

ildis

Instituto
Latinoamericano
de Investigaciones
Sociales

Fundación
Friedrich
Ebert 



Ministerio de Industria y
Comercio

***La Política
Industrial y
Comercial en un
Contexto de
Descentralización***



Francisco Rodríguez
Osvaldo Alonso

C 99 - 02707



Ministerio de Industria y
Comercio

****La Política
Industrial y
Comercial en un
Contexto de
Descentralización***



**Francisco Rodríguez
Osvaldo Alonso**

Caracas, Septiembre de 1998

La reproducción total o parcial de este documento es totalmente permitida siempre que se establezcan las debidas referencias de su(s) autor (es) y de la institución auspiciante.

La presente investigación constituye un documento de trabajo que el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) somete al debate público. Como es usual en estos casos, las visiones, estimaciones, propuestas e interrogantes presentadas son entera responsabilidad de los autores y en nada comprometen al ILDIS como institución patrocinante.

Coordinación Técnica: **Ing. Flavio Carucci T.**, Coordinador de Proyectos ILDIS

C 99 - 02707



PRESENTACIÓN

A continuación se presenta el informe final de la segunda etapa del estudio denominado "El despliegue de la política industrial en un proceso de descentralización", cuyo objetivo central ha sido la identificación de las potencialidades y obstáculos existentes para un despliegue efectivo de la política industrial en el contexto de la descentralización, ofreciendo vías de acción y propuestas concretas para superarlos.

En el desarrollo de esta segunda etapa han convergido en el patrocinio del trabajo el Ministerio de Industria y Comercio y el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis).

El Ildis ha venido adelantando durante los últimos años una línea de estudios sobre política industrial, su diseño y despliegue en el país, así como propuestas para los actores e instituciones involucradas en la misma; al mismo tiempo ha desarrollado una serie de trabajos sobre descentralización del Estado. Este estudio representa una convergencia de ambas líneas de trabajo.

Por su parte el MIC se ha enfrentado en el último período al reto de diseñar y desarrollar una política industrial y comercial activa en un contexto de descentralización del Estado, con las necesidades de adaptación de estrategias, capacidades de los actores e institucionalidad que ello requiere.

Como parte del desarrollo del trabajo se han estudiado seis Estados regionales: Carabobo, Aragua, Zulia y Táchira en la primera etapa y Lara y Anzoátegui en la segunda etapa.

Respondiendo a estas necesidades, el informe presenta cuatro secciones diferenciadas. En la **primera sección** se desarrolla el planteamiento general del problema. En la **segunda sección** se plantea una situación ideal que sirva como marco normativo para avanzar hacia una adecuada complementación de roles entre los niveles nacional, regional y local. En la **tercera sección** se realiza un diagnóstico de los actores e instituciones para enfrentar la descentralización en el área de PIC, a partir del análisis realizado en seis Estados regionales. En la **cuarta sección** se plantean una serie de propuestas de acción por áreas específicas y actores, haciendo especial énfasis en las estrategias a desplegar desde el MIC y las gobernaciones.

RESUMEN EJECUTIVO

El trabajo presenta el problema de la descentralización de la Política Industrial y Comercial en un contexto donde simultáneamente se está ingresando a un nuevo paradigma de gestión de las organizaciones y se consolida a la vez la apertura económica en el marco de la globalización. En este sentido plantea un diagnóstico institucional y de capacidades de los distintos actores para encarar el reto de la descentralización de la PIC, proponiendo algunas recomendaciones para la acción, estos lineamientos requerirán en el futuro, para la implantación de propuestas de mayor concreción, una concertación de los distintos actores públicos y privados que permita la adecuación de tales propuestas a las realidades de cada Estado regional.

El despliegue de la PIC en un contexto descentralizado, entonces, requiere asistir simultáneamente a las empresas y sus organismos de apoyo, fortaleciendo la institucionalidad y capacidades, tanto del sector público como privado, con el objeto de garantizar la continuidad de la política. Se requiere apoyar estrategias de cambio mediante la articulación de acciones de los distintos niveles: nacional, regional y local, con una mayor apertura a la participación de los actores privados.

*Para el **diagnóstico** adelantado en seis Estados regionales (Anzoátegui, Lara, Aragua, Carabobo, Zulia y Táchira), se consideran entonces aspectos que tienen que ver con la capacidad de asistencia integral a las empresas, lo que incluye la asistencia directa a las mismas, y el mejoramiento de la infraestructura y servicios de su contexto.*

El análisis del trabajo de campo muestra que existe desarticulación entre las acciones de los tres niveles mencionados, aunque sí se registran acciones aisladas y, en ocasiones, redundantes entre sí. La todavía débil presencia del MIC, el clientelismo presente en algunas administraciones regionales y la visión excesivamente cortoplacista de los gobiernos locales abona esta falta de coordinación. En todo caso, se asoman algunas iniciativas como el PAIPyME – Táchira, que parecen ofrecer soluciones a la descentralización de la PIC desde el nuevo paradigma, pero requieren ser fortalecidas, sobre todo en el aspecto institucional.

Acompañando esta situación, en las administraciones regionales predomina una carencia de capacidades para hacer frente a las necesidades del nuevo modelo competitivo y del estado descentralizado. Dentro de un marco de desigual madurez de los procesos en cada gobernación, todavía predominan los enfoques desactualizados y parciales, la competencia y superposición de roles institucionales y una escasa visión sistémica.

*En lo que hace al mejoramiento de la **calidad de vida** de la población, vista en el contexto del mejoramiento integral de la fuerza de trabajo, se verifican algunos progresos en el área de salud, transporte e infraestructura, pero no se verifica una convergencia de la política de competitividad con la política social, que debería expresarse en una focalización de la asistencia en la población que constituye la mano de obra de las empresas y en las zonas donde la misma reside. En el área de vivienda se observa alguna experiencia de asociación de las empresas y trabajadores para el aprovechamiento de los fondos de prestaciones, pero aún es una experiencia piloto.*

*En el área **impositiva**, las necesidades fiscales de las localidades parecen prevalecer sobre una política integral de competitividad que asigne tasas en función de crear sinergias que faciliten la inversión y reinversión reproductiva. La autonomía local en este sentido parece haber trabajado en contra de una visión de largo plazo en la fijación de los impuestos con un criterio de competitividad.*

*En el área de **financiamiento**, nuevamente existe una multiplicidad de organismos en los tres niveles, con una sobreposición de funciones y escasez de recursos en los organismos de apoyo específico. En el caso de modalidades de transferencia de recursos como el FIDES, el mismo ha perdido su carácter de*

asistencia condicionada a la ejecución de proyectos específicos para pasar a ser en la práctica una transferencia directa más.

En el área de **Normalización, Certificación y Metrología**, predomina aun el centralismo que ha prevalecido en el Estado Nacional, acompañado de alguna iniciativa universitaria y privada en ciertas regiones. El programa de reordenamiento del área está aún en desarrollo

En cuanto a la **promoción de inversiones**, salvo en algunos casos promisorios, existe una falta de concentración de la información útil a los inversionistas, a la vez que una carencia de mayor articulación del sector público (nacional y local) y privado para organizar y financiar las misiones del exterior. Es casi inexistente la labor de "benchmarking" que sitúe adecuadamente a las empresas locales respecto a las de otras regiones nacionales o del exterior.

En el área de **exportaciones**, todavía debe consolidarse la acción del BANCOEX, articulando las acciones con otras de asistencia técnica, información, o inteligencia de mercado, actividad que hasta el momento ha quedado reservada exclusivamente a la iniciativa del sector privado

Por último, en el área de **RR-HH** existe desarticulación entre la demanda y oferta de formación, y una incapacidad adicional de esta última para adecuarse a la primera, salvo algún caso del sector privado como FUNDAMETAL.

Hacia delante, el despliegue de la PIC en la descentralización debe considerar que al nivel nacional debe corresponderle un rol integrador, al regional un rol facilitador y al local un rol ejecutor. No obstante ello, existen carencias de partida que pueden llevar en el corto plazo el Estado Nacional a desarrollar funciones integradoras y facilitadoras y a las gobernaciones ejecutoras. La estrategia deberá desplegarse bajo un criterio de subsidiariedad, según el cual cada nivel de la administración acude en auxilio del inferior cuando el mismo se ve imposibilitado de cumplir las prestaciones que les competen

Debe considerarse que existen diferencias entre las distintas regiones, basadas en el grado de desarrollo de los actores públicos y privados, lo cual es importante en el despliegue de la estrategia particular, ya que la misma debe involucrar a dichos actores, especialmente a los gremios empresariales y empresas, estando el ritmo del proceso marcado por su proactividad.

El proceso debe desplegarse bajo una visión de servicio y en medio de una separación clara entre la PIC y la política social, delimitando ambas dimensiones. Los lineamientos principales de las recomendaciones también se dirigen a la asistencia directa a las empresas y al mejoramiento de su entorno

Asistencia Integral. En el caso del MIC se requiere una superación de su rol actual en las regiones, de facilitador burocrático de servicios para constituirse en un articulador de política, concertando acciones con los actores regionales y locales. Ello requiere un desarrollo de las capacidades propias y ajenas. Un instrumento apto para auxiliar como interfase en las regiones puede ser el PAIPyME, fortalecido y desplegado en una multiplicidad de estados regionales. Las gobernaciones por su parte requieren desarrollar capacidades con un enfoque de servicio a las empresas.

Calidad de vida. En esta área el rol del MIC debe auspiciar el traspaso continuado de las competencias del Estado central al regional sobre infraestructura y servicios, así como el fortalecimiento de los entes regionales receptores, articulando su mejora alrededor de la organización de los nodos de los PAIPyMEs. El rol de las gobernaciones es el desarrollo de programas de mejora de gestión en hospitales públicos, así como impulsar programas de mejora de infraestructura de servicios, vivienda, etc., en las zonas industriales o residenciales ligadas a las mismas.

Gestión municipal. El rol del MIC puede orientarse a promover cambios en la legislación que organicen y limiten la capacidad local de fijar las tasas de la Patente de Industria y Comercio, así como apoyar la

difusión de "ordenanzas modelo" para su implantación en los municipios. Se requiere apoyar programas generales con FUNDACOMUN y el FIDES de desarrollo de capacidades de gestión en esta área, en las alcaldías. Este proceso debe ser apoyado desde las gobernaciones estableciendo procesos de información y concertación con los municipios.

Financiamiento. *El MIC debe impulsar el funcionamiento con autonomía regional de CORPOINDUSTRIA y promover la articulación de su oferta con la de otras opciones de financiamiento como los fondos regionales, FONCREI, los FUNDACITEs, a través de una opción integradora, como los nodos de financiamiento de los PAIPyMEs. Una separación entre financiamiento a las PyMEs y a las microempresas debe ser asumida también por las gobernaciones, dentro de un programa de ordenamiento y racionalización de las opciones de financiamiento presentes en la región*

Promoción de Inversiones. *El MIC, en conjunto con CONAPRI y el Programa Bolívar, debe promover asociaciones entre Estados y gremios regionales y municipios para financiar misiones de inversionistas extranjeros, a la vez que una articulación de entes de información nacional, tales como OCEI, CONAPRI, FUNDEI y otros, con los centros localizados de información que surjan en las regiones, promoviendo además el financiamiento del CONICIT a dichos centros. La creación de los centros de información regionales es un área de promoción directa de la gobernación, así como la creación de bancos de proyectos, etc.*

Normalización, Certificación y Metrología. *El MIC debe acelerar la adecuación de políticas e institucionalidad del sistema NRCM, proveyendo financiamiento adecuado a las campañas de promoción nacional de sus entes. También debe apoyar el acceso de las PyMEs en las regiones a estos servicios. Las gobernaciones deben apoyar la formación de capacidades institucionales y de RR-HH, así como la provisión de fondos adecuados a la realización de campañas regionales que sensibilicen a empresas a incorporarse al movimiento de normalización y calidad. El impulso a la creación de una marca "hecho en el Estado..." y la promoción de un ensamble competitivo regional ligado a la adopción competitiva del mejoramiento de la calidad y productividad, son acciones igualmente necesarias.*

Exportaciones. *El MIC deberá fortalecer el BANCOEX, garantizando un accionar más difundido y continuo, desarrollando capacidades integrales de los funcionarios ligados al comercio exterior y promover la articulación de distintos organismos como el Programa Bolívar, TIPs o el TRADE POINT con las cámaras y gobiernos regionales. Asimismo, el desarrollo de un conocimiento integral de las cadenas debe permitir conocer mejor las oportunidades en el mercado global. El mejoramiento de la infraestructura de puertos y aduanas es una acción a promover por el MIC. Por parte de las gobernaciones, se requiere garantizar un apoyo continuado y sistemático a la presencia de exportadores locales en los mercados externos. Ello incluye proveer programas de apoyo a los exportadores en embalaje y empaque, mejoramiento de las vías de comunicación, cofinanciamiento de presencia en el exterior, desarrollo de convenios región - región con regiones de otros países y facilitar la organización de la oferta exportable regional.*

Recursos Humanos. *El MIC debe promover y facilitar la complementación de acciones para determinar la demanda y oferta de trabajo en las regiones (basadas en una prospectiva tecnológica y de competitividad, en las diversas cadenas industriales y de servicios), ayudando a articular las acciones ahora dispersas de distintos organismos públicos y privados. Del mismo modo apoyar el mejoramiento de la capacidad del INCE y aprovechar el apoyo de organismos de cooperación en el área. En la escuela básica se trata de apoyar la descentralización adelantada por el Ministerio de Educación, y promover programas de mejora en la educación. Por el lado de la gobernación, estimular los esfuerzos regionales de determinación de demanda y oferta de trabajo, apoyando además el acceso a financiamiento nacional e internacional, de las experiencias locales de formación profesional. En la escuela básica se debe asumir plenamente la descentralización, extendiendo el alcance de las escuelas técnicas y mejorar la gestión y excelencia educativa de los planteles.*

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
1. Introducción: planteamiento del problema	1
2. Una propuesta normativa para el despliegue descentralizado de política	5
3. Diagnóstico de la situación actual en los seis Estados estudiados	16
4. Conclusiones y recomendaciones	31
5. Bibliografía	43

1. Introducción: planteamiento del problema

1. Introducción: planteamiento del problema

El despliegue de una Política Industrial y Comercial (PIC) activa para los próximos años debe considerar que se desenvolverá en un contexto descentralizado. Al respecto deben resaltarse cuatro fenómenos que convergen y que deben ser analizados:

- ✓ La consolidación de la apertura de la economía a la competencia mundial, que enfrenta a los productores locales, el gobierno y las instituciones a un fenómeno de globalización que exige adaptaciones particulares para sobrevivir y crecer en el mercado mundial. El ingreso al ALCA en el año 2005 pone un límite temporal a la adaptación de las empresas y su entorno a las exigencias de la globalización, si es que se quiere desarrollar un sistema industrial y de servicios que sea competitivo y proporcione empleo y calidad de vida a porciones crecientes de la población.
- ✓ La emergencia y difusión de un nuevo paradigma de gestión que alcanza a las empresas y al sistema institucional que da apoyo y regula la actividad de las mismas. Este paradigma supone la búsqueda de una competitividad basada en la generación y acumulación de conocimiento como base para la mejora continua. Esta acumulación de conocimiento se vincula a un aprendizaje continuo de los cambios y requiere, para su pleno desarrollo, unos recursos humanos calificados, motivados y con una excelente remuneración y calidad de vida.
- ✓ La toma de conciencia progresiva del Estado y de los actores privados en el sentido de la necesidad de llevar adelante una PIC activa, más allá del marco estimulante de la política macroeconómica. Mientras esta última provee el contexto que induce a que los actores tomen decisiones más racionales y en ese sentido establece la condición necesaria para el cambio, la PIC impulsa las transformaciones con mayor rapidez y en el sentido deseado, proveyendo en este sentido la condición suficiente para la mejora competitiva.

- ✓ El tránsito desde un Estado centralizado hacia una descentralización progresiva del poder y de los recursos financieros que permiten ejercerlo con una cierta autonomía, es el último elemento clave a considerar, en tanto lleva al problema de la transformación del gobierno central, de los descentralizados y de los actores privados.

1.a. Características que debe tener el proceso de despliegue de la PIC en un contexto descentralizado.

La integridad del proceso Es decir que el paso de un equilibrio actual a otro deseado puede y requiere acelerarse, acortando las curvas de aprendizaje e induciendo a los actores e instituciones a seguir un sendero deseable.

Ello significa que la mejora no solamente puede perseguirse con una asistencia directa a las empresas para la mejora, sino que también es necesario mejorar en ese transcurso las capacidades de los actores y la institucionalidad de apoyo que actúa como elemento del entorno favorecedor del desarrollo de capacidades competitivas. En efecto, en un contexto de cambio de enfoques de gestión y de formas de relacionamiento de actores, es un requisito indispensable la transformación de las regulaciones que actúan sobre dichas relaciones, de las capacidades que requerirán en adelante los actores para hacer cosas distintas y de las instituciones que despliegan política, auxilian a las empresas y actúan como interfases entre las mismas y su medio.

La institucionalidad y necesidad de continuidad de la política. Es necesario además asumir que la asistencia para el cambio no puede darse en forma esporádica, en forma de "operativos", sino que exige una continuidad en el tiempo y una institucionalidad que asegure ésta y el aprendizaje necesario. Ello supone la creación de nueva institucionalidad de apoyo, sobre todo en dos dimensiones en las que tiene una absoluta necesidad de ello: la sectorial y la regional.

La articulación de acciones y el desarrollo de capacidades. Existe en la actualidad una cantidad de instituciones que cumplen con distintas áreas de asistencia para el cambio a las empresas, algunas de ellas con una considerable cantidad de años de actuación. No obstante ello, debe decirse que su actuación se despliega sobre aspectos parciales y en forma descoordinada con las otras instituciones; de su mismo nivel (por ejemplo dos organismos financiadores situados en el Estado regional) o de otros niveles (organismos del nivel nacional y regional por ejemplo).

Adicionalmente, la emergencia y difusión de un nuevo paradigma de gestión hace que muchas de estas instituciones deban ser readecuadas a necesidades nuevas y a formas de actuación que demandan nuevos enfoques. Todos estos aspectos resultan absolutamente disfuncionales a la necesidad de asistencia integral que presentan los actores centrales del SIC: las empresas y en particular las PyMEs.

Se requiere urgentemente avanzar en un proceso de complementación entre las mismas para asegurar la asistencia integral, al tiempo que genera sinergias entre las distintas actuaciones y permite el ahorro de recursos escasos.

La necesidad de un tejido industrial y de estrategias asociativas. Un aspecto adicional en el nuevo paradigma es la conformación de tejidos industriales donde se conforman asociaciones de empresas que también compiten y colaboran entre sí, requiriendo para su desarrollo una readecuación de las instituciones de apoyo, de la asistencia que se les presta y de cambios en las regulaciones que afectan dicha asistencia.

La complementación de funciones y roles. En el aspecto de la descentralización, debe sumarse a lo ya expresado, la necesidad de avanzar en un trabajo de focalización en cada nivel del papel apropiado del mismo para el sector industrial y comercial, proceso paralelo al cambio de estructura del Estado y de aumento de los recursos y autonomía en los niveles descentralizados. Ello deberá facilitar la complementación de actuación entre el Estado central y los Estados regionales, así como los gobiernos locales.

El nuevo campo de acción de los actores privados. Adicionalmente conviene resaltar el mayor protagonismo de los actores privados en empresas y gremios, que en el contexto de descentralización y pérdida de protagonismo del Estado, se convierte en actores principales en el despliegue de la PIC en el contexto descentralizado, pasando a la vez a ser sujeto y objeto de la política. Ello refuerza la necesidad de desarrollar procesos de concertación en el despliegue de la política, a la vez que las capacidades y los actores que la hacen posible y exitosa.

2. Una propuesta normativa para el despliegue descentralizado de política

El cuadro siguiente muestra un esquema de un conjunto escogido de dimensiones de la política industrial, estableciéndose para cada una de ellas una propuesta para la distribución de funciones y roles esperados para los niveles nacional, regional y local. Esto muestra un *deber ser* que puede garantizar un desarrollo equilibrado y sostenido del aparato productivo en el nuevo contexto de descentralización en mercado abierto y no supone un listado exhaustivo de todas las áreas y elementos relacionados con la política industrial, sino aquéllos a los que se asigna una mayor importancia estratégica.

TABLA I

NIVEL AREA	NACIONAL	ESTATAL	LOCAL
Mejoramiento competitivo Armonización de los encadenamientos sectoriales. Impulso a una cultura nacional de competitividad. Definición de política, financiamiento y monitoreo de la Asistencia Integral. Políticas hacia la innovación Construir y asegurar la comunidad de aprendizaje nacional. Capacidad de Monitoreo Tecnológico. <i>Benchmarking</i> mundial Promover y asegurar la marca <i>Hecho en Venezuela</i> Impulsar el ensamble competitivo de la oferta y demanda nacional actuando en la dimensión de las grandes empresas y desde una óptica sectorial	Armonización de los encadenamientos sectoriales. Impulso a una cultura nacional de competitividad. Definición de política, financiamiento y monitoreo de la Asistencia Integral. Políticas hacia la innovación Construir y asegurar la comunidad de aprendizaje nacional. Capacidad de Monitoreo Tecnológico. <i>Benchmarking</i> mundial Promover y asegurar la marca <i>Hecho en Venezuela</i> Impulsar el ensamble competitivo de la oferta y demanda nacional actuando en la dimensión de las grandes empresas y desde una óptica sectorial	Proveer condiciones para el mejoramiento de la calidad y costo de factores : Zonas industriales, Infraestructura de transporte y acarreo, almacenamiento, telecomunicaciones, electricidad, agua, proveedores de servicios especializados vgr. Mantenimiento, control de calidad, Seguridad e Higiene Industrial. Coparticipación en el diseño y despliegue de la política industrial y apoyo en las condiciones de arranque de los programas en la región. Mejoramiento de la calidad de vida de la fuerza de trabajo (transporte, salud, vivienda) Velar por la marca <i>Hecho en (Estado)</i> Oferta calificada de profesionales, técnicos y mano de obra. Apoyo al <i>Benchmarking</i> entre distintas regiones Institucionalidad y oferta de asistencia técnica integral Impulsar el ensamble competitivo de la oferta y demanda nacional actuando en la dimensión de las pequeñas y medianas empresas y desde una óptica regional y en sus relaciones locales	Promover y proveer redes de servicios a precios competitivos (desarrollo de mercado, materias primas, control de calidad, software, hardware) Agregar demandas específicas de oportunidades de mejora y proveer fuentes de información, así como los servicios requeridos. Maximización de relaciones bajo esquemas de subcontratación, desarrollo de proveedores y desarrollo de clientes. Apoyo a la promoción y sensibilización hacia la mejora Apoyo al ensamble competitivo haciendo énfasis en la articulación y desarrollo de la microempresa y las PyMEs
Actores Institucionales	MIC y entes adscritos, CONINDUSTRIA, FEDEINDUSTRIA, CONICIT, cámaras sectoriales, FIM, instituciones del sistema NRCM, Programa Bolívar, CIS, Venezuela Competitiva, Corporaciones Regionales de Desarrollo.	Gobernaciones; Corporaciones Regionales de Desarrollo; prestadores de servicios públicos y especializados; entes nacionales de servicios; alcaldías líderes; cámaras regionales; antenas del P.Bolívar, TIPs, universidades.	Alcaldías; prestadores de servicios en la localidad; universidades; tecnológicos, cámaras regionales
Instancias de consenso	Consejo de Desarrollo Industrial	PAIPYMEs, Consejos Regionales de Desarrollo Industrial	Fundación Plan Estratégico

TABLA 2

AREA	NIVEL	NACIONAL	ESTATAL	LOCAL
Impuestos		Definir y recaudar impuestos nacionales Delimitar competencias entre distintos niveles	Definir y recaudar impuestos estatales bajo una visión integral y competitiva, que no desestime la producción.	Definir y recaudar impuestos municipales bajo una visión integral y competitiva, que no desestime la producción.
Actores Institucionales		Ministerio de Hacienda (SENIAT); MIC y entes adscritos; CORDIPLAN; Congreso Nacional; Cámaras sectoriales; CONINDUSTRIA; FEDEINDUSTRIA; FEDECÁMARAS; CONSECOMERCIO; CTV.	Ejecutivo Regional; gremios regionales; Asamblea Legislativa estatal.	Hacienda municipal; gremios empresariales.
Instancias de consenso		Consejo de Desarrollo Industrial		Fundación Plan Estratégico

TABLA 3

AREA	NIVEL	NACIONAL	ESTATAL	LOCAL
Financiamiento		Definir lineamientos (condiciones de intermediación de los recursos financieros, productos para el corto, mediano y largo plazo) Gestión y aseguramiento de fondos en las cantidades que la industria requeriría tanto para el corto como para el largo plazo Definir una institucionalidad pública adecuada (banca de segundo piso actuando con bancos privados y fondos regionales y locales). Definir productos financieros ágiles para ser aplicados por la banca privada.	Organizar los Fondos regionales para atender a las PyMEs, tanto productos financieros, como metodologías de análisis de propuestas y proyectos. (actualmente organizados por las gobernaciones) Ejecutar los programas con visión integral Facilitación de recursos nacionales e internacionales y articulación de los mismos	Apoyo para sensibilizar y estructurar la demanda
Actores Institucionales		MIC y entes adscritos; CONICIT; gremios sectoriales; CIS; Asociación Bancaria y Consejo Bancario Nacional; Ministerio de Hacienda; Congreso Nacional; CORDIPLAN; Programa Bolívar; CONINDUSTRIA; FEDEINDUSTRIA	Gobernaciones de los estados; Corporaciones Regionales de Desarrollo; banca privada en la región; PAIPYMEs; Programa Bolívar.	Servicio de información de las alcaldías; agencias locales de la banca; Programa Bolívar, cámaras regionales
Instancias de consenso		Consejo de Desarrollo Industrial	PAIPYMEs, Consejos Regionales de Desarrollo Industrial	Fundación Plan Estratégico

TABLA 4

AREA	NIVEL	NACIONAL	ESTATAL	LOCAL
Normalización		Relaciones con normalización internacional Organizar la institucionalidad Manejo de la política de normalización y su relación con las políticas de calidad y competitividad	Difusión y creación de capacidades Participación en la normalización nacional Posibilitar el acceso de la PyME a la normalización nacional	Apoyo para su incorporación al mejoramiento competitivo de las PyMEs.
Actores Institucionales		Ente regulador del sistema NRCM adscrito al MIC; Consejo de Desarrollo Industrial; CONICIT; FEDEINDUSTRIA; CONSECOMERCIO; gremios sectoriales; CIS; INDECU.	PAIPYMEs; universidades; infraestructura de servicios tecnológicos; gremios nacionales y sectoriales; TIPS	Centros de atención a la empresa organizados por las alcaldías.
Instancia de consenso		Consejo Superior del Ente Nacional de Normalización		Fundación Plan Estratégico

TABLA 5

AREA	NIVEL	NACIONAL	ESTATAL	LOCAL
Metrología		Diseño y establecimiento de políticas e institucionalidad Establecimiento de patrones nacionales Manejo de la Metrología industrial y científica Acreditación	Servicios de calibración Desarrollo de capacidades (educación y desarrollo de recursos humanos en Metrología) Provisión de laboratorios	Metrología legal Difusión, educación y sensibilización.
Actores Institucionales		Ente regulador del sistema NRCM adscrito al MIC; Consejo de Desarrollo Industrial; CONICIT; FEDEINDUSTRIA; FEDECÁMARAS; CONSECOMERCIO; cámaras sectoriales; INDECU.	TIPS; Universidades; institutos tecnológicos y laboratorios; empresas de servicios de calibración acreditada.	Alcaldías
Instancias de consenso		Consejo Superior del Ente de Metrología		Fundación Plan Estratégico

TABLA 6

AREA	NIVEL	NACIONAL	ESTATAL	LOCAL
Accreditación y Certificación de la calidad		Establecimiento de lineamientos, políticas, institucionalidad y acreditación	Certificación	Prestación de servicios
Actores Institucionales		Ente regulador del sistema NRCM adscrito al MIC; ente nacional de acreditación; Consejo de Desarrollo Industrial; CONINDUSTRIA; FEDEINDUSTRIA; FEDECÁMARAS; cámaras sectoriales.	Empresas certificadoras acreditadas.	Empresas certificadoras acreditadas.
Instancias de consenso		Consejo Superior del Ente Nacional de acreditación.		Fundación Plan Estratégico

TABLA 7

AREA	NIVEL	NACIONAL	ESTATAL	LOCAL
Promoción de Inversiones		Establecimiento de condiciones de estabilidad institucionales y de política (reglas de juego) Aseguramiento del acceso al mercado regional Desarrollo de infraestructura y servicios de dominio nacional Establecimiento de legislación atractiva en áreas de negocios específicos Promoción internacional (sistemas de información, adecuación de factores, organización de oportunidades) Impulso de una cultura de agilitación y cooperación con potenciales inversionistas Conciencia sobre las elecciones alternativas de decisiones de inversión.	Generar capacidad institucional de cooperación con los inversionistas Desarrollo de factores, infraestructura y servicios regionales Organización de la información y disponibilidad para el usuario Promoción nacional e internacional de la región Establecimiento de acuerdos región-región Armonización del sistema regulatorio con el nacional y simplificación del mismo Organización del intercambio de misiones de inversionistas Organizar presencia en ferias internacionales	Creación de elementos y factores de inversión: infraestructura, servicios, recursos humanos, calidad de vida atractiva, puertos y aeropuertos, que sean del dominio local Apoyo directo al inversionista Acuerdos ciudad-ciudad Tratamiento tributario competitivo y atractivo Promoción nacional e internacional de la ciudad
Actores Institucionales		CONAPRI; Programa Bolívar; CONICIT; Ministerio de Hacienda; MIC y entes adscritos; Consejo de Desarrollo Industrial; CORDIPLAN; Ministerio de Relaciones Exteriores; Corporaciones Regionales de Desarrollo; CONINDUSTRIA; FEDEINDUSTRIA; FEDECÁMARAS; cámaras sectoriales.	Gobernaciones; Corporaciones Regionales de Desarrollo; gremios regionales.	Alcaldías, cámaras regionales
Instancias de consenso		Consejo de Desarrollo Industrial	PAIPYMEs, consejos regionales de inversión	Fundación Plan Estratégico

TABLA 8

NIVEL AREA	NACIONAL	ESTATAL	LOCAL
Exportaciones	Celebración de acuerdos de integración regional Establecimiento de mecanismos de promoción institucional (agregadurías económicas, etc.) Diseño y despliegue de políticas de fomento bajo una visión sistémica Establecimiento de facilidades aduaneras Realización de inteligencia de mercados nacionales Organización de la oferta exportable Captación y difusión de la normativa vigente y a futuro en los mercados internacionales Generación de institucionalidad para defender derechos de exportadores Aseguramiento de líneas de crédito específicas para la exportación Facilitación de la tramitología (certificados de origen, agilización del <i>draw back</i>), Descentralización de trámites. Seguro para cambios políticos y de reglas de juego	Apoyo para realización de inteligencia de mercado Organización y promoción de la oferta exportable regional Apoyo para el mejoramiento competitivo (institucionalidad de apoyo en el ámbito regional) Mecanismos de apoyo para la internacionalización (asociatividad, bolsas de subcontratación regional y nacional, facilitación de empaque, embalaje, transporte) Mejoramiento de la infraestructura y servicios regionales Promoción y creación de zonas francas	Promoción, asesoramiento y mejoramiento de la red de servicios de apoyo (control de calidad, certificados de origen, etc.)
Actores Institucionales	MIC y sus organismos adscritos, Ministerio de hacienda (aduanas); CI\$; Gremios sectoriales; Ministerio de Relaciones Exteriores; CONSECOMERCIO; CONINDUSTRIA; FEDEINDUSTRIA; TIPS; Programa Bolívar, Corporaciones Regionales de Desarrollo.	TIPS; Gobernaciones; gremios regionales; Corporaciones Regionales de Desarrollo; empresas de servicio de calibración acreditada; empresas certificadas acreditadas; prestadores de servicios públicos y especializados; banca privada en la región. PAIPYMEs	Centros de atención a la empresa en las alcaldías; PAIPYMEs; Programa Bolívar, cámaras regionales.
Instancias de consenso	Consejo de Desarrollo Industrial		Fundación Plan Estratégico

TABLA 9

AREA	NIVEL	NACIONAL	ESTATAL	LOCAL
Recursos Humanos		Definición de la política de formación y remuneración de la fuerza de trabajo Reorientación estratégica de grandes organismos de formación nacionales Gestión y aporte de recursos	Desarrollo de políticas de formación Establecimiento de mecanismos para fijar requerimientos de formación regionales y de las instituciones adecuadas para ello Apoyo a la creación de empleo en PyMEs	Mejoramiento de la calidad de vida de los recursos humanos (transporte, vialidad, educación, servicios públicos) Apoyo al funcionamiento de los entes locales Apoyo a la creación de empleo en microempresas
Actores Institucionales		INCE; FUNDEI; Ministerio del Trabajo; FUNDAMETAL; CIS; gremios sectoriales; MIC y sus entes adscritos; CORDIPLAN; CONINDUSTRIA; FEDEINDUSTRIA; CTV.	Institutos tecnológicos, universidades, Asociaciones Civiles INCE, FUNDEI.	Alcaldía; prestadores de servicios en la localidad; PAIPYMEs, cámaras regionales.
Instancias de consenso		Consejo de Desarrollo Industrial	PAIPYMEs, instancia directiva de las Asociaciones Civiles del INCE	Fundación Plan Estratégico

El listado de acciones por área prioritaria y sus actores correspondientes señalado antes, supone ante todo, que si bien el nivel central tiene un mayor papel de *planificador* y al irse hacia los puntos descentralizados de decisión disminuye este papel para aumentar el de *ejecutor*, siempre los niveles locales deben tener alguna participación en la *planificación*, así como el nivel nacional mantiene una participación mínima de *ejecutor*.

En el cuadro de las páginas siguientes se muestra en una matriz, con la asignación de áreas de acción por actor en cada nivel.

NIVEL NACIONAL

INSTITUCION	Mejoramiento Competitivo	Impuestos	Financiamiento	Normalización	Metrología	Acreditación y Certificación	Promoción de Inversiones	Exportaciones	Recursos Humanos
MIC									
Consejo de Desarrollo Industrial ¹									
CORDIPLAN									
Min. Hacienda ²									
MRE									
Min. Trabajo									
Congreso Nacional									
CONICIT									
Corporaciones Regionales de Desarrollo									
CONINDUSTRIA									
FEDEINDUSTRIA									
FEDECAMARAS									
CONSECOMERCIO									
Cámaras sectoriales									
CIS									
Programa Bolívar									
TIP's									
FIM									
Venezuela Competitiva									
CONAPRI									
Instituciones del sistema NRCM ³									
INDECU									
Asoc. Bancaria y Consejo Bancario									
Entes financieros adscritos al MIC ⁴									
CTV									
INCE									
FUNDEI									
FUNDAMETAL									
INSTANCIAS DE CONSENSO									

Consejo de Desarrollo Industrial, Consejo Superior del Ente Nacional de Normalización, Consejo Superior del Ente Nacional de Metrología, Consejo Superior del Ente Nacional de Metrología, INCE

¹ El Consejo de Desarrollo Industrial está conformado por el MIC, CONINDUSTRIA, FEDEINDUSTRIA, CORDIPLAN, Min. de Hacienda

² Bajo el Ministerio de Hacienda, también se comprenden el SENIAT y las aduanas

³ Las instituciones del sistema NRCM comprenden el ente regulador del sistema adscrito al MIC, el ente nacional de normalización, el centro metrológico nacional (público - privado) el ente nacional de acreditación,

⁴ Los entes financieros adscritos al MIC son CORPOINDUSTRIA FONCREI y SOGAMP

NIVEL ESTATAL

INSTITUCION	Mejoramiento Competitivo	Impuestos	Financiamiento	Normalización	Metrología	Certificación	Promoción de Inversiones	Exportaciones	Recursos Humanos
Gobernaciones									
Corporaciones Regionales de Desarrollo									
Alcaldías líderes									
Asamblea Legislativa estatal									
Cámaras regionales									
Gremios nacionales y sectoriales									
PAIPYMES/consultoría									
ACs del INCE									
Programa Bolívar									
TIPs									
Universidades									
Institutos tecnológicos y laboratorios									
Empresas de servicio de calibración acreditada									
Empresas certificadoras acreditadas									
Prestadores de servicios públicos y especializados									
Banca privada en la región									
INSTANCIAS DE CONSENSO									
_____ Consejo Regionales de Desarrollo Industrial, PAIPYMES, Consejos Regionales de Promoción de Inversiones, instancias directivas de las Asociaciones Civiles del INCE.									

INSTITUCIÓN	Mejoramiento Competitivo	Impuestos	Financiamiento	Normalización	Metrología	Certificación	Promoción de Inversiones	Exportaciones	Recursos Humanos
Alcaldías									
Centros de atención a la empresa de las alcaldías									
PAIPyMEs									
Parques tecnológicos									
Universidades									
Cámaras regionales									
Programa Bolívar									
Agencias locales de la banca									
Gremios nacionales y sectoriales									
Prestadores de servicios en la localidad									
Empresas certificadoras acreditadas									
INSTANCIAS DE CONSENSO									
Fundaciones del tipo Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana									

3. Diagnóstico de la situación actual en los seis Estados estudiados

3. Diagnóstico de la situación actual en los 6 Estados estudiados

En la presente sección se desarrollan los principales aspectos hallados en el estudio de campo desarrollado en siete Estados regionales: Aragua, Carabobo, Zulia, Táchira, Lara y Anzoátegui.

Los señalamientos se hacen respecto de una serie de dimensiones que a continuación se señalan:

- ⇒ **El enfoque general de política y las acciones de mejoramiento competitivo**
- ⇒ **La política impositiva**
- ⇒ **El financiamiento**
- ⇒ **La política de normalización certificación y Metrología**
- ⇒ **La promoción de inversiones**
- ⇒ **Las exportaciones**
- ⇒ **Los Recursos Humanos**

3.a. El enfoque general de política y las acciones de mejoramiento competitivo

⇒ **Ausencia de una estrategia que articule las acciones.** En general no puede hablarse de la percepción ni de la existencia de una PIC coherente, ni a nivel del Estado regional, ni al nivel nacional. Existe una cantidad de iniciativas, con distinto nivel de desarrollo y a cargo de diversos organismos, pero en general desarticuladas entre sí. Esta desarticulación no sólo involucra a la relación entre las organizaciones del Estado nacional y el Estado regional y local, sino además a las instituciones de un mismo nivel entre sí, ya sea que presten un mismo servicio o servicios complementarios.

Esta desarticulación se acompaña con frecuencia de una falta de información en las distintas instituciones u organizaciones visitadas sobre los roles y servicios ofrecidos por las otras.

Debe señalarse sin embargo las diferencias existentes entre distintos Estados. Así por ejemplo, mientras que en los Estados Anzoátegui y Zulia la desarticulación se relaciona también con una competencia y baja capacidad de colaboración interinstitucional, en otros Estados, tales como Táchira, Lara, y Carabobo, existe una mayor predisposición y aún experiencia en el trabajo conjunto. Puede observarse además un mayor desarrollo de la infraestructura de apoyo en Estados como Carabobo, Lara, Aragua o Zulia, en los que tradicionalmente la actividad industrial y comercial ha sido más fuerte.

En el caso de los niveles locales, se repite la desarticulación señalada, estableciéndose objetivos y acciones desvinculados de los objetivos trazados en el nivel regional. El tema de la fijación de la tasa de la Patente de Industria y Comercio, así como la aparente incapacidad de estructurar el gasto local en función de reforzar la infraestructura de apoyo directo de las empresas, parecen reforzar la idea de una fuerte desvinculación entre la fijación de políticas en la región y la localidad.

Esta situación se vincula a la fuerte autonomía de los gobiernos locales y a su escasa propensión a considerar como una inversión rentable la promoción de las inversiones en la industria, que como ya se sabe tienden a tener un período de maduración considerablemente mayor a los tres años de mandato de un alcalde.

En estos niveles el *clientelismo* político y la fijación de prioridades de política en función de ello todavía son fuertes. Vinculado a lo ya dicho, puede verse el crecimiento de municipios y de su empleo en los últimos años, fenómenos no siempre justificados por necesidades reales y menos aún por un mejoramiento de la calidad de los servicios que prestan. Así se pasó de 61.531 empleados directos y obreros en 261 municipios en 1994, a 79.288 empleados y obreros en 310 municipios en 1997 (CGR, OCP).

Entre las iniciativas orientadas a superar los problemas de desarticulación entre niveles de gobierno y actores puede mencionarse el caso de Aragua, donde a efectos de evitar las distorsiones existentes en las ordenanzas y trámites en los distintos municipios, que interfieren en las decisiones de radicación de inversiones, el CODET está diseñando un cuerpo de ordenanzas modelo a través del trabajo de un abogado que analiza las existentes en otros municipios del país, para proponerlos luego a las alcaldías. En el próximo año repetirán una actividad que consiste en visitar las alcaldías (ya hubo una serie de visitas anteriores para presentar los programas), donde promoverán las ordenanzas modelo, aunque reconocen que es difícil lograr una colaboración amplia de los alcaldes, ya que no se percibe una adecuada jerarquización del tema industrial vs. problemas como vivienda y vialidad, por ejemplo. Esta iniciativa también se ha verificado en el caso del Estado Lara, donde la Cámara de Industriales tiene una propuesta de reglamentación.

Como ejemplos de acciones coordinadas puede mencionarse, entre otras, también el caso de Aragua, donde el CODET ha desarrollado un banco de proyectos de la región para difundirlos y promover su desarrollo y financiamiento. Una vez recopilados y documentados se los prepara para solicitar financiamiento multilateral, lo cual es apoyado por un equipo técnico de una dependencia de la gobernación. Estos proyectos se incluirán en la página *WEB* del Estado Aragua, al tiempo que se está promoviendo la traída de inversores extranjeros, potenciales **partners** de estos emprendimientos.

En el Zulia, Promozulia y Corpozulia desarrollan proyectos similares; igualmente destacamos la iniciativa de la CVS en el Táchira, similar pero con menor alcance, y la iniciativa de Anzoátegui Productivo.

⇒ **La experiencia del PAIPYME.** Como un elemento de primer orden en el despliegue de política en las regiones, se ha diseñado y desplegado durante los cuatro últimos años el Programa de Asistencia Integral a la Pequeña y Mediana Empresa (PAIPYME), en el Táchira; primeramente como experiencia piloto y ya en camino de extenderse a otros Estados, entre ellos Falcón y Yaracuy donde está comenzando a implementarse y en Zulia donde está convenido. El aspecto fundamental de esta innovación institucional es a través del PAIPyMEs - Táchira, se está diseñando un sistema de asistencia que puede favorecer la articulación entre las políticas regionales y las nacionales

El objetivo estratégico del PAIPYME - Táchira, es el desarrollo de un mercado de servicios no financieros en el ámbito regional, que permita atender satisfactoriamente las ingentes necesidades (individuales y agregadas) de asistencia integral, que necesitan las PyMEs para desplegar sus estrategias competitivas, a la vez que desarrollar un tejido industrial competitivo en la región.

En ese sentido el PAIPYME- Táchira es un instrumento de primer orden, tanto para concretar las propuestas de despliegue de las cadenas y *clusters* nacionales, como para desarrollar condiciones de atracción de nuevas inversiones, contribuyendo con el desarrollo de planes económicos de la región.

Asimismo, constituye un instrumento para orientar los cambios drásticos que deberán verificarse en las diversas instituciones de la Oferta de Servicios financieros, educativos, tecnológicos, de información y de infraestructura, tanto públicos como privados, al contar con la "voz del cliente" que facilite el diseño de nuevos productos adaptados a las necesidades de la PyME.

El PAIPYME- Táchira, también se propone estimular el fortalecimiento de los gremios empresariales, y su reestructuración bajo una visión de servicio. Para lo anterior, se plantea formar una oferta calificada de consultoría que reúna un perfil de agentes de cambio, articulador del SIC y "médico internista", creando las condiciones que faciliten su ejercicio de manera continua, organizada e independiente, logrando que el Programa actúe como promotor del surgimiento de una demanda y con capacidad de negociación.

Debe señalarse respecto al programa, que si bien la pertinencia y lo acertado del objetivo estratégico del proceso y metodología escogidos han sido ratificados hasta el momento, se requiere avanzar un conjunto de decisiones que viabilicen y aseguren su factibilidad y su continuidad.

Al respecto debe señalarse que todavía está pendiente la incorporación del gobierno estatal, que si bien participa en el Comité Ejecutivo, no ha aportado recursos para la ampliación del Programa ni aval institucional o apoyo logístico. Esto compromete además la posibilidad de vincular el Programa con los planes regionales.

El Programa ha sufrido interrupciones en su desarrollo, ligadas a las rigideces administrativas contractuales. Igualmente debe señalarse que los PAIPyMEs no podrán desarrollarse a cabalidad, a menos que se superen las propias limitaciones del Ministerio para establecer una estrategia adecuada para el desarrollo de esta experiencia novedosa, que requiere un *funcionamiento por procesos*, de acuerdo a los parámetros de diseño original de la institución. Ello ha impedido además vincular las actuaciones del Programa en las empresas con el despliegue de las acciones de la PIC en el ámbito nacional

A pesar de las debilidades expuestas, debe señalarse que el PAIPYME es el único programa en el ámbito nacional que se plantea integrar simultáneamente la oferta y demanda de servicios para la Asistencia Integral en su desarrollo, permitiendo que se estimulen mutuamente. De tal forma que el mejoramiento de las empresas se articula a la demanda de consultoría y la oferta de ésta se organiza y encuentra un mercado que le permite un horizonte de continuidad para consolidarse como actividad independiente; todo ello mientras existe un flujo constante de información para el ajuste de los prestadores de distintos servicios a las necesidades de las empresas de la región y facilitando su vinculación con el desarrollo de las cadenas productivas nacionales

En un contexto caracterizado por la presencia de una institucionalidad con carencia de capacidades y con necesidad de desplegar descentralizadamente la PIC desde un MIC pequeño, el PAIPYME ofrece una opción única para la articulación con las regiones de la política en un contexto descentralizado.

En este sentido constituye una propuesta novedosa y potencialmente eficaz para responder a las necesidades de despliegue de política en las regiones, tanto para la actual administración como también para las distintas propuestas de los equipos técnicos de los candidatos a las contiendas electorales regionales de noviembre.

⇒ **Las iniciativas parciales de asistencia a las empresas.** En varios de los Estados analizados se han adelantado experiencias de asistencia técnica al sector de la PyME, en general bajo esquemas de subcontratación de la consultoría y con esquemas compartidos de financiamiento con el beneficiario (con participación mayoritaria del Estado) o exclusivamente soportado por el Estado regional. En el

caso de Aragua, el CODET adelanta un programa de asistencia a 10 empresas, que se extenderá a otras 50 adicionales.

En el caso de Carabobo, el Estado adelanta desde hace unos cuatro años un programa de asistencia que ya cubrió unas 160 empresas. Adicionalmente, desde el sector privado existe un programa de "Formación de empresarios y facilitadores internos para la PyME", a cargo del Centro de Productividad del Estado Carabobo, que combina la formación teórica con la aplicación de un programa de Planificación y Control de la Producción y con el control administrativo y gerencial del proyecto, el cual es adelantado por los participantes en sus propias empresas.

En el caso del Zulia existen algunos emprendimientos, tales como la asistencia prestada por FONFIDEZ, CORPOZULIA y CEPROZUL. En el caso de CORPOZULIA, pueden mencionarse dos programas. En primer lugar un programa de formación de consultores contratado a FIM Productividad, para formar una fuerza de consultoría que permita dar asistencia a las empresas. En segundo lugar, un programa de modernización de las PyMEs con CONDIBIECA, que consiste en un programa que combina con asistencia a un grupo específico de 12 empresas.

Para el caso del Estado Táchira, el despliegue del PAIPYME ha supuesto la asistencia a 24 empresas, contemplándose agregar otras 26 a esta etapa del programa.

Para el caso de Lara, también existen diversas ofertas institucionales. Por una parte CEPCO combina la capacitación gerencial con la asistencia con énfasis en la certificación ISO, trabajando con grupos de 10 PyMEs. Por otra parte TECNOPARQUE mantiene una programa de asistencia a nuevos empresarios y mejoramiento de capacidades a firmas existentes

En general, puede decirse que esta actividad de asistencia técnica ha permitido formar y actualizar una fuerza mínima de consultoría en los Estados, que requeriría ser organizada y articulada a una demanda con una cierta continuidad de sus servicios. Existe asimismo coincidencia en que los múltiples programas dentro de los Estados están desarticulados entre sí (salvo el caso del Táchira), no habiéndose mencionado ninguna iniciativa particular de las gobernaciones, en la armonización de los mismos.

⇒ **Un rol limitado del MIC.** El rol del MIC ha tenido un escaso protagonismo en el tema de la articulación de la PIC, resumiéndose su actuación directa a través de las oficinas regionales, en la facilitación de ciertos trámites ligados especialmente a la exportación, tales como la emisión de certificados de origen, además de la provisión de información sobre trámites, eventos, etc.

En algunos casos como en Lara, Táchira y Zulia, por ejemplo, la imagen del MIC se ve reforzada por una mayor proactividad del funcionario local y por una visita

reciente del Ministro y funcionarios del MIC a estos Estados, pero en general el papel del Ministerio en las regiones se ha limitado a un facilitador de trámites, como ya mencionamos, antes que de promotor y articulador de la política. Ello se relaciona por un lado por la debilidad del desarrollo de los propios procesos claves del MIC y la carencia de recursos y capacidades del ente rector y por otra por la carencia de una estrategia adecuada a la nueva situación de descentralización

⇒ **Debilidad de las instituciones y escaso desarrollo de los actores locales.**

En las regiones se nota en general una carencia de capacidades en los actores locales para hacer frente a las necesidades del nuevo modelo competitivo y a las exigencias del Estado descentralizado. Los enfoques desactualizados y parciales, la competencia y superposición entre roles institucionales y una escasa visión sistémica son todavía las características predominantes. La partidización, presente en algunas iniciativas del sector público, pero también como resabio en algún organismo gremial, tienden a dificultar la complementación sinérgica que exige una asistencia integral para la mejora de la competitividad.

Por el lado de las gobernaciones, las mismas no exhiben el mismo protagonismo e interés en el tema. Por una parte, los casos de Anzoátegui, Zulia o Táchira, son casos en los que el gobierno regional no parece haber puesto como primera prioridad el despliegue de una estrategia de desarrollo de la industria, aunque cada uno tiene su Fondo Regional y su Dirección Económica respectiva. Por el contrario, en los casos de Carabobo y Aragua, parece haber un direccionamiento mayor en este sentido. En el último caso la gobernación creó el Consejo de Desarrollo Económico, Tecnológico y de Exportación del Estado Aragua (CODET), para promover el desarrollo industrial, comercial y de servicios de la región. Lara parece un caso intermedio, ya que si bien existen acciones desde el gobierno regional, en particular desde sus direcciones relacionadas con el tema, el gobernador ha asignado poco interés y prioridad al tema.

⇒ **Mejoramiento de la calidad de vida.** Debe señalarse que la evolución en este aspecto ha sido dispar y no siempre se articula la totalidad de los aspectos que conforman esta dimensión, para su mejoramiento integral. Resalta en este sentido, como aspecto positivo, la visión en el Estado Carabobo, donde se busca crear condiciones mejores de vida en la ciudad para garantizar la atraktividad para empresas que requieren un hábitat estimulante para sus ejecutivos, por ejemplo; como parte de ello se crearon espacios recreacionales y de esparcimiento, estimulándose además actividades culturales y deportivas; todo ello refleja también un esfuerzo de la alcaldía.

En el área de **salud** se presentan problemas en la descentralización de servicios y su financiamiento, aspectos que no siempre se desarrolla en forma paralela. De todos modos, la baja capacidad gerencial asoma como un problema tanto o más grave que la falta de recursos y el deterioro de la infraestructura de los hospitales.

En esta área debe señalarse como casos interesantes tanto por su éxito en la gestión como por la posibilidad de ser difundidos en otras experiencias, los registrados en Aragua y Lara. En el primer caso se creó una fundación gestionada por el sector privado para la administración del hospital Los Samanes (ubicado en Maracay), debido fundamentalmente a las deficiencias que presentaban los hospitales públicos y del IVSS para la prestación del servicio. Este hospital es dirigido por una fundación de empresarios privados; para su funcionamiento el Estado aporta un 50% de los fondos y el otro 50% es producto del autofinanciamiento, el cual se basa en el cobro de tarifas bajas por la prestación del servicio. De igual manera, en el Hospital de Maracay funciona un Centro de Diagnóstico (unidad) también dirigido por una fundación privada, también 50% y 50%.

Otro caso de interés se registra en Lara, donde funciona también un centro de salud (Ascardio), gestionado por una fundación privada y con tarifas menores a las de mercado.

En el aspecto de la **vivienda** para la fuerza de trabajo de las regiones, se han registrado similares problemas que en el ámbito nacional (demanda excedente de viviendas, costos inaccesibles, etc.). No obstante ello, merece la pena reseñarse dos experiencias adelantadas en Aragua que ejemplifican lo que no debe hacerse en el primer caso y una vía posible de solución en el segundo.

El primer caso fue un programa que financió la dotación de terrenos con los servicios básicos para los trabajadores; no obstante, y por la falta de recursos, proliferó la construcción de ranchos en dichos terrenos. El segundo caso, actualmente en desarrollo, supone la negociación (aún en curso) para que el estado aporte los terrenos y la instalación de los servicios básicos y la industria aporte capital además de las prestaciones de los trabajadores para la construcción de viviendas adecuadas. Esta experiencia podría extenderse para asociaciones de empresas que compartan, por ejemplo, una localización física cercana y que puedan asociarse para proveer viviendas a sus trabajadores.

En el caso del **transporte** y, particularmente el orientado a facilitar el acceso en lugar y hora oportunos, a la fuerza de trabajo a las plantas, también ha registrado altibajos. Asoman como ejemplos de mejora el caso de Metrobus Lara, que ha tenido una mejora sustancial. En el caso de Táchira, Anzoátegui y Zulia existe una desvinculación de esta área con la de tomento productivo. En Carabobo y Zulia se espera un impacto positivo con la construcción ya en marcha, de los METROS de Valencia y Maracaibo.

En todo caso, mas que anotar ó abogar por soluciones específicas, en materias que si bien entendemos que no son áreas de incumbencia directa del MIC, si nos atrevemos a proponer la necesidad de que los mecanismos de desarrollo de consensos industrial públicos - privados, en las regiones, aborden estas temáticas a fin de resolver los llamados factores higiénicos de la motivación de los recursos humanos, con incidencia directa en la productividad de las mismas..

3.b. La política impositiva

El panorama general en esta área es una desarticulación entre los distintos niveles de gobierno y aún entre dependencias dedicadas al fomento industrial y a la hacienda local. En el caso de la hacienda estatal si bien no existe, tiene impacto a través del cobro de peajes, en una gran cantidad de vías. Existen acciones e iniciativas parciales, sobre todo desde el sector privado para mejorar esta situación, lo cual parece indicar un mayor énfasis en el problema.

En esta área destaca particularmente la discrecionalidad y variabilidad de los impuestos establecidos por los municipios y, en especial, la Patente de Industria y Comercio. Debe decirse al respecto que la actual autonomía municipal ha llevado a una disfuncionalidad entre las necesidades fiscales de las alcaldías y los requerimientos de incentivos para la inversión y funcionamiento competitivo de las empresas.

En este sentido, cabe mencionar algunas acciones que se han adelantado para enfrentar este problema. En Lara y Aragua, por ejemplo las Cámaras Industriales han realizado estudios y presentado proyectos para la adecuación de la aplicación de la Patente de Industria y Comercio a las empresas. En el caso del Táchira la CCIET de San Cristóbal presentó una demanda ante la Corte Suprema e Justicia, contra el incremento desproporcionado de las Patentes en dicha ciudad. El estudio de ordenanzas modelo adelantado en Aragua y ya mencionado, puede constituir una vía de acción importante en este sentido.

Otro aspecto es la escasa contribución de los impuestos cobrados a las empresas, al mejoramiento del medio en que las mismas se desenvuelven. La creación de condominios industriales (ya en proceso en varios de los Estados), donde se crea una asociación civil que se ocupa de la administración y mantenimiento de la infraestructura de los mismos, podría constituir una facilidad que oficiara de interfase entre la provisión de fondos por parte del municipio y su utilización en la mejora de la infraestructura de dichos condominio, esto sin embargo se ha desarrollado con problemas. En el caso de la cámara de pequeños industriales y artesanos del Estado Aragua, esta se hace cargo del cobro de la Patente de Industria y Comercio por cuenta de la alcaldía, aunque existen trabas legales para que un porcentaje del cobro sea derivado directamente a la cámara. En Barquisimeto se ha firmado un convenio garantizando la transferencia por parte de CONDIBAR de un 10% a un 15% de la Patente de Industria y Comercio a las asociaciones de vecinos que administran las zonas industriales. Si bien esto aún no se ha hecho efectivo, parece un instrumento idóneo para salvar el problema.

Otro aspecto importante en el aspecto fiscal, ahora ya en el ámbito de las gobernaciones, es el acento puesto en el mejoramiento de las autopistas y vías principales, con financiamiento proveniente de la recaudación impositiva o de los peajes, lo que está provocando sobrecostos de movilización no siempre acompañados de la racionalización adecuada, el caso más resaltante es el de

Anzoátegui, que ya tiene la mayor proliferación de peajes, y a tarifas exorbitantes. No obstante ello, la infraestructura vial de acceso a las zonas fabriles y de tránsito dentro de las mismas no ha recibido la misma atención.

3. c. El financiamiento

En general existen características que aplican en forma general a todos los casos estudiados, manteniéndose como restricciones de orden nacional al acceso al financiamiento por parte de las empresas, ante la restricción de fondos para tal fin y las limitaciones del sector. Pueden mencionarse así:

⇒ La existencia de una multiplicidad de organismos (**nacionales** como CORPOINDUSTRIA Y FONCREI, **regionales** concentrando a veces hasta 3 fondos y, por último, el financiamiento de **organismos multilaterales o nacionales específicos** como la Unión Europea, el CONICIT o el MIC, canalizados en la asistencia prestada por organismos de asistencia al sector productivo. En general existe falta de coordinación entre los distintos niveles y organismos, así como entre estas fuentes de financiamiento y los prestadores de otros servicios a la industria. Como una vía para superar problemas de este tipo puede mencionarse la articulación existente entre TECNOPARQUE y FUNDAPYMI en Lara, donde existe acuerdo para el financiamiento de programas de mejora adelantados por los primeros. En Táchira por su parte, la constitución del PAIPYME y el rol proactivo asumido por FAMPI, pueden ayudar en el futuro a articular la asistencia integral. En Anzoátegui, el Fondo para las PyMEs es gerenciado por líderes del sector, aunque su mayor cobertura es hacia las microempresas.

⇒ No existe una diferenciación clara en el financiamiento a la PyME y a la microempresa. Si bien existen organizaciones dedicadas exclusivamente al apoyo de esta última, en general el financiamiento originalmente dirigido a la PyME termina siendo distribuido a la microempresa, con una orientación más de política social que industrial.

⇒ En la actualidad la elevada tasa de inflación, hace que la tasa de interés activa de estos préstamos, aún cuando se mantenga en 25 % por debajo de la tasa activa promedio, constituye aún una carga demasiado pesada para las empresas. Este es el caso de organismos como FONCREI, por ejemplo. En el caso de CORPOINDUSTRIA, debe señalarse que la misma se percibe por los actores regionales como prácticamente quebrada y salvo un programa de apoyo a emprendedores (EMPRETEC) mencionado positivamente en Aragua, en general se la concibe con una baja capacidad de apoyo a la industria. Una excepción la constituye el Estado Táchira, donde CORPOINDUSTRIA ha asumido la dirección ejecutiva del PAIPYME, lo cual ha fortalecido a este último, pero además ha contribuido a recuperar la imagen de servicio de la corporación y los índices de recuperación de CORPOINDUSTRIA.

⇒ En general los sistemas de evaluación de los préstamos a la industria todavía tiene un sesgo mayor hacia la historia de los balances de la empresa y la exigencia de garantías prendarias que hacia una determinación de sus capacidades y potencialidades, aspectos que muy pocos organismos financieros se hallan en condiciones de evaluar.

⇒ Por el lado de los fondos regionales, los mismos en general no parecen tener gran capacidad de financiamiento, por lo que suelen requerir reposición de fondos periódicamente por parte del Estado regional. Esto ha hecho desechar su utilidad en el caso de Carabobo, por ejemplo, donde existe un parque industrial grande, con empresas que demandan cantidades considerables de crédito, demanda que no podría ser soportada por el sistema de fondos. En el caso de Aragua, existen tres fondos regionales cuyo impacto resulta insignificante, a causa precisamente de la estrechez financiera de los mismos. En el caso de FUNDAPYMI en Lara, existen préstamos hasta Bs. 30 millones, aunque limitados a empresas de menos de 110 ocupados, aunque en la práctica, los préstamos otorgados en el año 1997 promediaron unos Bs. 4 millones por empresa, lo cual no se ajusta a las necesidades de las mismas.

3.d. La política de Normalización, Certificación y Metrología

En este aspecto se resiente bastante del centralismo que hasta ahora ha prevalecido en desarrollo de estas disciplinas. El desarrollo de la institucionalidad ha estado concentrada en el Estado nacional y acompañada de una u otra iniciativa universitaria y privada en algunas regiones como Carabobo y Zulia.

En particular resalta la situación de la normalización, la cual se realiza fundamentalmente a nivel central, a través de SENORCA y FONDONORMA. Ello ha determinado un *handicap negativo para las empresas del interior, que no tienen representación en Caracas, y casi un marginamiento total de las PyMEs del interior, en lo referente al movimiento de la normalización técnica.*

Igualmente puede decirse, que salvo algunos casos de Carabobo y Aragua, las demás regiones carecen de empresas certificadoras, por lo cual se encarecen los servicios de auditorías necesarios para la obtención de marcas de conformidad como los Certisistemas tales como ISO 9000, las certificaciones de lote como Certivén y las marcas de conformidad para productos como la marca NORVEN. No existen iniciativas de marcas de origen del estado " Hecho en -----", y las marcas de conformidad colectivas asociadas son casi inexistentes.

En el caso de Metrología sucede también un caso similar de excesiva centralización y marginamiento de las empresas de las regiones. Salvo uno que otro Laboratorio certificado para calibrar en Zulia y en Carabobo, la mayoría de los servicios se prestan desde la capital, con el consiguiente handicap negativo de sobrecostos que implican para las empresas localizadas en dichas regiones.

Es de esperar que con la reestructuración general del Sistema de Normalización, Reglamentación, Calidad y Metrología se impulsen nuevos desarrollos institucionales, y se realicen campañas promocionales adecuadas que sensibilicen a un mayor número de empresas a incorporar estas disciplinas en el desarrollo de sus estrategias, y con ello mejorar las condiciones para que se creen instalaciones e instituciones que presten estos servicios desde otras regiones del país, desconcentrando la situación actual y facilitando el acceso competitivo a las PyMEs.

3.e. La promoción de inversiones

⇒ Un aspecto clave para el cumplimiento de esta función es **la organización de misiones de inversionistas extranjeros**, aunque también se está aprovechando en ocasiones las misiones de exportadores locales en el extranjero, para promocionar a su vez la inversión externa en el país. Cada vez más la promoción de la oferta exportable local y de las oportunidades para la inversión extranjera pueden ser abordados en programas comunes donde se promocionen ambas dimensiones, adecuándose así a la nueva realidad de un solo mercado global.

⇒ En general las acciones de misiones de inversionistas, aunque se han realizado por parte de casi todos los Estados y han contado con el apoyo de los gobiernos regionales, así como de CONAPRI y el Programa Bolívar, por ejemplo, se perciben aún como esfuerzos aislados y sin articulación con otras medidas de política. En este sentido aparece como una excepción interesante lo ya referido a la articulación de la información sobre oferta local y el banco de proyectos en el Estado Aragua, para contactar los potenciales inversionistas adecuados y la gestión de Promozulia en su región.

⇒ En esta área, se está estudiando la posibilidad de comenzar a traer inversionistas extranjeros al Estado Aragua con un esquema similar al de los colombianos, con un compartimento del financiamiento necesario por el gobierno regional, las alcaldías y los empresarios.

⇒ Otros instrumentos son la organización de **ferias locales**, tales como la de la Chinita o el "Show Petrolero" en Zulia o las ferias industriales en Carabobo y el establecimiento de **convenios región - región**, con regiones de otros países, particularmente de Colombia, España, Italia y EUA. En general estos acuerdos persiguen la facilitación de obtención de apoyo técnico e intercambio comercial y de inversiones.

⇒ Una iniciativa adicional a mencionar es la creación (en proceso) de "Carabobo Internacional", un mecanismo de coordinación para aspectos de mercadeo externo y promoción del Estado en el Exterior. Este mecanismo funcionará como una

asociación entre el gobierno regional y las cámaras empresariales. Similar estructura tiene la Fundación Anzoátegui Productivo.

⇒ Otro aspecto básico para la promoción de inversiones en el Estado es la provisión de información adecuada, oportuna e integrada sobre oportunidades de inversión, sectores atractivos para la inversión, tramitología, etc. Debe señalarse que si bien existen múltiples fuentes de información en este aspecto, las mismas se hallan dispersas en una diversidad de organismos, sin la adecuada centralización de la información disponible en un sólo punto. Esto provoca además superposición entre la oferta y consumo de recursos por parte de organismos

⇒ En este aspecto merecen destacarse dos excepciones que muestran a la vez intentos por romper con esta desarticulación.

El primero es el caso de la Cámara de la Pequeña y Mediana Industria del Estado Lara, CAPMIL, donde se ha establecido un sistema de información con financiamiento del CONICIT, que contiene: i) un catálogo de capacidad industrial en la zona, en papel y electrónico, ii) permisología y facilidades que se le brindan a los inversores, iii) oferta de infraestructura en la zona, para la instalación de nuevas empresas (información del sector privado y de CONDIBAR) y, iv) asesoramiento económico y legal a los inversionistas.

El segundo caso a destacar es el ya mencionado para el Estado Aragua, donde se vincula la información de empresas, productos y proyectos, a la promoción en misiones comerciales.

⇒ Otro instrumento que ha comenzado a utilizarse es la información **en páginas WEB** de los gobiernos regionales o de organismos privados, tal como es el caso de CAPMIL (Lara) o en Estado Aragua. La Cámara de Industriales de Carabobo, la Fundación Anzoátegui Productivo Promozulia y Corpozulia, mantienen iniciativas similares.

⇒ Dos carencias adicionales en el área de información para la promoción de inversiones son la **disponibilidad de información sobre oportunidades en las cadenas** y la realización de un "**benchmarking**" nacional e internacional para fijar la posición relativa de cada Estado en el mercado global.

En este sentido no siempre parece haber una articulación adecuada y un debido aprovechamiento de la información que puede proporcionar un organismo nacional como CONAPRI. El Estado Carabobo ha venido realizando una comparación regional y nacional de una serie de variables básicas de producto y empleo y los tres Estados del Centro (Carabobo, Aragua y Lara) realizan eventos periódicos para evaluar las situaciones relativas de cada uno. En el caso de Zulia, se hizo una comparación en 1995 con ocasión del estudio de Competitividad; sin embargo, no hay una periodicidad determinada para su actualización.

3.f. Las exportaciones

Existe una preocupación, tanto en el nivel nacional como en el regional, por impulsar las exportaciones industriales. Esto se ha reflejado en la facilitación por parte del MIC de la realización de trámites de exportación y el auxilio del BANCOEX en la asistencia a ferias y misiones de exportadores. Esto se articula en las regiones con el accionar de algunos organismos, tal es el caso del CODET en Maracay, las corporaciones de desarrollo en cada región y las propias acciones que se impulsan desde el MIC. Sin embargo deben señalarse algunos elementos claves:

⇒ No existe articulación ni continuidad en muchos casos en las acciones, desvinculándose de otras estrategias de información, asistencia técnica, etc.

⇒ No se realizan hasta el momento acciones sistemáticas de inteligencia de mercado, quedando esto a cargo exclusivamente de las empresas individuales. Ello se vincula además al escaso conocimiento interno sobre las cadenas, tanto desde el MIC como desde los niveles regionales y locales, lo que impide orientar la búsqueda de información internacional por un lado y aprovechar la obtenida para enriquecer la PIC interna por el otro.

⇒ No se ha detectado la prestación de servicios de apoyo específicos como por ejemplo el embalaje o empaque, o cursos para los mismos. La excepción ha sido Aragua donde se ha dictado dos cursos en ese sentido, pero en ningún caso ha pasado de ser una actividad esporádica.

⇒ Existen facilidades adicionales, tales como la red de TIPs para promover la oferta exportable o el Programa Bolívar para apoyar la internacionalización, pero no existe evidencia de que estén siendo aprovechados intensivamente. En el primer caso sobre todo, existe bastante desconocimiento por parte de las empresas acerca de sus potencialidades.

3.g. Los Recursos Humanos

En esta área, se repiten algunos problemas claves, que vale la pena agrupar

⇒ Se registra una profunda desarticulación en general entre la oferta de los organismos de formación y la demanda de las empresas usuarias. La inhabilidad de los primeros para detectar los requerimientos específicos de las segundas y la pobre capacidad de éstas para determinar con precisión esos requerimientos imposibilita una atención adecuada de las necesidades y hace evidente la necesidad de una interfase entre la oferta y demanda de RR-HH que desempeñe dichas funciones. Debe señalarse que si bien existe una organización en el ámbito

nacional como FUNDEI, encargada de sistematizar la demanda y oferta de RR-HH, ello no parece ser aprovechado o haberse mostrado lo suficientemente útil para las estrategias regionales de RR-HH.

⇒ En el plano particular, existe todavía una pobre adecuación de la oferta del INCE a las necesidades locales, así como una desarticulación entre éste y otros organismos de formación de recursos humanos o prestación de otros servicios de apoyo a las empresas. Existe una imagen desvalorizada del INCE en muchos Estados y un requerimiento de actualización de su oferta.

⇒ A cambio de esto, han aparecido alternativas de formación, particularmente en el área de obreros y técnicos especializados. Puede mencionarse el caso del CETEC en Aragua, dirigido a la formación en el área metalmecánica, por un convenio entre el sector privado y la Cooperación Vasca con financiamiento de la Unión Europea y el caso de Lara, donde FUNDEI (organismo nacional) dicta un programa alemán de formación de especialistas en producción. En este Estado también sobresale un curso del INCE para formar maestros especialistas en mecánica y electrónica. La acción del INCE Táchira ha ido actualizándose y fortaleciéndose, en particular en el eje San Antonio - Ureña, en lo atinente al sector confección.

⇒ Como elemento adicional de interés debe mencionarse el caso de FUNDAMETAL en el Estado Carabobo. Esta organización, si bien nació como un mecanismo para atender la demanda de formación de las empresas del grupo SIVENSA, ha abierto posteriormente su oferta a otras empresas no pertenecientes al grupo. Actualmente FUNDAMETAL adelanta distintos tipos de programas, entre ellos:

- ◊ **Formación de personal de relevo:** forman perfiles polivalentes, tales como el operador de procesos metalmecánicos y el asistente administrativo; estos perfiles se ajustan más a los requerimientos de procesos modernizados y de personal multihabilidoso.
- ◊ **Formación de personal de nómina diaria:** denominado como entrenamiento sistémico, acompaña el desarrollo de un plan de carrera a lo largo de siete niveles de los trabajadores en las plantas. Paralelamente se asegura la certificación del Ministerio de Educación como técnico medio para los no bachilleres y como técnico superior para los bachilleres. También se forman técnicos superiores en mecánica y metalurgia, en un convenio con la UNEXPO y un instituto técnico de Puerto Cabello. **El objetivo actual es ir avanzando hacia una certificación de los oficios.**
- ◊ **Programa de apoyo a PyMEs:** comenzó con un programa de 3 años a fines de los 80s, combinando la aplicación de la norma 1980, la formación de los dueños de las empresas, luego de los jefes de producción y de algunos oficios en particular. Programas similares se han adelantado o se están

adelantando en cooperación con las cámaras de PyMEs de Cojedes y Lara y en la región de Guayana. Lo pertinente de este tipo de programas reside en el hecho de que el diagnóstico previo de la organización permite adecuar la formación a las necesidades estratégicas de la misma y en ese sentido ayuda a superar las carencias de una interfase adecuada antes mencionadas.

⇒ Existe un proceso de transferencia de escuelas técnicas desde la nación hacia los Estados regionales, proceso que está siendo aprovechado, como es el caso del Proyecto Educativo Carabobo, aunque este proceso tiene un desarrollo y énfasis desigual dependiendo del Estado de que se trate.

⇒ Como elemento de interés cabe destacar el proyecto "Cada empresa una escuela", impulsado por FUNDEI, pero todavía con un desarrollo menor y aparentemente limitado a empresas grandes. Su desarrollo y el avance en el reconocimiento por el Ministerio de Educación de la formación impartida por el sector privado y, en especial el sector productivo, puede permitir una homologación adecuada de niveles de formación.

4. Conclusiones y Recomendaciones

4. Conclusiones y recomendaciones

4.a. Conclusiones

- ✓ Es absolutamente indispensable construir la dimensión regional de la PIC, en tanto ello constituye una condición para un despliegue exitoso de la PIC en un contexto descentralizado.
- ✓ Con respecto al proceso de descentralización en marcha, si bien la PIC no constituye una de las áreas especificadas por la ley respectiva, el proceso de descentralización requiere ser desarrollado e implantado, tanto por el MIC como por las gobernaciones

BENEFICIOS PARA EL MIC

- * Acercamiento a las empresas
- * Mejor incidencia en los factores del entorno
- * Mejor capacidad para desplegar sus políticas
- * Desarrollar sinergias, única manera de desarrollar su diseño original

BENEFICIOS PARA LAS GOBERNACIONES

- * Apoyo al desarrollo del tejido productivo de la región
- * Posibilidad a futuro de mejorar su renta fiscal, de materializarse las propuestas de descentralización del I.C.S.M. o el IVA.
- * Desarrollo de atractivos para la atracción de inversiones
- * Acelerar la curva de aprendizaje, en todo el tejido institucional regional

- ✓ Es necesario que el proceso de despliegue de la PIC en un contexto descentralizado se realice asumiendo los siguientes elementos:

⇒ Un aspecto central en el despliegue de política bajo el nuevo contexto es la consideración de los distintos niveles de gobierno involucrados y el énfasis de actuación que le corresponde a cada una de ellas. *En este sentido, al nivel nacional le cabe un rol integrador, al nivel regional un rol facilitador y al nivel local un rol de ejecutor*⁵

Sin embargo, el punto de partida es una situación en la que el nivel local tiene una escasa capacidad de ejecución y el nivel regional está dominado aún por un accionar parcial, con carencias de capacidades en muchas de sus áreas requeridas de actuación y con un enfoque excesivamente *asistencialista* de la PIC.

⁵ El desarrollo de este aspecto y otros de esta sección, se ha basado en la propuesta del IFEDEEC "Proyecto IFEDEEC 3 autonomías locales: descentralización y verticalización del Estado". Caracas, Junio de 1998

Frente a esta situación, es evidente que habrá una transferencia progresiva de actividades desde el nivel central, paralela a la formación de capacidades y fortalecimiento institucional en los niveles descentralizados. *Producto de ello, es posible que en un primer momento el Estado central deba desempeñar funciones integradoras y facilitadoras y las gobernaciones ejecutoras, que no deberían corresponderles pero que deberán cumplir hasta desarrollar las capacidades en los actores.*

⇒ Existe una **particularidad de cada proceso estatal** que depende del grado de desarrollo de las empresas, los gremios que las agrupan y de las instituciones de apoyo presentes en el Estado, así como del grado de participación en el despliegue de la PIC.

⇒ En todos los casos, el despliegue de una estrategia para la PIC deberá realizarse bajo el **principio de subsidiariedad**, según el cual cada uno de los niveles de la administración deberá acudir en auxilio subsidiario de los niveles inferiores, cuando los mismos se vean imposibilitados de cumplir con alguna de las prestaciones que les competen y mientras subsistan las causas.

⇒ Debe tenderse al **involucramiento de los gremios y empresas** como el elemento que pautará el ritmo de avance del proceso. En las regiones donde estos actores muestren una disposición a involucrarse activamente, el proceso deberá avanzar más rápidamente.

⇒ El proceso debe desplegarse bajo una **visión de servicio y enfocado en la interacción con los actores empresariales**. Ello significa que se requerirá en muchos casos un desarrollo de capacidades de las instituciones, no sólo de los privados, sino también de las gobernaciones, que presentan un nivel dispar entre sí de desarrollo de capacidades.

⇒ Debe realizarse una **separación conceptual clara entre la PIC y la política social**, adaptando para ello la estrategia, acciones, a desplegar, programas institucionales, etc., de modo de delimitar adecuadamente ambas dimensiones.

4.b. Recomendaciones

Una vez establecidos estos elementos, se avanzará en un cuerpo de recomendaciones, específicamente para adelantar acciones desde el MIC y las gobernaciones, los dos actores dotados de la mayor madurez en este momento para articular acciones en el proceso de descentralización. Las recomendaciones se referirán a los siguientes aspectos:

- ⇒ Asistencia Integral
- ⇒ Calidad de Vida
- ⇒ Gestión Municipal
- ⇒ Financiamiento
- ⇒ Promoción de Inversiones
- ⇒ Normalización, Certificación y Metrología
- ⇒ Exportaciones
- ⇒ Recursos Humanos

4.b.1. Asistencia Integral

Área de acción del MIC

En primer lugar se requiere de una profunda reorientación de la estrategia del MIC de presencia actual en los Estados, superando el papel de facilitador burocrático de servicios de sus oficinas en las regiones, para constituirse (a través de su representación regional) en un articulador de política, concertando con el gobierno regional, cámaras empresariales y otros actores la complementación de las acciones de cada nivel. Para ello deben desarrollarse las capacidades y roles de sus propios funcionarios y realizarse un esfuerzo para desarrollar las de las contrapartes locales.

En un contexto descentralizado y con necesidad de actores de interfase que auxilien a un ministerio pequeño a desplegar política, el PAIPYME aparece como un instrumento idóneo para responder a las necesidades del ente Rector. Su difusión en otros Estados y la asunción del mismo como una política permanente para las regiones debe ser el soporte que justifique la dedicación y recursos que faciliten su desarrollo continuado.

En tanto el PAIPYME representa un instrumento clave de la política regional, es interés del MIC impulsarlo, aún cuando ello no constituya el interés principal de la gobernación. La gobernación constituye el socio ideal para el nivel central en el desarrollo de esta área.

No obstante, en los casos en que no sea posible establecer esta sociedad y exista una red de instituciones oferentes de servicios unidos a unos gremios empresariales proactivos, junto a la disponibilidad de una o varias de ellas de ejercer de contraparte del MIC en el desarrollo del PAIPYME regional, deberá avanzarse el mismo con ellas. Del mismo modo, si existiera la posibilidad de participación de la gobernación, mas no su aporte de fondos, entonces aplicará el principio de subsidiariedad y el MIC deberá asumir el financiamiento de puesta en marcha del proyecto. Sin embargo, en la negociación el MIC deberá preservar el nivel de calidad técnica, la coherencia nacional y los principios de desarrollo de la política industrial y comercial.

Se requerirá también de un proceso de monitoreo del desarrollo de los distintos PAIPYMEs, de modo de garantizar que cumplan con sus funciones básicas de prestación de asistencia integral, articuladores de la red de apoyo a las empresas y fuente de información y valor agregado para las distintas instancias de diseño y aplicación de política, de modo de permitir el seguimiento de esta y sus posibles modificaciones, esto puede ser adelantado por FIM Productividad u otro organismo que actúe como *outsourcing* a tal efecto del MIC.

Hacia dentro del MIC, la existencia de los PAIPYMEs como pilar clave para el despliegue de la PIC, implicará que se pase del dicho al hecho en lo relativo al funcionamiento por procesos, en particular deben establecerse mecanismos que permitan articular la información proveniente de los PAIPYMEs con la generada por los estudios de cadenas, permitiendo así generar nuevas propuestas de política.

Área de acción de la Gobernación

El papel básico de la gobernación en esta área es el desarrollo de capacidades con un enfoque de servicio a las empresas. La formación de la consultoría en CyP, así como de otros servicios de apoyo a la industrial, su organización y la difusión de su oferta, pueden constituir aspectos importantes.

El apoyo y articulación de acciones con instituciones ya existentes, puede permitir potenciar la promoción del desarrollo de una fuerza de consultoría local. La organización de dicha oferta de asistencia puede significar además un aspecto clave para garantizar la asistencia.

La promoción y ejecución de programas de asistencia a las empresas, subcontratando a consultores locales para ello, brinda una oportunidad de asistir a las empresas, ocupar a los consultores locales y obtener información valiosa para redireccionar la oferta de servicios y la propia política de desarrollo industrial y comercial del Estado.

Ya se ha mencionado que la construcción de un PAIPYME regional ofrece la oportunidad a la gobernación de articulación adecuada de las acciones en los distintos niveles y un instrumento para generar capacidad de respuestas autónomas a las necesidades de las empresas locales, la vez que lograr una complementación adecuada de la red de instituciones de apoyo.

4.b.2. Calidad de Vida

Área de acción del MIC

- ✓ Apoyar a través de los nodos de infraestructura de los PAIPyMEs una aceleración de los procesos de traspaso de competencias y financiamiento por parte del Estado Nacional a los Estados regionales en el área de salud, infraestructura, servicios públicos, etc.
- ✓ Apoyar el mejoramiento de la capacidad de los entes regionales vinculados a los nodos de infraestructura de los PAIPyMEs, para presentar y gestionar a instituciones como el FIDES o FONVIS.

Área de acción de la Gobernación

- ✓ Llevar adelante programas de mejora de gestión de los hospitales públicos, ligado a la creación de comités de usuarios que permitan llevar la "voz del cliente" a la dirección. Igualmente apoyar la aceleración de las definiciones fundamentales que permitan recuperar la plena operabilidad de la infraestructura del IVSS.
- ✓ Impulsar la difusión de experiencias de hospitales a fundaciones privadas que combinen tarifas subsidiadas con financiamiento público y privado externo, aprovechando la modificación que se hará a la legislación de seguridad social; aprovechando para ello la experiencia acumulada en el caso de "Los Samanes", por ejemplo.
- ✓ En todo caso, apoyar lo relativo a despertar la conciencia de los empresarios sobre las implicaciones de valorar adecuadamente al recurso humano, como fuente y preservación clave de las ventajas competitivas.
- ✓ Impulsar la difusión de programas de construcción en zonas cercanas a los condominios industriales, articuladamente con los gremios industriales regionales, utilizando el financiamiento proveniente del uso de las prestaciones y aportes de las empresas y apoyándose en la provisión, por parte del Estado regional, del terreno y servicios básicos. En el caso de PyMEs, promover asociaciones de las mismas con el objeto de adelantar estos programas.
- ✓ Promover mejoras en la infraestructura de caminos y transporte en los accesos directos a zonas industriales, incluyendo el horario y frecuencia del transporte público.

4.b.3. Gestión Municipal

Área de acción del MIC

- ✓ Promover un cambio en la legislación que imponga límites a las tasas de la Patente de Industria y Comercio, estableciendo rangos que fijen un techo a la tasa máxima permisible.
- ✓ Apoyar el desarrollo de las "ordenanzas modelo" actualmente en diseño en algunos Estados, agrupando un conjunto homogéneo de reglas y promocionar su aplicación en los municipios a través de la acción de los gobiernos regionales, financiando en este sentido las acciones de promoción de las mismas.

Área de acción de la Gobernación

- ✓ Adelantar procesos de concertación con los municipios y gremios de modo de hacer consistente la fijación de peajes e impuestos con los objetivos de la política de fomento productivo
- ✓ Promover ante los municipios una participación directa en la Patente de Industria y Comercio por parte de las administradoras de los condominios industriales (10% a 15% de lo recaudado por este concepto), para ser aplicado por los mismos al mejoramiento de la infraestructura de la zona. Estos fondos pueden ser canalizados a través de las cámaras regionales y distribuidos entre los condominios.

4.b.4. Financiamiento

Área de acción del MIC

- ✓ "Regionalizar" la opción de CORPOINDUSTRIA y promover la articulación de su oferta con la de otras opciones de financiamiento, tales como los fondos regionales, FONCREI, los FUNDACITEs y el propio CONICIT, a través de una opción integradora como los nodos de financiamiento de los PAIPYMEs. La descentralización y autonomía en el manejo de fondos, así como un fortalecimiento no sólo en su capital sino además en sus capacidades de gestión, son indispensables en CORPOINDUSTRIA. Para ello deberá avanzarse en una modificación de su Ley de creación, de modo de adecuar a la institución al nuevo contexto descentralizado. En una segunda etapa pueden dejarse un fondo regional para financiamiento de la microempresa y reorganizar la dirección regional de CORPOINDUSTRIA, para darle cabida al gobierno estatal, gremios empresariales y manteniendo un representante del gobierno nacional.

Dentro de la CORPOINDUSTRIA regional existirían tres tipos de financiamiento para programas de mejora y creación de nuevas empresas, para capital de trabajo y para inversiones.

Por una parte los fondos requeridos para financiar los dos primeros aspectos, requerirán unos US\$ 12 millones por año, que podrían ser cofinanciados con las empresas beneficiarias. Los fondos requeridos para el financiamiento a fondo perdido (US\$ 6 millones anuales) debería provenir en un 75% del gobierno nacional y en un 25% de los gobiernos estatales, en los primeros cinco años. El paso por esta primera dimensión permite evaluar los verdaderos requerimientos de financiamiento para la mejora o inversión de la empresa y puede dar paso a la tercera área de financiamiento, la inversión en equipos.

En esta estrategia de financiamiento tienden a racionalizarse los recursos escasos existentes, ya que el programa de mejora asigna las demandas de fondos a los requerimientos reales de las empresas, evitándose además la anarquía y la superposición institucional, con el consiguiente efecto de ineficiencias.

Los fondos requeridos para inversiones, de un volumen mayor y con un plazo más largo de maduración requieren otras fuentes y allí podría aprovecharse los fondos que se acumularán por efecto de los ahorros de pensiones que deben generar disponibilidad de crédito de largo plazo. Complementariamente a ello, podrá concurrir también a financiar estas inversiones FONCREI.

- ✓ Promover y concertar en el caso de los FUNDACITEs y el CONICIT, que tienen una orientación mayor hacia los aspectos de tecnología física dentro del mejoramiento integral de los procesos, una orientación al financiamiento de la oferta de servicios tecnológicos a las empresas y proveer además capital de riesgo para inversiones en esta área. Los FUNDACITEs deben ser integrados dentro de los nodos financieros de los PAIPYMEs.
- ✓ La afluencia de fondos de organismos multilaterales, como son los casos de la Unión Europea hacia TECNOPARQUE y del FOMIN hacia CONINDUSTRIA, deberán ser considerados por el MIC para una complementación con otras fuentes de financiamiento y de fortalecimiento hacia aquellas regiones con mayores demandas de fondos.
- ✓ Apoyar el fortalecimiento de las Sociedades de Garantías Recíprocas, a fin de fortalecer estos mecanismos para apoyar el acceso de las PyMEs a los servicios financieros de la banca comercial.
- ✓ Promover la generación de un mercado de financiamiento de mediano y largo plazo, buscando concertar con el Estado Nacional y las administradoras de fondos de pensiones, el aprovechamiento del ahorro para el financiamiento de inversiones. Una articulación de la oferta de FONCREI con las otras opciones, también puede ser impulsada desde la gobernación.

Área de acción de la Gobernación

- ✓ Diferenciar tajantemente el financiamiento a la microempresa como parte de la política social (que puede ser dejado a un fondo específico) y el financiamiento a la PyME, que es objeto de la PIC.
- ✓ Ordenar y racionalizar las distintas opciones de financiamiento presentes en la región. Para ello debe articularse la acción de los fondos existentes con la oferta de CORPOINDUSTRIA.
- ✓ Promover la derivación de los fondos de financiamiento disponibles en los FUNDACITEs hacia el financiamiento de capital de riesgo, servicios tecnológicos a las empresas e inversiones en las mismas.
- ✓ Procurar financiamiento de organismos multilaterales a programas de mejora de empresas en la región, canalizados a través de las opciones regionales de financiamiento

4.b.5. Promoción de Inversiones

Área de acción del MIC

- ✓ Promover asociaciones entre los Estados regionales, gremios regionales y municipios para el financiamiento de misiones de inversionistas extranjeros.
- ✓ Promover una acción de articulación de la información de entes nacionales, tales como OCEI, CONAPRI, FUNDEI, entes financieros y prestadores de distintos servicios, etc., con los centros localizados de información que aparezcan en los Estados regionales
- ✓ Concertar con CONICIT la orientación del financiamiento que presta esta institución para la creación de centros y sistemas de información, de tal modo que esta se oriente hacia centros localizados de información en los Estados regionales que integren una información integral para las empresas y nuevos inversionistas.

Área de acción de la Gobernación

- ✓ Organizar en conjunto con las alcaldías y gremios empresariales locales el financiamiento de misiones de inversionistas extranjeros.

- ✓ Priorizar la articulación y complementación de fuentes de información. En este sentido se requiere promover la creación de centros de información para el inversionista, que provean información sobre capacidades y oportunidades locales, infraestructura física y de servicios, tramitología, disponibilidad de recursos, etc., tal como se señaló en el caso de Lara. Para ello se requiere especializar el tratamiento de áreas específicas de información por institución y su centralización en un mecanismo que provea información integrada. Las cámaras industriales pueden avanzar en colaboración con la OCEI, por ejemplo en un relevamiento de los establecimientos industriales y de servicios de la zona, su oferta y capacidades y, por otra parte y referido al área de recursos humanos, procurar un trabajo coordinado con FUNDEI para el establecimiento de la oferta y demanda local de recursos humanos, así como la adecuación de ambos. La concentración de la información en los municipios o sedes de los gremios empresariales, pero dentro de una red en la que participan la gobernación, organismos prestadores de servicios y gremios, puede significar un elemento de gran atraktividad para las inversiones potenciales.
- ✓ Desarrollar directamente o promover la realización de un banco de proyectos, tal como se reseñó para el caso de Aragua, lo cual puede servir para articularlo a su promoción utilizando el conocimiento de oportunidades y oferta locales, en eventos y misiones comerciales o integrándolo, junto a la información antes mencionada, en una página WEB del Estado compartida por los distintos actores.

4.b.6. Normalización, Certificación y Metrología

Área de acción del MIC

- ✓ Acelerar la adecuación de las políticas y la institucionalidad del Sistema de Normalización Técnica, Reglamentación, Calidad y Metrología - **NRCM** -, actualmente en proceso.
- ✓ Proveer de fondos adecuados para impulsar las campañas de promoción nacional de las diversas instituciones del Sistema NRCM
- ✓ Apoyar la realización de los estudios de factibilidad de las instituciones que bajo una perspectiva de desarrollo de los mercados de servicios no financieros, facilite el acceso de estos servicios a las PyMEs de las distintas regiones.

Área de acción de la Gobernación

- ✓ Apoyar la formación de capacidades institucionales y de recursos humanos calificados en estas disciplinas, bajo la perspectivas de los PAIPyMEs.



- ✓ Proveer de fondos adecuados para la realización de campañas regionales que sensibilicen a las empresas del estado, en particular de las PyMEs, a incorporarse a los movimientos de normalización y calidad.
- ✓ Apoyar el establecimiento de centros de servicios en estas disciplinas, que faciliten su acceso por parte de las PyMEs.
- ✓ Impulsar la creación de la marca "hecho en el estado -----"
- ✓ Vincular las compras del estado y de las empresas de la región, a la adopción competitiva del mejoramiento de la calidad y la productividad.

4.b.7. Exportaciones

Área de acción del MIC

- ✓ Fortalecer la acción del BANCOEX, proveyendo un apoyo más continuado y sistemático en las regiones a las exportaciones, presencia en ferias, misiones de exportadores, etc.
- ✓ Fortalecer la formación de los funcionarios encargados de las negociaciones internacionales, de modo de aprovechar su experiencia para avanzar en estudios de inteligencia de mercado.
- ✓ Promover una articulación mayor de mecanismos como *TIPs* o el *Trade Point* con las cámaras empresariales y gobiernos regionales, de modo de producir un mayor aprovechamiento de estas facilidades institucionales.
- ✓ Desarrollar un conocimiento integral de las cadenas y de los sectores y subsectores que las integran, para determinar, sobre la base de la información recogida y analizada de los mercados externos, las oportunidades competitivas para el sector industrial en el mercado mundial.
- ✓ Aprovechar las agregadurías comerciales de Venezuela en el exterior para acopiar información útil sobre los mercados externos y para promocionar la oferta exportable local.
- ✓ Promover un aprovechamiento de la presencia institucional de PDVSA en el exterior con los mismos fines.
- ✓ Promover un mejoramiento radical de la gestión de las aduanas.

- ✓ Promover el avance del proceso de privatización de puertos, estableciendo objetivos de calidad del servicio (tal como se hiciera en el caso de telefonía), estableciéndose un *benchmarking* con los mejores puertos del mundo.

Área de acción de la Gobernación

- ✓ Facilitar un apoyo sistemático y continuado, conjuntamente con el BANCOEX y articuladamente con otras instituciones como el Programa Bolívar, para la presencia de los exportadores nacionales en los mercados externos
- ✓ Proveer programas de apoyo a los exportadores en el área de embalaje y empaque, dictando cursos y promoviendo servicios de apoyo.
- ✓ Facilitar un mejoramiento de las vías de comunicación hacia los puertos.
- ✓ Organizar, en conjunto con los gremios empresariales regionales y con el apoyo del BANCOEX, Programa Bolívar y otros mecanismos, la presencia de exportadores de la región en ferias y exposiciones del exterior.
- ✓ Aprovechar los convenios Región - Región que puedan establecerse con regiones de otros países, para establecer mecanismos de intercambio y reciprocidad que aseguren la presencia de la oferta exportable local en el exterior.
- ✓ Facilitar y promover la organización de la oferta exportable regional mediante acciones asociativas, en acciones concertadas con los gremios y otros organismos de apoyo existentes en la región.

4.b.8. Recursos Humanos

Área de acción del MIC

- ✓ Promover y facilitar una complementación de las acciones de determinación de demanda y oferta de trabajo en las regiones, entre los diagnósticos adelantados por FUNDEI y distintos organismos regionales, tales como las cámaras empresariales, universidades y otros entes privados.
- ✓ Inducir y apoyar una mejor adecuación de la oferta de formación del INCE a las necesidades de las empresas, apoyando la formación de diagnosticadores integrales capaces de ejercer una interfase efectiva entre las necesidades de las empresas y la oferta del INCE.

- ✓ Apoyar la extensión de programas como los adelantados por la GTZ y organizaciones de otros países y regiones de Europa, con financiamiento de la Unión Europea y desarrollados conjuntamente con el INCE y otros organismos privados.
- ✓ En el área de educación básica, apoyar la descentralización de la escuela básica, junto al despliegue de un programa nacional de mejoramiento de capacidades de los maestros y de los programas y metodologías de dictado, aprovechando para ello fondos como los del FIDES, por ejemplo.

Área de acción de la Gobernación

- ✓ Estimular una articulación de los esfuerzos de estimación de demanda y oferta de RR-HH que actualmente adelantas las cámaras, universidades regionales y otros organismos, con FUNDEI y el INCE, de modo de generar sinergias en el diagnóstico y proveer canales de retroalimentación para una adecuación regional de la oferta de formación.
- ✓ Apoyar directamente y facilitar el acceso a financiamiento nacional e internacional de las experiencias locales de formación profesional
- ✓ En el área de educación básica, asumir la descentralización de las escuelas, mejorar y extender el alcance de las escuelas técnicas y adelantar programas de mejora de la gestión y excelencia educativa de los planteles.

5. Bibliografía

5. Bibliografía

Alonso, Osvaldo

- (1995): "Los gremios empresariales y la formación en un mercado abierto y competitivo", Ildis, 67 pág., Caracas, Venezuela.

Barrios, Armando y otros

- (1997): "Descentralización fiscal y desarrollo institucional. los casos de FIDES y FONVIS", 49 pág., Ildis, Caracas, Venezuela

CECAPMI

- (1996): Plan estratégico de gestión local. Alcaldía del Municipio Puerto Cabello, Puerto Cabello, Venezuela.

Carucci, Flavio; Robles, Jesús

- (1995): "Evaluación de procedimientos y estilos de gerencia municipal" Proyecto de Asistencia para la Gestión de Ciudades Intermedias, Cooperación Técnica Venezolano-Alemana, CORDIPLAN, GTZ, 41 pág., Caracas, Venezuela

IFEDEC

- (1998): Proyecto IFEDEC 3: "Autonomías locales, descentralización y vertebración del Estado", 76 pág., Caracas, Venezuela

Messner, Dirk

- (1996): "Latinoamérica hacia la economía mundial: condiciones para el desarrollo de la competitividad sistémica", Instituto de Paz y Desarrollo de Duisburg, Fundación F. Ebert 47 pág., Caracas, Venezuela.-

Palacios Márquez, Leonardo

- (1996): (1996) "Las distorsiones de la patente de industria y comercio en el sistema tributario venezolano", mimeo en FIM, Caracas, Venezuela.-

Rodríguez, Francisco

- (1996): "Informe final PAIPYME Táchira", Fim Productividad

Rodríguez, F. ; Alonso, O

- (1996): "Centro Inteligente Sectorial", Fim Productividad, CONICIT, CONINDUSTRIA.

Velasco, Roberto

- (1997): "Instituciones y centros de desarrollo empresarial: avisos para navegantes", presentado al taller Acceso y Profundización del Mercado de Servicios no Financieros de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa, BID/FOMIN, 21/04/97, sede del BID, Washington, 20 pág.

ildis

**Instituto
Latinoamericano
de Investigaciones
Sociales**

Av. San Juan Bosco
con 2ª Transversal
Altamira
Edif. San Juan, Piso 4

Telex: 25163 ildis VC
Apto. 61712 Chacao
Caracas 1060-A
Venezuela

Telfs.: 02 / 2632044
2633056
2634080
2653359
2653366
Fax: 02 / 2630001