



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.

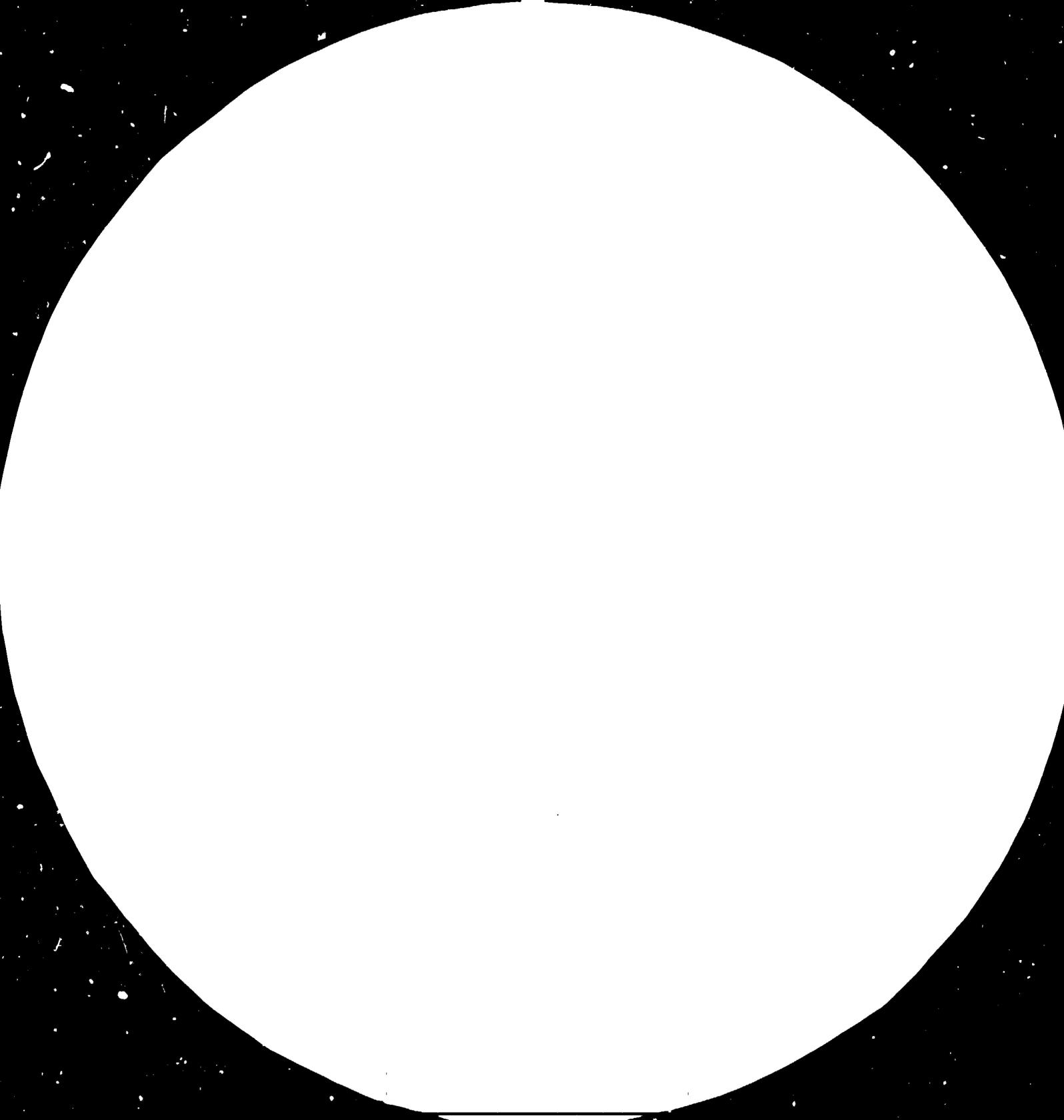
FAIR USE POLICY

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





28



32



36



40



MICROCOPY RESOLUTION TEST CHART
NATIONAL BUREAU OF STANDARDS-
1963-A
STANDARD REFERENCE MATERIAL 2574
ANSI Z39.48-1963 TEST CHART NO. 2

Distr.
GENERAL
ID/CONF.5/18
13 enero 1984
ESPAÑOL
Original: INGLES



13527-S

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL

CUARTA CONFERENCIA GENERAL DE LA ONUDI

Viena, Austria, 2-18 agosto 1984

Tema 5 h)

**LOS PAISES MENOS ADELANTADOS:
APLICACION DEL NUEVO PROGRAMA SUSTANCIAL
DE ACCION**

DOCUMENTO DE DEBATE

• Tema 5 h) del programa provisional

•

COOPERACION INTERNACIONAL, ACCION NACIONAL PERTINENTE, INCLUIDAS
LAS POLITICAS INDUSTRIALES, Y CONTRIBUCION DE LA ONUDI EN
ESFERAS CRITICAS DEL DESARROLLO INDUSTRIAL: 1985-2000:

Los países menos adelantados: aplicación del Nuevo
Programa Sustancial de Acción

Documento de debate preparado por la secretaría de la ONUDI

INTRODUCCION

1. Las dos cuestiones principales que se examinan en este documento son el papel que corresponde a la industria en el desarrollo económico de los países menos adelantados y las formas en que este cometido puede ser desempeñado de manera más eficiente. Al término del documento se consignan algunas sugerencias respecto de las medidas que han de adoptarse a nivel nacional e internacional en relación con la industrialización de esos países. En el correspondiente documento de antecedentes (ID/CONF.5/10), figuran los detalles de las medidas tomadas para ejecutar el Nuevo Programa Sustancial de Acción para el decenio de 1980 en favor de los países menos adelantados en la esfera industrial.

I. EL PAPEL DE LA INDUSTRIA EN EL DESARROLLO ECONOMICO DE LOS PAISES MENOS ADELANTADOS

2. Desde el decenio de 1960 no se ha dejado de reconocer que debe transformarse la estructura de las economías de los países en desarrollo, para que éstos logren un crecimiento autosostenido. Además, el desarrollo del sector industrial ha de desempeñar una función crucial en dicha transformación estructural, gracias a la cual los países no sólo contarían con un sector agrícola cada vez más sólido, sino también con un sector industrial en expansión. Entre ambos sectores se producirían concatenaciones regresivas y progresivas, disminuiría la producción de subsistencia y en vez de un mercado localizado y fragmentado surgiría un mercado nacional unificado que fomentaría las economías de escala. Finalmente, la economía podría generar suficiente ahorro para financiar sus programas de inversión y se realizarían innovaciones para responder a las circunstancias cambiantes.

3. Dentro del sistema de las Naciones Unidas, se ha reconocido desde hace largo tiempo la existencia de esta dinámica de crecimiento. Sobre la base de dicha dinámica se ha formulado gran parte de la política de la Organización para ayudar a los países en desarrollo. La meta del Nuevo Programa Sustancial de Acción para el decenio de 1980 en favor de los países menos adelantados, consiste en transformar las economías de dichos países, de suerte que puedan lograr un crecimiento autosostenido. Dado que la industria

representa una proporción muy reducida del producto interno bruto (PIB) de los países menos adelantados, se esperaba que este sector creciese más rápidamente que los demás cuando se intentase lograr la transformación estructural. Se preveía que el sector industrial aumentase al ritmo de al menos un 9% anual.

4. El desempeño de los países menos adelantados no ha alcanzado en realidad los objetivos fijados por las Naciones Unidas. 1/ De hecho, durante el período de 1970 a 1980, la participación de los países menos adelantados en la producción manufacturera mundial se estancó en torno a un 0,2%, aun cuando los demás países en desarrollo fueran capaces de incrementar su participación de un 8% a cerca de un 11%. En vez de aumentar al ritmo de un 9% anual, la tasa de crecimiento del valor añadido industrial (VAI) en los países menos adelantados fue de un 7,7% en el decenio de 1960 pero cayó a un 4,2% en el de 1970. Por otra parte, el crecimiento se obtuvo, en su mayor parte, en un reducido número de países.

5. Se previó que los países menos adelantados pasasen de una producción de bienes puramente primarios a la fabricación de bienes de consumo, y de ahí a la producción de bienes de capital e intermedios. Se haría hincapié no sólo en una política de sustitución de importaciones orientada al mercado interior, sino que también se atribuiría importancia a las oportunidades de exportación que se presentasen. En realidad, el desarrollo de la producción industrial en los países menos adelantados se ha limitado en su mayor parte a los bienes de consumo para el mercado nacional. Los alimentos, las bebidas, el tabaco y los textiles contribuyen con un 70% al volumen total de las manufacturas de los países menos adelantados, mientras que las industrias mecánicas a base de metales lo hacen con sólo un 6%. Dado que los bienes intermedios y de capital son el foco más importante de crecimiento de la producción industrial, y teniendo presente que los países menos adelantados producen una cantidad muy reducida de tales bienes, no es de extrañar que sus economías aún no se hayan transformado.

6. La falta de recursos financieros, el bajo rendimiento del sector agrícola, una infraestructura insuficiente y la escasez de mano de obra capacitada, han contribuido a esta situación. Antes incluso de la presente crisis

económica, el bajo nivel de ingreso nacional de los países menos adelantados hacía difícil que sus economías generasen los ingresos necesarios para cubrir las necesidades básicas, y menos aún un excedente para inversiones. La actual crisis junto con el alza de los precios de las importaciones y el estancamiento de las exportaciones, ha agudizado este problema. En cuanto a los recursos exteriores se refiere, durante el decenio de 1970 los préstamos de bancos comerciales sustituyeron en grado apreciable la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). Como no se consideraba como prestatarios solventes a la mayoría de los países menos adelantados, dicho cambio no benefició a estos países. Los pocos que recibieron préstamos tropiezan en la actualidad con dificultades para pagar el interés de su deuda.

7. Por lo que hace al rendimiento del sector agrícola, apenas cabe repetir que no se puede separar el desarrollo industrial del desarrollo agrícola, ni perseguir aquél a expensas de éste. La agricultura debe proporcionar las materias primas para su elaboración industrial y, de ser posible, parte del capital de origen interno para comprar plantas y maquinaria. Los incentivos en materia de precios para los agricultores, la redistribución de la tierra y la reforma agraria son condiciones esenciales con miras a la creación de mercados más amplios para los bienes manufacturados en las zonas rurales. Aunque se despliegan esfuerzos por desarrollar el sector industrial, si se desdeña al sector agrícola, las importaciones de alimentos tenderán a aumentar lo que quizá redunde en un grave problema de balanza de pagos, que entorpecería en grado considerable el desarrollo industrial.

8. El sector agrícola en los países menos adelantados se enfrenta a serias dificultades que no le permiten contribuir a la consecución de ninguno de los objetivos mencionados en el párrafo precedente. Se ha tendido a importar más alimentos y actualmente amenaza a los países menos adelantados una grave escasez alimentaria. Varios factores han originado esta situación. Entre ellos, la falta de investigación agronómica y los sistemas inadecuados de suministro de insumos (fertilizantes, etc.) y de recogida de productos. En lo que respecta a los precios de los alimentos, ha habido también una tendencia a discriminar en demasía a los productores rurales en favor de los consumidores urbanos. Otras causas más inmediatas son la sequía del Sahel y la insuficiencia de los monzones en Asia, que han afectado adversamente a dicho sector.

9. Con referencia ahora a la cuestión de la infraestructura insuficiente, es preciso señalar que muchos de los países menos adelantados son islas remotas o países sin litoral, y que, en tales circunstancias, una infraestructura física, como son los puertos, carreteras y aeropuertos, que facilitarían la comunicación con el resto del mundo, reviste importancia decisiva en su desarrollo. Incluso se ha sostenido que la diferencia básica entre los países menos adelantados y el resto del mundo en desarrollo estriba en una infraestructura física más deficiente y en la falta de personal calificado. 2/

10. Los factores examinados hasta el momento no son los únicos que limitan el ritmo de industrialización en los países menos adelantados. Hay que considerar igualmente la cuestión del tamaño. Se ha señalado ya que es la industrialización en base a la producción de bienes de capital e intermedios lo que trae consigo la transformación estructural de una economía; ahora bien, las investigaciones realizadas indican que las dimensiones del mercado revisten capital importancia precisamente para las industrias que producen estos tipos de bienes. El mero tamaño es mucho menos importante en el caso de la producción de bienes agrícolas, bienes de consumo y servicios que en la de bienes intermedios y de capital. 3/ El tamaño del país es, por consiguiente, esencial respecto de la transformación estructural. En efecto, toda esta concepción se basa en la hipótesis implícita de que se trata de un país muy grande. Los intentos efectuados para cuantificar de manera sólo aproximada la dimensión del mercado con el que debería contar un país para llevar a cabo su transformación estructural arrojan para el total del producto nacional bruto una cifra de 4.000 millones de dólares. Estos cálculos se efectuaron ya en 1975. 4/ Inclusive si se desechan los cambios de esa cifra debidos a la inflación y se utiliza como punto de comparación, sigue siendo cierto que entre los países menos adelantados hay muy pocos que posean un mercado del tamaño adecuado. El siguiente cuadro muestra que sólo cinco de los 36 países menos adelantados han alcanzado el nivel de producto interno bruto requerido.

Clasificación de los países menos adelantados por cuantía del PIB

PIB en miles de millones de dólares EE.UU.	Número de países
De 4.000 en adelante	5
Entre 1.000 y 4.000	14
Menos de 1.000	16
Total	35 <u>a/</u>

a/ No se dispone de las cifras correspondientes a Djibouti.

Fuente: UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics, 1983.

11. De un tiempo a esta parte se ha cobrado conciencia de las limitaciones inherentes al tamaño. Ello ha llevado, de hecho, a examinar nuevamente el concepto de nación-Estado como unidad del desarrollo económico y, lo que es más importante, a la formación de unidades económicas regionales que vinculan a diferentes países. El tipo de integración económica al que se ha apuntado preferentemente hasta el momento ha adoptado la forma de zonas de libre comercio y mercados comunes. Con todo, se ha visto que estos enfoques presentaban graves limitaciones. Los países menos adelantados son raras veces adyacentes y las ventajas que les han reportado las uniones económicas formadas con sus vecinos más desarrollados han sido modestas o simplemente nulas.

12. Esto no significa en modo alguno que sea errónea la premisa que postula la importancia de la industrialización en el proceso de desarrollo, sino que es preciso depositar un poco más de confianza en las perspectivas de la transformación estructural en los países menos adelantados. Como señaló la Reunión de Expertos de Alto Nivel sobre estrategias y políticas de industrialización, celebrada en Lima, preparatoria de la Cuarta Conferencia General, se ha de insistir en una industrialización basada en recursos endógenos, en la que se empleen procesos en pequeña escala y se establezca una producción agroindustrial integrada, acompañada de nuevos enfoques sobre la cooperación industrial internacional. 5/

13. Es menester examinar la agricultura, la minería, la silvicultura y la pesca en cada uno de los países menos adelantados, para identificar las posibilidades para el establecimiento de industrias de transformación. A este respecto, se hace referencia al tema 5 f) del programa sobre políticas y medidas en favor de elaboración industrial local de las materias primas en los países en desarrollo. La importancia que se conceda a un determinado sector dependerá de las condiciones prevalecientes en los países menos adelantados que se consideren. En los países insulares es muy posible que se haga hincapié en la industria relacionada con el turismo, la agricultura y la pesca. Ahora que se están creando zonas económicas exclusivas, muchos países insulares se percatarán de que su territorio se compone más de mar que de tierra y habrá que tener presente en mayor medida que en el pasado el desarrollo de las industrias relacionadas con el mar. Se tendrá que examinar seriamente la contribución de las zonas francas, cuyas industrias constituyen una forma de complementariedad industrial. Aunque el valor marginal añadido por las empresas en las zonas francas no sea muy elevado, en una pequeña economía con muy poco se puede obtener grandes resultados, como se señala en el documento de antecedentes. En lo que se refiere a los países sin litoral, deberán analizarse los sectores de la agricultura, la silvicultura, la minería y la pesca en aguas interiores. Ninguno de ambos grupos de países menos adelantados puede dejar de empeñarse en la vía de la integración económica, ya que sin grandes mercados es imposible desarrollar industrias que produzcan bienes de capital. Pero, si no se producen bienes de capital, no puede haber transformación estructural ni tampoco el desarrollo tecnológico autóctono que haría posible el crecimiento autosostenido en los países menos adelantados. La cooperación industrial en tales países, especialmente en base a la complementariedad industrial entre ellos mismos, con otros países en desarrollo y, posiblemente, con países desarrollados, es una cuestión que merece atención.

14. La incapacidad de los países menos adelantados de lograr la transformación estructural a corto plazo supone que estos países seguirán dependiendo en gran medida durante algún tiempo del resto del mundo a efectos de comercio y asistencia. A la vista de esta situación necesariamente vulnerable, los países menos adelantados merecen que se les conceda acceso preferente a los

mercados externos para exportar sus manufacturas y otro tipo de productos, así como que se adopten medidas especiales para promover la canalización hacia ellos de una mayor corriente de recursos.

II. AUMENTO DE LA EFICIENCIA INDUSTRIAL

15. Para que la industria contribuya de la manera más eficiente posible al desarrollo económico de los países menos adelantados, lógicamente la primera medida será realizar estudios sobre el potencial industrial de cada uno de esos países. En dichos estudios se examinaría no sólo las pautas existentes en materia agrícola, silvícola, pesquera y minera, sino también las futuras posibilidades. Además, los estudios no han de limitarse únicamente a estos sectores, ya que se deberá conceder gran atención al sector energético, que ha de adelantarse a otros sectores de la economía, con objeto de proporcionar los recursos energéticos necesarios para el desarrollo industrial, al tiempo que se hace especial hincapié en las industrias para fuentes de energía alternativas. A este respecto, se remite al tema 5 d) del programa, que versa sobre energía e industrialización.

16. Aun cuando se tenga pleno conocimiento de los recursos disponibles en los países menos adelantados, no podrá producirse un desarrollo industrial, a menos de que haya cierta conciencia de las posibilidades tecnológicas. Deben destacarse de manera especial los adelantos tecnológicos que puedan originar nuevos enfoques respecto de la industrialización y ayudar a los países menos adelantados a superar sus limitaciones en cuanto al tamaño. En este contexto es pertinente el documento de antecedentes sobre el tema 5 b) del programa, fortalecimiento de capacidades científicas y tecnológicas (ID/CONF.5/6). En el caso de los países menos adelantados, el fortalecimiento de las capacidades científicas y tecnológicas nacionales es tan importante como la transferencia de tecnología moderna de países más adelantados.

17. Para llevar a cabo la industrialización no basta, empero, tener conciencia de los recursos disponibles y las posibilidades tecnológicas. Los proyectos deben formularse de tal modo que atraigan fondos para su financiamiento y tengan una posibilidad más que razonable de ser viables. No se trata sólo de que los proyectos mal formulados encuentren más dificultades para atraer recursos financieros sino también de que la ejecución de

proyectos que no han sido cuidadosamente concebidos puede dar lugar a grandes despilfarros, o peor aún, a empresas que contribuyan negativamente a la economía. Es menester, por tanto, efectuar de forma detallada estudios de viabilidad antes de emprender cualquier proyecto determinado. Con todo, pagar cerca de 60.000 dólares por un estudio de viabilidad resultará para muchos de los países menos adelantados una propuesta problemática, especialmente si se tiene en cuenta que en promedio sólo se ejecuta de un 10 a un 20% de los proyectos estudiados. Además, no existen muchas instituciones, exceptuando los proveedores de equipo que estén dispuestas a proporcionar estudios de viabilidad a los países menos adelantados. La preparación de estudios de viabilidad—desde la idea del proyecto hasta la formulación de una propuesta bancable— y la asistencia en la negociación del financiamiento y la gestión son, por consiguiente, esferas en las que la comunidad internacional debería proporcionar más ayuda a los países menos adelantados.

18. Queda aún la espinosa cuestión de garantizar que el proyecto terminado se explote de forma eficiente. No es necesario demorarse a considerar si el proyecto debe ubicarse en el sector privado o en el público. Se admite en general que en los países menos adelantados, habida cuenta de su estado de desarrollo actual, apenas existe otra posibilidad que no sea la explotación por el sector público de la mayoría de sus proyectos industriales en gran escala. La intervención estatal en el proceso de industrialización es muy necesaria en dichos países, donde es preciso asignar de manera racional y planificada recursos escasos para alcanzar ciertos objetivos de desarrollo lo más rápida y eficientemente posible, y esto implica que en el futuro se habrá de insistir más de lo que realmente se ha hecho hasta ahora en la planificación y la ejecución de planes. Sin embargo, es de la mayor importancia que los proyectos constituyan entidades independientes y específicas, con objetivos claramente definidos y criterios explícitos para juzgar su rendimiento.

19. Una vez creada esa entidad, el problema básico consiste en establecer un consejo de administración eficaz. En los países menos adelantados, no sólo son raras las personas con conocimientos sobre industrias concretas, sino que también escasean quienes tienen capacitación y experiencia en temas tan corrientes como la contabilidad y las relaciones laborales. A menudo, las

personas que reúnen las condiciones exigidas no están dispuestas a desempeñar funciones en consejos de administración por temor a injerencias políticas. También sucede con frecuencia que, las pocas personas a quienes cabría recurrir están tan ocupadas que no pueden prestar atención suficiente a ninguna industria en particular.

20. Por debajo del nivel de consejo, se plantea el problema de dotar de personal a las empresas. Los países que han comenzado hace poco a establecer empresas industriales, suelen carecer, desde luego, del semillero de talentos en el cual se podría rápidamente obtener directivos para esas empresas. Para resolver este problema se ha recurrido a los servicios de directivos expatriados acompañados de personal local de contraparte. Otra solución ha consistido en vincular industrias a otras industrias similares en países desarrollados y establecer un intercambio periódico de personal.

21. Otro punto es la gestión financiera. Muchas veces no se dispone de registros financieros y cuando existen cuentas éstas se llevan para confeccionar balances anuales en vez de balances operacionales a corto plazo para ayudar al personal directivo en las actividades diarias. No obstante, es la gestión cotidiana de activos corrientes como existencias, deudores y caja la que a menudo determina el éxito de una empresa. La situación relativamente deficiente de la gestión financiera en los países menos adelantados obedece a una extrema escasez de contables. Muy a menudo lo que se necesita no son tanto contables con un alto nivel de capacitación, sino una formación de nivel intermedio unida a la experiencia adquirida en una determinada industria.

22. Las cuestiones relacionadas con la reparación y el mantenimiento, y la disponibilidad de operarios calificados son de importancia decisiva. Acerca de este punto de los recursos humanos, se remite a la documentación sobre el tema 5 a) del programa, relativo al desarrollo acelerado de recursos humanos para la industrialización (ID/CONF.5/9).

23. Cabe afirmar, en suma, que, aunque la transformación estructural es algo deseable, aún queda mucho por hacer en este sentido en la mayoría de los países menos adelantados. Actualmente es preciso velar por que se estudien a fondo las actividades primarias en dichos países y se establezcan industrias viables basadas en ellas.

y en los recursos humanos disponibles, así como por que las industrias se administren de modo eficiente una vez establecidas. Harán falta medidas positivas a nivel nacional e internacional para alcanzar dichas metas.

24. Las medidas necesarias en el plano nacional comprenden:

- a) Reconocer el papel de la industria en la economía y, sobre todo, la importancia de la industria que opera con recursos endógenos, tanto humanos como naturales;
- b) Mejorar la planificación del sector industrial;
- c) Desarrollar prioritariamente el sector energético, de suerte que su crecimiento se adelante al de los demás sectores y facilite su implantación;
- d) Asociar la educación y la capacitación a la producción industrial para acrecentar la eficiencia de los recursos humanos;
- e) Movilizar más recursos financieros internos para la industrialización;
- f) Consolidar las capacidades tecnológicas, sin olvidar las tecnologías modernas;
- g) Conceder especial atención a la gestión de la empresa industrial y al fomento de una atmósfera que haga posible la constitución del personal correspondiente.

25. Las medidas que los países desarrollados han de tomar para ayudar a los países menos adelantados a industrializarse comprenden:

- a) Acrecentar el nivel de asistencia oficial para el desarrollo;
- b) Proporcionar en mejores condiciones préstamos suficientes o servicios de asistencia en la esfera industrial (períodos de gracia más largos, tipos de interés más bajos, etc.);
- c) Aliviar el problema de la deuda;
- d) Facilitar una mayor transferencia de tecnologías a dichos países;
- e) Conceder un trato preferencial a sus exportaciones de manufacturas;
- f) Alentar y apoyar los esfuerzos por incrementar la transformación local de sus materias primas;
- g) Facilitar la capacitación de sus nacionales, especialmente en lo que toca a las capacidades empresariales y de gestión, mediante acuerdos de contratación;
- h) Prestar asistencia que permita la plena utilización de su capacidad industrial;
- i) Fomentar el redespliegue de industrias merced a un trato preferencial.

III. MEDIDAS QUE INCUMBE ADOPTAR A LA ONUDI

26. En concreto, la ONUDI podría tomar las siguientes medidas para ayudar a los países menos adelantados:

- a) Ayudar a preparar estudios globales de sus recursos;
- b) Ayudar a formular políticas y planes industriales a nivel nacional, en los que se recalque la contribución de la industria al desarrollo económico y social;
- c) Ayudar a identificar, preparar y evaluar proyectos, gracias, entre otras cosas, al establecimiento de un servicio de preparación de proyectos industriales;
- d) Adoptar medidas eficaces para fortalecer la capacidad tecnológica y productiva de dichos países, dotándolos de tecnología para satisfacer sus especiales necesidades, sobre todo en materia de elaboración de alimentos, transformación de minerales, construcción y obras, fuentes de energía sustitutivas, extracción de agua y pequeñas fundiciones;
- e) Promover un número cada vez mayor de plantas de producción piloto y de demostración, que, entre otras cosas, podrían contribuir a la aparición gradual de una tecnología adecuada a sus necesidades;
- f) Fomentar las asociaciones de empresas entre tales países, por una parte, y, por otra, con otros países, desarrollados o en desarrollo.

Como se consignó en el documento de antecedentes sobre este tema (ID/CONF.5/10), la ONUDI ha desplegado incesantes esfuerzos para ayudar a los países menos adelantados, de conformidad con el mandato que se le otorgó. Aún Podría hacerse mucho más si se dispusiera de los recursos adecuados.

Notas

- 1/ Véase "Selected statistical indicators" (ID/WG.391/1, febrero de 1983).
- 2/ T. Weiss, y A. Jennings, More for the Least? Prospects for Poorest Countries in the Eighties (Lexington, Massachusetts, Lexington Books, 1983).
- 3/ H.B. Chenery, "Patterns of industrial growth", American Economic Review, septiembre de 1960.
- 4/ P. Selwyn, ed., Development Policy in Small Countries (Londres, Croom Helm, 1975).
- 5/ "Estrategias y políticas de industrialización: posibles opciones para los países en desarrollo" (ID/WG.391/2).

