



TOGETHER
for a sustainable future

OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50th anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



TOGETHER
for a sustainable future

DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

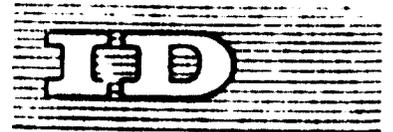
CONTACT

Please contact publications@unido.org for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at www.unido.org



05349-S



Distr. LIMITADA

IND/165/23

7 enero 1974

UN/PA/OL

Original: ENGLIS

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

Reunión sobre las estrategias y políticas de
desarrollo industrial en países pequeños

Viena, 26 - 30 noviembre 1973

PROYECTO DE INFORME^{1/}

preparado por la
Secretaría de la ONU/CI

^{1/} El presente documento es traducción de un texto que no ha pasado por los servicios de edición de la Secretaría de la ONU/CI.

id.74-0097

We regret that some of the pages in the microfiche copy of this report may not be up to the proper legibility standards, even though the best possible copy was used for preparing the master fiche.

Indice

	<u>Página</u>
Prefacio	3
INFORME DEL GRUPO DE EXPERTOS	4
El concepto de una estrategia de industrialización	4
La experiencia de doce países pequeños	5
Conclusiones aplicables a países pequeños	8
Función de la asistencia de la ONUDI a países pequeños	10
Valor del intercambio de experiencia	10

Prefacio

1. Una Reunión sobre las estrategias y políticas de desarrollo industrial en países pequeños se celebró en Viena (Austria) del 26 al 30 de noviembre de 1973. Estuvo auspiciada por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONU/DI).
2. A la Reunión asistieron funcionarios de categoría superior de doce países en desarrollo pequeños¹, quienes habían sido designados por sus respectivos gobiernos, pero participaron a título personal como expertos en esta materia. Con anticipación se habían preparado estudios sobre la experiencia de estos doce países, para que fueren examinados en la Reunión.
3. En la Reunión se examinó primero la experiencia de los países, agrupados según su dotación de recursos naturales. En primer lugar se discutió la experiencia de las economías insulares (Barbados, Chipre y Mauricio); ulteriores sesiones se consagraron a la experiencia a) de las economías carentes de petróleo o de otros recursos minerales (Costa de Marfil, Gambia y Guinea; Honduras, Líbano y Paraguay), y b) de las economías dotadas de petróleo y/u otros recursos minerales (Arabia Saudita, Gabón y Mauritania).
4. Después de estas sesiones, prosiguieron los debates de los participantes, que se dividieron en grupos pequeños a fin de considerar la manera como la estrategia del desarrollo, en general, y las políticas, en particular, habían sido adaptadas a las circunstancias particulares y cambiantes de cada país.
5. Luego, el grupo de los doce se reunió en sesión plenaria para acordar algunas conclusiones y recomendaciones generales.
6. Estiman los participantes que sus conclusiones y recomendaciones serán de especial interés para la Segunda Conferencia General de la ONU/DI, que se reunirá en Lima (Perú) en marzo de 1975.

¹ Arabia Saudita, Barbados, Costa de Marfil, Chipre, Gambia, Guinea, Honduras, Líbano, Mauricio, Mauritania y Paraguay.

MEMORIE DEL GRUPO DE EXPERTOS

El concepto de una estrategia de industrialización

7. Para los fines de la reunión, se convino en que: 1) el término "estrategia de industrialización" se utilizaría para definir tanto los objetivos como el enfoque operacional amplio adoptados por un gobierno frente al proceso a largo plazo del desarrollo industrial; y 2) el término "políticas de industrialización" se utilizaría para describir las medidas (o instrumentos) e instituciones concretas empleadas para poner en práctica la estrategia adoptada.
3. Se convino, además, en que la formulación de la estrategia y políticas de industrialización debía considerarse como parte integrante de la estrategia y políticas globales de desarrollo económico de cada país. La adopción de una estrategia debía hacerse en tal forma que se ajustara al sistema social y económico del país; las consideraciones políticas tendrían también importancia sobresaliente.
9. Una estrategia de industrialización debía proporcionar una orientación clara respecto al tipo de industrias que fueran a establecerse en el futuro. Debía tener en cuenta si las industrias habían de concebirse para abastecer sobre todo a) el mercado interno o b) el mercado de exportación, y de qué manera influiría esto en la selección de tecnología y en el tamaño de las plantas. Tal orientación podría identificar las ramas industriales o tipos determinados de proyectos que convenía desarrollar; podría sugerir criterios económicos (tales como creación de empleo) mediante los cuales pudiera evaluarse la prioridad que correspondía a los nuevos proyectos, o podría adoptar ambos tipos de directrices.
10. En el tipo de industrias escogidas como objeto de desarrollo prioritario influirían también los recursos naturales del país y las destrezas y aptitudes de la mano de obra disponible. Debía prestarse la debida atención a los posibles cambios de circunstancias que, tanto dentro como fuera del país, afectarían el desarrollo a largo plazo de la economía. El enfoque también debía ser realista; debían identificarse claramente todas las posibles restricciones a la industrialización, y la estrategia debía tener en cuenta el tiempo que se necesitara para eliminarlas y sugerir las maneras de realizarlo.
11. La estrategia de industrialización debía proporcionar el marco dentro del cual pudieran llevarse a cabo planes a largo plazo, medidas concretas y cambios institucionales apropiados. Y sobre todo, su formulación debía basarse en consideraciones a largo plazo, habida cuenta en especial de la necesidad de establecer y de proseguir la industrialización como un proceso de autogeneración.

12. Las consideraciones precedentes se aplican a los países en desarrollo cualesquiera que sean su tamaño, etapa de desarrollo o tipo de sistema económico y social que apliquen. En los párrafos que siguen se trata de extraer algunas conclusiones en lo relativo a los doce países cuya experiencia se examinó en la Reunión.

La experiencia de doce países pequeños

13. La Reunión consideró la experiencia de un grupo variado de países situados en diferentes regiones geográficas. Todos estos países tienen una población reducida: diez de los doce cuentan con unos tres millones de habitantes, o menos; los otros dos tienen poblaciones de cinco y siete millones, respectivamente. Algunos países se encuentran en una etapa temprana de desarrollo (con un bajo nivel de alfabetismo, un sector industrial relativamente pequeño y un ingreso por habitante inferior a 200 dólares de los EE.UU.); otros tienen una población alfabetizada casi en un 100%, un sector industrial ya establecido y un ingreso por habitante superior a 500 dólares. El producto nacional bruto de estos países se situó, en 1970, entre 40 millones y 1.600 millones de dólares de los EE.UU.

14. Los participantes estuvieron de acuerdo en que la pequeñez del mercado interno había contribuido en el pasado, y contribuiría en el futuro, a imponer una importante restricción a la variedad de industrias que podían establecerse en cada etapa de desarrollo. Las industrias de sustitución de importaciones habían proporcionado el impulso inicial hacia la industrialización en los doce países. Algunos de ellos habían convenido en establecer relaciones de cooperación económica con países en desarrollo vecinos, y se habían desarrollado algunas industrias destinadas a abastecer al consiguiente mercado regional, más amplio. En las primeras etapas de industrialización, se había hecho hincapié en las industrias proveedoras de alimentos, calzado y vestuario, muebles y materiales de construcción, y las industrias pequeñas y artesanales habían aportado una contribución importante. A medida que se iban elevando los niveles del ingreso se iban desarrollando otras industrias de bienes de consumo, pero el desarrollo de las industrias que suministran bienes intermedios y de capital se había iniciado hasta ese momento únicamente en unos pocos países.

15. Una vez obtenida experiencia manufacturera, las industrias existentes comenzaron a buscar mercados de exportación, y se establecieron nuevas industrias orientadas hacia la exportación. La importancia dada al desarrollo de las industrias de exportación variaba de un país a otro. En muchos países, fueron las empresas de propiedad extranjera las que iniciaron el desarrollo de las industrias de exportación; sin embargo, más tarde, también cobraron importancia las industrias de propietarios nacionales.

En los casos en que se había desarrollado un considerable sector de exportación, éste había servido para crear nuevos mercados de salida para las industrias existentes, estimular el establecimiento de nuevas industrias e impulsar considerablemente a la economía en general. Por lo tanto, los participantes hicieron hincapié en la importancia especial que para los países pequeños tenía una estrategia orientada hacia el exterior.

16. En la mayoría de los países, las principales industrias desarrolladas con el fin de abastecer a los mercados de exportación se basaban en materias primas locales. Se habían establecido plantas modernas en gran escala para elaborar madera, pescado, carne, azúcar, maní, aceite de palma, uvas y otros productos agropecuarios. Chipre, el Líbano y el Paraguay habían logrado exportar otras manufacturas diversas. Barbados y Mauricio, en especial, habían desarrollado la fabricación de ropas, ciertas operaciones de montaje y otros tipos de industrias ligeras.

17. En la Reunión se reconoció que el desarrollo de industrias de exportación cada vez más complejas había servido de base para la industrialización de Hong Kong y Singapur y para el rápido aumento de los niveles de ingresos registrado en esas sociedades predominantemente urbanas. Los participantes indicaron que Barbados, Chipre y Mauricio esperaban poder seguir una estrategia similar, pero recalcaron la importancia que tenía, para sus países, un desarrollo simultáneo de los sectores de sus economías correspondientes a la agricultura, el turismo y los servicios. La escasez de agua y factores ambientales limitaban el tipo de industrias que sus gobiernos estaban dispuestos a promover; la estrategia para el futuro haría hincapié en las industrias de base agrícola, las industrias ligeras y los procesos de manufactura por subcontratación con empresas de países industrializados.

18. El petróleo y/o los recursos minerales era la fuente principal de ingresos de exportación de la Arabia Saudita, el Gabón y Mauritania; por consiguiente, su necesidad de desarrollar las industrias de manufacturas eran menos urgente, y su política en materia de importaciones había sido menos proteccionista que en los otros países. Los participantes de esos países indicaron que sus gobiernos reconocían que la explotación de esos recursos tenía límites finitos, y que esperaban que el sector manufacturero desempeñase un papel importante para ampliar la base económica, aumentar las oportunidades de empleo y modernizar la forma de vida tanto en las zonas urbanas como en las rurales. La restricción principal hasta el momento había sido la escasez de personal nacional de gestión, de personal técnico y de mano de obra calificada, por lo cual, en la actualidad, cada país hacía gran uso de mano de obra extranjera. La estrategia actual se orientaba a eliminar esta restricción y a robustecer instituciones que pudieran: a) apoyar el desarrollo de pequeñas empresas industriales por gente

del país; b) elaborar y llevar a la práctica proyectos industriales más grandes, en especial industrias basadas en los recursos del país, algunas con participación del Estado.

19. Tres países carentes de petróleo y de otros recursos minerales (Costa de Marfil, Gabón y Gambia) no habían dispuesto hasta el momento de tiempo ni de recursos financieros suficientes para cambiar la estrecha base económica que habían heredado de la época colonial. Se había logrado algún progreso en la construcción de la infraestructura requerida para el desarrollo industrial, pero los bajos niveles del ingreso y la escasez de mano de obra capacitada autóctona constituían factores restrictivos, especialmente en Gambia. Se estaba desarrollando una gama más amplia de cultivos; y las industrias basadas en la agricultura, la pesca y la silvicultura ocupaban lugar destacado tanto entre las industrias existentes como en su estrategia de desarrollo para el futuro. Se estaban creando elementos institucionales a fin de proporcionar apoyo financiero y de otra índole para el desarrollo de industrias artesanales y pequeñas por personas del país. Las industrias elaboradoras de pescado, de la madera y de productos agrícolas principales industrias de exportación desarrolladas hasta el momento, pero en la estrategia futura se trataría de sacar mayor partido de: a) la mano de obra relativamente poco costosa del país; y b) las oportunidades de abastecer a países vecinos.

20. Aunque Honduras, el Líbano y el Paraguay tampoco poseían petróleo ni otros recursos minerales, su proceso de industrialización estaba relativamente más avanzado. En cada país, las industrias artesanales y pequeñas habían predominado en las primeras etapas de la industrialización, pero, en el decenio de 1960, las empresas más grandes habían adquirido importancia creciente. En Honduras y el Paraguay, se había fomentado la industrialización protegiendo a la industria contra la competencia de productos importados y las exportaciones principales a países industrializados eran primordialmente productos basados en la agricultura. En el Líbano, los sectores de servicios y turismo proporcionaban ingresos considerables de divisas; se daba poca protección a la industria local, y se habían desarrollado con éxito las exportaciones de una gama bastante amplia de manufacturas. Hacia 1970, cada uno de los países estaba exportando aproximadamente el 20% de su producción manufacturera. Los participantes indicaron que las metas principales de la industrialización para los años venideros serían ampliar y profundizar la estructura industrial, desarrollar conocimientos tecnológicos más avanzados, mejorar la productividad, y aumentar las exportaciones de manufacturas en los casos en que se haya logrado una ventaja competitiva.

Conclusiones aplicables a países pequeños

21. Para el grupo de expertos resultó difícil extraer conclusiones de aplicabilidad general de grupo tan variado de países pequeños. Algunos de ellos habían logrado desarrollar un sector industrial que aportaba una contribución considerable (entre el 15 y el 20%) al producto económico nacional. El tamaño reducido del mercado local constituía un obstáculo para la rápida industrialización, obstáculo que, sin embargo, podría superarse con el tiempo. Los países pequeños habían obtenido mayor éxito en los casos en que el rápido desarrollo de otros sectores de la economía había elevado los niveles del ingreso y ensanchado el mercado local; en muchos de los países cuya experiencia fue considerada, esta condición previa seguía siendo esencial para lograr que el sector industrial se siguiera desarrollando. Para una industrialización rápida se requeriría también que se mejorara continuamente la infraestructura y que se intensificasen los esfuerzos encaminados a atender las necesidades de mano de obra capacitada.
22. El grupo de expertos estuvo de acuerdo en que había límites definidos a la variedad de industrias que un país pequeño podía desarrollar, y que, por consiguiente, la estrategia de industrialización a largo plazo debía proponerse cierto grado de especialización. Algunas esferas de concentración podrían surgir por sí mismas; otras se descubrirían mediante un examen, hecho con imaginación pero con cuidado, del creciente mercado interno y de las posibilidades de aumentar las exportaciones a otros países tanto en desarrollo como industrializados. La estrategia de los países pequeños debía orientarse hacia el exterior; las políticas que se adoptasen debían apoyar la expansión de las industrias que ya hubieran desarrollado productos de exportación, e identificar las industrias de mayor complejidad que pudieran apoyar una elevación constante del nivel de vida en el futuro.
23. Generalmente, era preciso refinar, a medida que avanzaba el proceso de industrialización, las medidas o instrumentos de política utilizados para promover la inversión privada. En las primeras etapas se necesitaban incentivos vigorosos y generosos para atraer capitales a la industria apartándolos de otras esferas, tales como el comercio o los bienes raíces. En una etapa posterior, la política debía ser más selectiva, procurando promover objetivos determinados, tales como la aparición de un creciente y bien establecido grupo de empresarios autóctonos, la promoción de la inversión en las zonas menos desarrolladas del país, la creación de empleo, el desarrollo de industrias orientadas hacia la exportación, y la capacitación de personal autóctono para las actividades de gestión, técnicas y de supervisión.

24. El grupo de expertos observó que la competencia entre países en desarrollo vecinos había llegado a ser una justificación principal para conceder incentivos generosos a los inversionistas extranjeros. Esta competencia se había superado mediante un convenio dentro de un grupo subregional de países; convenios semejantes podrían adoptarse en otros lugares con ventajas considerables para los países en desarrollo interesados. Tales incentivos ayudaban a poner de relieve las oportunidades de inversión existentes en naciones pequeñas, hasta entonces poco conocidas por los inversionistas extranjeros. Sin embargo, algunos países podrían lograr un efecto suficiente (tal vez, llegado el caso, a menor costo) si especificaran un período de tiempo limitado durante el cual permanecería vigente la oferta de tales incentivos, y concentraran en ese período un esfuerzo intensivo de promoción.

25. La intervención en la forma de propiedad parcial o completa de las empresas industriales se estaba utilizando cada vez más en algunos países, sobre todo tratándose de industrias que explotan recursos naturales (tales como madera y pesca) e industrias consideradas de importancia estratégica para el desarrollo ulterior del país. Las consideraciones presupuestarias actuaban a veces como restricción para tal política en países situados en una etapa temprana del desarrollo, porque los fondos existentes se necesitaban para la realización de programas de infraestructura, enseñanza y servicios sociales.

26. El grupo de expertos opinó que, en muchos países, eran inadecuados los arreglos institucionales y de organización para la aplicación de la estrategia y de las políticas de industrialización. Al discutirse qué perfeccionamientos podrían introducirse para el futuro, se sugirió que se podría examinar cuidadosa y críticamente el aumento de la capacidad nacional para realizar las funciones siguientes:

- a) Realizar una amplia encuesta de las industrias existentes, con objeto de identificar oportunidades concretas de inversión para los próximos cinco años;
- b) Realizar estudios de mercado, de preinversión y de viabilidad técnica de proyectos industriales concretos;
- c) Promover la ejecución por inversionistas nacionales y/o extranjeros de los proyectos identificados;
- d) Ejecutar proyectos, sobre todo en régimen de propiedad y control totales o parciales del Estado;
- e) Promover la formación de una nueva generación de empresarios nacionales, ayudándoles a planear y llevar a la práctica industrias pequeñas;
- f) Identificar, promover y aplicar una política destinada a atraer industrias de exportación;
- g) Establecer y/o vigorizar una institución especializada en financiación industrial.

- h) Establecer y/vigilizar una institución en que personal nacional pueda ayudar a seleccionar, adaptar o desarrollar una tecnología adecuada a las condiciones locales, y mejorar la tecnología y el control de calidad en las empresas existentes;
- i) Formular y aplicar una política sobre normas industriales;
- j) Establecer un sistema integrado de información con que seguir los progresos del sector industrial y de otros sectores de la economía.

Función de la asistencia de la ONUDI a países pequeños

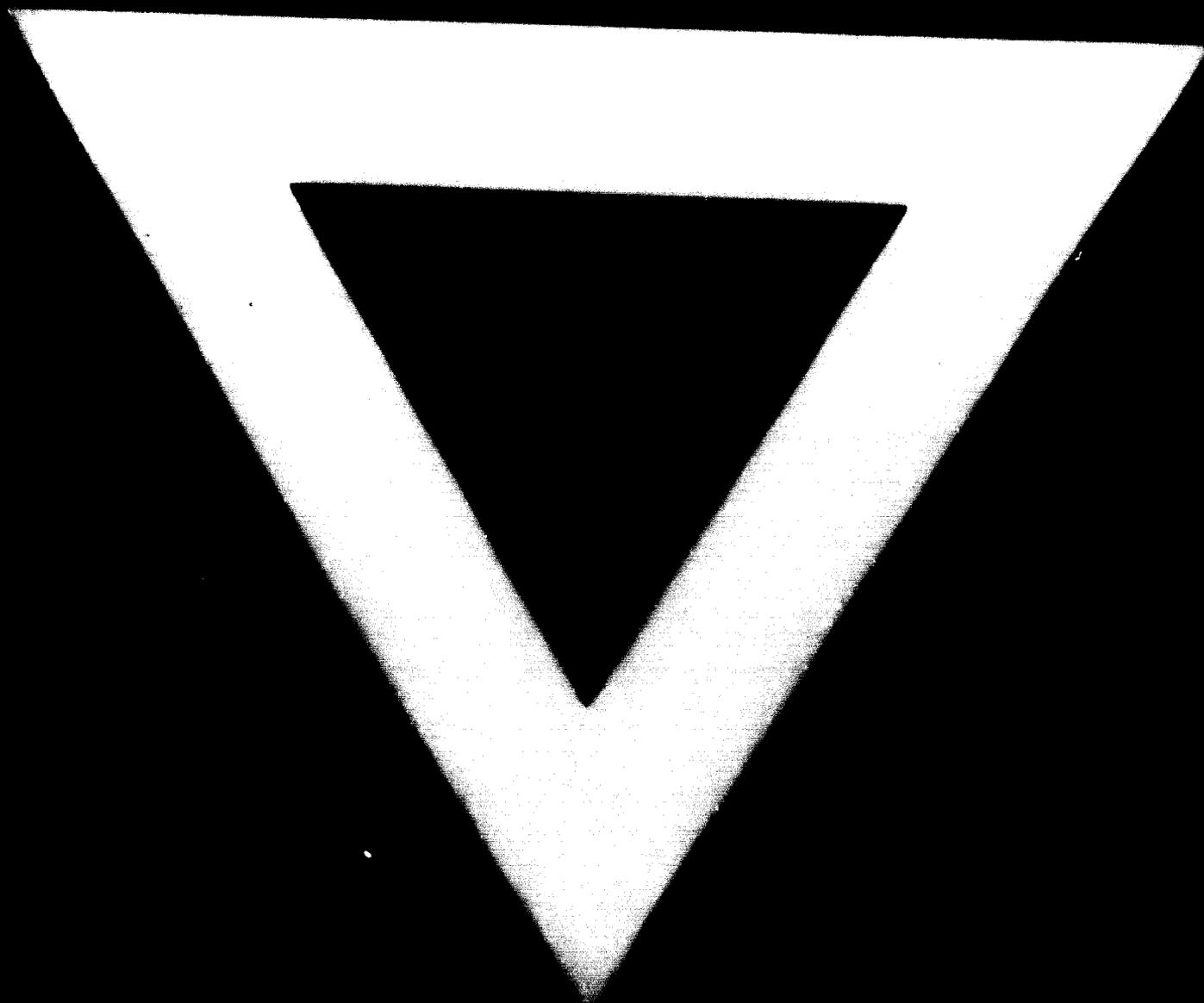
27. El grupo de expertos tomó nota de que, en uno o más de los doce países, la ONUDI había ayudado al Gobierno a realizar cada una de estas funciones. Dicha asistencia había tenido el mayor éxito ahí donde había vigerizado una institución existente o nueva. Su experiencia sugería que, siempre que fuera posible, la asistencia de la ONUDI debía estar destinada más bien a ayudar a que el país completara un proyecto o tarea concretos que a ofrecer servicios de carácter consultivo; con frecuencia, el experto seleccionado por la ONUDI debía estar en condiciones de proseguir y ayudar a ejecutar los proyectos industriales concretos que él mismo hubiera contribuido a formular; los expertos capaces de adaptarse fácilmente a las condiciones locales eran los que resultaban más útiles.

28. En la mayoría de países pequeños, el presupuesto para asistencia del FNUD no era bastante grande para financiar un vasto programa de la asistencia de la ONUDI; si bien el programa de los SIE ofrecía algunas posibilidades adicionales de financiación, se necesitaba un mayor margen financiero para atender a las necesidades demostradas de los países pequeños.

Valor del intercambio de experiencia

29. El grupo de expertos opinó que el intercambio de experiencia resultaba útil y estimulante y recomendó a la ONUDI que organizara reuniones similares sobre la materia en el futuro. A través de la reunión, los participantes habían ampliado sus horizontes y adquirido muchas ideas nuevas. Además, las reuniones de ese tipo ofrecían una oportunidad para que el personal de la Secretaría de la ONUDI quedara mejor informado de la estrategia y políticas de industrialización de cada uno de los países y, por ende, de los antecedentes que sirven de base para la planificación a largo plazo de sus necesidades concretas de asistencia técnica y de ciertos servicios ofrecidos por la ONUDI.





74.09.13