

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADA

ST/ECLA/Conf.37/L.29
13 de julio de 1971

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

REUNION DE EXPERTOS SOBRE FORMULACION
Y EJECUCION DE ESTRATEGIAS PARA LA
EXPORTACION DE MANUFACTURAS

Santiago de Chile, 26 de julio al 4 de agosto de 1971

EL DESARROLLO INDUSTRIAL Y LA PROMOCION
DE EXPORTACIONES EN VENEZUELA

por

Eglée Iturbe de Blanco *

Documento de trabajo

* La autora es Director de Planificación Económica de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), Venezuela.

71-7-1909



I. EL DESARROLLO INDUSTRIAL DE VENEZUELA Y LA NUEVA ESTRATEGIA

El patrón de desarrollo que ha prevalecido en Venezuela muestra una estrecha vinculación de la economía con el exterior. En el pasado la actividad predominante se centraba en la agricultura, relacionada al comercio internacional por productos tales como el café y el cacao, que definieron por largo tiempo el uso del espacio económico y la concentración de la población en los Valles de la Cordillera Nor-Occidental. Hasta 1936 la población venezolana era eminentemente rural, dispersa en poblaciones de no más de dos mil habitantes y constituía el 70 % de la población total de Venezuela. A partir de los años 30, con la incorporación a una economía rural de una industria - la petrolera - que representaba el máximo desarrollo en la moderna economía capitalista, se rompe el modelo de desarrollo agrícola y la economía se vincula de una manera aún más estrecha al sector externo y a través de él, a los ciclos de actividad del sector industrial de los países más desarrollados del mundo.

La aparición de la actividad petrolera en Venezuela provocó un cambio en las estructuras existentes. La actividad agrícola es desplazada por las actividades de explotación del petróleo. Aparece un núcleo de obreros privilegiados, con altos niveles de salario y elevado nivel de vida en relación al resto de la población. Por otra parte, el hecho de que sea el Estado el principal beneficiario de los ingresos provenientes del petróleo, determina que éste se transforme en el agente más dinámico de la economía, a través del gasto público.

La distribución del ingreso petrolero, realizado por una parte por las compañías petroleras a través de desembolsos por concepto de sueldos y salarios, compra de bienes y contratos con terceros, en las zonas de explotación y por otra, la concentración del gasto público en las zonas urbanas, determinan la aparición de contrastes muy marcados en la distribución espacial del ingreso. Las zonas urbanas así como los campamentos petroleros acusan una elevada concentración de ingreso, convirtiéndose en zonas de atracción, operándose rápidamente un cambio en la distribución espacial de la población. Ya para 1950, la mitad de la población de Venezuela vivía en núcleos urbanos y para 1970 este porcentaje se elevaba a 75 % de la población total.

La escasa diversificación de la estructura productiva interna, la ausencia de una política gubernamental dirigida a la realización y estímulo de inversiones reproductivas no constituyeron un marco adecuado para la transmisión y aprovechamiento pleno de los recursos generados por el petróleo, los cuales se tradujeron en un elevado poder de compra y aumento de la demanda en relación a las capacidades de producción doméstica, lo cual provocó un aumento de las importaciones.

Por otra parte, la alteración en el nivel de precios y costos y la limitación en el uso de los instrumentos de política comercial, en especial la no modificación de los niveles arancelarios, desalentaron y retrasaron la industrialización del país. Sólo fue a partir de 1950 que se inició en Venezuela un proceso de desarrollo industrial sostenido, de características muy especiales, que difieren de las que han acompañado a los procesos similares de América Latina.

La tasa de crecimiento del producto industrial, alcanzada en el período 1950-1960 fue de 11.5 %, tasa superior a la de los otros países latinoamericanos en el mismo período, y similar a la de Brasil. A partir de 1960 y durante la década, la tasa de crecimiento alcanzada fue del orden de 8.4 %, en parte por el agotamiento relativo del proceso de sustitución de importaciones de bienes de consumo y en parte por una reducción general del ritmo de crecimiento de la economía.

La industria manufacturera venezolana no ha confrontado problemas de abastecimiento de materias primas y bienes de capital, esta circunstancia ha determinado un alto nivel de densidad de capital y como consecuencia de ello, un escaso aporte de la actividad manufacturera a la ocupación general del país. Para 1950 se encontraban empleados en actividades manufactureras 212 000 personas, el 13.3 % de la ocupación total; para 1970 esta cifra había alcanzado a 450 000 personas, el 15.7 % de la ocupación total.

La alta densidad de capital existente y el sobre-equipamiento de las empresas manufactureras venezolanas permitieron la convivencia de altos márgenes de capacidad ociosa en la actividad, con la ya señalada baja contribución al empleo. Para 1961 ^{1/} la capacidad ociosa en la

^{1/} I Encuesta Industrial - CORDIPLAN.

industria fabril era de 50 % de la capacidad instalada y para 1966 ^{2/} ésta había descendido a 40 %.

La contribución del sector manufacturero al producto bruto interno ha sido relativamente pequeña, en 1960 fue 14.7 % y para 1970 se había elevado a 20.7 %.

El proceso de desarrollo industrial venezolano se fundamentó, al igual que en los demás países latinoamericanos, en un proceso acelerado de sustitución de importaciones, especialmente de bienes finales, permitiendo un desarrollo acelerado de las industrias tradicionales y muy poco desarrollo de industrias productoras de bienes intermedios y de capital, creándose una estructura industrial deficiente y poco integrada.

Para 1970 el producto industrial estaba formado en un 43.8 % por productos de las industrias tradicionales, 33.6 % por bienes intermedios y un 13.6 % por bienes de la industria mecánica, el resto 9.0 % correspondió a industrias diversas y artesanía.

La relativamente alta participación de la industria de bienes intermedios incluye la refinación de petróleo que representa un 9.3 % del producto manufacturero total.

Especialmente significativo de los avances logrados en el proceso de sustitución de importación son los niveles de abastecimiento interno alcanzados. Para 1960 el 72.0 % de la oferta total era cubierta por la producción nacional; para 1970 este porcentaje se elevó al 78.8 %. En las industrias tradicionales este coeficiente era para ese mismo año de 94.8 %, mientras que en las industrias intermedias y de capital alcanzaba a 85 y 53 % respectivamente.

Las exportaciones de productos manufacturados para 1970 estaban constituidas en un 93 % por productos derivados del petróleo, correspondiendo el 7 % restante a productos manufacturados diversos (productos alimenticios, productos siderúrgicos y petroquímicos, aluminio, partes automotrices y otros).

La industria manufacturera venezolana se ha desarrollado en breve plazo, dentro de condiciones de protección comparativamente moderadas debido a la desahogada posición del país en materia de balanza de pagos.

Esta circunstancia ha permitido, el ya señalado uso más intensivo del capital, que unido a la fortaleza del sector externo petrolero habían impedido hasta ahora la aparición de serios estrangulamientos en el proceso; sin embargo, la pérdida de dinamismo del sector petrolero en los últimos años, cuando su tasa de crecimiento promedio para el último quinquenio fue de 1.7 %, demostró la debilidad de la economía frente a las fluctuaciones de un solo producto. Este hecho obliga a acrecentar los esfuerzos para convertir la economía venezolana en una economía moderna industrial, que brinde las bases de un rápido y armónico crecimiento.

La obtención de un cambio en el enfoque del desarrollo industrial es proceso difícil y requiere del esfuerzo conjunto de todo el país para ir adecuando progresivamente la industria existente hoy orientada fundamentalmente hacia el mercado interno, a la producción para mercados más amplios.

Para lograr este cambio en el desarrollo de la industria venezolana se ha diseñado la estrategia de desarrollo industrial incluida en el IV Plan de la Nación y que se transcribe a continuación:

"Dentro del desarrollo industrial de los próximos años se dará especial énfasis a la creación de condiciones que nos permitan concurrir a los mercados externos y para ello se estimulará el crecimiento de los grandes complejos siderúrgicos, petroquímicos y energéticos intensivos, base fundamental de nuestras futuras exportaciones.

"La sustitución de importaciones continuará siendo un factor importante del crecimiento de nuestra producción, permitiendo, en unos casos, el fortalecimiento de la presente base industrial mediante la diversificación y en otros, creando la base de producción que haga posible el establecimiento de actividades industriales, cuyo objetivo sea cubrir eficientemente el consumo nacional y concurrir a los mercados internacionales.

"Con el objeto de poder estimular adecuadamente el desarrollo industrial integral, se ha programado la clasificación de las actividades industriales en tres grandes grupos que obedecen a un criterio de prioridad en función del desarrollo nacional, a un criterio de armonización en el crecimiento del propio sector y a la consideración de las condiciones actuales de producción, tratando de maximizar con la adecuada combinación, la mayor

/contribución de

contribución de la industria al logro de las metas generales de desarrollo. La concepción de grupos debe entenderse como un criterio dinámico. Esta no constituye una calificación a priori de determinadas actividades, sino la fijación de criterios que permitan tipificar la industria según sus propias características.

"El Grupo I, lo constituyen aquellas industrias que se caracterizan por una gran eficiencia económica, que utilizan tecnologías modernas que requieren de altos volúmenes de inversión por unidad industrial y cuya producción se dirigirá preferentemente al mercado externo, con el fin de obtener un volumen adecuado de divisas. Corresponden a este grupo las actividades en los campos de refinación de petróleo, petroquímicos, siderúrgicos y energéticos intensivos. Con su desarrollo se pretende ir cimentando las bases del sector industrial exportador neto, el cual suplirá a mediano plazo el dinamismo que está perdiendo el sector petrolero. Este grupo tendrá prioridad en las decisiones que tome el Gobierno en materia de inversiones y se le darán los adecuados estímulos para su rápida expansión.

"En el período del Plan el Grupo I no se verá incrementado sustancialmente por cuanto la adecuada escogencia de los proyectos y el plazo de maduración de las inversiones hacen prever la conclusión de buena parte de los mismos en años posteriores a 1974. Sin embargo, durante este período se tomarán las decisiones necesarias para fortalecer este sector y estimular un número adecuado de proyectos.

"El Grupo II corresponde a las empresas productoras de bienes y servicios que permitirán continuar el proceso de sustitución de importaciones, especialmente de materias primas y bienes de capital o que contribuyan a iniciar o ampliar exportaciones.

"El conjunto de producciones que lo conformarán se sitúan en tres campos principales: industrias de transformación de metales; industrias de productos químicos y petroquímicos; y producciones de bienes de consumo directo, que por sus características pueden producirse en condiciones competitivas.

/"Con el

"Con el objeto de estimular el crecimiento de este grupo, se incluirán en él las industrias que presenten las siguientes características:

- a) industrias con costos de producción comparativamente bajos que permitan iniciar y ampliar exportaciones;
- b) industrias que sustituyan importaciones por producciones nacionales eficientes;
- c) industrias que formen parte de acuerdos de programación industrial y de complementación; y
- d) industrias que mediante programas de productividad puedan adecuarse a una pronta participación en el mercado externo.

"Este grupo contribuye a la mayor parte de la producción industrial venezolana y se pretende obtener de él un crecimiento que permita una mayor integración del complejo industrial a través de la producción de materias primas y bienes de capital y una reorientación hacia los mercados externos a través de un mejor aprovechamiento de las capacidades de producción existentes y de una racionalización de las nuevas inversiones.

"Se les dará prioridad dentro de las políticas de desarrollo a las industrias que hagan un efectivo uso del mercado externo, así como a aquellas que utilicen insumos provenientes de los complejos básicos. A las industrias que produzcan para la exportación y utilicen insumos provenientes de los complejos básicos se les facilitará el suministro de los mismos a precios internacionales para las producciones destinadas a los mercados externos.

"Las industrias de este grupo contarán, mediante una adecuada política de protección, con el mercado interno como base de operación para concurrir al mercado internacional y con los incentivos necesarios a la exportación.

"Importancia especial tendrá la política de consolidación que se aplicará en este grupo industrial a fin de mejorar sus niveles de producción, productividad y calidad. Esta política comprenderá programas de productividad, normalización, control de calidad, asistencia técnica y financiera e integración y diversificación de las producciones.

"Los resultados de la penetración de estas industrias en los mercados externos se empezarán a ver dentro del periodo del Plan, aunque en un volumen relativamente modesto, que sin embargo, permitirá ir

/adecuando las

adecuando las condiciones de producción y los estímulos a las necesidades reales del país y del mercado externo.

"El Grupo III lo constituye el conjunto de actividades que se orientan preferentemente a abastecer el mercado interno por poseer una o varias de las características siguientes:

- a) producciones para mercados locales o limitados;
- b) producciones cuya capacidad de competir está condicionada por factores ajenos a la eficiencia de la industria;
- c) producciones y servicios que por su naturaleza no son exportables; y
- d) producciones de bienes de consumo no durable, cuyas capacidades instaladas abastecen el mercado interno, pero que no son sujeto de intercambio por producirse en condiciones similares en la mayoría de los países.

"El desarrollo de estas industrias se canalizará hacia la absorción de empleo y a un mayor aprovechamiento de las materias primas nacionales, procurando maximizar su contribución al desarrollo regional.

"Los criterios más importantes para incluir una industria dentro de este grupo serán la utilización de insumos de origen agropecuario y minero de producción nacional; una relación trabajo-capital elevada que contribuya a la generación de alto volumen de empleo y un costo de mano de obra determinante en el costo total de producción.

"El desarrollo de estas industrias conlleva la retención de la gente en sus lugares de origen mediante la creación de facilidades integradas a los campos agropecuario, minero y de servicios.

"Esta retención de los trabajadores en el interior del país estimulará las economías de las regiones e incrementará el uso de los recursos propios de las mismas.

"Se dará especial importancia al desarrollo de programas organizados por producciones pequeñas en base a subcontratación para las fábricas mayores. La artesanía y la pequeña industria nacional se relacionarán estrechamente con los programas de turismo que se ejecutarán en el período del Plan.

/"También en

"También en este grupo industrial será de gran importancia la política de consolidación con miras a dar a todo el país, y a los diferentes niveles industriales una mayor eficiencia.

"La transformación de la industria venezolana dentro de la estrategia propuesta va a estar apoyada ampliamente por una efectiva labor promocional del Estado y por el cuidadoso diseño de política de entrenamiento para los trabajadores, de control de calidad, de normalización industrial y de investigación tecnológica. Las políticas de promoción de exportaciones, de estímulos y protecciones y de financiamiento constituyen el tripode en el que se apoyará el cumplimiento de la estrategia propuesta."

Durante el año 1970 el Estado Venezolano se ha abocado a la implementación de la estrategia propuesta en el Plan y a tal efecto actualmente se encuentra funcionando una Comisión integrada por representantes del Gobierno Nacional y de los sectores laborales y empresariales.

II. LA POLITICA DE PROMCCION DE EXPORTACIONES

La política comercial venezolana ha estado condicionada por el carácter monoexportador del país y por la alta propensión a importar, orientándose los instrumentos fundamentales de política comercial hacia la obtención de mercados garantizados para el petróleo y a las facilidades de importación del resto de los productos.

La importancia de los Estados Unidos de América como principal proveedor de nuestras importaciones y como destino de nuestra producción petrolera llevó a la firma de un Tratado de Reciprocidad Comercial con este país en 1939, modificado en 1952. Este Tratado consolidó el sistema arancelario venezolano para los productos incluidos en él, (lista N° 1) obligando a Venezuela a reglamentar su política comercial de acuerdo a los compromisos asumidos en el mismo.

La política arancelaria venezolana ha sido ampliamente liberal, no habiéndose utilizado con fines fiscales sino como factor de estímulo al proceso de sustitución de importaciones, a través del otorgamiento de restricciones cuantitativas cuando los productos a proteger formaran parte de los 600 items incluidos en el Convenio, o a la elevación de aforos para el resto de los productos.

El nuevo enfoque de desarrollo planteado trae aparejada la necesidad de orientar toda la política comercial, a fin de facilitar las tareas de exportación de productos diferentes del petróleo, en contraste con la orientación actual, que sólo facilita las importaciones. Este cometido exige modificaciones profundas en el orden interno y externo. En el orden interno, la adopción de medidas para reducción de la propensión a importar, la intensificación de la producción interna de bienes, el adiestramiento en todos los campos relacionados con el sector externo y lo más importante la creación de una oferta exportadora.

En el orden externo será necesario mejorar las condiciones de la cooperación internacional e intensificar las relaciones comerciales con todos los países del mundo. Especial significación tendrá el aporte de los movimientos de integración regional y subregional en la expansión de las actividades industriales.

La instrumentación de la política de promoción de exportaciones en el próximo quinquenio será eminentemente práctica y flexible partiendo del marco institucional que actualmente existe en el país.

El actual sistema de promoción de exportaciones venía presentando hasta principios de este año tres obstáculos fundamentales: multiplicidad de organismos públicos encargados de las labores de fomento a la exportación, falta de un organismo centralizador del financiamiento a la actividad exportadora y carencia de una infraestructura adecuada.

Es sólo en agosto de 1970, que se crea el Instituto de Comercio Exterior, organismo dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, encargado de coordinar toda la acción promotora en este campo y quien irá progresivamente abarcando las tareas que hoy realizan otras instituciones.

Se estudian actualmente los mecanismos e instrumentos que se adoptarán para establecer un amplio programa de financiamiento a la exportación que garantice un uso eficiente del crédito acordado y la forma de adecuar la infraestructura existente a las nuevas modalidades. Se labora actualmente en la reglamentación de los estímulos fiscales y arancelarios existentes; en la simplificación de trámites administrativos y en el fortalecimiento de los organismos privados para la exportación, así como en la adecuación del sistema de protección existente, dentro de un mecanismo tarifario uniforme fundamentalmente ad valorem.

III. LA CREACION DE LA OFERTA EXPORTADORA

El punto fundamental para la concurrencia del país a los mercados foráneos es la disponibilidad de productos, en condición de calidad y precios aceptables para los mercados foráneos.

En esta materia el país adelanta el desarrollo de dos tipos de programas:

1. Los grandes proyectos, constituidos por las ramas siderúrgicas, petroquímica, aluminio, gas licuado y minería no tradicional fundamentalmente la del hierro, carbón y níquel; merecen los esfuerzos especiales del Gobierno como principal responsable del desarrollo de las industrias básicas. Estos proyectos constituirán parte fundamental de las exportaciones venezolanas a partir de 1975 y se espera dentro del país un interesante efecto multiplicador por su elevado nivel tecnológico y por el amplio aprovechamiento que harán de nuestros recursos naturales.^{3/}
2. Posibilidades de exportación de la industria existente. Especial interés merece en la actualidad la realización de los máximos esfuerzos para poner en condiciones de exportar a las industrias que actualmente operan en el país; que producen en condiciones razonables pero que confrontan determinadas limitaciones bien sea de orden interno de la empresa (organización, calidad, costos), de orden institucional (tramitación, incentivos, etc.), o de orden externo (mercadeo).

Para evaluar la situación existente y promover medidas al respecto, el Gobierno Nacional a través de la Oficina Central de Coordinación y Planificación está adelantando desde los inicios de 1970 y con la asistencia técnica de la UNIDO la investigación de cuatro ramas industriales. El estudio comprende las siguientes fases:

- a) La identificación y cuantificación de las necesidades para la promoción de exportaciones de la industria manufacturera en Venezuela, en términos de incentivos, política fiscal y directrices de política general.
- b) El análisis y evaluación del marco legal e institucional existente para la exportación de productos manufacturados y la

^{3/} Plan de la Nación, pág. 302 y 303.

preparación de recomendaciones para la homogenización y ajuste de las medidas existentes, así como también, proposiciones acerca de la implementación de nuevas medidas y la creación de nuevas instituciones siempre y cuando se consideren éstas últimas necesarias.

- c) La investigación del potencial exportador en las siguientes ramas de la industria: calzado, cuero y prendas de vestir, productos alimenticios, productos de vidrio y cerámica, productos farmacéuticos, insecticidas y pesticidas; los obstáculos específicos que ellas confrontan en el campo de las exportaciones, a fin de lograr recomendaciones específicas relacionadas con las industrias examinadas y alcanzar un aumento en las exportaciones a corto y mediano plazo y obtener conclusiones y recomendaciones de naturaleza general.

Para cada una de las ramas señaladas se hará la siguiente investigación:

- a) Evaluación de las posibilidades efectivas de exportación de los sub-sectores pertinentes, a plazo corto y mediano, teniendo en cuenta las perspectivas generales existentes en el mercado para esas industrias.
- b) Análisis de la capacidad de exportación de las industrias objeto de la investigación, desde el punto de vista de su grado de utilización tecnológica, su nivel de productividad, desarrollo de productos y la amplitud de la gama de los mismos, tamaño de las plantas de producción, estructura de la industria, disponibilidad de materias primas y otros factores que influyan en la competitividad en el mercado de exportación.
- c) Recomendaciones que habrán de adoptarse a nivel de Gobierno, a nivel de industria y a nivel de fábrica para subsanar dificultades o impedir la formación de estrangulamientos en la producción u organización, a fin de elevar así el potencial exportador de las industrias objeto del estudio.
- d) Recomendaciones a las esferas especiales en las que la prestación de asistencia técnica adicional ayudaría al Gobierno de Venezuela y/o a la industria a mejorar la participación en las exportaciones.

/El trabajo

El trabajo estará concluido para fines de 1971 y se espera poner en ejecución en los primeros meses del próximo año las recomendaciones del citado Informe.

3. La promoción de nuevas industrias para exportación. La promoción de proyectos de industrias que pueden dedicar parte de su producción a la exportación está siendo objeto de estudio por parte del Instituto de Comercio Exterior, con la finalidad de fijar los estímulos necesarios y realizar las actividades propias que garanticen la creación y eficiencia de este tipo de industrias.

IV. MECANISMOS LEGALES E INSTITUCIONALES PARA LA PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES EXISTENTES EN VENEZUELA

Para la fecha de preparación del presente trabajo se encuentran en revisión todos los mecanismos legales e institucionales en materia de promoción de exportaciones. Por una parte por los trabajos propios de la implementación del nuevo Plan de la Nación y por la otra porque se prepara en el país un Proyecto de Ley de Estímulos al Desarrollo y a las Inversiones Nacionales y Extranjeras, que debe contener un capítulo dedicado especialmente a los incentivos al comercio exterior.

Tanto la implementación del Plan, como el Proyecto de Ley, deben estar concluidos para fines del presente año, lo que hace difícil establecer con carácter definitivo las medidas existentes para la promoción de exportaciones. No obstante, se presenta como Anexo A, al presente trabajo un documento publicado por el Banco Central de Venezuela, Departamento de Investigación Económica, Sección ALALC, titulado "Disposiciones Legales que regulan las Importaciones y Exportaciones de Venezuela" como Anexo B un folleto acerca de Los Programas de Financiamiento a la Exportación de Productos Manufacturados de la Corporación Venezolana de Fomento.

