

---

# sección **i**nternacional

• • • • • • • • • •

## Aspectos y repercusiones del ajuste estructural en los países desarrollados

El entorno económico mundial, de avance del libre comercio y creciente integración regional exige a los países un esfuerzo de ajuste estructural para enfrentar mejor la competencia internacional. Dos elementos clave para la competitividad son la innovación tecnológica y el cultivo permanente de las capacidades de los trabajadores. Las naciones desarrolladas han alentado la inversión en ambos rubros para aprovechar al máximo su ventaja comparativa, sobre todo en los sectores de punta. En la mayoría de esos países, empero, hay problemas de orden político y social que les impiden abandonar líneas de producción poco viables en sectores tradicionales, lo que cierra oportunidades de mercado a naciones en desarrollo con costos de producción menores.

Tal situación se analizó en el cuadragésimo primer período de sesiones de la Junta de Comercio y Desarrollo celebrada en Ginebra en marzo último. Con el ánimo de facilitar las deliberaciones, la Secretaría de la UNCTAD preparó un informe sobre las políticas de ajuste estructural en los países desarrollados y sus efectos en los sectores agrícola e industrial, la innovación tecnológica, la formación profesional y las tendencias económicas mundiales. Por su interés, en esta nota se resumen partes medulares del documento.

### EL CAMINO DEL AJUSTE ESTRUCTURAL

Durante los próximos años en muchos países se ahondarán las presiones para el ajuste de la actividad de los agentes económicos, sobre todo cuando se apor-

ten los compromisos de liberalización comercial asumidos en la Ronda de Uruguay. En el sector agrícola ésta abrió paso a un proceso de liberalización a largo plazo; en la actividad industrial el mejoramiento del acceso a los mercados será mucho más rápido y apresurará las nuevas presiones de ajuste. Además, las políticas en favor de la integración regional impulsarán los ajustes estructurales que rebasan el ámbito de las economías nacionales.

En el sector agrícola la Ronda de Uruguay abrió paso a un proceso de liberalización a largo plazo. En la actividad industrial el mejoramiento del acceso a los mercados será mucho más rápido y apresurará las nuevas presiones de ajuste.

En una economía de mercado la iniciativa y la responsabilidad principal del ajuste corresponden a los empresarios y los trabajadores.

El Estado cumple la función de crear las condiciones básicas propicias: *i)* mantener un entorno macroeconómico estable; *ii)* asegurar la apertura al comercio exterior y la inversión extranjera; *iii)* adoptar una política fiscal y monetaria que promueva la formación de capital; *iv)* evitar una regulación excesiva de los mercados financiero y laboral; *v)* proporcionar la infraestructura física indispensable; *vi)* garantizar un nivel elevado de educación y formación profesional; y *vii)* mantener una protección social adecuada.

Los gobiernos también deben brindar apoyos a las industrias y al mercado de trabajo, pero tener que ser temporales y transparentes, y conducir a la eliminación gra-

dual de la capacidad obsoleta y ajenos a medidas proteccionistas contra las importaciones. También es necesario determinar en qué medida fomentan la flexibilidad, facilitan los cambios productivos, estimulan la innovación o contribuyen a mitigar los efectos sociales negativos.

El abandono de los sectores no rentables o el fomento de la producción de artículos de mayor calidad en las naciones industrializadas entrañan más oportunidades para las exportaciones de los países en desarrollo. En aquéllas existen mayores posibilidades de solucionar los problemas de ajuste estructural mediante la cooperación entre las empresas, por lo que es necesario sustituir el horizonte nacional o regional por uno internacional.

### PANORAMA EN EL SECTOR INDUSTRIAL

Hasta qué punto las políticas públicas responden al planteamiento de un ajuste estructural *positivo*, cuyo eje central radica tanto en la innovación tecnológica y el desarrollo de las competencias laborales cuanto en el proceso de inversión, desinversión y relocalización necesario para adaptarse a los cambios en la ventaja comparativa?

Los gobiernos de los países en vías de desarrollo han establecido una amplia variedad de programas sectoriales y horizontales para fomentar la inversión y la formación profesional de los trabajadores, al igual que programas regionales de aliento a las ventas al exterior.



*o es difícil pronosticar intensas presiones en favor del ajuste estructural en la economía mundial. Los países desarrollados tendrán que adaptarse a la mayor competencia derivada de los compromisos asumidos en la Ronda de Uruguay, la liberalización de actividades productivas aún muy protegidas y la creciente integración regional. Todo ajuste estructural implica un proceso de inversión, desinversión y relocalización para adaptarse a los cambios en la ventaja comparativa*

Tres tipos de medidas de ajuste positivo abren perspectivas interesantes en cuanto a los efectos exteriores y los aumentos de eficiencia global: la investigación, el desarrollo y la innovación; la flexibilidad industrial, y la formación profesional.

*Investigación, desarrollo e innovación.* Un planteamiento positivo del ajuste estructural en la industria exige instrumentar políticas de desarrollo de la capacidad tecnológica y el capital humano como elementos fundamentales de la competitividad. En la Unión Europea, Estados Unidos y Japón se han incrementado las asignaciones de recursos a esas áreas, en las cuales reside la ventaja comparativa de las potencias económicas. En las industrias tradicionales los apoyos se han orientado a la fabricación de productos competitivos de mayor valor agregado, el aumento de la eficiencia y la diversificación productiva hacia actividades más prometedoras. El abandono de ciertos sectores implica la creación de oportunidades de mercado para la oferta de países en desarrollo, pero éstos no siempre pueden aprovecharlas por las dificultades financieras e insuficiencias en los apoyos oficiales a la investigación, el desarrollo y la innovación.

*Flexibilidad en la industria.* En la Unión Europea son usuales las medidas de apoyo y protección de las industrias en dificultades frente a la competencia exterior. Tal respaldo ha crecido, sobre todo en materia de inversiones en equipo, investigación, desarrollo e innovación. Entre las ramas beneficiarias figuran las industrias textil, del cuero y

calzado, del vestido y de la construcción naval, así como la agroindustria y las actividades nuevas con mayor crecimiento potencial (electrónica, telecomunicaciones e informática).

Una de las grandes dificultades para promover las industrias "en expansión" en el viejo continente, sin embargo, ha sido la insuficiente capacidad para aprovechar las nuevas tecnologías, manifiesta en la escasez de trabajadores calificados en las regiones menos desarrolladas. Al mismo tiempo, varios sectores productivos tradicionales aún cuentan con subsidios que permiten mantener líneas de producción poco competitivas, lo cual entorpece el ajuste estructural en vez de estimularlo. Es el caso de las ramas siderúrgica y automovilística, sobre las que pesan fuertes presiones políticas y sociales asociadas con el grave problema del desempleo. Ante ello, la Comisión Europea vigila que la asistencia comunitaria para los estados miembros se canalice sólo a casos en que la reestructuración permita la viabilidad a largo plazo de los receptores.

Japón empezó a regular el ajuste estructural a fines de los setenta, con base en una vasta legislación encaminada a reducir las capacidades subutilizadas y de costos onerosos en el marco de los planes sectoriales de mejoras estructurales.

En 1983 la política gubernamental nipona se modificó en parte para promover la modernización de las empresas en crisis, en lugar de cerrarlas. Se proporcionó ayuda oficial para reducir las capacidades desven-

tajosas, modernizar las fábricas, mejorar los procesos, desarrollar productos e instituir nuevas líneas de producción, sobre todo mediante programas de crédito a la industria a cargo de bancos públicos de fomento. En 1987 terminaron las facilidades para abatir capacidades deficientes, pero subsistieron las medidas de apoyo financiero y fiscal para la reestructuración de empresas en dificultades.

Durante 1994 se reforzó el vuelco japonés hacia el descenso de la capacidad industrial en desventaja, con el concurso de las fuerzas del mercado. A ello han contribuido, asimismo, las estrategias de relocalización de plantas en países con menores costos.

Estados Unidos aplica medidas proteccionistas en el comercio exterior, como aranceles, limitaciones voluntarias en las exportaciones y derechos *antidumping* y compensatorios. También se han utilizado las compras de material y las investigaciones con fines militares como instrumentos para ayudar a las industrias civiles. En cambio, resultan menos frecuentes los apoyos financieros del gobierno federal.

En la potencia americana ha aumentado el número de industrias pequeñas con problemas de ajuste que obtuvieron protección temporal contra las importaciones, tras solicitarla a la Comisión de Comercio Internacional (CCI). Las grandes industrias en decadencia, en cambio, han preferido ejercer presiones políticas para recibir una protección más duradera que el período habitual

de cuatro o cinco años que brinda la cláusula de salvaguardia de la CCI

**Formación profesional.** En la mayoría de los países en desarrollo el perfil de los trabajadores que requieren las industrias en expansión no coincide con el de los expulsados por las industrias en crisis. Los apoyos gubernamentales para mitigar este desajuste estructural del mercado de trabajo han contribuido poco a facilitar la transición en el empleo. Por principio de cuentas, es difícil readiestrar a los trabajadores de edades avanzadas y con un nivel de educación relativamente bajo. En segundo lugar, las actividades de formación profesional no siempre atienden las demandas del mercado de trabajo y suele darse más importancia a la formación básica de los desempleados que a los esfuerzos de calificación más compleja. Además, los recursos asignados son insuficientes.

En la Unión Europea se han tomado medidas para salvaguardar el empleo y desarrollar nuevas opciones de trabajo para quienes se encuentran en riesgo de quedar cesantes, como el readiestramiento oportuno en función del cambio estructural. Aunque los alcances de los programas respectivos aún son limitados, se prevé intensificarlos en el resto de los años noventa.

En Estados Unidos existe un programa federal para proporcionar formación a los obreros industriales que pierden sus empleos por las importaciones. Al igual que otros programas estatales semejantes, sin embargo, sus resultados han sido mínimos.

También en Japón es escasa la participación de los trabajadores en programas de formación gubernamentales. Las grandes empresas han procurado garantizar la seguridad de empleo a largo plazo, mediante la colocación de los despedidos en otros establecimientos del mismo grupo empresarial. Las bajas tasas de desempleo en la potencia nipona oriental reflejan el éxito relativo de las estrategias de empleo del sector privado.

### EL SECTOR AGRÍCOLA

Los esfuerzos gubernamentales en favor de un ajuste estructural en la agricultura tampoco han tenido los resultados esperados como lo prueba el excedente de la producción en muchos países desarrollados. Más que la búsqueda del ajuste, en general la política agrícola respectiva se ha basado en las medidas proteccionistas. Los fondos públicos asignados para el ajuste estructural son modestos, en comparación con los que se destinan a sostener los precios, fortalecer los mercados y subsidiar las exportaciones.

Los programas para financiar el abandono temporal de cultivos limitan en parte el

exceso de producción, pero contribuyen poco a que el retiro sea duradero. En muchos casos los apoyos oficiales para modernizar las explotaciones han mejorado la productividad, pero no siempre en los sectores que gozan de una ventaja comparativa, por lo que finalmente se acrecientan los excedentes.

En la Ronda de Uruguay se sentaron las bases para la reforma a largo plazo del comercio y las políticas agrícolas. Entre ellas figuran las reducciones graduales de la protección en frontera, el apoyo interno y las subvenciones a la exportación, así como la conversión de las medidas no arancelarias en equivalentes tarifarios.

A largo plazo se prevé un aumento de las presiones en favor del ajuste en la agricultura. En el mediano plazo, sin embargo, los efectos de la liberalización no entrañarán ajustes estructurales significativos. Los países desarrollados deberían instrumentar estrategias que faciliten el abandono de las líneas de producción no competitivas, la diversificación hacia actividades agrícolas más promisorias y la sustitución por otras actividades.

### OPORTUNIDADES DE MERCADO E INTEGRACIÓN REGIONAL

Las políticas de ajuste estructural de muchos países desarrollados todavía no se basan en un enfoque *positivo*, acorde con los cambios en la ventaja comparativa y que favorezca la ampliación de los mercados para las exportaciones de las naciones en desarrollo y economías en transición. En los principales sectores tradicionales persisten los problemas de ajuste ante la pérdida de competitividad y el exceso de capacidad. Además, en los países en desarrollo se teme que el mejoramiento de la productividad mediante la sustitución de trabajo por capital desvanezca su ventaja comparativa en las industrias intensivas en trabajo, aun cuando algunas no se prestan con facilidad a una automatización radical.

Los países en desarrollo tendrían nuevas oportunidades de comercio en una especialización intraindustrial, con base en la diferenciación de los productos y la importancia de la cercanía a los mercados. Para ello se requiere una mayor apertura comercial de los países desarrollados.

Un análisis de la compatibilidad de las medidas de ayuda con las reglas del GATT, en particular con el acuerdo sobre subsidios y medidas compensatorias de la Ronda de Uruguay, puede contribuir a que las oportunidades de mercado para los distintos socios comerciales no resulten tan afectadas. Las medidas sectoriales son recurribles si perjudican los intereses de otros países,

mientras que las medidas horizontales no se consideran y se pueden aplicar libremente conforme a las reglas del GATT. En cambio se autoriza la ayuda a las actividades de investigación y desarrollo, tanto horizontal como sectorialmente, dentro de ciertos límites fijados con holgura.

En la agricultura los efectos de la liberalización pactada en la Ronda de Uruguay se apreciarán con claridad a mediano o largo plazos. Según el anexo número dos del acuerdo multilateral, las ayudas en materia de inversiones para la reestructuración financiera o material de la actividad agrícola se justifican si existen "desventajas estructurales objetivamente demostradas". También se puede exigir que los agricultores no realicen un determinado cultivo, con lo cual se evitarían producciones que hayan perdido la ventaja en sus costos de producción y en las que existan grandes excedentes.

Con la integración económica se busca aumentar la competitividad internacional mediante una mejor asignación de los recursos a una escala más amplia, instituir estructuras empresariales más eficientes y reducir los costos de producción y comercio. La Unión Europea complementa los métodos tradicionales de liberalizar el intercambio e integrar las economías con programas conjuntos de investigación y desarrollo, aunque todavía no se tienen pruebas suficientes de que la competitividad europea ha mejorado tanto como se esperaba. Tales modelos de integración, sin embargo, limitan la influencia de las presiones externas en ciertos sectores al mantener una alta producción en frontera o mantener normas de origen severas. Estas prácticas frenan el desarrollo de vínculos con proveedores del exterior más competitivos.

### REUBICACIÓN DE ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

Numerosas empresas de países desarrollados han desplazado las actividades que dejaron de ser competitivas a los países en desarrollo, donde pueden gozar de una ventaja comparativa. Para ello se utiliza la inversión extranjera directa (IED) en empresas conjuntas, al igual que diversas modalidades de cooperación como las subcontrataciones o el otorgamiento de licencias. En gran medida la reubicación consiste en el traslado de las fases de producción intensivas en trabajo, para lo cual se aprovechan las zonas industriales francas, las industrias maquiladoras y las facilidades aduaneras en las naciones en desarrollo.

Una parte de dichas actividades se integra en las redes de producción y comercio de las empresas transnacionales. Estas redes permiten utilizar factores materiales y tecnología de muchas fuentes, al tiempo que



contribuyen a reducir costos y aseguran una presencia pertinente en los principales mercados. Entre los principales beneficiarios de esas redes figuran varias economías en desarrollo de la región asiática. Los países en transición de Europa Central parecen los candidatos más sólidos para estrechar vínculos con las estructuras productivas de Europa Occidental.

Casi la mitad de los países miembros de la OCDE cuentan con organismos públicos de financiamiento del desarrollo que sirven como vehículos para canalizar IED hacia las naciones en desarrollo. Algunos gobiernos buscan facilitar el traslado de fases de producción intensivas en trabajo cuando los bienes ensamblados se reexportan al país que suministró los insumos. Por ejemplo, no aplican derechos de aduana a los envíos si los productos incorporan materiales del país exportador.

También los sistemas generalizados de preferencias (SGP) proporcionan un incentivo para reubicar a sectores de producción con una ventaja comparativa. Sin embargo, las restricciones cuantitativas y las normas de origen han mitigado las presiones de ajuste por la competencia de los productos importados en el marco de un SGP.

Algunos gobiernos de naciones en desarrollo exigen que la IED beneficie a la economía receptora (por ejemplo con la creación de empleo, la capacitación de los trabajadores y la transferencia de tecnología), al tiempo que aporta ventajas económicas para el país de origen (como la garantía de empleos y el aumento de las exportaciones). Empero, raras veces se toma en cuenta la creación de oportunidades de exportación para los países en desarrollo; por el contrario, en ocasiones se considera que éstas son incompatibles con los objetivos del país desarrollado en materia de balanza de pagos y empleo.

Japón constituye una excepción, al vincular su apoyo a la IED con objetivos de ajuste estructural. También ha dado una respuesta coherente al problema de las industrias en decadencia, pues aprovechó la reducción de actividades y el trasplante a países en desarrollo para depurar y renovar el tejido industrial interno. En consecuencia, se facilitó la modernización productiva de la economía nipona de acuerdo con los cambios de la competitividad en el comercio internacional.

Los programas de los países desarrollados en apoyo de la inversión han ayudado poco a reducir la notoria concentración de la IED en unas cuantas naciones en desarrollo, ya que por lo general se excluye a países de renta baja y economías muy endeudadas.

Un proceso mundial dinámico de ajuste estructural de la producción y el comercio es indispensable para incorporar a todas las naciones en desarrollo y economías en tran-

sición a una división internacional del trabajo ventajosa para todos los socios comerciales. Es menester un análisis cuidadoso para afinar una política más amplia que movilice tanto a las empresas cuanto a la ayuda al ajuste para reubicar líneas de producción industriales que ya no son competitivas.

El grupo especial de trabajo de la UNCTAD sobre oportunidades de mercado en el nuevo entorno del comercio internacional debe examinar hasta qué punto los compromisos pactados en la Ronda de Uruguay para liberalizar el comercio exterior crearán nuevas oportunidades para los países en desarrollo y las economías en transición.

Las autoridades competentes de las naciones desarrolladas deberían prestar más atención a las contribuciones potenciales de las políticas de ajuste estructural al reordenamiento *positivo* en las actividades que resentirán las mayores presiones competitivas por el aumento de las importaciones provenientes de los países en desarrollo y las economías en transición. Entre ellas destacan la agricultura, la industria textil y la de prendas de vestir, objeto de un proceso paulatino de liberalización.

Respecto a esas y otras actividades importantes, las autoridades referidas podrían: *i)* determinar cuáles son las estrategias empresariales que han permitido ajustar la producción a los cambios en la competitividad y, en consecuencia, contribuyen a generar nuevas oportunidades de mercado para proveedores extranjeros con costos menores; *ii)* examinar en qué medida las políticas de ajuste estructural facilitan dichas estrategias empresariales, y *iii)* reforzar las políticas de ajuste estructural a fin de que proporcionen un apoyo más eficaz en la materia. De igual manera, es necesario valorar la eficacia de los incentivos y las medidas de apoyo a la relocalización de industrias.

En la agricultura y las industria textil y del vestido, cuya liberalización se hará a lo largo de períodos más extensos, las políticas deberían orientarse a estimular cambios antes de que aumente la competencia de las importaciones. En la agricultura, en particular, las políticas de ajuste estructural tendrían que revisarse a fondo.

## CONSIDERACIONES FINALES

No es difícil pronosticar intensas presiones en favor del ajuste estructural en la economía mundial. Los países desarrollados tendrán que adaptarse a la mayor competencia derivada de los compromisos asumidos en la Ronda de Uruguay, la liberalización de actividades productivas aún muy protegidas y la creciente integración regional.

Todo ajuste estructural implica un proceso continuo de inversión, desinversión y re-

localización para adaptarse a los cambios en la ventaja comparativa, así como a las exigencias de innovación tecnológica y desarrollo de las calificaciones laborales. Las empresas aplican cada vez más estrategias de alcance internacional para aprovechar al máximo la capacidad productiva de cada país.

Además de crear condiciones macroeconómicas propicias para el proceso de ajuste, los gobiernos de los países desarrollados han instrumentado políticas para influir en el campo microeconómico, sobre todo mediante apoyos a la inversión, la innovación, la investigación tecnológica y la formación de los trabajadores. También fomentan cambios en los sistemas de producción en favor de industrias intensivas en tecnología y mano de obra calificada, pues en ellas reside su ventaja comparativa, al tiempo que impulsan a las industrias tradicionales a fabricar productos competitivos de más valor agregado.

Tales orientaciones pueden inducir a que los países en desarrollo adquieran mayores espacios de producción y mercado en actividades donde cuentan con una capacidad de oferta competitiva, pero en las naciones desarrolladas todavía se subvenciona a sectores tradicionales poco viables y se les protege contra las importaciones por razones políticas y sociales. Ello cancela oportunidades de mercado para los proveedores competitivos de países con costos de producción menores. La conquista de nuevas oportunidades de mercado para las naciones en desarrollo requiere impulsar la especialización intraindustrial, para lo cual resulta indispensable el libre acceso a los mercados.

En algunos países desarrollados se aplican políticas de formación profesional encaminadas predominantemente a los sectores en expansión, hecho que facilita el abandono gradual de los sectores poco competitivos como fuente de empleo. En cambio el aliento del ajuste estructural en la agricultura todavía no ha fructificado en reconversiones basadas en la ventaja comparativa, por lo que conviene cuidar la compatibilidad del apoyo gubernamental con los acuerdos de la Ronda de Uruguay sobre el sector y las subvenciones y medidas compensatorias.

Los programas de los países desarrollados en apoyo de la IED pueden facilitar el desplazamiento de líneas de producción en crisis a las naciones en desarrollo con ventaja comparativa en ese tipo de actividades. Uno de los principales objetivos de la formación de grandes espacios económicos es, precisamente, elevar la competitividad mediante un proceso de ajuste estructural con el aliento de la integración económica.