



**Conferencia de las  
Naciones Unidas sobre  
Comercio y Desarrollo**

Distr.  
GENERAL

TD/B/41(2)/8  
20 de diciembre de 1994

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO  
41º período de sesiones  
Segunda parte  
Ginebra, 20 de marzo de 1995  
Tema 2 del programa provisional

LAS POLITICAS COMERCIALES, EL AJUSTE ESTRUCTURAL  
Y LAS REFORMAS ECONOMICAS

LA EVOLUCION DE LAS POLITICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL  
EN LOS PAISES DESARROLLADOS Y SUS REPERCUSIONES

Informe de la secretaría de la UNCTAD

INDICE

<u>Capítulo</u>	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
RESUMEN Y CONCLUSIONES . . . . .	1 - 13	3
INTRODUCCION . . . . .	14 - 16	6
I. LAS POLITICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL DE LOS PAISES DESARROLLADOS . . . . .	17 - 67	7
A. Panorama general . . . . .	17 - 26	7
B. Las políticas de ajuste estructural de los países desarrollados en el sector industrial	27 - 60	9
1. Ayudas a la investigación y el desarrollo y a la innovación . . . . .	30 - 33	10
2. Ayudas a industrias en dificultades . .	34 - 51	11

INDICE (continuación)

<u>Capítulo</u>	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. ( <u>continuación</u> )		
B. ( <u>continuación</u> )		
3. Ayudas a la formación profesional como apoyo al ajuste estructural . . . . .	52 - 60	15
C. Las políticas de ajuste estructural de los países desarrollados en el sector agrícola .	61 - 67	17
II. LAS OPORTUNIDADES DE MERCADO DE LOS PAISES EN DESARROLLO Y LAS ECONOMICAS EN TRANSICION . . . .	68 - 79	20
III. LAS POLITICAS DE AJUSTE "MAS ALLA DE LAS FRONTERAS NACIONALES" Y SUS REPERCUSIONES . . . .	80 - 96	23
A. El ajuste estructural por el cauce de la integración regional . . . . .	80 - 83	23
B. El apoyo a las estrategias mundiales de las empresas de relocalización de actividades de producción . . . . .	84 - 96	24
IV. NECESIDAD DE UN ANALISIS GENERAL MAS DETALLADO .	97 - 102	28

## RESUMEN Y CONCLUSIONES

1. Se prevé que las presiones para llevar a cabo el ajuste estructural aumenten en la economía mundial. Los países desarrollados, sobre todo, tendrán que adaptarse a la mayor competencia que se derivará de la aplicación de los compromisos asumidos en la Ronda Uruguay, de la creciente liberalización de sectores enteros de producción que hasta ahora estaban muy protegidos y, en algunos países, de la creciente integración regional.
2. Todo ajuste estructural supone un proceso continuo de inversión, de desinversión y relocalización para adaptarse a los cambios en la ventaja comparativa, a la innovación tecnológica y al desarrollo de las cualificaciones humanas. Las empresas aplican cada vez más estrategias a escala mundial con el fin de sacar el máximo partido de la capacidad de cada país para producir.
3. Además de intentar crear condiciones macroeconómicas que favorezcan el proceso del ajuste, los gobiernos de los países desarrollados han puesto en práctica políticas de ajuste estructural cuyo propósito es influir en el proceso microeconómico del ajuste, sobre todo mediante la concesión de ayudas a la inversión, la innovación, la investigación y el desarrollo (I+D) y la formación de los trabajadores. Básicamente, las políticas de ajuste estructural siguen teniendo como ámbito de actuación el territorio nacional.
4. Los gobiernos reconocen que esas políticas deben basarse en un enfoque "positivo" que promueva el ajuste estructural para hacer frente a los cambios en la ventaja comparativa. Cada vez más, subrayan la importancia de apoyar las inversiones en innovaciones tecnológicas, en investigación básica y en desarrollo de las cualificaciones humanas con el fin de fomentar cambios en los patrones de producción en favor de nuevas industrias intensivas en tecnología y en mano de obra cualificada por considerar que en estas industrias reside su ventaja comparativa. También han aumentado el apoyo a las industrias tradicionales con el fin de impulsarlas a fabricar productos competitivos de más valor.
5. Esta orientación de la ayuda al ajuste puede inducir a los países en desarrollo a abandonar la producción en muchas líneas de producción de artículos de calidad y valor añadido inferiores y medianos de industrias tradicionales en los que muchos países en desarrollo y economías en transición gozan de una capacidad de oferta competitiva.
6. Sin embargo, esas políticas de asistencia no buscan del todo el abandono de las líneas inviables de producción en sectores tradicionales. Todavía se siguen concediendo subvenciones a esas líneas de producción, así como protección contra las importaciones, por consideraciones políticas y sociales. Pero ese tipo de ayudas cierran oportunidades de mercado a los proveedores competitivos de los países con costos de producción menores. Los gobiernos deberían mostrar mayor resistencia a las presiones para que se concedan subvenciones que en realidad lo que hacen es despilfarrar dinero. La concesión de ayudas para impulsar los sectores competitivos de fabricación

de productos de calidad y valor añadido superiores debería estar vinculada de forma más rigurosa a la liquidación de las líneas de producción que son inviables.

7. Por su parte, cada vez son más los países en desarrollo que tratan de fomentar la capacidad de oferta de productos de exportación de industrias más intensivas en tecnología y mano de obra cualificada. Esos países conquistarán nuevas oportunidades de mercado si impulsan la especialización intraindustrial. Ahora bien, un requisito esencial será que se liberalice el acceso a los mercados.

8. Una serie de países desarrollados destinan una proporción cada vez mayor de las ayudas públicas para formación profesional a fin de adaptar las cualificaciones de su población activa a las necesidades de trabajadores cualificados de los sectores en expansión. Además tratan de fortalecer la capacidad de adaptación de sus industrias proporcionando ayuda a los trabajadores que tienen muchos años por delante para aprender. Este tipo de políticas de formación profesional pueden contribuir a reducir la dependencia respecto de los sectores cuya competitividad es baja como fuente de empleo y, así, facilitar el abandono gradual de esos sectores.

9. La ayuda al ajuste en la agricultura todavía no ha permitido obtener reconversiones importantes basadas en la ventaja comparativa. En particular, la ayuda habría que concederla para fomentar una reestructuración que responda a los cambios de la competitividad que traerá consigo el proceso a más largo plazo de liberalización desencadenado por la Ronda Uruguay.

10. Los gobiernos deben examinar cuidadosamente la compatibilidad de la ayuda al ajuste con las reglas del GATT, en particular con los Acuerdos de la Ronda Uruguay sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias y sobre la Agricultura. Tal compatibilidad ayudará a conseguir que las oportunidades de mercado de los distintos socios comerciales no se vean perjudicadas.

11. Las políticas que estimulan los ajustes "transfronterizos" a escala mundial deben tener un papel más importante. Las políticas de los países en desarrollo descuidan por lo general el apoyo al traslado de líneas de producción en crisis a los países en desarrollo y a las economías en transición que gozan de una ventaja comparativa en esa clase de actividades. Los programas de los países desarrollados de apoyo a la inversión extranjera directa (IED) y otras modalidades de cooperación industrial pueden facilitar mucho más ese tipo de relocalización.

12. Uno de los principales objetivos de la formación de grandes espacios económicos (Unión Europea, Área de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN)) es elevar la competitividad mediante un proceso de ajuste estructural inducido por la integración económica. Esas políticas han de estar orientadas a los mercados exteriores y no debe amortiguar el impacto de la competencia de las importaciones como factor que favorece una reasignación más eficiente de los recursos dentro de cada región.

13. En los países desarrollados, las administraciones nacionales deben prestar mayor atención al papel que pueden jugar las políticas de ajuste estructural para fomentar un ajuste positivo en las industrias en las cuales la liberalización del comercio como consecuencia de la aplicación de los compromisos de la Ronda Uruguay pueden entrañar un aumento de las importaciones provenientes de los países en desarrollo y las economías en transición. Tres sectores importantes en este sentido son la agricultura, el de los textiles y el de las prendas de vestir. Debe procederse a un análisis más a fondo de las políticas de ajuste estructural, ya sean de tipo horizontal o aplicadas a un sector concreto, que pueden impulsar todavía más la creación de nuevas oportunidades de mercado en tales industrias.

## INTRODUCCION

14. En su octavo período de sesiones la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo reconoció que, para llevar a la práctica una nueva asociación internacional para el desarrollo, se requerían esfuerzos mutuos y complementarios en los planos nacional e internacional. En este contexto, el ajuste estructural en los países desarrollados se consideró una vía, entre otras, de aumentar la participación en la economía mundial de los países en desarrollo, así como de los países en pleno proceso de transición a una economía de mercado (apartado 1) del párrafo 63 del Compromiso de Cartagena). La Conferencia acordó que la Junta examinara, en una de las partes de sus períodos anuales ordinarios de sesiones, un tema relativo a las políticas comerciales, el ajuste estructural y la reforma económica (párrafo 66 del Compromiso de Cartagena).

15. En la primera parte de su 39° período de sesiones (28 de septiembre a 14 de octubre de 1992) la Junta examinó diversas cuestiones relativas a los mecanismos nacionales de transparencia en el contexto de la lucha contra el proteccionismo. En la segunda parte del 39° período de sesiones (15 a 26 de marzo de 1993) la Junta debatió un tema relativo expresamente a las políticas comerciales ("Las reformas de las políticas comerciales en los países en desarrollo y el apoyo internacional indispensable"). En la segunda parte del 40° período de sesiones (18 a 29 de abril de 1994) discutió un tema relacionado con las reformas económicas ("Mayor participación de los países en desarrollo y de las economías en transición en el comercio internacional de bienes y servicios: algunos problemas y oportunidades"). En la segunda parte de su 41° período de sesiones (primavera de 1995) la Junta abordará el ajuste estructural y considerará la evolución de las políticas de ajuste estructural en los países en desarrollo y sus consecuencias.

16. El presente informe se ha preparado para facilitar las deliberaciones de la Junta. En él se analizan las características principales de las políticas de ajuste estructural de los países en desarrollo tomando como telón de fondo una situación económica mundial que se caracteriza por la apertura paulatina de las fronteras al libre comercio, la creciente integración económica por encima de las fronteras nacionales, los rápidos cambios tecnológicos y los cambios, también rápidos, en las cualificaciones profesionales de la población activa de esos países.

## Capítulo I

### LAS POLITICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL DE LOS PAISES DESARROLLADOS

#### A. Panorama general

17. En los años próximos se acentuarán en muchos países las presiones sobre los agentes económicos para que procedan a ajustar su actividad. Por encima de todo, estas presiones aumentarán probablemente cuando se pongan en práctica los compromisos asumidos en la Ronda Uruguay para liberalizar el comercio y entrañarán una mayor exposición de los productores nacionales a la competencia internacional. Además, las políticas que buscan la integración económica regional impulsarán la realización de ajustes estructurales que rebasarán el ámbito de las economías nacionales.

18. En el sector agrícola, la Ronda Uruguay ha puesto en marcha un importante proceso de liberalización a largo plazo. A corto plazo, los aumentos de los intercambios comerciales como consecuencia de los compromisos contraídos en materia de acceso a los mercados y de las reducciones de derechos arancelarios acordadas quizá sólo serán importantes para unos pocos productos agrícolas (por ejemplo, carne de vacuno, ciertos productos lácteos, algunas hortalizas, las frutas y las conservas de frutas) ya que en bastantes casos la arancelización ha dado origen a unos derechos de aduana más bien prohibitivos.

19. En el sector industrial, las mejoras del acceso a los mercados serán más inmediatas y suscitarán con más rapidez nuevas presiones para un ajuste. Aparte de las reducciones arancelarias, la liberalización de las medidas no arancelarias, sobre todo la eliminación paulatina de las medidas de la zona gris acordada en el Acuerdo sobre Salvaguardias de la Ronda Uruguay, expondrá mucho más los mercados interiores a la competencia de las importaciones. Por ejemplo, se han suprimido los derechos de aduana para muchos productos del sector farmacéutico, el sector siderúrgico, el de la maquinaria agrícola, el de los muebles y el de los juguetes. En algunos grandes mercados se han llevado a cabo reducciones notables de los derechos de aduana en favor de un mayor número de productos del sector del calzado. En los sectores de los textiles y las prendas de vestir la competencia de las importaciones aumentará durante el período de transición que durará diez años, al término del cual se dará por terminado el Acuerdo Multifibras con sus numerosas restricciones cuantitativas de las importaciones y se reintegrarán esos dos sectores al ámbito del Acuerdo General.

20. El Grupo Especial de Trabajo sobre Oportunidades Comerciales en el Nuevo Contexto Comercial Internacional realizará un detallado análisis de las nuevas oportunidades de mercado que se derivarán de la aplicación de los acuerdos de la Ronda Uruguay. Sus conclusiones permitirán hacer una valoración de las nuevas presiones para un ajuste en distintos sectores en los países desarrollados.

21. En una economía de mercado la iniciativa y responsabilidad principal del ajuste estructural recae en los empresarios y en los trabajadores. La función primordial de la Administración del Estado es crear unas "condiciones básicas" que favorezcan el ajuste. En consecuencia, lo que tiene que hacer la Administración del Estado es: i) mantener un entorno macroeconómico estable; ii) hacer lo necesario para que haya un entorno económico en el que reine la libre competencia y, más concretamente, para asegurar la apertura al comercio exterior y la inversión extranjera; iii) adoptar una política fiscal y una política monetaria que favorezcan la formación de capital; iv) abstenerse de regular excesivamente el mercado financiero y el mercado de trabajo y fomentar la flexibilidad salarial; v) proporcionar la infraestructura física indispensable; vi) garantizar un nivel elevado de educación y formación profesional; y vii) mantener un nivel de protección social adecuado.

22. A pesar de estas medidas, no hay que descartar que los mercados no cumplan de forma satisfactoria su función de asignadores de los recursos. Además de tratar de crear unas condiciones macroeconómicas que sean favorables, las administraciones nacionales deben también por lo tanto adoptar políticas de ajuste estructural cuyo objeto será influir en el proceso del ajuste a escala microeconómica, en particular proporcionando ayuda a las industrias y al mercado de trabajo. Esas políticas han de caracterizarse por un planteamiento "positivo" que promueva el ajuste estructural en función de los cambios que se producen en la ventaja comparativa. Deben ser un complemento de la acción de las fuerzas del mercado, pero además han de hacer más llevadera la situación para las personas que resultan perjudicadas por el ajuste.

23. La OCDE ha definido ciertos principios que deben guiar las políticas de ajuste estructural "positivo". Tras observar que las ayudas públicas, por regla general, sólo están justificadas si el costo económico social de los ajustes necesarios puede resultar inaceptablemente elevado a corto plazo, la OCDE afirma que esas ayudas deben ser temporales, transparentes (esto es, comprobables por los socios comerciales), vinculadas a la eliminación gradual de la capacidad obsoleta y no ir acompañadas de medidas proteccionistas contra las importaciones 1/.

24. Las políticas de ajuste estructural que se han aplicado han ignorado estos principios en muchos casos. En consecuencia, sigue siendo muy importante adoptar medidas para fomentar el ajuste estructural en los sectores que quedarán cada vez más expuestos a la competencia internacional a medio plazo: textiles, prendas de vestir, acero, construcción naval, agricultura, ciertos servicios y otros sectores. Una segunda tarea será reexaminar a fondo los instrumentos aplicados para ver en qué medida han resultado eficaces y satisfecho los requisitos de un "planteamiento positivo". Los criterios posibles para valorar esos instrumentos son determinar en qué medida fomentan la flexibilidad, facilitan los cambios en la producción, estimulan la innovación o ayudan a amortiguar los efectos sociales negativos de abandonar líneas de producción y de cerrar fábricas.

25. Las políticas de ajuste positivo pueden aumentar considerablemente las oportunidades de mercado para los terceros países y mejorar la eficiencia a escala mundial de la producción y las perspectivas de desarrollo. La mayoría de los restantes sectores sensibles interesan mucho a los países en desarrollo desde el punto de vista de las exportaciones. Sin embargo, las políticas de ayuda aplicadas en los países desarrollados están orientadas esencialmente a mejorar la competitividad de su producción interior y sus exportaciones. La creación de nuevas oportunidades de exportación para los países en desarrollo no es una consideración primordial, sino más bien un efecto secundario de esas políticas. Sin embargo, el abandono de los sectores que no son rentables o la política de fomentar la producción de productos de más calidad crearían salidas para las exportaciones de los países en desarrollo.

26. Así como las estrategias de las empresas están cobrando una dimensión cada vez más universal, en cambio las políticas nacionales de ajuste estructural carecen básicamente de esa dimensión. Sería útil ver si los países desarrollados pueden utilizar la promoción de la cooperación internacional entre la empresa y la relocalización de líneas (y etapas) de producción como instrumentos de una política de ajuste estructural positivo. Un apoyo de este tipo ayudaría a aumentar la competitividad internacional de sus empresas y facilitaría las tendencias actuales de las estrategias empresariales, además de ampliar su alcance en el caso de las empresas pequeñas y medianas. Cada vez se recurre más a la integración regional con fines de ajuste estructural. Sin embargo, en una serie de países en desarrollo y economías en transición existen posibilidades mucho mayores de solucionar los problemas del ajuste estructural mediante la cooperación entre las empresas. En consecuencia, las políticas de ajuste estructural deben sustituir el horizonte nacional o regional por otro mundial.

B. Las políticas de ajuste estructural de los países desarrollados en el sector industrial

27. En el ámbito industrial, el ajuste estructural exige esfuerzos constantes para impulsar la formación de capital y la innovación con el fin de introducir nuevas tecnologías de productos y procesos, estimular la producción de productos con un valor añadido más alto y fomentar los sectores nuevos con perspectivas de crecimiento, a la vez que se abandonan o relocalizan en economías de costos más baratos las líneas de producción en declive. La inversión, la desinversión y la relocalización para adaptarse a los cambios en la ventaja comparativa, por una parte, y a la innovación tecnológica y el desarrollo de las cualificaciones de los trabajadores, por otra, constituyen el eje de un ajuste estructural "positivo". En este contexto, se plantea la cuestión de hasta qué punto las políticas públicas actuales responden a ese planteamiento.

28. Las administraciones nacionales de los países en desarrollo han instituido un vasto abanico de programas de ayuda, de carácter horizontal o sectorial, que sobre todo fomentan la inversión en I+D y la formación profesional de los trabajadores, junto con programas regionales de ayuda y medidas de promoción de las exportaciones. El costo total de estos programas

de ayuda se ha estimado en un promedio de 66.000 millones de dólares por año en el período 1986-1989, lo que representa aproximadamente el 2,5% del valor añadido total de las industrias manufactureras de los países desarrollados 2/. El orden de magnitud de estas ayudas públicas no ha cambiado gran cosa desde entonces. Las estimaciones de los gastos que hacen los países desarrollados para proteger las industrias sensibles y la agricultura ponen de manifiesto que dichos gastos exceden aquella suma varias veces.

29. Tres tipos de medidas de ajuste positivo abren perspectivas particularmente interesantes con respecto a los efectos exteriores y los aumentos de eficiencia global: i) las ayudas a la investigación y el desarrollo y a la innovación; ii) las ayudas a las industrias flexibles; y iii) las ayudas a la formación profesional.

1. Ayudas a la investigación y el desarrollo y a la innovación

30. Las políticas oficiales dan cada vez más importancia a conceder ayudas a las inversiones en innovación tecnológica, investigación básica y desarrollo de las cualificaciones de los trabajadores. La comunicación de la Comisión Europea titulada "Industrial policy in an open and competitive environment: Guidelines for a Community approach" hace hincapié en que "un planteamiento positivo del ajuste industrial" supone utilizar políticas que desarrollen la capacidad tecnológica y el capital humano como elementos fundamentales de la competitividad industrial 3/. El Cuarto Programa Marco de Tecnología de la Unión Europea (1994-1998) ha incrementado los recursos destinados a apoyar las inversiones en innovación y las actividades de I+D a 13.100 millones de ecus en comparación con 8.600 millones con que estuvo dotado el Tercer Programa Marco (1990-1994).

31. Siguiendo las mismas líneas, la política seguida en los Estados Unidos de América consiste en dar más peso a la promoción de la investigación civil en áreas tecnológicas esenciales y al desarrollo de los recursos humanos. Un programa de tecnología, dotado con unos 12.500 millones de dólares, prevé varias iniciativas para impulsar la competitividad del país mediante el fomento de la inversión en distintos campos de tecnología de importancia a largo plazo. En el Japón, el enfoque dado por el Ministerio de Industria y Comercio Internacional (MICI) a la política de ciencia y tecnología del país para la década de 1990 da mayor importancia a la investigación básica 4/. El relativo descuido en que se tuvo esta investigación hasta ahora se había convertido en un serio obstáculo a la modernización de las estructuras de la producción industrial.

32. El motivo de la mayor importancia que se está dando a la realización de inversiones en actividades de I + D, innovación y desarrollo de las cualificaciones de los trabajadores es mejorar la competitividad de los sectores productivos nacionales a base de promover cambios en las estructuras de producción para impulsar las nuevas industrias intensivas en tecnología y en trabajo cualificado en las que radica la ventaja comparativa de los países desarrollados. También en las industrias tradicionales las ayudas a la innovación, a la modernización de las fábricas y el equipo y al desarrollo de

las cualificaciones de los trabajadores se han destinado en una proporción mayor a conseguir que esas industrias pasen a fabricar productos competitivos de mayor valor añadido y a incrementar la productividad. Hasta cierto punto, estas ayudas han contribuido también a diversificar las actividades tradicionales de producción hacia otros sectores más prometedores.

33. Si las empresas utilizan estas ayudas para fabricar productos de mayor calidad y valor añadido, el abandono por ellas de las líneas de producción de artículos de calidad y valor añadido inferiores tendría que crear nuevas oportunidades de mercado. Sin embargo, la ayuda a la investigación y el desarrollo puede también incrementar la productividad y la competitividad de las industrias maduras, lo que crea el temor de que los países en desarrollo puedan perder la ventaja que les suponen sus costos laborales bajos (véase el capítulo II). Por lo que hace a ciertas industrias de alta tecnología, algunos países en desarrollo que están a punto de penetrar en los mercados mundiales en esos sectores pueden tener dificultades para igualar la capacidad financiera combinada de las empresas de los países desarrollados y las ayudas públicas que se conceden en estos países a la investigación y el desarrollo y la innovación.

## 2. Ayudas a industrias en dificultades

34. En la Unión Europea, las administraciones nacionales han recurrido mucho a medidas de protección para detener las industrias en dificultades contra la competencia exterior. Paralelamente a estas medidas de protección se han aplicado medidas positivas de ayuda que han facilitado el ajuste estructural. Esta ayuda, sobre todo en los ámbitos de las inversiones en bienes de equipo, la investigación y el desarrollo y la innovación, está creciendo y, por ejemplo, ha ayudado a las industrias textil, del vestido, el cuero y el calzado a pasar a producir artículos de alta moda de mayor calidad y más diferenciados y mejorar su productividad.

35. La ayuda a las inversiones ha contribuido también a que la industria de la construcción naval iniciara la fabricación de buques tecnológicamente más avanzados. Los programas de investigación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero pretenden fortalecer la competitividad de la industria siderúrgica mediante el desarrollo de nuevas tecnologías de productos y nuevos procesos de fabricación, con especial énfasis en fomentar la utilización del acero frente a sus productos competidores en una serie de aplicaciones (por ejemplo, los transportes, la ingeniería, la energía y el medio ambiente). En el sector electrónico, las ayudas públicas, esencialmente a actividades de I+D, se han proporcionado con el fin de reducir el retraso de Europa en el sector de las tecnologías de los componentes de semiconductores.

36. También se ha proporcionado ayuda en el marco de programas regionales de desarrollo con el fin de elevar la competitividad de las industrias con problemas de ajuste (agroindustrias, textiles y prendas de vestir, calzado). Esas ayudas también se destinan a diversificar la producción hacia actividades nuevas con mayor crecimiento potencial (electrónica, tecnologías de las telecomunicaciones, tecnologías de la información, tecnologías de la medición). Estas ayudas han tenido resultados tanto positivos como

negativos. Una de las grandes dificultades para promover las industrias "en expansión" ha sido la carencia relativa de receptividad a las nuevas tecnologías y la escasez de trabajadores cualificados en las regiones menos desarrolladas.

37. Muchos sectores de producción tradicionales han continuado beneficiándose de subvenciones que han permitido a empresas de esos sectores mantener líneas de producción que habían dejado de ser competitivas y, en consecuencia, han entorpecido el ajuste estructural en vez de estimularlo. El sector siderúrgico y el del automóvil han sido dos ejemplos notables en este sentido. A veces, las subvenciones se han concedido incluso para crear capacidades nuevas en sectores que ya padecían un exceso de capacidad. Las ayudas regionales también han contribuido bastante a mantener en funcionamiento actividades de producción que habían dejado de ser competitivas. Medidas de la zona gris tales como la utilización de medidas antidumping y medidas compensatorias con fines proteccionistas han servido igualmente para mantener actividades que no son competitivas.

38. Esas políticas se han aplicado en gran parte cediendo a presiones políticas y sociales. Los intereses adquiridos han presionado para que se subvencionaran industrias no competitivas, en tanto que la situación económica desfavorable, caracterizada sobre todo por un desempleo elevado y persistente, ha agravado las dificultades sociales que entrañan los cierres de fábricas. Por estos motivos, en los Estados de la Unión Europea los gobiernos no están todavía totalmente decididos a eliminar las capacidades de producción que no son viables en las industrias tradicionales.

39. Se ha concedido poca ayuda para ayudar a las empresas a abandonar los sectores que han dejado de ser competitivos. Esa ayuda se ha destinado sobre todo a amortiguar los costos sociales de los cierres de fábricas, en particular a financiar programas de jubilación anticipada. Este tipo de ayudas se han circunscrito a unos pocos sectores, especialmente la siderurgia y la construcción naval, que eran importantes a escala regional y que, por lo tanto, planteaban especiales problemas políticos y sociales.

40. La Comisión Europea se esfuerza en someter a una severa vigilancia las ayudas que conceden las administraciones de los Estados miembros. La Comisión vigila la compatibilidad de las ayudas públicas con las reglas de la competencia del Tratado de la Unión Europea. Se han adoptado normas sectoriales sobre las ayudas públicas para los sectores de la construcción naval, la siderurgia, las fibras sintéticas, el automóvil, los textiles y el vestido. El criterio básico de la política de la Comisión es restringir la concesión de ayudas públicas por los Estados miembros a las industrias en dificultades a aquellos casos en que la reestructuración con ayudas del Estado permitirá restablecer la viabilidad a largo plazo de los receptores de la ayuda. Las ayudas a la inversión en modernización e innovación deberían servir para fomentar la producción de productos de calidad y valor añadido superiores y mejorar la productividad. Además, la autorización de las ayudas a la inversión se ha vinculado cada vez a la aplicación de reducciones de la capacidad, sobre todo en la industria de los textiles, la del vestido, las de

las fibras sintéticas la siderurgia y la construcción naval. Sin embargo, en general la Comisión se ha mostrado más benévola con las ayudas a la inversión concedidas en el marco de programas regionales.

41. El Japón empezó a finales de la década de 1970 a regular el ajuste estructural mediante una vasta legislación que se aplicó indiscriminadamente a todas las industrias que se veían forzadas a realizar dicho ajuste 5/. En total, fueron unas 25 las industrias que recibieron ayudas públicas al amparo de esa legislación: tres industrias de transformación de minerales (acero fabricado en horno eléctrico, aluminio y ferrosilicio), cinco industrias de fibras sintéticas, cinco industrias petroquímicas, cinco industrias de abonos químicos, dos industrias textiles (algodón y lana) y los sectores del cartón para revestidos, la construcción de buques, la fabricación de papel, la fabricación de cemento y el refinado de azúcar.

42. Uno de los objetivos principales de estas ayudas era reducir las capacidades subutilizadas y de costos elevados en el marco de planes sectoriales de mejoras estructurales. La concesión de exenciones a la aplicación de la Ley antimonopolios permitió a las empresas de esos sectores formar cárteles de reducción de la capacidad, crear lazos entre ellas y realizar fusiones. Además las reducciones de capacidad se apoyaron con modestas ayudas financieras.

43. En 1983 cambió en parte la política oficial y se decidió promover la modernización de las empresas en crisis en vez de limitarse a cerrarlas. Además de destinar ayuda a reducir las capacidades, se proporcionó a las industrias obligadas a realizar un ajuste ayuda para la modernización de fábricas y de equipo, la mejora y el desarrollo de productos y la introducción de nuevas líneas de producción. Uno de los principales instrumentos de la política oficial de ayuda fueron los programas de crédito a la industria administrados por bancos públicos de fomento.

44. Las capacidades reducidas efectivamente han supuesto por término medio el 98% de los objetivos fijados en los planes de mejora estructural 6/. Sin embargo, resulta difícil valorar la eficacia de las ayudas públicas en conseguir esas reducciones de las capacidades. Esto depende mucho del grado en que las reducciones alcanzadas son mayores de las que se habrían conseguido por la sola acción de las fuerzas del mercado. Algunos analistas han señalado que el conservadurismo mostrado al fijar los objetivos de reducción de las capacidades ha impedido que las reducciones obtenidas fueran más importantes de lo que habrían sido con el libre juego normal de las fuerzas del mercado 7/.

45. En 1987 se puso fin a las facilidades dadas para constituir cárteles de reducción de la capacidad, pero se mantuvieron las medidas de apoyo financiero y fiscal para contribuir a la reestructuración de las industrias forzadas a ajustarse. El número de industrias "deprimidas" que recibieron ayudas al ajuste disminuyó considerablemente. La política más reciente del MICI con respecto a la reestructuración industrial, que se adoptó en 1994, confirmó el giro hacia una mayor voluntad de reducir la capacidad en las industrias en crisis apoyándose en la influencia de las fuerzas del

mercado 8/. Además, desde mediados de la década de 1980 las estrategias de relocalización de industrias en países de costos más bajos han jugado un gran papel en el proceso del ajuste (véase el capítulo IV).

46. Los Estados Unidos han recurrido por lo general a medidas fundamentalmente de protección en el ámbito del comercio exterior, tales como aranceles, contingentes o limitaciones voluntarias de las exportaciones para aliviar las presiones del ajuste sobre las industrias en dificultad. También se han utilizado los derechos antidumping y los derechos compensatorios por iniciativa de las industrias sometidas a la presión de las importaciones. Asimismo se han utilizado las compras de material militar y las investigaciones con fines militares como instrumentos para ayudar a las industrias civiles. En cambio, la concesión de ayudas financieras por la Administración Federal ha sido relativamente esporádica.

47. Ha aumentado el número de industrias de tamaño pequeño con problemas de ajuste que han obtenido una protección temporal contra las importaciones solicitándola a la Comisión Estadounidense de Comercio Internacional (CCI). Esta protección temporal se ha otorgado al amparo del artículo 201 de la Ley de Comercio Exterior de 1974 (basado en el artículo 19 del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio) con el fin de "impedir un perjuicio grave o la amenaza de un perjuicio grave a la industria... y facilitar el ajuste ordenado a las nuevas condiciones de la competencia". Desde 1988 se anima a las industrias que solicitan protección a que presenten un plan que contemple medidas concretas para ajustarse a la competencia exterior. Este plan es un elemento importante para decidir si se concede o no la protección.

48. Sin embargo, por lo general las grandes industrias en declive no han recurrido a la vía de la protección de la CCI. Esas industrias han preferido ejercer presiones políticas para obtener una protección que normalmente ha durado mucho más que el período habitual de cuatro o cinco años de la protección que ofrece la cláusula de salvaguardia de la CCI. Las principales industrias que han tenido éxito con esas presiones han sido las del textil y la confección, el acero, el automóvil y, en el sector agrícola, la carne y el azúcar.

49. Algunos analistas han señalado que muchas industrias que obtuvieron la protección temporal de la CCI fueron objeto de un ajuste considerable 9/. En muchos casos las empresas de tales industrias redujeron o eliminaron su capacidad de producción durante el período que duró la protección y consiguieron seguir siendo competitivas. Aunque algunas industrias volvieron a acudir a la CCI para obtener una protección adicional, la CCI consideró por lo general que el ajuste ya se había producido, con lo cual las empresas que quedaron no necesitaban más protección para escapar a un posible perjuicio.

50. De esto se ha deducido que la protección comercial que brinda la vía de la salvaguardia de la CCI ha tenido cierto éxito en facilitar el ajuste. Según un autor lo que explica el ajuste en estos casos es el hecho de que se comprobó que la protección era verdaderamente temporal, de modo que las empresas no tenían otra posibilidad que ceder ante las presiones del mercado.

En contraste con esto, en las industrias que recibieron una protección de carácter más permanente por el efecto de las presiones políticas no parece que aumentara mucho la competitividad, aunque el empleo disminuyó 10/.

51. Sin embargo, es difícil establecer la relación causal entre la protección temporal y el ajuste positivo. Lo más probable es que las reducciones de la capacidad hubiesen sido aún mayores sin dicha protección. Además, ésta ha reducido las oportunidades de mercado de proveedores extranjeros que eran más competitivos, sobre todo de países en desarrollo.

### 3. Ayudas a la formación profesional como apoyo al ajuste estructural

52. En la mayoría de los países en desarrollo el perfil de las cualificaciones de los trabajadores que las industrias en expansión necesitan no coincide, en gran parte, con las cualificaciones de los trabajadores expulsados de las industrias en crisis. Las ayudas públicas a la formación profesional tienen por objeto mitigar este "desajuste estructural" del mercado de trabajo. Sin embargo, en la práctica, por lo general han resultado muy poco eficaces para facilitar la transición en el terreno del empleo y han tropezado con diversas dificultades.

53. En primer lugar, ha resultado particularmente difícil readiestrar los trabajadores despedidos en las industrias maduras que compiten con las importaciones, industrias éstas en las que muchos países en desarrollo y economías en transición tienen una capacidad de oferta de artículos de exportación que es competitiva, como consecuencia de la elevada proporción de trabajadores de edades avanzadas y de trabajadores con unas cualificaciones y un nivel de educación relativamente bajos.

54. En segundo lugar, en muchos casos las actividades de formación profesional no han sido las adecuadas para propiciar lo que el mercado de trabajo pide. En gran parte se ha dado más preferencia a la formación básica de los trabajadores desempleados que a la enseñanza de cualificaciones más complejas. En tercer lugar, los recursos financieros habilitados para ayudar a la formación profesional han sido relativamente escasos. En casi todos los países desarrollados los recursos públicos que se han gastado en programas de formación profesional representan menos del 0,5% del PIB (mientras que el dinero gastado en conceder prestaciones de desempleo ha llegado a suponer el 5% del PIB). Por último, en las regiones menos avanzadas donde más falta hace la formación profesional es donde se ofrecen menos posibilidades de formación.

55. La contribución de los programas de formación profesional financiados con fondos públicos al ajuste estructural sería mayor si estos programas estuvieran dirigidos en mayor medida a formar los trabajadores que necesitan las industrias en expansión, impartir los conocimientos y las cualificaciones que exige el empleo de tecnologías nuevas y adaptar los trabajadores a unas estructuras de organización de la producción más complejas. Además, si los programas de formación profesional se pusieran a punto en estrecha consulta con las empresas, esto ayudaría a conseguir que sirvieran para satisfacer las necesidades de las empresas y apoyar la formación en el empleo.

56. En consecuencia, en la Unión Europea se agregó la "adaptación (de los trabajadores) a los cambios industriales y a los cambios en los sistemas de producción, en particular mediante la formación y el readiestramiento profesionales", como uno de los principales objetivos de la ayuda financiera proveniente de los fondos estructurales comunitarios, en particular el Fondo Social Europeo (véase el artículo 123 del Tratado de la Unión Europea). Conforme a este objetivo, la Unión Europea concede ayuda a los programas de formación destinados a los trabajadores, los cuadros medios y los directivos que están en activo pero que probablemente se verán afectados por el cambio industrial. También da ayuda para mejorar la capacidad de adaptación de las industrias mediante el acceso regular de trabajadores y empleados a la formación profesional a lo largo de su vida laboral. La intención es salvaguardar el empleo y desarrollar nuevas posibilidades de trabajo para las personas que corren el riesgo de quedar desempleadas ofreciéndoles un readiestramiento a tiempo en función del cambio estructural, en vez de tener que financiar medidas para reintegrar a los trabajadores que hay que despedir. La aplicación de esta estrategia exige que las empresas analicen y anticipen correctamente y con tiempo los cambios en la formación y las cualificaciones que deben tener los trabajadores de sus plantillas. Esa ayuda a la formación profesional probablemente tendrá un carácter más sectorial y atribuirá en el futuro más importancia al vínculo entre la formación profesional y los puestos de trabajo (por ejemplo, cursos que combinen una fase de formación teórica con otra de experiencia práctica en el centro de trabajo).

57. Los mayores recursos financieros atribuidos a estos fines permitirán que más trabajadores participen en los programas de formación profesional. Actualmente el número de participantes representa menos del 3% de la población activa en la mayoría de las economías desarrolladas. En muy pocas de ellas la participación ha superado el 5%. Estos índices de participación son bajos a la vista de la necesidad cada vez mayor de proceder al readiestramiento frecuente de los trabajadores. Por otra parte, no debe pasarse por alto que las sombrías perspectivas de empleo pueden constituir un desincentivo para que los trabajadores desempleados traten de readiestrarse.

58. En la Unión Europea se han asignado 2.000 millones de ecus a la realización del nuevo objetivo de financiar con fondos estructurales durante 1994-1999 el readiestramiento de trabajadores en los sectores que estarán expuestos a cambios estructurales particularmente severos (sobre todo el textil y el automóvil). Suponiendo que el costo del readiestramiento sea de unos 10.000 ecus por trabajador y que los fondos que otorgue la Comisión Europea sufraguen la mitad de esa suma, se podría readiestrar con cargo a estos fondos 80.000 trabajadores 11/.

59. En los Estados Unidos el número de participantes en los programas de formación profesional previstos por la Ley sobre programas de formación en colaboración (Job Partnership Training Act) ha excedido raras veces los 100.000 en cualquiera de los años de la década de 1980, mientras que por término medio perdieron involuntariamente sus empleos alrededor

de 4 a 5 millones de trabajadores por año. Gracias al Programa de ayuda al ajuste industrial (Trade Adjustment Assistance Programme), que proporciona formación a los trabajadores que pierden sus empleos como consecuencia de las importaciones, el promedio de trabajadores que recibieron formación fue de 12.000 por año en 1980-1990 12/. También los programas de los distintos Estados han beneficiado solamente a una pequeñísima proporción de los trabajadores que necesitaban readiestrarse y mejorar sus cualificaciones.

60. En el Japón la participación de los trabajadores que podrían asistir a programas de formación financiados con fondos públicos ha sido muy pequeña, incluso en industrias que han tropezado con graves dificultades tales como el textil, el acero y la construcción naval. Sin embargo, en el Japón los esfuerzos privados hechos por los empleadores, los trabajadores que han perdido sus empleos y los sindicatos han tenido sumo éxito en buscar otras oportunidades de trabajo y en mejorar las cualificaciones de los trabajadores. Las grandes empresas han procurado en general garantizar a sus plantillas la seguridad de empleo a largo plazo mediante un sistema de empleo vitalicio. El ajuste del empleo se ha visto facilitado por una práctica, puramente privada, de colocar los trabajadores despedidos en otras empresas del mismo grupo empresarial. Además, la diversificación cada vez mayor de la producción de los grandes conglomerados ha hecho más fácil esa recolocación. Por su parte, los trabajadores muestran un alto grado de movilidad geográfica intersectorial. Las reducidas tasas de desempleo en el Japón obedecen al éxito relativo de las estrategias de empleo del sector privado para trasvasar trabajadores a industrias nuevas que son competitivas.

C. Las políticas de ajuste estructural de los países desarrollados en el sector agrícola

61. La ayuda al ajuste no ha producido todavía un ajuste estructural significativo en la agricultura como lo prueba clarísimamente el excedente de producción que padecen muchos países desarrollados. A lo largo de las décadas pasadas la política agrícola se ha basado en la adopción de medidas proteccionistas de apoyo, más que en ayudar a realizar el ajuste en la agricultura. Los fondos públicos aportados para este último fin han sido pequeños en comparación con los enormes gastos públicos que se destinan a sostener los precios y los mercados y subvencionar las exportaciones.

62. Los programas de financiación del abandono temporal de cultivos han contenido en parte el exceso de producción, pero en cambio han contribuido muy poco a retirar tierras de la agricultura de forma duradera. Las ayudas públicas a la modernización de las explotaciones agrícolas (por ejemplo, inversiones nuevas, introducción de tecnologías agrícolas nuevas) han mejorado en muchos casos la productividad, pero no necesariamente en los sectores que gozan de una ventaja comparativa y, de esta forma, lo que han hecho ha sido incrementar los excedentes. Las ayudas públicas, incluidas las destinadas a actividades I+D, a la diversificación hacia otros cultivos con un mayor potencial de crecimiento (por ejemplo, ciertas frutas y hortalizas),

así como hacia la silvicultura y la acuicultura, han dado algunos resultados, aunque limitados. Además se han destinado fondos a facilitar la sustitución de actividades agrícolas por actividades en pequeña escala en el sector industrial y el de los servicios.

63. Las ayudas al ajuste del empleo en la agricultura ha incluido programas de jubilación anticipada. Sin embargo, las sumas entregadas a los agricultores que han cesado su actividad han sido por lo general demasiado pequeñas como para ofrecer un verdadero incentivo. Asimismo, en muchos países el Estado ha proporcionado ayudas a la formación profesional de los agricultores para ayudar a mejorar su capacidad de gestión de las explotaciones, elevar sus conocimientos técnicos y familiarizarles con las nuevas orientaciones de la producción agrícola, la tecnología y la mercadotecnia. Sin embargo, los datos que se poseen indicarían que las ayudas a la formación profesional de los agricultores han prestado hasta ahora muy poca atención a la realización de actividades agrícolas cuyo entorno está determinado por el mercado.

64. Los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales del GATT han establecido las bases para la reforma a largo plazo del comercio y las políticas interiores agrícolas. Los elementos principales del Acuerdo sobre la Agricultura son las reducciones escalonadas de la protección en frontera, del sostenimiento interior y de las subvenciones a la exportación. Las medidas no arancelarias deberán ser transformadas en equivalentes arancelarios. Por otra parte, el sostenimiento interior que estará exento de esas reducciones obligatorias incluye la ayuda al ajuste estructural, junto con el sostenimiento de las rentas agrícolas sin relacionarlo con el volumen de la producción, y la entrega de pagos en virtud de programas ambientales y programas regionales de ayuda.

65. Se prevé que las presiones para realizar el ajuste en la agricultura aumentarán a largo plazo. Sin embargo, a plazo medio los efectos de la liberalización no acarrearán probablemente ajustes estructurales en una escala significativa. Los elevados derechos de aduana que entrañará la arancelización atenuarán las presiones del ajuste en muchos sectores de producción. Además, la reducción de las ayudas interiores totales a los agricultores en un 20% deja en pie un volumen considerable de ayuda, aparte de que no se aplicará producto por producto. El pago de ayudas directas para sostener las rentas de los agricultores reducirán aún más las presiones del ajuste. Asimismo, la aplicación de nuevas disposiciones de salvaguardia frenarán la expansión de las importaciones y la apertura de los mercados.

66. En consecuencia, la ayuda al ajuste cumplirá un cometido importante en la creación de estructuras agrícolas más competitivas en los países desarrollados. Esa ayuda tendría que basarse rigurosamente en la ventaja comparativa. En particular, debería fomentar una reestructuración acorde con los cambios en las posiciones competitivas y facilitar la aplicación efectiva del proceso a largo plazo de liberalización iniciado por la Ronda Uruguay.

67. En vez de continuar la forma actual, un tanto superficial, de enfocar la ayuda al ajuste, enfoque que parece tener pocos efectos, las autoridades competentes de los países desarrollados deberían examinar las distintas modalidades posibles de unas estrategias más completas de ayuda al ajuste si quieren contribuir a que el sector agrícola se adapte efectivamente en mayor medida al libre juego de las fuerzas del mercado y deje de producir excedentes. En particular, unas estrategias de ese tipo tendrían que incluir medidas más enérgicas que faciliten el abandono de las líneas de producción que no son competitivas, la diversificación hacia actividades agrícolas con mayores posibilidades de crecimiento, así como la sustitución de las actividades agrícolas por otras actividades nuevas (por ejemplo, la explotación forestal, el turismo agrícola, las actividades artesanales o los servicios en pequeña escala).

## Capítulo II

### LAS OPORTUNIDADES DE MERCADO DE LOS PAISES EN DESARROLLO Y LAS ECONOMIAS EN TRANSICION

68. Las políticas de ajuste estructural de muchos países desarrollados todavía no se basan rigurosamente en un enfoque "positivo" que apoye y facilite un ajuste estructural acorde con los cambios que se producen en la ventaja comparativa y ofrezca mercados mayores a las exportaciones de los países en desarrollo y las economías en transición. En los principales sectores tradicionales, en particular el de los textiles y las prendas de vestir, el calzado, el hierro y el acero y la construcción naval, sigue habiendo graves problemas de ajuste como consecuencia de la disminución o pérdida de competitividad y del exceso de capacidad. En la agricultura se han hecho pocos progresos en los países desarrollados para ir hacia un verdadero ajuste estructural.

69. El nuevo énfasis que se da a la ayuda, con fines de ajuste, a las inversiones en innovación, investigación y formación de los trabajadores con el fin de fomentar cambios en las estructuras de producción para impulsar industrias nuevas intensivas en tecnología y en trabajo cualificado debería conducir al cierre de industrias que producen productos de calidad y valor añadido inferiores o medianos respecto de los cuales muchos países en desarrollo y economías en transición gozan de una capacidad competitiva de oferta.

70. Por otra parte, la ayuda a las industrias tradicionales que induce a estas industrias a empezar a fabricar productos de alto valor tendría el mismo efecto beneficioso. Esa ayuda se podría vincular de forma más rigurosa con la reducción de la capacidad en las líneas de producción que no son viables. Cuando la ayuda a las industrias tradicionales con fines de ajuste ha permitido mejorar la productividad en segmentos de mercado que compiten con las importaciones provenientes de países de costos menores, ha aumentado la competencia para estos países. Por otro lado, las mejoras de la productividad han ido acompañadas muchas veces de la sustitución de líneas de producción anteriores por otras que fabrican productos de alto valor.

71. En este contexto, los países en desarrollo han manifestado su temor a que la ayuda al desarrollo de innovaciones de procesos que mejoren la productividad mediante la sustitución de trabajo por capital les haga perder su ventaja comparativa en las industrias intensivas en trabajo. Los datos empíricos permiten afirmar que las innovaciones de procesos no han originado "inversiones" de la ventaja comparativa. Por el contrario, las ventajas de costos aportadas por las innovaciones de procesos han sido por lo general de corta duración.

72. Algunas industrias tradicionales (por ejemplo, el vestido y el calzado) no se prestan fácilmente a una automatización grande y han seguido siendo actividades relativamente intensivas en trabajo. En el sector de los textiles, el progreso tecnológico en las operaciones de hilado y tejido han mejorado la productividad e incrementado la intensidad de capital, pero las

nuevas tecnologías se han extendido rápidamente a muchos países en desarrollo. Aunque se hayan reducido las ventajas de que gozaban estos países por sus costos laborales, también han sido capaces de mantener su ventaja competitiva en el sector de los productos normalizados de consumo masivo, como lo pone de manifiesto la creciente penetración de las importaciones de estos productos en los mercados de los países desarrollados.

73. En cambio, la aplicación de subvenciones proteccionistas que han servido simplemente para mantener líneas de producción, en industrias tradicionales, que han dejado de ser competitivas, ha cerrado a los exportadores competitivos de los países en desarrollo y las economías en transición el acceso a nuevas oportunidades de mercado, lo mismo que ha ocurrido con la introducción de la protección en frontera y la utilización de los derechos antidumping, los derechos compensatorios y las medidas de la zona gris como instrumentos de protección contra la competencia de las importaciones.

74. Los gobiernos reconocen que las reducciones de las capacidades de producción que han dejado de ser competitivas es algo que deben decidir en mucho mayor medida las fuerzas del mercado. El Tratado de la Unión Europea, por ejemplo, subraya la necesidad de acelerar el cambio estructural "dentro de un sistema de mercados abiertos y competitivos" (art. 130). Sin embargo, razones políticas y sociales, en particular las cifras elevadas de desempleo, hacen que sea difícil exponer rápida y completamente una industria a la competencia de las importaciones.

75. A menos que los gobiernos den muestras de una mayor resistencia a las presiones de los grupos de interés que reclaman subvenciones, se retrasará todavía más el ajuste estructural y también serán mayores sus costos. La concesión de ayudas para hacer frente a los costos sociales del cierre de fábricas se podría aceptar en mayor medida en aquellos casos en que existe una concentración regional de industrias, lo que hace que el riesgo de que se produzcan protestas sociales sea muy grande.

76. En cuanto a los países en desarrollo, cada vez son más los que trasladan sus capacidades de oferta de productos de exportación a industrias que producen artículos intensivos en tecnología y trabajo cualificado. La experiencia de los países desarrollados muestra que existen grandes posibilidades de especialización intraindustrial en el comercio y la producción de esos artículos, así que cabe suponer que una especialización intraindustrial basada sobre todo en la diferenciación de los productos y la importancia relativa de la cercanía a los mercados ofrecería nuevas oportunidades de comercio a los países en desarrollo <sup>13/</sup>. Sin embargo, una condición esencial para que se produzca esa especialización es que se liberalice el acceso a los mercados de los países desarrollados.

77. Un análisis cuidadoso por los gobiernos de la compatibilidad de las medidas de ayuda con las reglas del GATT y, más concretamente, con el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Ronda Uruguay, contribuiría a impedir que las oportunidades de mercado de los distintos socios comerciales no resulten perjudicadas. Las medidas sectoriales son recurribles conforme al citado acuerdo si ocasionan "efectos desfavorables"

(esto es, un perjuicio grave o un daño) a los intereses de otros países. Las medidas horizontales no están comprendidas en el ámbito material del Acuerdo y se podrán aplicar libremente conforme a las reglas del GATT. Se autoriza la ayuda a las actividades de I+D, tanto horizontal como sectorialmente, dentro de unos límites definidos con amplitud.

78. En la agricultura, es poco probable que las políticas de ajuste estructural contribuyan significativamente a crear nuevas oportunidades de mercado para los países en desarrollo y las economías en transición si no se refuerzan considerablemente esas políticas. Además, los efectos de la ayuda al ajuste de la agricultura serán mucho menores hasta que aumenten las presiones del ajuste sobre los agricultores como resultado de las políticas de liberalización que eliminarán los elevados niveles actuales de ayuda y protección. Sin embargo, los efectos del proceso de liberalización puesto en marcha por la Ronda Uruguay se harán sentir únicamente a medio o a largo plazo.

79. La ayuda al ajuste en la agricultura, además de que haya que reforzarla, deberá ser conforme con las disposiciones del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay. Según el anexo 2 del Acuerdo, las ayudas a la inversión para la reestructuración financiera o física de la actividad agrícola se concederán si existen "desventajas estructurales objetivamente demostradas" que las justifiquen, aunque el Acuerdo deja a los gobiernos bastante libertad para interpretar lo que constituye una desventaja estructural. Además, para conceder ayudas a la inversión se podrá exigir a los agricultores que no produzcan un determinado producto. Esta disposición puede ofrecer una salvaguardia efectiva que garantice que las ayudas a la inversión no se concederán para sostener producciones agrícolas respecto de las cuales los productores hayan perdido la ventaja que les suponía sus costos de producción y para las que existan unos excedentes considerables. Las ayudas a la investigación y el desarrollo que benefician al sector agrícola caen dentro del ámbito del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.

### Capítulo III

#### LAS POLITICAS DE AJUSTE "MAS ALLA DE LAS FRONTERAS NACIONALES" Y SUS REPERCUSIONES

##### A. El ajuste estructural por el cauce de la integración regional

80. Varios países desarrollados ven en la integración regional una herramienta para fomentar el ajuste estructural de sus economías. El objeto de la integración económica es aumentar la competitividad internacional gracias a una asignación más eficiente de los recursos a una escala regional que será más amplia, reducir los costos de producción y de transacción y estimular la realización de mayores inversiones en el establecimiento de estructuras empresariales más eficientes.

81. La Unión Europea considera el mercado único como una vía importante para mejorar la competitividad internacional de sus industrias de alta tecnología y reducir la brecha tecnológica que ha creado un mercado europeo segmentado con respecto a los principales competidores de los países europeos en los mercados mundiales. La Unión Europea ha completado los métodos tradicionales de liberalizar el comercio e integrar las economías con una serie de medidas específicas que incluyen la ejecución de programas conjuntos de investigación y desarrollo para avanzar hacia esa meta. Sin embargo, todavía no hay pruebas suficientes de que la competitividad relativa de las industrias europeas intensivas en tecnología y trabajo cualificado haya mejorado efectivamente tanto como se esperaba.

82. En cuanto al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), también se considera por muchos un medio de fomentar el ajuste estructural de la economía mexicana y salvaguardar las reformas económicas ya realizadas. Un aumento de las inversiones y de la transferencia de tecnología debería contribuir a conseguir ambos objetivos. A su vez, el TLC ofrece a las industrias de los Estados miembros desarrollados una plataforma de producción que está próxima y tiene costos bajos y, en consecuencia, mayores posibilidades de mejorar su competitividad internacional. También es de prever que la integración más estrecha entre la Unión Europea y los países de la Europa oriental y las propuestas recientes para celebrar acuerdos de libre comercio con los países mediterráneos amplíen las opciones para llevar a cabo el ajuste estructural de las industrias europeas.

83. Sin embargo, las agrupaciones regionales de integración económica por lo general limitan la influencia de las presiones externas sobre el proceso de ajuste en ciertos sectores de producción al mantener alta la producción en frontera o seguir aplicando unas normas de origen severas. Esto frena el establecimiento y desarrollo de los vínculos con los proveedores exteriores que son más competitivos e impide aprovechar lo mejor posible las oportunidades a escala mundial de conseguir una asignación racional de los recursos.

B. El apoyo a las estrategias mundiales de las empresas de relocalización de actividades de producción

84. Son muchas las empresas de países desarrollados que han relocalizado actividades de producción, que habían dejado de ser competitivas, en nuevos lugares situados en países en desarrollo en los que esas actividades gozarían de una ventaja comparativa. Hasta el momento la relocalización de actividades de producción en las economías en transición ha sido mucho menor, pero se espera que aumente.

85. Los instrumentos empleados para la relocalización han sido la inversión extranjera directa (IED), en particular las empresas conjuntas, y otras modalidades de cooperación a la producción tales como la subcontratación o la concesión de una licencia. En parte, la relocalización ha consistido en el traslado de fases de producción intensivas en trabajo. Para este "tráfico de perfeccionamiento pasivo" se han aprovechado mucho las zonas industriales francas, las industrias maquiladoras y las facilidades especiales de régimen aduanero y de licencias de importación en países en desarrollo.

86. Una parte de las relocalizaciones de actividades de producción en países en desarrollo se ha hecho en el ámbito de las redes regionales o mundiales de producción y distribución de las empresas transnacionales (ETN). Estas redes permiten utilizar factores de producción, materiales y tecnología de muchas fuentes diversas, ayudan a las empresas a reducir costos y aseguran una presencia simultánea en los principales mercados con productos adaptados al mercado local. Las ETN también están revisando sus estrategias de inversión con miras a la posibilidad de instalar actividades de producción en las economías en transición. Además, las empresas medianas extienden cada vez más su actividad al ámbito regional o mundial.

87. De todos los países en desarrollo los mayores beneficiarios de las redes de producción que traspasan las fronteras nacionales han sido varias economías en desarrollo de crecimiento rápido de la región asiática. Por otro lado, algunas de estas economías en desarrollo aplican cada vez más estrategias de relocalización en economías de costos inferiores, sobre todo dentro de la región. Entre las economías en transición, unos pocos países de la Europa central, que han avanzado en sus reformas económicas, han celebrado acuerdos de asociación con la Unión Europea y están geográficamente cerca de este último mercado, son los candidatos más propicios para un estrechamiento de los vínculos con las estructuras de producción de la Europa occidental.

88. Muchos países desarrollados han aplicado programas que proporcionan apoyo a la IED de sus empresas 14/. Algunos programas tienen por objetivo concreto favorecer la inversión en los países en desarrollo, mientras que otros se aplican con carácter general. Casi la mitad de los países miembros de la OCDE poseen organismos públicos de financiación del desarrollo que sirven de vehículos para canalizar IED hacia los países en desarrollo. La política

de la Corporación de Inversiones Privadas en el Extranjero (CIPE) de los Estados Unidos da preferencia a la IED en los países en desarrollo de renta baja. En la gran mayoría de los países en desarrollo sigue sin haber programas dirigidos a impulsar la IED en las economías en transición.

89. Las administraciones centrales nacionales han adoptado también medidas para facilitar la relocalización de fases de producción intensivas en trabajo en aquellos casos en que los productos ensamblados se reexportan al país que suministró los materiales utilizados para fabricar esos productos. Conforme a la legislación que regula el "ensamblaje en el extranjero" y el "tráfico de perfeccionamiento pasivo", en muchos la Administración del Estado no cobra derechos de aduanas sobre las exportaciones si los productos importados incorporan materiales (por ejemplo, tejidos, componentes) que han sido suministrados por proveedores del país desarrollado importador. También, el acceso preferente a los mercados al amparo de los esquemas de preferencias arancelarias generalizadas del SGP ha proporcionado un cierto incentivo a la relocalización de sectores de producción tradicionales en los países beneficiarios de esas preferencias que gozan de una ventaja comparativa. Sin embargo, las restricciones cuantitativas y las normas de origen han mitigado enormemente las presiones del ajuste originadas por la competencia que hacen los productos importados en el marco de esquemas del SGP.

90. Los objetivos del apoyo público a la IED en los países en desarrollo tienen un carácter general. Así, algunas administraciones nacionales exigen no sólo que su apoyo tenga un impacto favorable sobre el desarrollo económico del país en desarrollo (por ejemplo, creación de empleo, mejora de las cualificaciones de los trabajadores, transferencia de tecnología), sino que además aporte ventajas económicas al país desarrollado (por ejemplo, garantía de empleos, expansión de las exportaciones). Por otro lado, los programas de apoyo raras veces tienen en cuenta las posibilidades que ofrece una inversión de crear oportunidades de exportación para los países en desarrollo. Por el contrario, a veces se considera que esas posibilidades son incompatibles con los objetivos del país desarrollado relativos a la balanza de pagos y al empleo. De esto se deduce que los datos sobre las corrientes de IED que han contado con ayuda pública exageran demasiado la contribución al ajuste estructural en los países desarrollados de los programas de apoyo a la IED.

91. El Japón puede considerarse una excepción pues el país ha vinculado en gran parte su apoyo a la IED con objetivos de ajuste estructural. Mucho más que otros países, el Japón ha afrontado el problema de las industrias en declive de forma coherente mediante una reducción de actividades industriales que ha consistido en trasplantarlas a economías en desarrollo. La IED japonesa en los países en desarrollo, que está muy concentrada en la región asiática, ha servido claramente de "vehículo de limpieza y renovación del tejido industrial interior" <sup>15/</sup> y ha facilitado la modernización industrial de la economía japonesa de forma acorde con los cambios de la competitividad en el comercio internacional.

92. La industria japonesa entró en una nueva fase de relocalización en la región asiática a mediados de la década de 1980 cuando la fuerte revaluación del yen empujó a las empresas japonesas a trasladar actividades de producción

al extranjero en mucho mayor escala que antes. Las inversiones japonesas en los países en desarrollo de Asia aumentó más de seis veces entre 1985 y 1990. Según algunas estimaciones, alrededor del 10% de la actividad industrial japonesa fue objeto durante ese período de relocalizaciones que crearon más de 700.000 empleos en Asia 16/. Se realizaron inversiones tanto en industrias ligeras (por ejemplo, artículos electrónicos de consumo, receptores de televisión, aparatos domésticos, textiles y prendas de vestir) como en otros sectores (por ejemplo, maquinaria eléctrica y general, material de transporte y equipo de precisión), inversiones que en gran parte estuvieron orientadas a la exportación, con una cierta proporción de reexportaciones al Japón. Las inversiones de este tipo han bajado desde que comenzó la década de 1990, lo que indica que esta fase de reestructuración está acercándose a sus límites.

93. La estrategia de relocalizar en el Asia en desarrollo líneas de producción en declive se ha llevado a cabo en estrecha consulta con la Administración Central y ha contado con ayudas financieras 17/. La política seguida ha tenido un alcance muy amplio, y se han eliminado rigurosamente las actividades industriales en las que el Japón ya no podía explotar sus ventajas competitivas en el mercado interior. La estrategia de relocalización no sólo ha ayudado a reestructurar la economía japonesa, sino que al mismo tiempo ha favorecido el desarrollo de las economías receptoras de las actividades trasplantadas. En otros grandes países desarrollados todavía no existe una estrategia similar de alcance amplio. Algunos países en desarrollo avanzados de la región asiática han seguido la política del Japón, fenómeno que muchos autores han calificado de "patrón de avance en cuña".

94. Los programas de los países desarrollados de apoyo a la inversión han contribuido manifiestamente muy poco a reducir la acusada concentración de la IED en unos pocos países en desarrollo y a integrar en las estrategias de ajuste de las economías desarrolladas a un mayor número de países en desarrollo en todas las etapas de desarrollo económico. En 1985-1990 diez países en desarrollo, seis de ellos en Asia, recibieron las tres cuartas partes de la totalidad de la IED en las economías en desarrollo. Además, con frecuencia los requisitos exigidos (tales como una estabilidad política adecuada de las economías receptoras), que dejan un margen de discreción en la ejecución de los programas de apoyo a la inversión, muchas veces lo que han hecho ha sido excluir de esos programas a países de renta baja y países en desarrollo menos adelantados, así como a economías fuertemente endeudadas. Por las mismas razones, la relocalización mediante el "tráfico de perfeccionamiento pasivo" se ha visto frenada en ciertos sectores, principalmente el de los textiles y el de las prendas de vestir, por la aplicación de contingentes de importación.

95. Un proceso dinámico de ajuste estructural de la producción y el comercio "más allá de las fronteras nacionales" a una escala verdaderamente universal es de una importancia fundamental para incorporar a todos los países en desarrollo y las economías en transición a una división internacional del trabajo que genere ganancias para todos los socios comerciales.

Los programas de los países desarrollados de apoyo a la IED podrían contribuir mucho más a facilitar la relocalización de las actividades de producción de esos países que han perdido para siempre su competitividad.

96. Habría que hacer un análisis más detenido para poner a punto una política más amplia que movilice tanto a las empresas como la ayuda al ajuste para proceder a la relocalización de líneas de producción industriales que han dejado de ser competitivas. Sería útil estudiar con más detalle la experiencia del Japón.

#### Capítulo IV

##### NECESIDAD DE UN ANALISIS GENERAL MAS DETALLADO

97. El Grupo Especial de Trabajo de la UNCTAD sobre Oportunidades Comerciales en el Nuevo Contexto Comercial Internacional examinará, entre otros aspectos, hasta qué punto los compromisos contraídos en la Ronda Uruguay para liberalizar el comercio exterior crearán nuevas oportunidades de mercado para los países en desarrollo y las economías de transición en los países desarrollados.

98. Las políticas de ajuste estructural de los países desarrollados pueden ayudar a las empresas a adaptarse a las nuevas presiones para que realicen el ajuste. En consecuencia, las autoridades competentes de estos países deberían prestar más atención a la contribución que pueden hacer las políticas de ajuste estructural al ajuste positivo en las industrias que, como consecuencia de la liberalización que se llevará a cabo para aplicar los acuerdos de la Ronda Uruguay, se verán expuestas a las mayores presiones competitivas desencadenadas por el aumento de las importaciones provenientes de los países en desarrollo y las economías en transición. Entre esas industrias destacan la agricultura, los textiles y las prendas de vestir, que han sido objeto de un proceso paulatino de liberalización.

99. En relación con estos y otros sectores importantes que tendrán que afrontar una mayor competencia de las importaciones, las autoridades competentes deberían: i) determinar cuáles han sido las estrategias empresariales que han permitido ajustar la producción a los cambios en la competitividad y, en consecuencia, ayudado a proporcionar nuevas oportunidades de mercado a los proveedores extranjeros con costos menores; ii) examinar en qué medida las políticas de ajuste estructural han facilitado (o inducido) esas estrategias empresariales; y iii) estudiar la forma de reforzar las políticas de ajuste estructural a fin de que proporcionen un apoyo más eficaz a esas estrategias.

100. El análisis de la eficacia de las políticas de ajuste estructural en sectores concretos puede ser una tarea compleja, sobre todo cuando las industrias y las empresas se han beneficiado de las diversas medidas de ayuda al ajuste adoptadas para respaldar una combinación de estrategias de ajuste. Con frecuencia, las industrias han utilizado simultáneamente varias estrategias para hacer frente a las mayores presiones de la competencia (por ejemplo, cierres de fábricas, mejoras de la productividad, iniciación de líneas de producción más intensivas en tecnología y trabajo cualificado, diversificación hacia otros sectores, relocalización en países en desarrollo).

101. En particular, habría que hacer una valoración de la eficacia de los incentivos y las medidas de apoyo a la relocalización de líneas de producción que han dejado de ser competitivas en países con costos menores que gozan de una ventaja comparativa, con el fin de dar una perspectiva universal a las políticas que se vayan a aplicar.

102. En la agricultura, los textiles y el vestido, que van a ser objeto de una liberalización paulatina a lo largo de períodos de transición más extensos, las políticas de ajuste estructural deberían estar más orientadas a estimular la realización de ajustes antes de que aumente la competencia de las importaciones. En la agricultura, las políticas de ajuste estructural tendrían que ser objeto de una gran remodelación y reforzamiento.

---

1/ Véase Policies for Adjustment: Some General Considerations, comunicado del Consejo de 15 de junio de 1978 (C(78)96 (Final)), anexo II.

2/ Véase OCDE, Industrial Support Policies in OECD Countries, 1986-1989 (OCDE/GD(92)126), París, 1992, cuadro 1.

3/ Véase "Industrial policy in an open and competitive environment: guidelines for a Community approach" (COM(90) 556), en Bulletin of the European Communities, suplemento N° 3/91.

4/ Véase MICI, Trends and Future Tasks in Japanese Industrial Technology, White Paper, Tokio, 1988, citado en C. Watanabe e Y. Honda, "Japanese industrial science and technology policy in the 1990s" en Japan and the World Economy, vol. 4, N° 1, octubre de 1992.

5/ Véase el texto de la Ley sobre medidas temporales para la estabilización de determinadas industrias deprimidas, promulgada en 1978. En 1983 se reformó esta ley, se la prorrogó por otros cinco años y se la rebautizó con el nombre de Ley sobre medidas temporales para el ajuste estructural de determinadas industrias.

6/ Véase UNCTAD, "The role of industrial policy in the post World War II economic development in Japan", ponencia nacional presentada por el Japón (TD/B/WG.4/Misc.17).

7/ Véase S. Sekiguchi y T. Horiuchi, "Myth and reality of Japan's industrial policies", en The World Economy, vol. 5, N° 4 (diciembre de 1985); y de los mismos autores, "Trade and adjustment assistance" en R. Komiya, Okuno y K. Suzumura, Industrial Policy of Japan (Tokio, San Diego y Londres: Academic Press, 1987).

8/ MICI, The Sub-Committee for Long-Range Issues of the Industrial Structure Council Interim Recommendations, Tokio, febrero de 1994.

9/ Véase R. Z. Lawrence, "A depressed view of policies for depressed industries", en R. M. Stern (ed.), Trade and Investment Relations Among the United States, Canada, and Japan (Chicago: The University of Chicago Press, 1989).

10/ Véase R. Z. Lawrence, "A depressed view of policies for depressed industries", op. cit.

11/ Véase Boletín de la Unión Europea, N° 1/2, 1994, y COM(94)49; véase además P. Buigues y A. Sapir, "Community industrial policies", en P. Nicolaidis (ed.), Industrial Policy in the European Community: A Necessary response to Economic Integration? (Dordrecht, Boston y Londres: Martinus Nijhoff Publishers, 1993).

12/ Véase "Oportunidades en materia de mercado (medidas ambientales, políticas de ajuste estructural, prácticas comerciales restrictivas)", informe de la secretaría de la UNCTAD (TD/B/WG.4/6).

13/ Véase W. Gerstenberger, "Strukturwandel in den führenden Industrieländern: Setzen sie alle auf die gleichen Pferde?", en Ifo-Schnelldienst, 5-6/89.

14/ Los incentivos proporcionados pueden agruparse en cinco grandes categorías: a) servicios de información sobre inversiones y actividades de promoción de inversiones, en particular la financiación de estudios de preinversión y estudios de viabilidad; b) programas de garantía de inversiones que cubren riesgos no comerciales (por ejemplo, guerras, expropiación y riesgos de transferencia); c) incentivos fiscales; d) ayudas financieras (por ejemplo, préstamos preferenciales a empresas que quieren invertir en países en desarrollo); y e) establecimiento de sociedades de inversión, dotadas con fondos públicos, que proporcionan capital social y créditos para la constitución de empresas conjuntas. Los programas de créditos a la exportación y de seguro de estos créditos que facilitan las exportaciones de equipo también han sido en muchos casos un elemento decisivo de la financiación de una inversión extranjera privada.

15/ T. Ozawa, "Japan in a new phase of multinationalism and industrial upgrading: functional integration of trade, growth and FDI", en Journal of World Trade, vol. 25, N° 1, febrero de 1991.

16/ Véase K. Furuya, "High-level manpower and Japan's foreign aid", ponencia presentada en la Conferencia sobre Corrientes Internacionales de Mano de Obra e Inversiones Extranjeras en Asia, Tokio, 9 a 12 de septiembre de 1991, citado en Pang Eng Fong, Regionalization in labour flows in Pacific Asia, Centro de Desarrollo de la OCDE (París, 1993).

17/ Además de los créditos que proporciona el Banco de Exportaciones e Importaciones del Japón, también han concedido créditos a empresas que querían trasladar actividades de producción al extranjero el Fondo de Cooperación Económica Exterior (FCEE) y la Agencia Japonesa para la Cooperación Internacional (AJCI). Ambas instituciones tienen por finalidad fomentar el desarrollo económico en los países en desarrollo.

-----