

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

LIMITADO
CEPAL/ONUDI/MEX/74/4
Junio de 1974

REFLEXIONES SOBRE ESTRATEGIA Y POLITICA INDUSTRIAL
CENTROAMERICANA

Exposición presentada por el señor Ch. R. Guha, Asesor Regional de la ONUDI, a la Reunión de Expertos de Programación Industrial de ONUDI en Centroamérica, celebrada en la ciudad de Guatemala del 3 al 6 de junio de 1974.

Por indicaciones de la sede de la ONUUDI y en mi calidad de Asesor Regional en Estrategia, Planes y Política de Industrialización, adscrito a la Sub-sede de CEPAL en México, me complace estar presente en esta reunión de Expertos en Programación Industrial de ONUUDI en Centroamérica. Desde 1964 he tenido la oportunidad de colaborar con varios gobiernos del área en la formulación y ejecución de planes y programas de desarrollo, y en la evaluación de programas y proyectos industriales, así como de discutir ampliamente los problemas de desarrollo industrial centroamericano con los funcionarios de organismos de integración. Estas experiencias, a nivel nacional y regional, me facultan para referirme al proceso de industrialización de Centroamérica, para analizar los obstáculos al desarrollo industrial de cada uno de los países y de la región en su conjunto, y para explorar sus perspectivas inmediatas y mediatas dentro de una estrategia a largo plazo.

En la formulación de la estrategia, se deben tener presentes dos elementos esenciales: en primer lugar, la definición de una imagen prospectiva de la estructura y el funcionamiento del sistema económico-social y, en segundo, la determinación de la "trayectoria", es decir, la realización de acciones o proyectos estratégicos en una secuencia escalonada que tuviese en cuenta la viabilidad técnica, económica y sociopolítica de cada etapa del proceso de desarrollo, incluyendo las medidas básicas que permitieran realizar efectivamente dicha trayectoria. Dicho de otro modo, los componentes esenciales de una estrategia industrial podrían ser un conjunto de elementos que expresen objetivos, etapas de desarrollo, secuencia de acciones, instrumentos de política industrial y distribución de responsabilidades.

Aunque supeditados como asesores a los términos de referencia y a las orientaciones del organismo al que estamos adscritos, como programadores industriales debemos conocer el marco político-social-cultural en el que se desarrolla la industrialización, especialmente en lo que se refiere al tipo de sociedad, a las presiones de grupos económicos sociales y a los obstáculos generales del desarrollo. Además, la formulación de una estrategia que incluya un señalamiento de las transformaciones del aparato institucional y del plazo en que ellas deben ocurrir, debe basarse

en una evaluación del propio sector y responder a determinados conceptos de optimización, teniendo en cuenta que el desarrollo industrial ha de circunscribirse en el marco global del desarrollo economicosocial de la región.

El logro de los objetivos globales depende de acciones simultáneas en todos los sectores económicos y sociales, por lo que la industrialización, vista desde este ángulo, deberá estar integrada a nivel sectorial y en diversos grupos sociales para poder aprovechar más racionalmente los recursos físicos y financieros. Corresponde al Estado diseñar los mecanismos de programación y evaluación para ir ajustando los planes en forma directa o mediante estímulos indirectos a las necesidades reales de la sociedad.

El proceso de desarrollo deberá sustentarse en la movilización de recursos internos y en la utilización selectiva y complementaria del ahorro externo basado en planes integrales --imperativos para el sector público e indicativos para el sector privado--, para construir una economía cuyos rasgos principales serían la tendencia al equilibrio entre actividades, regiones económicas y sectores sociales, dentro de un marco de interdependencia regional y de integración social.

En lo que se refiere a la imagen prospectiva de Centroamérica hacia una unidad económica, el proceso de integración económica debería estar encauzando las economías nacionales con una mayor participación de todos los grupos sociales y con menor dependencia externa. También se plantea la necesidad de diseñar los instrumentos y formular una política de integración más acorde con la realidad regional, tratando de superar paulatinamente la desconfianza y las presiones de grupos interesados, para que la industrialización sea partícipe de un cambio socio-cultural profundo, con una capacidad creativa básica.

Las transferencias de tecnología del exterior y la canalización de fondos hacia el sector industrial deberán estar condicionadas a las características de la sociedad que se quiere lograr. De esta forma, la relación inversión-producción, capital-trabajo, el cambio estructural, las metas

/típicas de

típicas de la industrialización como la sustitución de importaciones, la creación de empleo y el incremento de las exportaciones, deben estar en armonía con los objetivos que se persiguen y el grado de dinamismo de las fuerzas sociales en conflicto.

Son bien conocidos los principales problemas planteados por el proceso de integración --la ausencia de coordinación de planes y programas industriales, la falta de conocimiento de las posibilidades de complementación y especialización a nivel regional, la insuficiencia de proyectos de envergadura, y las debilidades en el aparato institucional, especialmente en el diseño e instrumentación de estrategias de largo plazo, entre otros-- para encauzar el desarrollo manufacturero hacia el aprovechamiento más intensivo de recursos humanos y naturales y para racionalizar el uso de los factores de producción.

Como consecuencia de los obstáculos mencionados y por la falta de una visión de largo plazo en torno a las repercusiones del proceso de sustitución de importaciones, la estrategia implícitamente seguida en el proceso de integración no ha producido avances significativos en la superación de los desniveles existentes entre los países de la región que se encontraban en diferentes grados de desarrollo. Tampoco se ha avanzado lo suficiente en la reducción de los altos coeficientes de desempleo y marginalidad, y tal como ocurre en otros países de América Latina, son escasos los esfuerzos realizados para ampliar el mercado interno y aprovechar las potencialidades de expansión de manufacturas con destino a la exportación.

En esas circunstancias, es muy importante el papel que jugaría en el futuro la política industrial para corregir las deficiencias anotadas: equilibrar su desarrollo en el marco de la región, lograr una mayor integración de las actividades de producción comparativamente rezagadas, seleccionar las ramas en las que el costo de incorporación de tecnología relativamente avanzada y la creación de sectores de alta eficiencia sean compensados por una política que trate de disminuir los estrangulamientos externos del conjunto de las economías y de ampliar las oportunidades ocupacionales en actividades complementarias. De este modo, se lograría disminuir el creciente desaliento que se genera por la falta de ocupación ampliando los efectos del desarrollo a todas las capas sociales.

/Para tal

Para tal fin, se deben evaluar las políticas nacionales y los mecanismos regionales en donde la decisión, en última instancia, corresponde a los gobiernos. Los esfuerzos que se hagan a nivel regional para orientar y formular algunos planteamientos tendrán necesariamente que depender de las convicciones de los gobiernos y de los pueblos.

Las repercusiones de diversos fenómenos recientes, de índole externa e interna, que influyen en el comportamiento de la economía regional podrían modificar el esquema en que se inició el proceso de integración, pues los problemas de energéticos y de abastecimiento de insumos importados, la valorización de recursos naturales, y el interés de algunos países como Venezuela y otros de participar en proyectos de desarrollo parecen indicar que los recursos externos y la transferencia de tecnología no deben provenir únicamente de fuentes tradicionales. Cabría, además, condicionar la importación de la tecnología a las situaciones especiales de la región, alentando un mayor intercambio de conocimientos e investigando los procesos alternativos para adecuarlos. Como estos estudios requieren tiempo y recursos (formación de cuadros técnicos y dotación adecuada de fondos presupuestarios) la programación industrial tendría que encauzarse dentro de perspectivas a largo plazo, contemplando soluciones a corto plazo, aliviando las situaciones creadas y previendo las posibilidades futuras de la región para aprovechar en forma conjunta los recursos ya identificados y los potenciales. De esta manera no sólo se establecerían relaciones intersectoriales, sino que se afectaría el marco económico-social por el impacto que tendría en las diferentes zonas de cada país el establecimiento de polos de desarrollo diferentes de los actuales, y por la disminución de la influencia de los grupos que actualmente determinan las posiciones nacionales frente al proceso de integración. En todo caso las perspectivas de la región y de cada país podrían tener matices diferentes de acuerdo con la forma en que se afrontara esta situación cambiante.

/Tampoco debe

Tampoco debe perderse de vista que la aceptación de la actividad programada dependerá del grado en que las estrategias nacionales de desarrollo se apoyen en el proceso de integración. La integración debe orientarse de manera funcional a lograr el cumplimiento de las estrategias nacionales de desarrollo y a alcanzar los objetivos que se definen a nivel regional.

Es preciso tener en cuenta también la necesidad de concretar a corto plazo un mínimo de realizaciones sin las cuales podría cundir el desaliento y el escepticismo sobre las ventajas de la integración.

Definido el alcance de los instrumentos de integración, cabe establecer a continuación la secuencia con la que deberá desenvolverse la programación industrial, para ir configurando una estructura productiva acorde con los objetivos de desarrollo.

En la primera etapa de la estrategia de desarrollo industrial integrado podrían seleccionarse proyectos de alta prioridad --por constituir producciones estratégicas-- como los de las industrias forestales, química y metalmeccánica. Como resultaría bastante difícil obtener consenso y lograr un equilibrio en las asignaciones a cada país, sería deseable elaborar, sobre la base de un reducido número de proyectos, conjuntos de programas de industrias básicas y otros de interés regional para que sean objeto de análisis y decisión simultánea. Cada uno de éstos deberá contener, además de los proyectos de larga maduración, otros de resultados a corto plazo, capaces de crear vínculos inmediatos entre los países e incrementar los niveles de intercambio.

Para el establecimiento de prioridades deberá tomarse en cuenta un conjunto de factores tales como: coyunturales, vinculaciones técnicas con otros países, demandas intersectoriales, así como los montos de inversión requeridos y la necesidad de escalonarlos en el tiempo.

Paralelamente, para cumplir con las metas globales del sector industrial de cada país, sería necesario formular programas o proyectos por ramas industriales, así como señalar un conjunto de producciones de menor significación y establecer programas de racionalización, indicando los requerimientos físicos y financieros, aunque sin perder de vista los planteamientos a nivel regional.

Las reflexiones anteriores tienen por objeto compartir algunas preocupaciones sobre el proceso actual del desarrollo industrial y buscar conjuntamente algunas líneas de acción para el desarrollo industrial de los países del área. Los esfuerzos que está realizando el Comité de Alto Nivel (CAN) para la Reestructuración del Mercado Común, apoyado por la SIECA, podrían propiciar un avance hacia una nueva etapa de la integración, concebida como un instrumento capaz de generar permanentemente impulsos dinámicos al desarrollo de las economías centroamericanas, individualmente o en conjunto. Los consensos recientes sobre aspectos fundamentales y específicos de la reestructuración del MCCA sobre las orientaciones y objetivos de la política de desarrollo industrial integrado y sobre la programación del desarrollo industrial integrado, establecen principios y bases, que señalan algunas líneas de acción para la industrialización por etapas. En el documento Algunas orientaciones y medidas sobre la política industrial de Centroamérica^{1/} preparado por la CEPAL, con nuestra colaboración, se analizan bases formuladas para el programa de desarrollo industrial integrado y se presenta un planteamiento sobre las medidas de política industrial y acciones en campos prioritarios, recomendando la adecuación de los instrumentos y acciones.

El informe recoge evaluaciones anteriores que señalan que el problema de la industrialización regional no reside en la ausencia de enunciados claros sobre objetivos regionales, ni en la carencia de instrumentos legales, sino se finca más bien en la aplicación poco vigorosa de esos instrumentos, en la falta de ajuste de los mismos o en la insuficiente articulación de las distintas acciones de política, así como en la debilidad de los cuadros técnicos centroamericanos. Al respecto plantea la necesidad de adoptar políticas e instrumentos comunes, ya sea a nivel regional o nacional, en forma congruente.

^{1/} Para mayor detalle consulte el informe del experto sobre el mismo tema. (CEPAL/ONUUDI/MEX/74/3.)

De la participación más activa del sector público y del reforzamiento del aparato institucional a nivel regional dependerá, en gran medida, la aplicación de políticas y acciones para el cumplimiento de las orientaciones generales y específicas de la política de desarrollo industrial. La experiencia nos ha enseñado que no es suficiente definir algunas medidas de política, sino que la política industrial debe basarse en la interacción coherente y coordinada de diferentes instrumentos, pues la política fiscal y comercial son complementarias, no sustitutivas de las políticas monetaria y crediticia, ocupacional, de ciencia y tecnología e institucional o de programación industrial. De aquí que, para hacer factible el desarrollo industrial integrado, se requieran acciones congruentes a nivel de cada país, coordinadas dentro del ámbito regional.

Conforme se disponga de elementos para seleccionar actividades prioritarias, las medidas de política deberán especificarse en función de ellas, pues el cambio estructural y la descentralización del desarrollo para mejorar la estructura del ingreso necesitan de incentivos especiales y de medios técnicos, financieros y administrativos adecuados.

Generalmente en los planes nacionales del área se asigna un papel importante al sector manufacturero, que si bien no tiene el peso relativo del sector agrícola, deberá mantener o incrementar el ritmo de crecimiento observado en la década anterior. En este dinamismo se prevé el papel importante de la agroindustria, de las industrias básicas para el MCCA, los complejos industriales, la descentralización industrial y el desarrollo de la pequeña y mediana empresa fuera de los centros urbanos principales, así como la producción de materiales de construcción y la mayor utilización de capital fijo existente.

Se ha planteado la interrogante de si convendría destinar recursos escasos hacia zonas nuevas para el desarrollo de polos, cuando el incipiente nivel de industrialización aconseja consolidar los existentes, utilizando la dotación de infraestructura y servicios de los centros urbanos y zonas aledañas. La solución intermedia propuesta en la primera etapa, es la del desarrollo de la agroindustria y de los complejos industriales en zonas descentralizadas, aprovechando los recursos locales y alentando la zonificación industrial (conglomeraciones o parques industriales) en los centros

/urbanos principales.

urbanos principales. Pero si este tipo de desarrollo no se formula dentro de un marco global, las economías externas podrían no apoyar la integración nacional y se podrían establecer enclaves económicos nuevos que no cumplirían con las metas, es decir, que no mejorarían la estructura del ingreso.

Antes de terminar esta exposición, considero importante informar acerca de algunos trabajos que se están efectuando en la Subsección de la CEPAL en México.

La orientación general y los objetivos específicos de las actividades de la Subsección, se fundamentan en resoluciones aprobadas por los gobiernos en los períodos de sesiones de la CEPAL y en las reuniones de los organismos regionales de la integración económica. Surgen también de las solicitudes especiales de los gobiernos, organismos internacionales y regionales. En el programa de trabajo para 1974, en los aspectos industriales para Centroamérica, se establecen dos campos de acción, uno de investigación y otro de asesoría. En el primero se incluyen dos proyectos: a) Evaluación del proceso de industrialización en Centroamérica y la formulación de una estrategia de desarrollo industrial que tiene por objeto formular un replanteamiento de la pauta de industrialización, profundizando sobre diferentes aspectos y esquemas del desarrollo industrial propuesto por los países en sus planes nacionales y contemplados en el estudio sobre desarrollo regional integrado,^{2/} y b) Programación de industrias básicas regionales, que se prepararía conjuntamente con la SIECA y en el cual se pretende identificar un número suficiente de proyectos de interés regional, preparar perfiles industriales que permitan precisar el impacto de cada proyecto, en las principales variables económicas y en el propio sector industrial, y formular orientaciones para la instrumentación de la política industrial para el desarrollo de estos proyectos.

La asesoría a los gobiernos y a los organismos regionales en la formulación de la estrategia industrial y preparación de planes de mediano y corto plazo (planes operativos anuales) para algunos países del área es un complemento de los Programas de Cooperación Técnica a nivel nacional.

^{2/} SIECA, "Programa de desarrollo industrial integrado", El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década, Anexo 3, octubre de 1972.

Por otro lado, se está reuniendo información y recopilando estadísticas básicas industriales de los países del Grupo Andino y México para identificar proyectos de complementación industrial entre Centroamérica y esos países, especialmente en lo que se refiere a las industrias forestal, química y metalmecánica.

Para concluir, esperamos que de esta reunión surjan recomendaciones concretas para la coordinación de esfuerzos de los expertos a nivel nacional y regional, y que la cooperación técnica que la ONUDI está prestando en esta área redunde en beneficio de sus habitantes.