



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



05675-S



Distr. LIMITADA

ID/WG.16/19 SUMMARY
14 noviembre 1973

ESPAÑOL

Original: INGLÉS

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

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

Viena, 26 - 30 noviembre 1973

ESTRATEGIA Y POLITICAS DE DESARROLLO INDUSTRIAL:
LA EXPERIENCIA DE GUYANA, 1950-72

por

A.D. Augustin^m

RESUMEN^{1/}

Introducción

1. En Guyana, los factores políticos han influido tanto sobre el ritmo como sobre la orientación de la industrialización. Durante el período de gobierno colonial, hasta 1957, y el período de autonomía interna, de 1957 a 1964, se producían azúcar y bauxita para la exportación y la mayoría de las manufacturas se importaban; la falta de protección y la política crediticia de los bancos comerciales de propiedad extranjera dificultaban el establecimiento y expansión de las industrias locales. A partir de la independencia, en 1964, el Gobierno ha promovido algunos proyectos industriales y ha ido asumiendo el control nacional de las industrias de elaboración de los principales recursos naturales de Guyana.

^m Planificador Jefe de la Secretaría de Desarrollo, Ministerio de Desarrollo Económico (Guyana).

^{1/} El presente resumen ha sido preparado por la Secretaría de la ONUDI basándose en el trabajo presentado por el autor. Las opiniones que éste expresa no reflejan necesariamente las de la Secretaría de la ONUDI. El presente resumen no ha sido revisado por la Secretaría de la ONUDI.

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.

Condiciones previas para la industrialización

2. La poca población de Guyana (428.000 habitantes en 1950 y 733.000 en 1970) ha supuesto un mercado nacional pequeño. La población ha crecido rápidamente (a un ritmo del 3,4% anual en el decenio de 1950 a 1960 y del 2,3% anual en el decenio de 1960 a 1970) y el PIB por habitante ha crecido constantemente a un ritmo de más de un 3,5% anual, hasta llegar al nivel de 310 dólares EE.UU. en 1970. La distribución de los ingresos cambió poco en los años cincuenta, pero a partir de 1960 el empleo creció con más rapidez, y aumentaron las ganancias de los grupos de ingresos medios y bajos, con lo que el mercado interno cobró mayor importancia.
3. El desarrollo del sistema de transporte interno (especialmente rápido a partir de 1965) ha facilitado la ampliación del mercado interno, pero hasta el momento las industrias se han concentrado en la capital, Georgetown, y la región costera, en la que se han desarrollado buenas fuentes de energía y de agua. En 1966 se estableció un parque industrial de 6 hectáreas a menos de 5 km de la capital; en 1973 funcionaban 12 empresas y los restantes solares estaban ya reservados. En 1970 se estableció otro parque industrial, a unos 20 km de la capital.
4. A raíz de una encuesta sobre la mano de obra, realizada por la OIT en 1956, el Gobierno amplió las instituciones de capacitación técnica y profesional en Georgetown y otras ciudades. Las compañías mineras que explotaban la bauxita y otras compañías privadas establecieron programas de capacitación. Por lo tanto, en los años sesenta se dispuso más fácilmente de mano de obra calificada; escasearon principalmente los ingenieros, contadores y gerentes.
5. En los años cincuenta, la única fuente de financiación industrial disponible estaba constituida por bancos comerciales extranjeros, pero éstos se concentraban en la financiación del comercio de importación. A finales de dicho decenio algunas empresas grandes emitieron acciones para venta al público, pero para las pequeñas empresas la financiación siguió siendo un problema que sólo en parte resolvieron la Corporación de Crédito de Guyana (establecida en 1954) y la Corporación de Desarrollo de Guyana (establecida en 1964). El Banco Nacional Cooperativo de Guyana se estableció en 1970 como empresa estatal para llenar esta laguna y financiar las cooperativas.

6. La mayoría de las empresas grandes establecidas entre 1950 y 1970 eran de propiedad extranjera. Un pequeño grupo de empresarios locales acumuló ahorros suficientes para iniciar empresas industriales, algunas de las cuales han llegado a ser de tamaño medio. Las cooperativas han empezado a promover pequeñas empresas industriales.

Logros de la industrialización

7. El producto manufacturero aumentó a razón del 2,2% anual entre 1950 y 1960, y del 7,7% anual entre 1960 a 1970. En este último período, el ritmo de crecimiento pasó del 10% anual, si se **excluyen** del cómputo las industrias de elaboración del azúcar y del arroz, cuyo producto aumentó en un 3 y en un 6% anual, respectivamente.

8. La minería (principalmente la de bauxita) ha tenido una gran importancia para la economía y contribuyó al PIB en un 11% en 1960 y en un 13% en 1970. La elaboración del azúcar contribuyó al PIB alrededor de un 4% en 1960 y un 3% en 1970. La contribución de otras industrias manufactureras aumentó desde alrededor de un 5%, en 1960, a un 7,5% aproximadamente en 1970. Por lo tanto, Guyana acaba de pasar de la categoría de país "no industrializado" a la de país "en vías de industrialización"; según la definición del DREF, se alcanza este punto cuando el producto manufacturero (incluida la elaboración del azúcar) sobrepasa el 20% de la producción total. La contribución de la agricultura al PIB disminuyó de un 26% en 1960 a un 20% en 1970.

9. En el Anexo A se ofrece una lista de las 25 empresas principales establecidas desde 1950. La mayoría de las nuevas industrias producen bienes de consumo (aceites comestibles, margarina, jabón, cigarrillos, medicamentos, muebles, etc.). Sigue correspondiendo a las industrias basadas en los recursos la mayor parte del valor agregado en el sector industrial (bauxita y alúmina, elaboración del azúcar, elaboración del arroz, madera, madera conglomerada, oro y diamantes, en este orden de importancia, aproximadamente). Se producen unos pocos productos intermedios (cemento, pinturas, tela metálica, clavos, electrodos, gases industriales) pero hasta el momento la industria de transformación de metales se limita a un taller de fundición, la construcción de buques pequeños y la producción de aperos agrícolas sencillos.

10. Se calcula que la proporción de la demanda local de manufacturas que se satisface mediante la producción local (y no con importaciones) ha aumentado, pasando del 10%, en 1950, a alrededor del 20% en 1970. Se calcula que se exporta el 10% del producto manufacturero (excluidos el azúcar elaborado y la bauxita); en 1970 correspondió a estas manufacturas el 6,5% del volumen total de los ingresos de exportación. Hasta el momento, las industrias manufactureras de Guyana han aprovechado poco el acceso

preferencial de que disponen a un mercado más amplio, el Mercado Común del Caribe (alrededor de 5 millones); las razones principales parecen ser falta de interés de los directivos, el aumento del mercado interno, lo reducido de la capacidad y los altos costos de la producción y una competencia muy intensa por parte de industrias de Jamaica y Trinidad ya muy acreditadas.

11. El empleo en el sector manufacturero ascendía a 23.400 puestos de trabajo en 1972 (un 15% del empleo en toda la economía), en contraste con la cifra de 26.300, correspondiente a 1960. Corresponde a las empresas grandes (que emplean más de 100 trabajadores) el 50% del empleo total, ocupándose la mayoría de los empleados (alrededor de un 32%) en la industria de elaboración del azúcar; las empresas pequeñas (de 10 a 99 trabajadores) emplean otro 40%; y las industrias familiares y artesanas, alrededor de un 10%.

12. En 1969 existían 40 empresas manufactureras que empleaban más de 100 trabajadores y 344 empresas que empleaban de 10 a 99 trabajadores. Las empresas del sector privado proporcionan más del 90% del empleo; está aumentando la proporción en que contribuyen al empleo total las empresas del sector público (alrededor de un 8%) y las cooperativas (alrededor de un 2%).

Estrategia de la industrialización

13. En los años cincuenta hubo muy poca planificación de nuevas industrias; la atención se hallaba concentrada sobre el desarrollo de la producción agraria, de la infraestructura y de los servicios sociales; se esperaba que esto facilitaría la industrialización. Para el plan de 1960-64, una Comisión Asesora identificó unas 25 sugerencias sobre proyectos. En el programa de desarrollo para el período de 1966 a 1972 se identificaron 50 proyectos específicos, de los que 19 habían sido realizados para finales de 1971. La planificación ha modificado la estructura de la industrialización pero las metas no se han cumplido en su totalidad.

14. En los decenios de los años 50 y 60, el sector privado fue el que financió la mayor parte de las nuevas inversiones en el sector manufacturero. Muchas de las nuevas plantas manufactureras fueron establecidas por inversionistas extranjeros; la inversión inicial en dichas plantas solía ser muy superior a la efectuada por inversionistas locales en otras empresas manufactureras nuevas.

15. La mayor parte de la inversión extranjera iba hacia las industrias extractivas (bauxita, madera y manganeso) y del azúcar. El nivel de la inversión extranjera ha fluctuado de año en año, pero se estima que la inversión extranjera directa supuso: a) un 24% de la formación neta de capital en el período 1954-1965; y b) un 70% de la inversión privada total (nacional y extranjera) durante el período 1966-1970.
16. Para el período 1966-1972, el Gobierno hizo saber que participaría activamente en el establecimiento de aquellas industrias a las que otorgaba prioridad. El plan gubernamental para el período 1972-1976 supone un nuevo avance del intervencionismo estatal y en él se especifican tanto la localización como el régimen de propiedad (pública, cooperativa, privada o una combinación de estos tipos) previstos para cada proyecto.
17. La participación del Estado en las actividades económicas ha crecido rápidamente en estos últimos años de acuerdo con la política del Gobierno de a) adquirir la propiedad y el control de todos los servicios públicos y b) de obtener gradualmente la participación mayoritaria y el control de todas las empresas que explotan los recursos naturales de Guyana. La más importante de las empresas extranjeras de extracción de la bauxita fue nacionalizada en 1971, y el Gobierno ha anunciado su intención de negociar con la otra empresa extranjera que trabaja en esta esfera. Una gran empresa maderera extranjera fue nacionalizada en 1972.
18. El Gobierno ha establecido como empresas públicas grandes molinos de arroz (Guyana Rice Corporation), una empresa para la pesca del camarón (Guyana Marine Co.) y plantas (administradas por la Guyana Marketing Corporation) para la elaboración de jamón, tocino de cerdo y frutos y hortalizas enlatados. En 1971, el desarrollo de estas empresas y el de dos otras empresas públicas (Guyana Printers Co. Ltd., y Guyana Electricity Corporation) quedaron encuadradas, a los efectos de la dirección y del control general, en la Guyana State Corporation (GUYSTAC).
19. Durante los decenios de los años 50 y 60, la mayoría de las empresas manufactureras diseñaron sus plantas con capacidades no superiores a las necesarias para satisfacer al mercado interno. El aumento de las ganancias derivadas de la exportación desde 51 millones de dólares de Guyana en 1950 a 125 millones de dólares de Guyana en 1960 y a 261 millones de dólares de Guyana en 1970 se ha debido en gran parte a la actividad de la industria azucarera y de las industrias extractivas. En 1973 se estableció un Consejo Nacional de la Exportación y Junta de Exportación

de la Madera. La exportación de manufacturas ha recibido recientemente apoyo gubernamental en forma de participación subvencionada en misiones y ferias comerciales; se tiene planeada la concesión de premios por éxitos alcanzados en la exportación; pero no se han ofrecido incentivos financieros a las ventas de exportación aunque los acuerdos CARIPTA/CARICOM los permitan.

20. Aunque la política gubernamental ha subrayado desde 1960 la necesidad de que se establezcan industrias de gran densidad de mano de obra, los resultados son poco alentadores. El Plan de 1972-76 prevé la concesión de incentivos concretos destinados a favorecer los proyectos que requieran mucha mano de obra.

21. En el plan de 1972-76 se presta asimismo mayor atención a la descentralización geográfica de las industrias de nueva creación. Por vez primera, se especifica la ubicación de importantes industrias nuevas en poblaciones que ni son la capital ni se encuentran en la región costera, un sistema selectivo de incentivos estimulará su establecimiento en las regiones menos desarrolladas.

22. La experiencia de Guyana ha demostrado la necesidad de que el Estado supervise el costo de adquisición de tecnología extranjera y su eficacia e idoneidad. El Consejo Nacional de Ciencias e Investigación, de reciente creación, y el Departamento de Tecnología de la Universidad de Guyana están desarrollando la capacidad nacional para mejorar el diseño de productos y adaptar la tecnología extranjera. Se tiene planeado el establecimiento de una Oficina de Normalización Industrial.

23. El Gobierno ha establecido centros de formación profesional y técnicos orientados hacia la satisfacción de las necesidades de la industria. Las propias empresas industriales han proporcionado capacitación en el trabajo para atender a sus propias necesidades. Tanto el Gobierno como el sector empresarial privado han enviado al extranjero a personal oriundo de Guyana para su capacitación profesional, tecnológica y en actividades de gestión, más recientemente la Universidad de Guyana ha organizado cursos en estas mismas esferas.

Políticas y medidas industriales

24. Los derechos de importación han sido una fuente importante de ingresos y, durante los años 50, no se utilizó la protección aduanera para promover la industrialización. La protección arancelaria se ha utilizado en creciente medida a partir de los primeros años del decenio de 1960, pero debido a la persistente preferencia de los

consumidores locales por las manufacturas extranjeras, se ha recurrido con más frecuencia a la contingentación de las importaciones que a la elevación del arancel aduanero. El Gobierno inspecciona con regularidad la eficacia y la calidad de las industrias protegidas.

25. A partir de 1951, se han concedido rebajas de los derechos de importación, sobre bienes de equipo industrial, materias primas y suministros para la construcción. Pero, como los derechos de importación oscilan entre el 3 y el 10%, el incentivo ha sido poco eficaz.

26. A partir de 1951, algunas industrias nuevas quedaban autorizadas a acogerse a una exoneración temporal de impuestos, de cinco años, y/o la amortización acelerada de la planta y maquinaria. En 1967, se promulgó legislación facultando al Gobierno para prorrogar esta exoneración de impuestos hasta los 10 años, cuando la situación lo justificase, y a ofrecer a las nuevas empresas una exoneración fiscal de hasta 10 años de duración. Por regla general, se han otorgado exoneraciones de uno a cinco años de duración, reservándose la de diez años a aquellas industrias que aporten alguna contribución especial. Este incentivo es importante, ya que, desde hace muchos años, el impuesto sobre las utilidades es del 45%. Hasta el presente, los incentivos fiscales de Guyana han sido menos generosos que los ofrecidos por otros miembros de la CARIFTA, sin embargo, a partir de 1974, los incentivos fiscales serán objeto de un acuerdo de armonización.

27. La política gubernamental ha estimulado la inversión extranjera y la entrada de capitales (véase el párrafo 15) ha sido importante. No existe ninguna ley sobre inversiones extranjeras. La repatriación de capitales y de dividendos ha estado por lo general exenta de reglamentaciones sobre control de cambios. Los dividendos son actualmente objeto de un impuesto de retención de un 25, un 27 o un 35%, según cual sea el receptor; en los últimos años del decenio de 1960 se ultimaron acuerdos con el Reino Unido y con el Canadá para la prevención de la doble tributación.

Las instituciones y la industrialización

28. Ya hemos descrito la forma en que se ha adaptado y ampliado la estructura institucional de Guyana para acomodarla a la evolución de sus políticas y de su estrategia de industrialización. Esta sección final de la memoria se ocupa, por tanto, de la función general de estas instituciones en la formulación y ejecución de esa política.

29. En los años 50, el Ministerio de Hacienda, que era el órgano facultado para dictar medidas de protección aduanera y de incentivo a la inversión, siguió una política de industrialización inspirada en el laissez-faire. Durante el decenio de 1960, los esfuerzos del Organismo Central de Planificación (encuadrado desde 1965 en el Ministerio de Desarrollo Económico) cobraron mayor importancia; y la Corporación para el Desarrollo de Guyana (establecida en 1964) quedó encargada de administrar los incentivos para la inversión.

30. Hemos descrito anteriormente la gran diversidad de instituciones de apoyo a la industrialización creadas durante los decenios de 1950 y de 1960, que abarcan las esferas de financiación industrial (párrafo 5), de capacitación técnica y profesional (párrafo 4), de capacitación para la gestión (párrafo 23), de promoción de las exportaciones (párrafo 19), y de adaptación de las tecnologías (párrafo 22).

31. Al establecerse en 1971 la Corporación Estatal de Guyana (GUYSTAC) le fueron confiados el control global sobre las empresas del sector público (descrito en el párrafo 18) y la concesión de incentivos a los inversionistas privados extranjeros, incentivos cuya aprobación corre actualmente a cargo de una comisión ad hoc. La GUYSTAC se ha convertido así en el organismo encargado de ejecutar el programa de industrialización del Gobierno en estrecha colaboración con el Ministerio de Desarrollo Económico, que formula y supervisa la ejecución del Plan de Desarrollo de Guyana.

Cuadro 1

Lista de 25 industrias principales establecidas entre 1950 y 1972

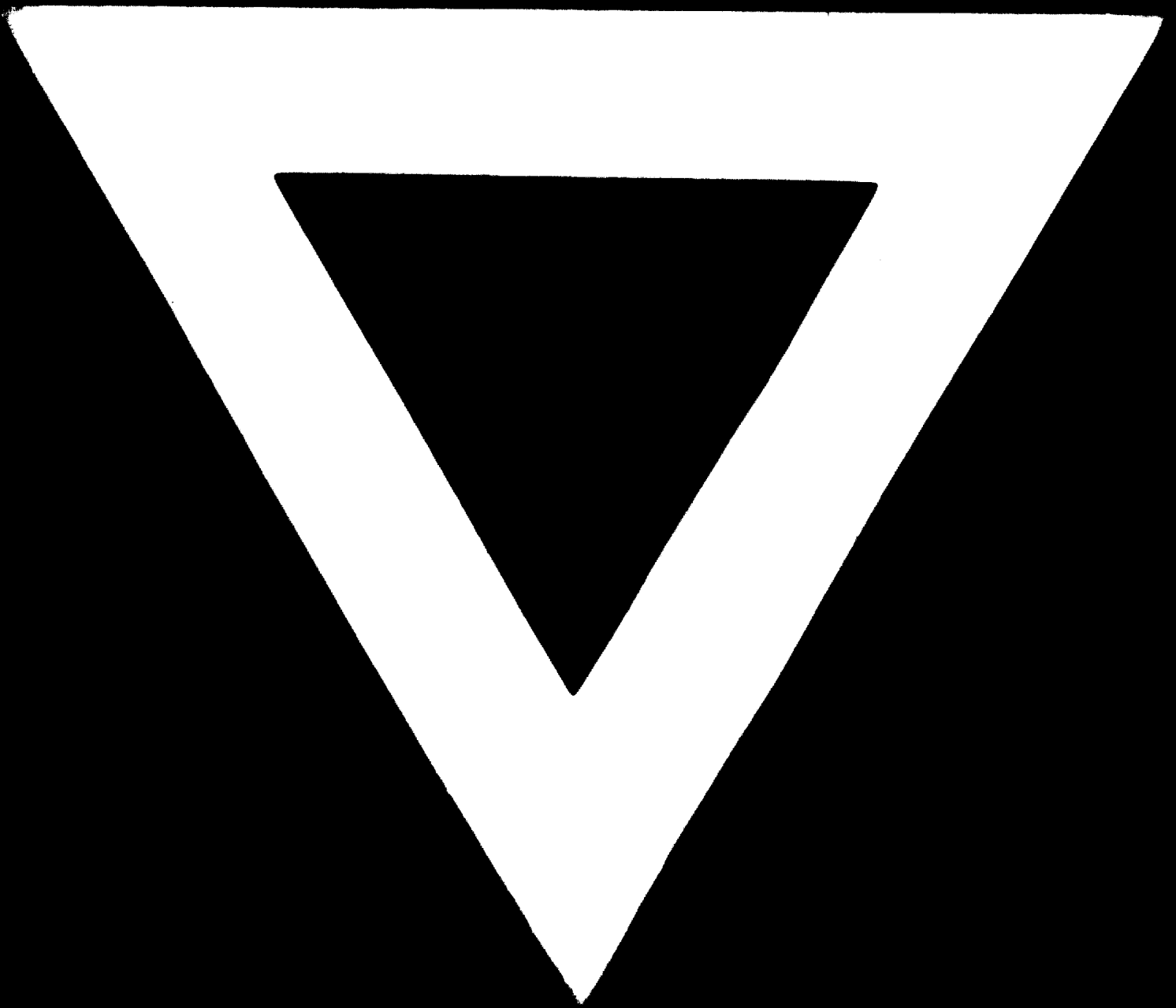
<u>Nombre de la empresa</u>	<u>Fecha en que fue establecida</u>	<u>Productos que fabrica la empresa</u>	<u>Capital fijo inicialmente invertido moneda local (millones)</u>	<u>Ventas anuales (1970) moneda local (millones)</u>	<u>Valor aproximado de los suministros importados (1970) moneda local (millones)</u>
1. Banks Dih Ltd.	Sin datos	Refrescos no alcohólicos	5,0		
	1957	Cerveza	6,5		2,0
	Sin datos	Cerveza negra	0,1		
	Sin datos	Ron	5,5		
2. National Milling Co.	1969	Harina de trigo	2,9	9,2	6,7
3. Guyana Stockfeeds Ltd.	1961	Piensos	1,2	5,4	3,7
4. Demerara Tobacco Co.	1960	Cigarrillos	1,5	9,0	6,8
5. Bata Footwear Ltd.	1970	Calzado de lona y caucho	0,7	0,6	0,7
6. Beckers (B.D.H.) Ltd.	1947	Medicamentos	0,8	2,9	
7. Diamond Liquors Ltd.	1966	Whisky mezclado		0,4	
		Ron		2,3	
		Cognac mezclado	0,8	0,3	1,1
		Vodka mezclado		0,3	
		Ginebra mezclada		0,3	
		Licores mezclados		0,05	
8. Toolzie Persaud Ltd.	1954	Piedras trituradas	0,7	1,3	0,1

Cuadro 1 (cont.)

<u>Nombre de la empresa</u>	<u>Fecha en que fue establecida</u>	<u>Productos que fabrica la empresa</u>	<u>Capital fijo inicialmente invertido moneda local (millones)</u>	<u>Ventas anuales (1970) moneda local (millones)</u>	<u>Valor aproximado de los suministros importados (1970) moneda local (millones)</u>
9. Continental Biscuit Factory	1957	Galletas	0,6	1,7	0,8
10. Berger Paints Ltd.	1964	Pinturas, lacas y esmaltes	0,5	1,1	0,7
11. Guyana Match Co.Ltd.		Fósforos	0,5 (nueva inversión en 1969)	0,5	0,2
12. Toolsie Persaud Ltd.	1954	Madera aserrada	0,4	1,3	0,3
13. Guyana Canning and Packing Co.Ltd.	1965	Jugos de fruta, mermeladas	0,5	0,3	0,06
14. Sterling Products Ltd.	1956	Margarina Manteca Ghee Jabón	0,2	1,1 0,2 0,1 0,3	1,1
15. Confectionery Guyana Ltd.	1960	Productos de confitería	0,2	0,3	0,1
16. Continental Industries Ltd.	1968	Bolsas de papel Curry en polvo	0,2	0,5 0,04	0,4
17. Demerara Oxygen Co.	1948	Óxígeno Acetileno CO ₂	0,2	0,3 0,03 0,1	0,1

Cuadro 1 (cont.)

<u>Nombre de la empresa</u>	<u>Fecha en que fue establecida</u>	<u>Productos que fabrica la empresa</u>	<u>Capital fijo inicialmente invertido moneda local (millones)</u>	<u>Ventas anuales (1970) moneda local (millones)</u>	<u>Valor aproximado de los suministros importados (1970) moneda local (millones)</u>
18. Modern Industries Ltd.	1964	Muebles de madera y metal	0,2	0,9	0,7
19. Lyson's Dye Knit Ltd.	1968	Tejidos acabados y teñidos	0,2	1,3	1,3
20. Rama Manufacturing Co. Ltd.	1965	Productos insecticidas	0,1	0,6	0,3
21. Maharaja Oil Mill	1948	Aceite comestible desodorizado Harina de copra y pasta de jabón	0,1	1,0	0,2
22. Windsor Shirt Factory	1968	Camisas	0,1	0,8 (en 1972)	0,5
23. Friendship Industries Ltd.	1964	Cercados eslabonados y acumuladores (baterías)	0,05	0,4	0,3
24. Nabby and Sens	1970	Claves de alambre	0,05	0,1	0,5
25. Cyril's Ice Cream Cones	1962	Barquillos para helados	0,03	0,03	0,03



74. 10. 14