con ellos ha sido muy distinto. Mientras en el caso asiático (Corea, Taiwan, Singapur, Hong Kong) las exportaciones industriales representaban entre el 28 y el 78 por ciento de la producción manufacturera, en el caso de los países latinoamericanos grandes no llega-

ban al 10 por ciento a fines de la década pasada¹⁷. El segundo modelo, neoliberal, de apertura externa total con reducción sustantiva del papel del Estado, logró exportaciones iniciales a base de capacidades instaladas, pero luego fue adquiriendo un sesgo primario - exportador, con detrimento del crecimiento industrial.

Venezuela debe corregir su modelo sustitutivo incorporando una dimensión exportadora de significación. La magnitud de su mercado interno la coloca a la cabeza de los países medianos de América Latina, proporcionándole una base para apoyar su industria exportadora, sin restringir los esfuerzos para el abastecimiento de la demanda interna. Debe adoptar, por lo tanto, un modelo mixto, de sustitución con exportación, en la línea de los países grandes de América Latina. Como país mediano, sin embargo, el desafío es mayor y se deben contemplar acciones y proyectos de inversión orientados esencialmente al mercado externo, como lo han realizado algunos países asiáticos. En tal sentido, correspondería aplicar una combinación entre el primer y el tercer esquema antes descritos, pero teniendo claramente en cuenta las especificidades nacionales. La más importante es que Venezuela no posee ventajas comparativas en relación al costo de su mano de obra, como la tienen los países del Asia. Tampoco su sistema político democrático es comparable a las formas autoritarias que han regido en algunos países de aquella región. Su ventaja radica esencialmente en la posibilidad de procesar sus enormes recursos minerales y energéticos y en fabricación de líneas especializadas que se apoyan en la demanda generada por esos mismos sectores. En el aluminio, acero, petroquímica y, más adelante, en madera y celulosa, Venezuela puede continuar sus esfuerzos de inversión y colocación de sus productos en el exterior. Simultáneamente puede elevar sus exportaciones de productos metalmeccánicos y de equipos ligados a la explotación petrolera, así como de bienes de consumo corriente y algunos intermedios al área latinoamericana.

Los productos destinados a la exportación, como el aluminio y otros bienes de capital en el futuro, exigirán de una decisión explícita de especialización, tanto técnica como administrativa y comercial. La experiencia de los países pequeños de Europa revela claramente que, a pesar de sus mercados menores, Suecia, Dinamarca, Noruega y Finlandia han logrado una primacía en determinados rubros, compitiendo internacionalmente con países desarrollados de mucho mayor tamaño.

La configuración de una política eficaz de exportación debe tener en cuenta el efecto inhibitorio del petróleo sobre la venta externa de manufacturas. Por una parte, la tasa de cambio fija está sustentada en la actividad petrolera y mientras subsista una diferencia entre la evolución de los costos de factores internos y la inflación en EE.UU., Europa y Japón, el incentivo para exportar continuará decreciendo. Por otro lado, el incremento de los ingresos petroleros eleva la demanda interna, manteniendo y aún acrecentando el atractivo relativo del mercado nacional sobre el internacional.

¹⁷ Cifras en OCDE *The Impact of the Newly Industrialized Countries*, 1979, Cuadro 26.

La escasez de recursos externos es una poderosa fuerza motriz para empujar la creatividad y la competitividad. La necesidad de exportar se torna así un requisito ineludible. Para Venezuela, en cambio, la inexistencia de tal presión en el corto y mediano plazo debe ser suplida por una gran voluntad y deliberación, para así anticipar los obstáculos futuros e impedir un embotellamiento que empuje a soluciones más drásticas y de alto costo. Pero al mismo tiempo, la disponibilidad de recursos la habilita para proseguir una industrialización más eficiente, estableciendo un parque de maquinarias modernas, adquiriendo y adaptando tecnología avanzada y formando grandes contingentes de técnicos y especialistas.

Una nueva fase de sustitución programada y selectiva

La sustitución de importaciones debe proseguir, pero su modalidad debe cambiar. Debe proseguir por cuanto constituye un factor dinámico esencial para el crecimiento, dado el elevado coeficiente de importación de manufacturas. Al principio de los ochenta dicho coeficiente es significativamente superior al existente a principios de los años setenta. En 1960 el coeficiente mencionado alcanzaba a 31,1 %, en 1968 a 25,5 %, en 1974 a 24,1 % y en 1979 repuntó a 33,9 %¹⁸. El mercado interno venezolano constituye, en consecuencia, un poderoso apoyo a la industrialización en las próximas décadas. Las exportaciones, en las etapas iniciales, aunque alcanzaran elevados ritmos expansivos, no tendrían suficiente gravitación para inducir un crecimiento acelerado del sector industrial.

La modalidad sustitutiva debe tornarse mucho más selectiva y programada. La extrapolación de las políticas proteccionistas tradicionales podrían sostener un crecimiento por algún tiempo, pero a poco andar se acentuarían de tal modo las distorsiones que estrangularían el proceso, comprometiendo su necesaria continuidad. Dos criterios deben servir de orientación en una nueva etapa. El primero, aplicable a las actividades industriales ya desarrolladas y que han tenido un prolongado período de afianzamiento, consiste en efectuar una reducción programada de la protección. Tal programación, razonable y concertada, permitiría dirigir los esfuerzos de renovación, especialización, estandarización y racionalización, sin amenazar con una incertidumbre cuyas consecuencias negativas desalentarían la actividad industrial. Tal reducción, acompañada de incentivos a la exportación y a la racionalización, permitiría articular un conjunto coherente de medidas para promover una producción eficiente.

El segundo criterio se aplicaría a las nuevas actividades, en particular a las industrias química, mecánica, eléctrica, electrónica, de maquinaria y equipos. La implantación de estas nuevas empresas exigirá de una protección suficiente y de un apoyo financiero, de infraestructura y técnico considerable en la etapa inicial. Este

¹⁸ El coeficiente corresponde a la relación entre la importación y la demanda interna excluida la refinación de petróleo. Calculado en base a CORDIPLAN Plan de la Nación 1965-1968, Caracas 1965, Dirección General de Estadísticas y Censos. Estadísticas de Comercio Exterior, varios números; Banco Central Infome Económico, varios números.

apoyo debería ser dirigido hacia aquellas actividades que interese desarrollar, selectivamente, no indiscriminadamente, y debería brindarse en contrapartida de un conjunto de requisitos de precio y calidad a satisfacer por las empresas productoras. Los incentivos también deberían reducirse gradualmente, de manera concertada con los productores.

Una deficiencia del proceso industrial ha sido la escasa articulación interna de la industria, que ha amortiguado la propagación de los impulsos originados en algunas ramas. La excesiva diversificación y la carencia de una industria mecánica y de bienes intermedios han impedido forjar una estructura articulada. El principal objetivo de la nueva etapa industrial debe ser la conformación de ese núcleo interno, tecnológicamente dinámico, que en todos los países avanzados se fundó en torno a las actividades tecnológicas, de ingeniería, institutos de investigación, centros de formación técnica y empresas productoras. Este núcleo es, a la vez, un requisito para seguir de cerca el avance innovador de los países centrales y no quedar rezagado en las tecnologías de punta que se gestan alrededor de la electrónica, la computación, la automación, la química y la aeronáutica.

En la nueva etapa sustitutiva, la industria mecánica, de equipos y maquinarias, debe desempeñar un rol principal. Es allí donde se presentan los más altos coeficientes de importación¹⁹. Además, se trata de una actividad con alto contenido tecnológico. El mercado venezolano en estos rubros es el mayor de los países del grupo mediano de América Latina - Chile, Colombia, Perú, Venezuela y en el período 1975-1979 el nivel de inversiones en bienes de capital y las consiguientes importaciones de Venezuela superan incluso las de Argentina.²⁰

En estos productos, aproximadamente la mitad del consumo venezolano está concentrado en artículos cuya fabricación no es en serie y, por lo tanto, las economías de escala no son decisivas. La demanda se halla concentrada en pocos usuarios, generalmente corporaciones del sector público. Las ingentes inversiones programadas en petróleo, generación eléctrica, telecomunicaciones, instalaciones sanitarias, entre otras, proporcionan una base estable. El sector petrolero, luego de su nacionalización, debe apoyar a la industria no sólo a través de los recursos financieros que es capaz de generar, sino como comprador de bienes nacionales.

El campo de las industrias intermedias, metálicas y químicas, es el segundo en importancia. Junto con existir altas importaciones se trata de actividades basadas en recursos con ventajas comparativas. Por último, en la industria de bienes de

¹⁹ Mientras el coeficiente de importación, en 1979, para la industria total fue de 33,9 %, para las industrias mecánicas alcanzó un 57 %. *Ibidem*.

²⁰ Según estimaciones de la CEPAL, entre los años 1975-1978 la inversión en maquinaria y equipo en Venezuela fue todos y cada año superior a la de Argentina y mucho más elevadas que las de Colombia, Chile y Perú. En cuanto a las importaciones de bienes de capital, el nivel alcanzado por Venezuela fue aún más alto, ubicándose en el segundo lugar de América Latina después de Brasil. Ver CEPAL "EL tamaño de los mercados, la estructurasectorial y perspectivas de crecimiento de la demanda en bienes de capital en América Latina", Mimeo, Santiago, enero de 1981.

consumo corriente, no se trataría de reducir el coeficiente de importación, que es relativamente bajo, sino de alcanzar una especialización y estandarización, importando aquellas mercaderías donde la eficiencia y competitividad internas sean bajas y elevando las exportaciones de aquellas mejor preparadas para competir. De este modo el saldo comercial externo puede permanecer relativamente estable.

La creación de un mercado ampliado

Una nueva fase en la industrialización debe basarse en un mercado ampliado. La ampliación debe buscarse rebasando tanto las fronteras geográficas como las fronteras socioeconómicas.

Algunos productos de exportación tendrán como destino principal los países de mayor desarrollo que Venezuela. Serán principalmente aquellos artículos manufacturados que aprovechan claramente las ventajas comparativas en recursos naturales. Aquellos productos de mayor complejidad, en los cuales el país debe recorrer una curva de aprendizaje y adquirir nuevas ventajas comparativas deben desarrollarse en mercados más amplios y competitivos, pero regulados y programados para servir los intereses de países de desarrollo similar. Tal es la función de los mercados integrados, del comercio intralatinoamericano y, en particular, del Grupo Andino. Las insuficiencias de estos acuerdos deben ser superadas, pero en ningún caso estos mecanismos deben ser abandonados. Venezuela puede buscar modificaciones que aseguren una competencia más leal con otros países de la región, pero en ningún caso rehuirlos²¹. Si no es capaz de competir con ellos, menos podrá hacerlo con los más desarrollados.

Por lo demás, así lo han hecho los países desarrollados de Europa, implementando los mercados comunes y acuerdos comerciales, las fusiones de empresas para competir a nivel mundial, la protección ante terceros países, todo con el apoyo estatal. Con mayor razón debe promoverse igual tipo de acciones por parte de países más débiles. Además, los países desarrollados emplean variados instrumentos para promover sus exportaciones, ya sea apoyando a sus empresas con créditos para investigación y desarrollo o con contratos públicos para que provean demandas del Estado. Iguales mecanismos deben utilizarse por Venezuela para apoyar sus exportaciones. Su posición en la OPEP hace posible negociar intercambios de productos, no sólo con países desarrollados con quienes se convengan contratos de abastecimiento petrolero, sino también con países de la OPEP para intercambiar productos manufacturados. Por otro lado, la enorme capacidad de compra venezolana es otro canal para establecer relaciones en ambas direcciones, lo cual requiere de una coordinación de las empresas adquirentes así como de las oferentes de bienes manufacturados para posibilitar una adecuada negociación²².

²¹ Para una revisión del proceso integrador en el Grupo Andino y de las materias que deben ser objeto de corrección ver J. Umerez "Reflexiones sobre el proceso de integración subregional". Mimeo, presentado al 1er. Congreso de Economía de América Latina y el Caribe. Caracas, Nov. 1981.

Por último, la integración andina y el intercambio intrarregional latinoamericano son un marco imprescindible para estructurar un núcleo tecnológico con dinámica propia. El intercambio entre países similares abre un mercado de proporciones para emprender nuevas producciones. El intercambio entre países desiguales, por el contrario, polariza y empuja a una división del trabajo en el interés de los países industrializados. El mercado libre entre desiguales acrecienta la desigualdad.

En cuanto al mercado interno, también se encuentra comprimido por una injusta distribución del ingreso. La marginalidad y la pobreza limitan el crecimiento industrial en cuanto generan una demanda de bienes de consumo corriente con un ritmo de expansión vegetativo, mientras los sectores de altos ingresos alimentan una demanda diversificada, con alto componente importado y poco integradas.

Así como se debe elevar las exportaciones, o sea, remontar las fronteras geográficas, también deben remontarse las fronteras socioeconómicas internas, abriendo un mercado allí donde la desigualdad lo constriñe. Esta meta se consigue con políticas destinadas a incorporar activamente a nuevos grupos sociales al mercado de bienes manufacturados. Tal incorporación estimularía el crecimiento industrial, conseguiría una mayor tasa de empleo y promovería una formación más técnica de la mano de obra²³. Se lograría, además, corregir las desigualdades y con ello perfeccionar el sistema democrático.

²² Países como Brasil han utilizado su capacidad de negociación para colocar productos en el exterior. Así por ejemplo, la empresa INTERBRAS, subsidiaria de PETROBRAS, bajo el principio de reciprocidad comercial, importó hace unos años 190.000 toneladas de fosfatos de Argelia y posibilitó la venta de 15.000 vehículos VOLKSWAGEN. Para ello organizó un pool de empresas usuarias de fosfato. Así logró también colocar 7.200 tractores en Turquía y calzados en URSS. Sánchez F. "Industrialización y Exportación de Manufacturas". Mimeo. Seminario Modelos de Industrialización en Venezuela y México ILDIS-CENDES, Caracas, diciembre de 1979.

²³ Sobre este aspecto ver también CEPAL América Latina: La Política Industrial en el marco de la Nueva Estrategia Internacional, Santiago, Febrero, 1981.