



TOGETHER
for a sustainable future

OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50th anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



TOGETHER
for a sustainable future

DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

CONTACT

Please contact publications@unido.org for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at www.unido.org

industria y desarrollo

09287-S
-09294-S

INDUSTRIA Y DESARROLLO;
Núm. 3

*Número especial para la Tercera Conferencia General
de la ONUDI*

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL
Viena

INDUSTRIA Y DESARROLLO

Núm. 3

*Número especial para la Tercera Conferencia
General de la ONUDI*



NACIONES UNIDAS
Nueva York, 1980

Los artículos firmados que se incluyen en esta publicación sólo expresan las opiniones de sus autores, y no reflejan necesariamente el punto de vista de la Secretaría de las Naciones Unidas. El material publicado en *Industria y Desarrollo* puede citarse o reproducirse sin restricciones, siempre que se indique el origen y se remita a la Secretaría un ejemplar de la obra en que aparezca.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

FINALIDAD Y ALCANCE DE *INDUSTRIA Y DESARROLLO*

La revista *Industria y Desarrollo* se publicará por lo menos dos veces al año en español, francés e inglés, como parte del programa de trabajo del Centro Internacional de Estudios Industriales (CIEI) de la ONUDI. La selección de los artículos y reseñas bibliográficas que aparecen en *Industria y Desarrollo* está a cargo de un Panel de Supervisión compuesto de los siguientes funcionarios del CIEI: J. Cody, A. de Faria, A. Feraldis, S. Nanjundan y V. Richardson. El Sr. A. Feraldis es el responsable directo del presente número de la revista.

Con *Industria y Desarrollo* se pretende establecer una vía de comunicación entre los ejecutivos y los teorizadores que se ocupan de los aspectos económicos y afines del proceso de industrialización. La revista abordará principalmente temas relacionados con la investigación analítica aplicada en esferas puestas de relieve por la Declaración y Plan de Acción de Lima en materia de desarrollo industrial y cooperación (véase ONUDI, PI/38), por ejemplo: cooperación y consultas industriales internacionales; planificación nacional, sectorial y de proyectos y formulación de políticas; aspectos económicos de la selección, transferencia y desarrollo de tecnologías; función de las empresas transnacionales; industrialización rural y en pequeña escala; y distribución del ingreso y oportunidades de empleo.

El Panel de Supervisión recibirá con agrado las opiniones y observaciones de los lectores.

ID/SER.M/3

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.79.II.B.2

Precio: \$5,00 EE.UU.

(o su equivalente en otras monedas)

Prefacio

Este número especial de *Industria y Desarrollo* tiene por objeto señalar a la atención de nuestros lectores algunas de las cuestiones clave para la industrialización del tercer mundo. Estas cuestiones serán objeto de debate en la Tercera Conferencia General de la ONUDI, que tendrá lugar en Nueva Delhi del 21 enero al 8 febrero de 1980.

Desde 1975, año de la celebración en Lima de la Segunda Conferencia General, nuestras actividades se han centrado en cuatro áreas principales que en la Conferencia se identificaron como adecuadas para ayudar a todas las partes interesadas: medidas de alcance nacional; cooperación entre países desarrollados y países en desarrollo; cooperación entre países en desarrollo, y aumento de la asistencia técnica a los países en desarrollo.

¿Cuál es la situación a los cuatro años de la Conferencia de Lima? Aunque no se puede afirmar nada de manera precisa y total, las actividades de vigilancia que realiza la ONUDI para la preparación de la documentación básica con destino a la Tercera Conferencia General parecerían indicar que es muy poco lo que se ha logrado. La publicación de este número especial de *Industria y Desarrollo* me da ocasión para hacer unas cuantas observaciones sobre los acontecimientos que han tenido lugar desde 1975 y sobre los problemas que se le plantean al tercer mundo en su camino hacia una industrialización rápida.

Los resultados conseguidos por los países en desarrollo, cuyo crecimiento industrial promedio ha sido del 6% anual aproximadamente desde 1973, sólo encajarían en el objetivo del 25% establecido en Lima si los países industrializados crecieran por término medio a menos del 1% al año. Naturalmente, esta perspectiva es inaceptable tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo si se ha de abordar adecuadamente el problema de la pobreza generalizada. Por desgracia, habida cuenta de la dimensión energética en la industria, parece que es muy poco más lo que se puede sugerir. Efectivamente, lo máximo que podemos proponer a fines de debate es un escenario en el que el crecimiento industrial de los países desarrollados y de los países en desarrollo sería del 1,8% y del 7,2%, respectivamente. Ahora bien, debe observarse y tener presente que un escenario de esa naturaleza exigiría un crecimiento mundial del consumo de petróleo del orden del 2,6%, lo cual entrañaría el agotamiento hacia el año 2000 de las reservas de petróleo conocidas y previstas. En consecuencia, es indispensable una administración prudente e inteligente de las reservas de petróleo.

Otros factores de importancia no menor obstaculizan los esfuerzos de industrialización de los países en desarrollo. Uno de ellos es la tecnología, pues es evidente que no se puede alcanzar la industrialización sin una tecnología industrial moderna, y que la industrialización es importante para satisfacer las crecientes necesidades básicas mundiales. Sabemos que los países industrializados necesitaron muchos decenios para llevar el proceso de mecanización a un nivel de complejidad impresionante. Ahora bien, los países en desarrollo deben adquirir con la máxima urgencia los conocimientos necesarios, pero esto no se puede lograr de la noche a la mañana mediante la firma de un contrato para la transferencia de tecnología.

Así pues, se plantea la cuestión de cómo transferir los conocimientos y la tecnología necesarios. Los costos, las condiciones de transferencia, la adecuación, el rendimiento, las fechas límites para asegurar la adecuada absorción de la tecnología de que se trate, etc., son aspectos importantes, todos los cuales tienen consecuencias de gran trascendencia. A este respecto, es mucho lo que se ha dicho y escrito sobre las empresas transnacionales y los abusos que cometen. Como son casi los únicos proveedores de tecnología, es muy grande la tentación que sienten de imponer sus normas, sin tener en cuenta sus consecuencias perturbadoras para el medio socioeconómico y cultural de los países en desarrollo. Esas normas abarcan las condiciones y modalidades de la transferencia de tecnología, la política de precios, etc., y reflejan una renuencia a prestar ayuda en la comercialización de nuevos productos destinados a la exportación. Dentro del sistema de las Naciones Unidas, la ONUDI trata de inducir a las empresas transnacionales a que adopten actitudes nuevas y más razonables, en particular mediante el sistema de consultas continuadas, que se describe someramente en este número especial. A nuestro juicio, los gobiernos de los países desarrollados también podrían influir en ese mismo sentido, ya que disponen de facultades para reglamentar actividades en nombre del interés público. Si se emprenden esas actividades, estamos convencidos de que contribuirán en gran medida a restablecer la confianza entre los países desarrollados y los países en desarrollo.

Otra dificultad en el camino de la industrialización es el complejo problema de los recursos financieros. Debemos dar respuesta a una sencilla pregunta: ¿Cómo pueden progresar satisfactoriamente los países en desarrollo, cuando la transferencia financiera sigue orientándose de Sur a Norte? ¿Cómo pueden comprar a los países desarrollados lo que necesitan, en particular planta industrial y equipo, cuando la balanza comercial de manufacturas se mantiene en una proporción de 1:5 en contra suya? Si se impide el acceso de sus escasos artículos manufacturados a los países industrializados, ¿significa esto que han de seguir pagando sus importaciones con las materias primas de que dispongan, perpetuando así las relaciones establecidas durante la era colonial? Parecería menos ridículo sustituir todos los sistemas de financiación industrial por una relación de precios más justa para los bienes objeto de transacción entre países desarrollados y países en desarrollo. Una vez conseguido esto, la asistencia a los países en desarrollo —y me refiero a la asistencia auténtica— podría convertirse en un esfuerzo de solidaridad mundial en la que participasen tanto países del Norte como del Sur, en favor de países que evidentemente tienen poco que ofrecer, ni siquiera para subvenir a sus necesidades más esenciales.

Por lo que se refiere a las oportunidades de inversión en los países en desarrollo, el sistema de consultas de la ONUDI se esfuerza por alcanzar un consenso acerca de lo que se debe hacer a nivel internacional en diversos sectores industriales. Los fertilizantes, la siderurgia, las agro-industrias, los productos petroquímicos, los productos farmacéuticos y los bienes de capital son algunos de los sectores que se estudian. La cooperación internacional exige también mejores condiciones para la financiación industrial, para la capacitación de mano de obra industrial y para la celebración de acuerdos de colaboración industrial en general. Se han identificado, como apropiadas para empresas comunes, inversiones por valor de muchos miles de millones de dólares en infraestructura industrial, plantas industriales y servicios, a condición de que se adopten nuevas reglas de juego. Como ejemplos de las importantes cuestiones que ello conlleva, cabe mencionar la adopción de nuevas condiciones y modalidades para los contratos, garantías mutuas para los

inversionistas extranjeros y los países huéspedes, y mejores mecanismos para la solución de controversias.

Por desgracia, no se vislumbran realmente soluciones fáciles, ni se encontrarán a menos que exista una comprensión mejor y más profunda de los problemas con que se enfrentan las naciones. El establecimiento de un nuevo orden económico internacional depende precisamente de esa comprensión, así como de la coparticipación internacional más justa que entrañaría. Todas las actividades de la ONUDI están orientadas hacia ese objetivo, hacia esa esperanza.

Aprovecho esta oportunidad para dar las gracias al profesor Hans Singer por haber desempeñado la función clave en la preparación de este número especial al ponerse en contacto con los posibles autores, examinar los artículos aportados y escribir la introducción. Mi agradecimiento también a los demás colaboradores de este número, que accedieron a expresar sus opiniones sobre algunos de los temas que se examinarán en la Tercera Conferencia General de la ONUDI.

Abd-El Rahman Khane
Director Ejecutivo
Organización de las Naciones Unidas
para el Desarrollo Industrial

Viena, marzo 1979

NOTAS EXPLICATIVAS

La palabra "dólares" o su símbolo (\$) denotan dólares de los Estados Unidos de América, a menos que se indique otra cosa.

La utilización de un guión entre fechas (p. eje. 1960-1964) indica la totalidad del período de que se trata, incluidos el primero y el último de los años.

En la presente publicación se han utilizado las siguientes abreviaturas:

CAEM	Consejo de Asistencia Económica Mutua
CIU	Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas
CUCI	Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional
ET	Empresas transnacionales
SGP	Sistema generalizado de preferencias

Introducción a este número especial

H. W. Singer*

La Declaración y Plan de Acción de Lima en materia de desarrollo industrial y cooperación (ID/CONF.3/31, cap. IV)¹ y el objetivo de Lima en que se centran forman parte de los debates, de mayor amplitud, sobre un nuevo orden económico internacional. Uno de los principales objetivos de esos debates es el de reducir las desigualdades —tan flagrantes como para que mucha gente las considere inicuas— en la actual distribución de ingresos, riqueza y poder entre los diferentes países del mundo. La desigual distribución del poder industrial es una parte importante de esas desigualdades o injusticias. Cuando se celebró la Segunda Conferencia General de la ONUDI en Lima, en 1975, el 93% de la potencia industrial mundial, medida por el volumen de producción industrial, se concentraba en países industriales que totalizaban menos de una tercera parte de la población mundial, dejando tan solo el 7% para el tercer mundo. En Lima se convino en que el mínimo indispensable para reducir a proporciones más tolerables las desigualdades sería conseguir que esa proporción de 93:7 pasara a ser de 75:25 en el año 2000.

Se pueden discutir los detalles concretos de ese objetivo específico. Es posible que los datos sobre producción industrial omitan un volumen considerable de producción en pequeña escala y de elaboración rural en los países en desarrollo, de manera que la participación real, en el momento de la Conferencia de Lima, puede muy bien haber sido del 6%, o incluso del 10%, y no del 7%. Cabe considerar que el objetivo no se debería haber formulado como tasas reales de crecimiento de la producción industrial de los países en desarrollo, sino —o además— como un objetivo en términos de participación en la producción mundial. De hecho, así se hizo en algunas etapas preparatorias: por ejemplo, en la Reunión Preparatoria Asiática, en la que se propuso la meta de aumentar la participación de la región de Asia en la producción mundial, al mismo tiempo que se suponía que la tasa real de crecimiento de la producción industrial sería del 10% anual, por lo menos. En su formulación actual, el objetivo de Lima, por aparecer como participación en la producción, nada dice directamente sobre la tasa de crecimiento de la producción industrial de los países en desarrollo. Supone, en cambio, la fijación de una tasa diferencial de crecimiento entre los países industriales y los países en desarrollo; diferencial que, habida cuenta del 7% tomado como base y del 25% fijado como objetivo, representa de hecho un crecimiento anual del 5,2% más en el tercer mundo que en los países industriales. Es una tasa diferencial muy considerable, y a nadie debe ocultársele que solo podrá alcanzarse en el contexto de un cambio general de las relaciones estructurales en la economía mundial. Así pues, podemos decir que, si bien el objetivo de Lima es una parte importante del propuesto nuevo orden económico internacional, el logro de otras muchas partes del nuevo orden económico internacional es un requisito indispensable para alcanzar la meta de Lima.

*Instituto de Estudios del Desarrollo, Universidad de Sussex, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

¹ Transmitido a la Asamblea General mediante nota del Secretario General (A/10112). Publicado también como folleto de información pública de la ONUDI, con la signatura PI/38.

Existe, no obstante, otro factor que facilitará un tanto alcanzar la meta, y que se señala vigorosamente en el artículo de Jan Tinbergen. En los países industriales, a medida que siga aumentando —o tal vez, debiéramos decir, si sigue aumentando— el PNB *per capita*, disminuirá, de conformidad con la "ley Fourastié", la participación de la producción industrial en el PNB, mientras que en los países en desarrollo en cambio, a medida que aumente el PNB *per capita*, aumentará la participación de la producción industrial en el PNB. Pueden existir algunas dudas sobre el grado en que el PNB se desplazará de la industria a los servicios en los países industriales a medida que estos se enriquecen, ya que de hecho estamos entrando en terreno no explorado; pero podemos tener confianza en la otra parte de la ley Fourastié, a saber, en la creciente participación de la producción industrial en el PNB de los países en desarrollo a medida que éstos van superando su pobreza. De ahí que la diferencial de crecimiento entre países en desarrollo e industriales, necesaria para la realización del objetivo de Lima, sea menor para el crecimiento del PNB que para el crecimiento industrial. Para el crecimiento industrial, como ya se ha señalado, la diferencial necesaria es del 5,2%. Pero, en el caso del crecimiento del PNB, sería más bien del orden del 3%. Combinar esa diferencial del 3% con el mantenimiento de un crecimiento, cuando menos moderado, en los países industriales tampoco será fácil, pero sin duda no rebasa los límites de lo posible. Los planes originales del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo se basaban en una diferencial del 1% al 2%. De hecho, los países de medianos ingresos entre los países en desarrollo (los que tuvieron en 1976 un ingreso *per capita* superior a 250 dólares) registraron un crecimiento diferencial del PNB del 1% por encima del crecimiento de los países industrializados durante el período 1960-1970, que se amplió a un 2,8% en el período 1970-1976². A condición de que esta diferencial (evidentemente achacable en buena medida al relativo estancamiento de los países industriales) pueda mantenerse y se pueda extender desde los países de medianos ingresos incluidos en las estadísticas del Banco Mundial para englobar también a los países de bajos ingresos, se podría vislumbrar el logro del objetivo de Lima con ayuda del efecto Fourastié.

La formulación del objetivo de Lima como participación en la producción mundial, y por ende, implícitamente, como tasa de crecimiento diferencial de la producción industrial en el tercer mundo en comparación con los países industriales, plantea la evidente objeción de que puede realizarse a niveles muy diferentes de producción mundial y de crecimiento industrial. Evidentemente, los autores de la Declaración y Plan de Acción de Lima —que se refieren al crecimiento y al cambio estructural de la economía mundial— tuvieron la intención de que la reparación de las injusticias en la distribución del ingreso internacional entre países se realizase paralelamente al restablecimiento del orden internacional mundial, de manera que se pudiera volver, en un marco estructural diferente, al tipo de progreso que los países industriales estaban realizando en los decenios de 1950 y 1960. Considerado en este contexto, el objetivo de Lima presupone tasas de crecimiento de la producción industrial del tercer mundo del 8% al 9% anual, por lo menos. Esos posibles escenarios es lo que estudia el presente autor en el segundo artículo de este número.

Es posible también que la naturaleza cuantitativa del objetivo oculte la importancia fundamental de una correcta pauta de industrialización, a diferencia de su mero volumen. Junto a la superación de las injusticias en la distribución de

² Datos basados en *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1978* (Washington, D.C., Banco Mundial, agosto 1978), págs. 78 y 79.

ingresos, poder y riqueza entre los diferentes países y el restablecimiento de un nuevo sistema económico internacional viable, que proporcione un crecimiento satisfactorio y pleno empleo, se destaca el tercer objetivo principal del nuevo orden económico internacional, a saber, la reducción de la pobreza. Un grupo de eminentes economistas, que recientemente se reunieron en la ONUDI, declararon que un objetivo como ese del 25% establecido en Lima no tiene sentido si carece de contenido cualitativo y pasa por alto el bienestar humano, la equidad o los cambios organizacionales y sociales necesarios para alcanzar el progreso económico. Una vez más, la Declaración y el Plan de Acción de Lima contribuye mucho a rectificar cualquier énfasis excesivo en lo cuantitativo en detrimento de lo cualitativo, al hacer hincapié en el empleo, en la vinculación con la agricultura y en la justicia social.

El autor analiza algunas de las consecuencias del objetivo de Lima para el empleo y su relación con la agricultura local. En el tercer artículo, C. Vaitos realiza también más directamente este elemento cualitativo, aunque de otra manera. Vaitos nos recuerda concretamente las importantes diferencias entre una pauta de industrialización total o predominantemente basada en las actividades de empresas transnacionales en los países en desarrollo y otras basadas en tecnología y espíritu de empresa autóctonos. Debe partirse del supuesto de que el segundo tipo de industrialización se aproxima más en términos cualitativos a las intenciones expresadas en el consenso de Lima, aunque las capacidades de las empresas transnacionales pueden servir como escalón hacia la meta real del objetivo de Lima. Otra manera de presentar el mismo argumento sería el de no interpretar el objetivo verdadero del contexto total de la Declaración y Plan de Acción de Lima como un concepto meramente geográfico; es decir, que el 25% de la producción industrial mundial se sitúe geográficamente dentro de los límites de los países en desarrollo. Más bien, su significado debe ser que el 25% de la producción mundial, además de estar situado geográficamente en los países en desarrollo, habrá de ser parte integrante de sus economías nacionales y servir como cimiento para un crecimiento económico industrial y general continuado y sostenido.

El artículo de J. M. Bhagwati, que constituye la cuarta colaboración, nos recuerda el contexto internacional en el que deberá llevarse a la práctica el objetivo de Lima. Señala a nuestra atención el hecho indiscutible de que el proteccionismo ha aumentado desde que se formuló por vez primera el objetivo de Lima, así como la amenaza, igualmente indiscutible, que ello representa para su posible realización. El ímpetu de la liberalización comercial — por ejemplo, el generado por las series de negociaciones Kennedy y de Tokio y por el establecimiento de sistemas preferenciales — ha sufrido fallos a causa de las dificultades económicas que han experimentado los países industriales en los últimos años. Al mismo tiempo, todo nuevo progreso en la liberalización en general tendrá un efecto de doble filo en los países en desarrollo, reduciendo el valor de sus preferencias, a menos que se apruebe la idea de arancelas negativos, es decir, de subsidios a los insumos, que entraña indirectamente la propuesta de Singer que examina Bhagwati. El artículo de éste, probablemente con realismo, acepta la creciente fuerza del proteccionismo como un hecho inevitable, por lo menos mientras los países industriales sufran desempleo y estanflación. Más aún, el nuevo proteccionismo adopta con frecuencia formas que hacen muy difícil su control eficaz o su reglamentación multilateral, incluso si se manifiestan como restricciones voluntarias o como acuerdos multilaterales. En vista de todo ello, ¿qué se puede hacer para armonizar el nuevo proteccionismo con la reivindicación, igualmente inevitable, por los países en desarrollo del derecho a

desarrollarse e industrializarse? La solución de Bhagwati consiste en que los gobiernos de países industriales compensen a los gobiernos de países en desarrollo cuyas importaciones son objeto de restricciones. Es de suponer que esto proporcionaría a los gobiernos de los países en desarrollo la opción de utilizar esos recursos compensatorios para financiar el desarrollo industrial sobre una base diferente, ya fuera haciendo más hincapié en el mercado interno o en exportaciones a otros países en desarrollo en un marco de mayor autosuficiencia colectiva dentro del tercer mundo, ya promocionando las exportaciones a otros países industriales que no impusieran restricciones. Se trata, naturalmente, tan solo de opciones: el gobierno podría asimismo decidir la utilización de los pagos compensatorios para importar alimentos o para desarrollar la agricultura, para mejorar la sanidad y la educación, etc. Es de suponer que la primera utilización de los pagos mencionada (la directamente industrial) contribuiría a lograr el objetivo de Lima frente al proteccionismo de los países industriales; la segunda opción no ayudaría directamente a conseguir el objetivo de Lima, aunque podría hacerlo indirectamente, y en cualquier caso podría ser defendible por otras razones.

La propuesta se formula como solución de segunda categoría, en el supuesto de que tengamos que aceptar como inevitable el proteccionismo de los países industriales. Partiendo de ese supuesto, es evidente que el proteccionismo con compensación es preferible al proteccionismo sin ella. Esto deja al margen la cuestión, más amplia, de si el logro del objetivo de Lima sobre la base de las exportaciones a países industriales es preferible a la industrialización basada en mercados internos o en un comercio mayor entre los países en desarrollo. En cualquier caso, esas tres posibilidades están funcionalmente relacionadas entre sí y no deben considerarse como alternativas. El logro del objetivo de Lima exigiría probablemente progresar de manera simultánea en los tres frentes. La tasa general de expansión de las exportaciones de manufacturas de países en desarrollo a países desarrollados en el período 1960-1975 ha sido de cuantía suficiente (12,3% al año) para imprimir un poderoso ímpetu al progreso hacia el objetivo de Lima, a condición de que las otras dos tendencias hubieran sido igualmente poderosas. La diferencial en el crecimiento de las exportaciones -del 3,5% a favor de los países en desarrollo (12,3% frente a 8,8%)- tampoco es mucho menor que la diferencial de 5,2% necesaria para lograr el objetivo de Lima.

La colaboración siguiente, original de Béla Kádár, tiene particular importancia por cuanto es una opinión procedente de uno de los países que pertenecen al Consejo de Asistencia Económica Mutua (CAEM), y analiza en cierto grado sus relaciones con los países en desarrollo, tema que con frecuencia se deja al margen en las actuales deliberaciones. El artículo de Béla Kádár es notable por ofrecer una cierta dosis de optimismo, al estimar que se establecerá una mejor división internacional del trabajo, con inclusión de la división del trabajo entre el CAEM y los países en desarrollo. Es interesante observar que el autor considera "vital" esa división del trabajo para los países más pequeños del CAEM, como Hungría. También expresa el deseo de que esa nueva división del trabajo se lleve a efecto en un marco de cooperación internacional y bilateral, y que vaya acompañada de políticas de reconversión o "estructurales". En todos estos aspectos existe un paralelismo bastante completo entre la posición de las economías de mercado y la de las economías de planificación centralizada. Tal vez el aspecto más notable de su artículo sea el argumento, que el presente autor considera bastante convincente, de que en los países en desarrollo la orientación hacia la exportación o la liberalización económica no significan forzosamente que se reduzca

el papel del Estado. Béla Kádár afirma exactamente lo contrario. Los economistas occidentales han tendido, demasiado irreflexivamente, a poner en un mismo plano la industrialización basada en la sustitución de importaciones y el control, la planificación, etc., al tiempo que asociaban la industrialización orientada hacia la exportación con libertad de mercado, *laissez-faire*, etc. El artículo de Kádár debería hacernos recapacitar sobre esa irreflexiva asociación de ideas, y tanto por esas razones como por otras merece ser estudiado cuidadosamente.

La sexta colaboración, aportada por la secretaría de la ONUDI y basada en su estudio sobre el redespiegue, trata de los problemas de la política de reconversión de los países industriales. Si esas políticas de reconversión, que también puede demostrarse que actúan en favor de los propios países industriales, no puede existir una auténtica cooperación industrial internacional, y resultaría mucho más difícil el logro del objetivo de Lima en un contexto de expansión económica mundial. Así pues, ese artículo aborda un tema de la máxima importancia. Es evidente su relación con el artículo de Bhagwati. Actualmente, las políticas de reconversión imponen gastos adicionales a los ministerios de finanzas de los países industriales, en un momento en que lo último que desean hacer es contribuir a las presiones inflacionarias incrementando los déficit presupuestarios, o agravar el estancamiento aumentando los impuestos, en tanto que la protección no les cuesta nada en términos financieros directos e incluso puede proporcionar ingresos suplementarios. Es esta una situación desafortunada, que conlleva una divergencia entre los costos financieros y los beneficios aparentes de la reconversión y el proteccionismo, por una parte, y los costos sociales y económicos reales de esas dos opciones, por otra. La propuesta de Bhagwati eliminaría la divergencia al hacer oneroso el proteccionismo incluso en términos de la cuenta presupuestaria. Queda todavía el problema de asegurarse de que la reconversión es de naturaleza verdaderamente positiva y encaminada hacia una nueva división internacional del trabajo basada en ventajas comparativas auténticas, en tanto que la reconversión de naturaleza negativa o puramente defensiva no podría ser otra cosa que proteccionismo con otro disfraz. La disposición a modelar las políticas de reconversión imprimiéndoles un sentido positivo y progresista dependerá a su vez de volver a crear también en los países industriales una atmósfera de confianza y progreso, lo cual es un ejemplo más de la estrecha interconexión entre el restablecimiento de un orden internacional viable y la reducción de injusticias y desigualdades entre países.

En el actual sistema internacional hay elementos —entre ellos, la subcontratación internacional y las disposiciones para montaje en el extranjero— que podrían convertirse, con perspicacia y esfuerzo, en auténticos enfoques de un redespiegue positivo. Lo mismo podría suceder con la planificación mundial y las políticas de redespiegue de las empresas transnacionales, una vez que se distribuyeran más equitativamente los beneficios. No es un hecho accidental que las empresas transnacionales hayan “cumplido” efectivamente el objetivo de Lima, en el sentido de que aproximadamente un 25% de su producción total está situada en países en desarrollo.

El redespiegue es tan solo una parte del sexto artículo. Aparte de recordarnos una serie de esferas, como la financiación industrial y la tecnología, que son esenciales para conseguir el objetivo de Lima, pero que no se tratan específicamente en este número de la revista, el artículo describe el sistema de consultas de la ONUDI. Este sistema se estableció en 1977, de conformidad con la Declaración y Plan de Acción de Lima. Nos encontramos con un hito —a nivel de industria y de sector— en

el camino hacia una distribución mundial más racional de la industria, que la mayoría de los expertos consideran requisito indispensable y contrapartida natural del objetivo de Lima. A este respecto, es especialmente oportuno recordar las palabras que en otra ocasión formuló Jan Tinbergen:

“La Declaración y Plan, que la Asamblea General de las Naciones Unidas hizo suyos en su séptimo período extraordinario de sesiones, piden que se amplíe la participación de los países del tercer mundo en la producción industrial mundial, desde el actual 7% a un 25% en el año 2000. Para alcanzar este objetivo, y otros conexos, se necesita una nueva estructura de normas e instituciones que regulen y fomenten la industrialización, el comercio y el desarrollo. Es necesario para eliminar pautas y prácticas que se han desarrollado fundamentalmente sobre la base de intereses bilaterales y de grupo, muchos de los cuales son incompatibles con el logro de un orden económico y social internacional equitativo... Esto puede conducir efectivamente al establecimiento, mediante acuerdos, de una *estrategia internacional de industrialización* que abarque un conjunto de programas mundiales orientados especialmente, y siempre que sea posible, al nivel regional. Ese tipo de programas ayudaría a las naciones a formular políticas de industrialización consecuentes y podría servir de base para negociaciones con otras partes, en especial con empresas transnacionales”.³

Como señala el artículo de la ONUDI, las consultas se extienden no sólo “verticalmente”, a fin de abarcar cada vez más sectores industriales, sino también “horizontalmente” para incluir cuestiones de capacitación de personal y de financiación industrial. Habida cuenta de que una industrialización sana depende de un sector rural y agrícola productivo y eficiente, la inclusión específica de industrias basadas en la agricultura, además de los fertilizantes, el cuero, los aceites vegetales, los productos petroquímicos, la siderurgia y la maquinaria industrial, asume significación especial como el comienzo de un proceso de planificación mundial para la ubicación de industrias y para una nueva división internacional del trabajo.

Una segunda colaboración de la secretaría de la ONUDI completa este número especial de la revista, al ofrecernos detalles de una serie de estudios emprendidos por la ONUDI, en asociación con institutos de investigación de algunos de los países más industrializados, sobre cuestiones relativas a políticas de reconversión en esos países. En este artículo, como en la mayoría de los que tratan del tema, se toman muy en serio los peligros de una reacción proteccionista en los países industriales. La investigación está encaminada a sugerir a los países industrializados que hay otras y mejores alternativas al proteccionismo, y que en cualquier caso el proteccionismo dirigido específicamente contra los países en desarrollo es un error, además de ser nocivo e inmoral. A este respecto, el artículo contará con el apoyo de una amplia mayoría de las personas que hayan analizado estos problemas, o recapacitado sobre ellos, en los países industriales. Es de esperar que muchos lectores deseen analizar los resultados de estos estudios de la ONUDI.

³J. Tinbergen (coordinador), *Reshaping the International Order: A Report to the Club of Rome*, Antony J. Dolman, ed. (Nueva York, Dutton, 1976).

El objetivo del veinticinco por ciento para el tercer mundo

Jan Tinbergen

El objetivo de Lima

La Segunda Conferencia General de la ONUDI, celebrada en Lima en 1975, fijó como meta para el año 2000 aumentar la participación de los países en desarrollo en la producción industrial total hasta llegar a un 25% del valor añadido industrial mundial. Como el nivel alcanzado en 1970 había sido tan solo del 7%, muchos observadores consideraron el objetivo ambicioso, e incluso utópico. Esta opinión se basaba en los cálculos de la tasa anual de crecimiento de la producción industrial en los países en desarrollo y en los desarrollados entre el presente y el año 2000. De las cifras aportadas puede calcularse que la tasa anual de crecimiento de la industria en los países en desarrollo tendrá que ser superior en un 5,2% a la de los países industrializados. A primera vista, parece un objetivo difícil de conseguir. Además, el esfuerzo total de industrialización, considerado desde este ángulo, no es independiente de los objetivos que los países industrializados se han fijado a este respecto, ya que es la tasa diferencial de crecimiento la que debe alcanzar el 5,2%. No obstante, algunos de los que dudan de la posibilidad de alcanzar en el año 2000 esa participación del 25% no tienen en cuenta un fenómeno observado por Jean Fourastié.

El efecto Fourastié

Desde el punto de vista del tema de este ensayo, la interesante aportación de Jean Fourastié (Fourastié [1], [2], [3]) ha consistido en seguir a Allen Fisher (citado en [3], pág. 85) en la distinción entre los sectores primario, secundario y terciario de la economía y preguntarse cuál será la contribución de cada uno al producto nacional hacia fines del siglo XX. El autor ha llegado a la conclusión de que el sector secundario - principalmente, la industria de manufacturas - evolucionará de la misma manera que el sector primario - y agrícola -, y perderá importancia hasta representar tan solo una parte muy pequeña del producto nacional, observando (Fourastié [3], pág. 89) que hacia 1800 el sector primario producía tres cuartas partes del producto nacional, proporción que había disminuído hasta un mero 7% en 1970.

El presente artículo investigará la medida en que se va reduciendo la contribución de la industria de manufacturas (el componente más importante del sector secundario). Este fenómeno, cuya existencia parecería haberse confirmado, tal vez haga más probable que el tercer mundo alcance el objetivo fijado en Lima.

Porcentaje del PNB procedente de la industria

En el presente artículo, se entiende por industria la de manufacturas, es decir, la gran división 3 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU). Esto significa la exclusión de las grandes divisiones 2, 4 y 5, a saber, explotación de minas,

producción de energía y construcción, Significa, asimismo, que solamente se tendrá en cuenta el componente más importante del sector secundario, pero es justamente ese componente el que se trató en la Segunda Conferencia General de la ONUDI.

Cifras históricas de la contribución de la industria al PNB

Se dispone de las cifras históricas relativas a la contribución de la industria de manufacturas al PNB en algunos países industrializados. Parte de las cifras figuran en el cuadro 1, expresándose los cálculos del PNB *per capita* en dólares de los Estados Unidos a precios de 1970.

Cuadro 1. PNB *per capita* y porcentaje del PNB derivado de la industria de manufacturas

País	Año	PNB	
		Per capita (dólares de 1970)	Procedente de la industria de manufacturas (porcentaje)
Estados Unidos	1874	985	14
	1924	1 960	22
	1960	3 470	24
	1962	3 700	28
	1970	4 760	25
Italia	1863	176	16
	1898	320	15
	1963	825	36
	1960	1 120	27
	1970	1 760	32
Reino Unido	1907	865	27
	1924	1 100	31
	1965	1 630	36
	1960	1 800	32
	1970	2 270	33
Suecia	1863	251	8
	1903	675	24
	1951	2 000	41
	1960	2 780	24
	1970	4 040	29

Fuentes: Porcentajes industriales correspondientes a 1960 y 1970 calculados por el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) ([4]); cifras correspondientes a otros años, extraídas de S. Kuznets, *Modern Economic Growth* (New Haven, Yale University Press, 1966), págs. 88 y 131; cifras del PNB *per capita* calculadas por el autor sobre la base de las fuentes mencionadas en *World Bank Atlas*, 1973. Las cifras de la industria de manufacturas en 1960 y 1970, calculadas por el UNRISD, no son compatibles con las otras cifras, probablemente debido a la utilización de valores de los compradores; no se especifican los valores utilizados por Kuznets, pero con toda probabilidad representan precios más elevados.

Contribución relativa de la industria en 1970

Las cifras correspondientes a la contribución de la industria de manufacturas al PNB de 84 países figuran en UNRISD [4]. El cuadro 2, que servirá de base para nuestros cálculos subsiguientes, se ha elaborado partiendo de ese "perfil mundial" del UNRISD.

Cuadro 2. Porcentaje del PNB derivado de la industria de manufacturas como función del PNB per capita

Escala del PNB (dólares de 1970)	Número de Países	Porcentaje del PNB aportado por la industria	
		Desviación mediana y típica de la media	Nivel alcanzado por el país con la población mayor
100	9	9 (1,0)	9 (Indonesia)
100-200	14	10 (0,9)	14 (India)
200-300	19	17 (1,3)	16 (Tailandia)
300-500	15	16 (1,6)	16 (Turquía)
500-1 000	8	23 (2,1)	23 (México)
1 000-2 000	7	27 (4,2)	36 (Japón)
2 000-3 000	7	32 (2,0)	42 (Alemania, República Federal de)
3 000-4 000	3	28 (3,2)	35 (Francia)
4 000-5 000	2	27 (2,0)	25 (Estados Unidos)

Las cifras que figuran en el cuadro 3 apoyan claramente la tesis de Jean Fourastié: la participación máxima de la industria en el PNB se encuentra en la

Cuadro 3. Comparación de datos sobre la contribución de la industria de manufacturas al PNB

Ingreso nacional per capita (dólares de 1970)	Mediana del perfil ^a	Cifras históricas de algunos países industrializados ^b		
		País	Año	Porcentaje de la industria
100-200	10	Italia	1863	16
200-300	17	Suecia	1863	8
300-500	16	Italia	1898	15
500-1 000	23	Italia	1953	36
		Suecia	1903	24
		Reino Unido	1907	27
		Estados Unidos	1874	14
1 000-2 000	27	Italia	1960	27
		Reino Unido	1924	31
			1955	39
			1960	32
		Estados Unidos	1924	22
2 000-3 000	32	Suecia	1951	41
			1960	27
3 000-4 000	28	Estados Unidos	1960	24

^aBasada en el cuadro 2 supra.

^bBasadas en el cuadro 1 supra.

escala de 2.000 a 3.000 dólares, no sólo por lo que respecta a los valores medianos, sino también atendiendo a los países con la población mayor. La dispersión de los datos es bastante grande. El UNRISD no da cifras sobre los países de economía de planificación centralizada por falta de información comparable.

Para evaluar la fiabilidad de los cálculos subsiguientes, deben compararse las cifras del perfil mundial que figuran en el cuadro 2 con las cifras históricas de algunos países industriales que se ofrecen en el cuadro 1. Esto es lo que se hace en el cuadro 3, omitiendo las cifras correspondientes a 1970.

Aunque la dispersión es grande, no se puede detectar ninguna diferencia sistemática importante. Las cifras históricas son un poco más elevadas (un 1,3% por término medio).

Cifras recientes (1960-1970) de once países industrializados

En el cuadro 4 se ofrece otra comprobación de la tesis de Jean Fourastié.

Las cifras que figuran en el cuadro 4, o bien fluctúan o bien, en el caso de ciertos países, muestran una clara tendencia a disminuir. Una vez más, se justifica la tesis de Fourastié.

Cuadro 4. Proporción del PNB correspondiente a la industria de manufacturas en once países industrializados durante el período 1960-1974
(porcentaje)

Año	Alemania, República Federal de	Austria	Bélgica	Canadá	Dinamarca	Estados Unidos	Francia	Italia	Países Bajos	Reino Unido	Suecia
1960	42	26	30	23	29	28	40	34	34	32	27
1961	42	25	30	23	29	27	40	34	33	31	27
1962	42	24	30	23	30	28	39	34	33	30	27
1963	41	24	31	23	29	28	39	34	33	30	26
1964	41	24	31	23	29	28	39	33	32	30	26
1965	42	24	30	23	29	29	39	33	32	30	26
1966	41	23	31	22	28	29	39	33	32	29	26
1967	41	24	30	22	27	28	38	34	31	28	25
1968	42	23	31	22	27	28	38	34	—	28	25
1969	43	23	32	21	27	28	38	34	29	28	25
1970	43	23	23	20	27	26	36	—	29	28	27
1971	41	22	30	20	26	25	36	33	28	27	25
1972	40	21	30	20	26	25	36	33	28	27	25
1973	41	21	31	20	27	25	36	33	28	26	27
1974	40	—	—	20	27	—	36	34	29	26	29
1975	—	—	—	—	—	—	—	—	28	—	—

Fuente: Yearbook of National Accounts Statistics 1975, vol. III, cuadro 3.

Cuadro 5. Participación estimada de las regiones en desarrollo en la producción industrial mundial en el año 2000
 (Basado en una tasa de crecimiento del ingreso per capita del 5% anual)

Región o grupo	Población (millones)		Ingreso per capita (dólares de 1970)		Participación de la producción industrial en el ingreso total (porcentaje)				Ingreso procedente de la industria en el año 2000				(porcentaje del total mundial)	
	1970	2000	1970	2000	A(i)	A(ii)	B	A(i)	A(ii)	B	A(i)	A(ii)		B
Africa	348	579	200	864	23	23	23	118	115	118	5,0	4,5	3,4	
Asia	1 958	2 971	150	648	23	23	23	456	443	456	19,3	17,3	13,1	
América Latina	281	438	580	1 282	27	27	32	156	176	350	6,6	6,8	10,1	
Países industrializados	1 089	1 383	2 500	3 575	32	32	27	1 630	1 834	2 548	69,1	71,4	73,4	
Mundo	3 677	5 372												

Nota: Las opciones A(i) y A(ii) representan escenarios que son fundamentalmente pesimistas por lo que se refiere a la producción alimentaria y energética, en tanto que la opción B es más optimista a ese respecto. Para una descripción de estas opciones y de los métodos en que se basan los cálculos del presente cuadro, véase Tinbergen [5].

Papel de los países en desarrollo en la producción industrial mundial: estimaciones diversas

En la obra *Reshaping the International Order* (el informe RIO) [5], se intenta describir (con indicación de algunas de las opciones) el tipo de evolución de los ingresos que sería deseable en los países desarrollados y en el tercer mundo. Una vez determinados los niveles de ingreso deseables, es posible calcular partiendo de ellos, mediante un cuadro semejante al cuadro 2 *supra*, la proporción en que debería contribuir la industria. Así se ha hecho sobre la base de los datos históricos que figuran en el cuadro 1, excluyendo 1960 y 1970, partiendo del supuesto de una relación funcional ($i = r(y)$) entre el ingreso *per capita* procedente de la industria i y el ingreso total *per capita* y , sin tener en cuenta el efecto Fourastié. En el cuadro 5 se ha calculado nuevamente la participación en la industria mundial conseguida por los países en desarrollo.

Puede observarse que los supuestos del informe RIO [5] conducen a cifras muy optimistas por lo que se refiere a la industrialización de los países en desarrollo. Difícilmente puede sorprender que sea así, ya que esos supuestos se basan en una tasa de crecimiento anual del 5% del ingreso nacional *per capita* como "objetivo deseable". Para formarse una opinión del grado de realismo que tiene el objetivo del 25%, el punto de partida debería ser una tasa de crecimiento probable, más que deseable. Una tasa probable de crecimiento anual del ingreso *per capita* sería un 3,3%. En este supuesto se basa el cuadro 6.

Cuadro 6. Participación estimada de las regiones en desarrollo en la producción industrial mundial en el año 2000

(Basada en una tasa de crecimiento del ingreso *per capita* del 5% anual)

Región o grupo	Ingreso per capita (dólares de 1970)	Participación de la producción industrial (porcentaje)	Ingreso procedente de la industria	
			Cuantía (miles de millones de dólares de 1970)	Participación en el total mundial (porcentaje)
Africa	530	23	71	3,1
Asia	397	16	189	8,3
América Latina	1 483	27	176	7,8
Países industrializados	4 145	32	1 834	80,8
Total			2 270	100,0

Nota: Es posible que la suma de los totales no cuadre, por haberse redondeado las cifras.

Según el cuadro 6, la participación de los países en desarrollo en la industria mundial será del 19%, es decir, por debajo del objetivo fijado por la ONUDI.

No obstante, las cifras son tan solo aproximadas, debido en particular al desglose geográfico utilizado. Es necesario afinarlas mediante un desglose más detallado. un estudio realizado para las Naciones Unidas (Leontief [6]) ha identificado 15 regiones más homogéneas, lo cual permite descender a detalles geográficos mucho más minuciosos. Sobre la base del escenario X de ese estudio, algunas de las regiones tendrán un ingreso *per capita* superior a 5.000 dólares en el año 2000. En este punto

es donde pueden ofrecer orientación las ideas de Jean Fourastié, si bien es aconsejable una cierta prudencia. El autor del presente artículo propone los siguientes porcentajes para el ingreso *per capita* derivado de la industria:

<i>Ingreso per capita (en dólares de 1970)</i>	<i>Porcentaje derivado de la industria</i>
5 000-6 000	25
6 000-7 000	23
7 000-8 000	21
8 000-9 000	20
> 9 000	20

Los cálculos basados en las cifras de W. Leontief, una estimación única para 1970 y dos opciones para el año 2000, figuran en el cuadro 7. La opción A utiliza las cifras que aparecen en el cuadro 2 *supra* para los porcentajes derivados de la industria. La opción B utiliza, para los países en desarrollo, los porcentajes expuestos en el cuadro 2, habiéndose sustraído su desviación típica a fin de ilustrar la sensibilidad de los resultados.

Evidentemente, el cuadro 7 no modifica las conclusiones alcanzadas con la ayuda de los cuadros 5 y 6. La diferencia principal entre el informe RIO y el de Leontief estriba en que este último parte del supuesto de que la expansión en los países industrializados será más rápida, cuando esta hipótesis está compensada por el efecto Fourastié. La proporción de ingreso nacional derivado de la industria es de un 35% con la opción B del cuadro 5, pero tan sólo del 23% con las dos opciones del cuadro 7. Debe tenerse presente que el escenario X del informe Leontief se basa en un ambicioso programa para el desarrollo del tercer mundo. Ahora bien, incluso en el caso de que en el año 2000 el ingreso de los países en desarrollo procedente de la industria de manufacturas sea un 20% inferior a la cifra que figura en el cuadro 7, se alcanzaría el objetivo del 25% para su producción industrial.

Conclusiones

En este artículo, basado en la obra de Jean Fourastié, se ha tratado de calcular el porcentaje de la industria mundial que estará ubicada en el tercer mundo en el año 2000, mediante datos proyectados del PNB del tercer mundo en el año 2000 y la proporción del PNB derivada de la industria. El PNB del año 2000 se calcula aplicando una determinada tasa de crecimiento a las cifras correspondientes a 1970. Además, se han aplicado como tasas alternativas las tasas de crecimiento del ingreso *per capita* utilizadas en el informe RIO (5%), la cifra de 3,3% y los porcentajes de las 15 regiones presentados en el informe Leontief (escenario X). La proporción del PNB, derivada de la industria, se ha calculado con ayuda de las cifras relativas correspondientes a 1970 (perfil mundial). Las cifras históricas disponibles acerca de algunos países industrializados no difieren en gran medida de ese perfil. El perfil tiene que ser extrapolado para el PNB *per capita* por encima del PNB máximo de 1970. Es en este punto en el que entra en juego la tesis de Jean Fourastié relativa al papel decreciente de la industria, cuyas consecuencias serán favorables para el logro del objetivo de desarrollo industrial del 25%, fijado para el tercer mundo por la Segunda Conferencia General de la ONUDI en Lima. No obstante, será necesario un esfuerzo considerable para poder alcanzar ese 25%.

Cuadro 7. Ingresos totales e ingresos procedentes de la industria en 1970 en el año 2000

País, región o grupo	Datos de 1970						Estimaciones para el año 2000					
	PIB (miles de millones de dólares)	Población (millones)	PIB per capita (dólares)	Por- centaje del PIB derivado de la industria	Ingresos procedentes de la industria (miles de millones de dólares)	PIB (miles de millones de dólares)	Población (millones)	PIB per capita (dólares)	Porcentaje del PIB derivado de la industria		Ingresos procedentes de la industria (miles de millones de dólares)	
									A	B	A	B
Africa												
Árida	26.9	131	205	17	5	90	308	292	17	16	15	14
Tropical	23.7	141	168	10	2	82	332	247	17	16	14	13
Austral	16.9	22	768	23	4	148	50	2 960	32	30	47	44
Asia												
Economías de planificación centralizada	134.8	808	167	10	13	835	1 226	681	23	21	192	175
De bajos ingresos	122.6	1 023	120	10	12	761	2 156	353	16	14	122	107

Europa Oriental	164,4	106	1 566	27	44	683	126	5 421	25	25	171
Europa Occidental											
De ingresos elevados	728,9	282	2 585	32	233	2 166	324	6 685	23	23	498
De ingresos medianos	75,5	108	689	23	17	575	166	3 464	28	28	161
Japón	199,8	104	1 921	27	54	841	133	6 323	193	193	23
América Latina											
De ingresos medianos	113,7	191	595	23	26	891	415	2 147	285	267	30
De bajos ingresos	39,9	90	443	16	6	326	207	1 575	88	75	23
Oriente Medio	36,2	127	285	17	6	989	318	3 110	277	247	25
América del Norte	1 059,5	229	4 627	27	286	2 720	300	9 067	544	544	20
Oceanía	43,1	15	2 873	32	14	162	25	6 480	37	37	23
Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas	434,9	243	1 790	27	117	1 994	321	6 212	459	459	23

Total mundial	839	3 103	3 005
Participación de los países en desarrollo			
Total	74	1 040	942
Porcentaje	8,8	33,5	31,3

Nota: Cifras calculadas, con ayuda del cuadro 2 del presente artículo, para el escenario X del estudio de Leontief [6]. Para los países en desarrollo, la opción A se basa en cifras del cuadro 2 y la opción B en las mismas cifras tras haber sustraído su desviación típica.

Referencias

1. J. Fourastié, *Le grand espoir du XXème siècle* (Paris, Presses Universitaires de France, 1949).
2. J. Fourastié, *La grande métamorphose du XXème siècle*, 2ème éd. (Paris, Presses Universitaires de France, 1962).
3. Jean Fourastié y Jacqueline Fourastié, *Pouvoir d'achat, prix et salaires* (Paris, Editions Gallimard, 1977).
4. United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), "Research data bank of development indicators", Report No. 76-3 (Ginebra, 1976).
5. J. Tinbergen, coordinador, *Reshaping the International Order: A Report to the Club of Rome*, A. J. Dolman, ed. (Nueva York, Dutton, 1976).
6. W. Leontief y otros, *The Future of the World Economy—A United Nations Study* (Nueva York, Oxford University Press, 1977).

Consecuencias políticas del objetivo de Lima

H. W. Singer*

La base del 7%

Según la Declaración y Plan de Acción de Lima, aprobados por la Segunda Conferencia General de la ONUDI celebrada en Lima en 1975, "los países en desarrollo constituyen el 70% de la población mundial y generan menos del 7% de la producción industrial" ([1], párr. 12). Lo primero que se debe hacer es comprobar la exactitud de esa afirmación. En cierto modo, es demasiado pesimista. Se refiere a la industria sobre la que se tienen datos (en gran medida, industria moderna). Si, además de las industrias modernas, incluimos el sector artesanal, rural, autónomo, familiar, a tiempo parcial e informal y otras actividades industriales, la proporción correspondiente a los países en desarrollo sería indudablemente algo mayor. Lo mismo ocurriría si la producción industrial se evaluara en términos físicos (o a paridades de poder adquisitivo), en lugar de hacerlo en términos monetarios luego convertidos, a fines de comparación internacional, a tasas de cambio oficial (una observación análoga podría hacerse respecto de las comparaciones de participación en el PNB mundial). No obstante, desde otro punto de vista, la base del 7% puede resultar excesivamente optimista, y no demasiado pesimista. Los países en desarrollo pueden "generar" el 7%, entendiéndolo en el sentido geográfico; es decir, que el 7% de la producción industrial mundial se genera dentro de sus fronteras. Pero si se ahonda un poco más en la cuestión y se pregunta quién es exactamente el que "genera", la respuesta será con frecuencia que se trata de inversionistas extranjeros, y muchas veces de empresas transnacionales. En cierto número de países en desarrollo, la participación de empresas de propiedad extranjera o controladas desde el extranjero en la producción industrial moderna es muy elevada, sobrepasando a veces el 50%.

Al resumir estas dudas sobre la exactitud de la base del 7%, debe darse por supuesto que las fuerzas que hacen que esa cifra sea demasiado baja o demasiado alta son más o menos de igual importancia y que, por consiguiente, se anulan entre sí. Sería indudablemente necesario realizar considerables investigaciones para modificar la cifra.

Tras señalar como referencia la base del 7%, se agrega en la Declaración y Plan de Acción de Lima que "la diferencia entre los países desarrollados y en desarrollo ha seguido acrecentándose" ([1], párr. 12). Esta afirmación también se puede aceptar, aunque requiere una formulación más precisa. Es evidentemente cierta por lo que se refiere a la diferencia absoluta —la diferencia en el volumen real de producción industrial— que separa a uno y otro grupos de países. Efectivamente, las disparidades son tan grandes que para que la producción industrial de los países en desarrollo crezca realmente, los países en desarrollo necesitarán una tasa de crecimiento más de 13 veces superior, a fin de evitar que aumente la diferencia absoluta (por ejemplo, se necesitaría un crecimiento anual superior al 50% para mantenerse a la par de un crecimiento anual del 4% en los países desarrollados). Incluso esto se queda corto, ya

*Instituto de Estudios del Desarrollo, Universidad de Sussex, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

que, desde el punto de vista del bienestar, lo que tiene más importancia es la diferencia *per capita*, y la población de los países en desarrollo aumenta a una tasa 3 ó 4 veces superior. La afirmación también es cierta en lo que se refiere a la diferencia relativa, siempre y cuando esta se mida sobre una base *per capita*. Ahora bien, no es tan claramente correcta si se aplica a tasas de crecimiento relativas de la producción industrial globalizada. Evidentemente, no fue esta la medida de la "diferencia" prevista en la Declaración y Plan de Acción de Lima cuando se hace referencia a que la diferencia "ha seguido acrecentándose". En cualquier caso, ni la faceta de esa diferencia relativa al bienestar, ni la relativa a la equidad parecen particularmente pertinentes (aunque son importantes para el problema de la desigual distribución de poder y riqueza entre diferentes países y regiones del mundo) y por consiguiente la declaración puede considerarse básicamente correcta.

Modestia del objetivo del 25%

Aunque frecuentemente el 25% se presenta como un objetivo, se debe señalar ante todo que la Declaración y Plan de Acción de Lima proponen esa participación como cifra mínima y no como una meta. La participación de los países en desarrollo debe aumentarse "todo lo posible, y hasta llegar por lo menos al 25% del total en el año 2000" ([1], párr. 28). Esto es algo que debe tenerse en cuenta, por más que seguidamente se utilice la cifra como un objetivo real y no como una proporción mínima. Quienes consideran la participación del 25% demasiado ambiciosa y probablemente inalcanzable¹, es de suponer que considerarían todavía menos realista tratar la propuesta como un objetivo mínimo.

No obstante, pese a esas reservas y sin perjuicio de sus argumentos subyacentes, una de las características más notables de la propuesta, entendida como objetivo real, es su asombrosa modestia². Nos explicaremos. En el caso de que la producción industrial mundial aumentara a una tasa anual del 5%, aproximadamente, (de acuerdo con el campo de variación de las proyecciones de la ONUDI y con la experiencia, habida cuenta de las dificultades de los cuatro años últimos), probablemente se duplicaría en 12 años y medio³, o se cuadruplicaría en los 25 años que van de 1975 al 2000. Excluidas las reducciones de la expansión por escasez de suministros, embotellamientos, restricciones dictadas por consideraciones ambientales, o interrupciones del crecimiento a causa de guerras devastadoras o de recesiones, el resultado sería el escenario I, basado en un crecimiento del 5% en todo el mundo, con un crecimiento de los países en desarrollo entre un 10% y un 11% anual suficiente para alcanzar el objetivo de Lima. El escenario es el que se expone seguidamente.

Escenario I

Año	Producción industrial mundial	Participación de los países industriales	Participación de los países en desarrollo
1975	100	93	7 (7% de 100)
2000	400	300	100 (25% de 400)

¹ Véase Glismann, Juhl y Stecher [2], en donde se sugiere un 15% como proporción más probable y realista.

² Jan Tinbergen abunda en esta opinión. Véase su artículo en el presente número.

³ Esta fue exactamente la tasa de expansión entre 1960 y 1972-1973.

Una de las consecuencias más importantes de este escenario es que, de hecho, la ventaja absoluta de los países industriales en términos de una mayor producción industrial aumentaría marcadamente, pasando de 86 (93-7), en 1975, a 200 (300-100), en el año 2000. Todavía correspondería bastante más de las dos terceras partes del aumento mundial de la producción industrial a los países industriales (es decir, al pequeño grupo de países clasificados como industriales en 1975), aun cuando disminuyese constantemente su participación en la población mundial.

Naturalmente, este resultado se basa en el supuesto de un crecimiento rápido continuado de la producción industrial mundial. Ahora bien, en años recientes este supuesto es cada vez más discutible, habida cuenta de la recesión y de la estancación de la industria mundial. El objetivo en sí es compatible, desde luego, con diferentes escenarios. Por ejemplo, en el caso extremo de que la producción industrial mundial permaneciera estacionaria entre 1975 y 2000, el aumento de la participación de los países en desarrollo propuesto como meta sólo podría conseguirse mediante un auténtico desplazamiento de la producción industrial desde los países industriales a los países en desarrollo. En el escenario II, basado en el "crecimiento industrial cero", no se plantearía que los países industriales fueran a conservar la participación principal en un aumento de la producción industrial. Por el contrario, sufrirían una reducción real, en tanto que el aumento quedaría limitado a los países en desarrollo. El escenario II puede presentarse del modo siguiente:

Escenario II

Año	Producción industrial mundial	Participación de los países industriales	Participación de los países en desarrollo
1975	100	93	7
2000	100	75	25

Ahora bien, es interesante señalar que la reducción de la producción industrial en los países industriales sería inferior a un 20%, distribuída a lo largo de más de 25 años, y que la disminución total no es mucho más de lo que se calcula que ha costado la reciente depresión (1973-1975) a los países industriales en un período mucho más breve. La tasa anual de crecimiento de la producción industrial de los países en desarrollo, incluso en el caso extremo de estancamiento de la producción industrial mundial, todavía tendría que ser del 4,2%. Esto pone de manifiesto la tremenda desigualdad de la actual distribución.

La modestia del objetivo de Lima queda también patente al examinar la relación de la producción industrial *per capita*. Considerando a la población de los países en desarrollo como el 70% de la población mundial en 1975 y como el 75% en el año 2000, la desproporción de la producción industrial *per capita* tan solo se reduciría del 31:1 en 1975 al 9:1 en el 2000, lo cual sería todavía una disparidad flagrante. Así expresado, parece difícil considerar radical el objetivo establecido, independientemente de la proyectada tasa de crecimiento de la producción industrial mundial.

Tasas de crecimiento supuestas

Considerar modesto el objetivo (entendido como meta, y no como cifra mínima) en términos de bienestar o de equidad, no es decir, desde luego, que será fácil, o ni

siquiera posible, alcanzarlo. A fin de evaluar la posibilidad de alcanzar el objetivo del 25% y de elaborar en consecuencia políticas y medidas concretas, es indispensable examinarlo en el contexto de las diversas tasas de crecimiento de la producción industrial mundial supuestas (lo cual, a su vez, debe vincularse a alguna estructura de la producción mundial general). Observando el escenario I *supra*, se verá que la producción industrial de los países en desarrollo tendría que aumentar de 7 a 100 en 25 años. Se trata, evidentemente, de una tasa muy elevada de crecimiento desde cualquier punto de vista, ya que entraña la duplicación de la producción industrial cada seis años y medio, o una tasa anual de crecimiento del 11,3%. Además, resulta superior en casi un 50% al objetivo de crecimiento del 8% establecido en la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que a su vez se basaba en una tasa de crecimiento del PNB del 6%, cuyo logro será casi imposible para los países importadores de petróleo, al menos en el decenio actual. Más aún, la requerida tasa de crecimiento anual, más del 11%, de los países en desarrollo se basa en una modesta tasa de crecimiento del 5% de la producción industrial mundial, y variaría en la misma dirección, aunque no exactamente en la misma proporción, que esta última. Sobre la base de la variante pesimista de la propia ONUDI, el crecimiento de la producción industrial todavía tendría que ser del 9,1% anual, muy por encima del objetivo original del Segundo Decenio para el Desarrollo (UNIDO [3]). Ahora bien, la tasa de crecimiento del 11,3% del escenario I entra aun holgadamente en el campo de variación del 9,1% al 12,0% propuesto por la ONUDI. Incluso el escenario II, que parte del supuesto de un estancamiento de la producción industrial mundial, exigiría un crecimiento anual del 4% de la producción industrial de los países en desarrollo. Así pues, la idea de un objetivo modesto parece ligeramente menos convincente cuando se examina, no desde el punto de vista del bienestar y la equidad, sino desde el de las necesidades reales de crecimiento. Este es el punto de vista que se utilizó para formular la sugerencia de que es más probable que los países en desarrollo logren una participación del 15% que del 25% (Glismann, Juhl y Stecher [2]). La proyección directa de las tendencias observadas en el decenio de 1970 también conduciría a una participación del 15%.

Podría adoptarse otro enfoque. Si el crecimiento industrial de los países en desarrollo durante el período 1975 a 2000 se limitase a la tasa de crecimiento del 8% anual establecida en la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio para el Desarrollo, una tasa de crecimiento anual de la producción industrial del 1,8% en los países actualmente industrializados permitiría a los países en desarrollo alcanzar una participación del 25% en el año 2000. Esta pauta de desarrollo, que es la que conllevaba la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio para el Desarrollo y que ocupa una posición más o menos intermedia entre los escenarios I y II, constituiría el escenario III, que se presenta seguidamente.

Escenario III

Año	Producción industrial mundial	Participación de los países industriales	Participación de los países en desarrollo
1975	100	93	7
2000	193	145	48,3

^aBasado en un crecimiento industrial del 8% de los países en desarrollo.

No se puede descartar la posibilidad de una tasa tan baja de crecimiento de la producción industrial en los países industrializados, especialmente si el período se caracteriza por repetidas recesiones, crisis de balanza de pagos y quizás enfrentamientos con proveedores de materias primas y restricciones por motivos ambientales. Además, dando por supuesto un desplazamiento hacia servicios y otros sectores no industriales, un crecimiento del 1,8% de la producción industrial sería compatible con un crecimiento del PNB del 3%, o incluso superior. Así pues, el objetivo establecido anteriormente para el Segundo Decenio para el Desarrollo sería compatible con el objetivo de Lima, pero tan solo en el caso de que se registrase una tasa relativamente baja de crecimiento de la producción industrial, tanto en el mundo en general como en los países industrializados. Evidentemente, ni se tuvo en cuenta ni se aprobó un escenario de esa naturaleza en la Declaración y Plan de Acción de Lima, en donde se dice que "los países en desarrollo deben aumentar su crecimiento industrial a tasas considerablemente superiores al 8% recomendado en la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo".

Aspectos del objetivo del 25% relativos a las exportaciones y al comercio mundial

También es necesario modificar la opinión más pesimista sobre la viabilidad de una participación del 25%, a la luz de recientes acontecimientos. Ahora bien, la consideración principal no es el hecho de que un cierto número de países en desarrollo, incluidos los que ya han alcanzado un nivel elevado de actividad industrial, hayan logrado realmente las requeridas tasas de crecimiento de la producción industrial, de entre el 9% y el 12%, en un considerable número de años. Efectivamente, en las primeras etapas de la industrialización esas tasas de crecimiento son casi inevitables, aunque no particularmente significativas. De mayor interés es un acontecimiento que parece haber sido un tanto soslayado en el debate sobre el objetivo de Lima, a saber, la transformación estructural de las exportaciones de los países en desarrollo, que es paralela en un grado sorprendente a la transformación estructural que entraña el objetivo de Lima.

En los 22 años que van de 1952 a 1974, el volumen de exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo se multiplicó por siete (Healey [4]). Esto representa una tasa anual del 9,4%, no muy inferior a la tasa del 11,3% de expansión de la producción industrial que necesitan los países en desarrollo durante el período, más largo, que va hasta el año 2000, según el escenario I, y dentro del campo de variación del 9% al 12% que exigen las proyecciones de la ONUDI como tasas anuales de expansión. Todavía más sorprendente es que, entre 1962 y 1970, las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo, en dólares de valor constante, aumentaron a razón del 11,6% anual (ligeramente más que el 11,3% que requiere el objetivo de Lima según el escenario I y muy por encima del campo de variación del 9% al 12% según las proyecciones de la ONUDI). Entre 1962 y 1969, las tasas de crecimiento de las exportaciones fueron del 26,0% en la Argentina, del 29,5% en el Brasil, del 19,2% en Hong Kong, del 20,0% en el Pakistán y del 67,0% en la República de Corea, por indicar solamente tasas muy superiores al 11% que aproximadamente requiere el objetivo de Lima. La India hizo subir a más del 50% la proporción correspondiente a las manufacturas en el total de sus exportaciones

(Tyler [5]). La participación de las manufacturas en las exportaciones de los países en desarrollo aumentó, en el curso de 18 años (de 1955 a 1973), de un 7,7% a un 21,0%, lo cual supone un notable paralelismo con la expansión de la participación del tercer mundo en la producción industrial, desde un 7% a un 25%, en el período considerablemente más largo hasta el año 2000, que exige el objetivo de Lima. De hecho, el desplazamiento que realmente se ha registrado en la estructura del comercio de los países en desarrollo es todavía más rápido que el que se requiere en la estructura de la producción industrial mundial.

Claro está que los dos casos no son comparables directamente. El comercio de los países en desarrollo, por lo menos antes del aumento de los precios del petróleo, representaba un universo mucho menor que la producción industrial mundial (74.600 millones de dólares, frente a 600.000 millones en 1972). Es evidente que las estructuras comerciales están más expuestas a cambios que las estructuras de producción. Hasta cierto punto, la mayor participación de las manufacturas en las exportaciones de los países en desarrollo es meramente reflejo del estancamiento relativo de las exportaciones de productos básicos (aparte del petróleo). No obstante, el hecho de que las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo hayan logrado la tasa de expansión que debe alcanzar la producción industrial de dichos países, merece atención. Y más aún, teniendo en cuenta que se ha logrado a pesar de que en las negociaciones del GATT sobre liberalización comercial los países industriales no han prestado suficiente atención a los legítimos intereses de exportación de los países en desarrollo en la esfera de los bienes industriales y que, en consecuencia, tampoco han elaborado políticas de reconversión encaminadas a abrir un espacio a dichas exportaciones. En vista de ello, debe examinarse seriamente la conveniencia de reformar las normas del GATT, según sugiere J. N. Bhagwati, entre otros, en el artículo con el que colabora en el presente volumen (véase también Fels [6] y UNCTAD [7]). Por si fuera poco, la tasa de protección efectiva está directamente combinada (graduada) para que pueda resultar más obstructiva exactamente en los puntos en que es mayor el poder competitivo de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo. Las exportaciones adicionales de manufacturas que podrían realizarse con la supresión de barreras arancelarias y no arancelarias ha sido objeto de diversos cálculos⁴, pero los resultados generales de las estimaciones permiten pensar en un incremento del 50%, cuando menos, e incluso de un 100%. Un incremento de esa naturaleza, si bien hay que admitir que sería único, reduciría la tasa anual de crecimiento general necesaria durante el período de 25 años. Además, incluso con el rápido cambio experimentado por la estructura del comercio de los países en desarrollo, la participación de éstos en las exportaciones mundiales de manufacturas (participación más directamente comparable con el objetivo de Lima) no consiguió aumentar de manera significativa, pasando de una cifra muy baja (7,0% en 1952) a tan solo un 7,8% en 1974, semejante a su participación en la producción mundial de manufacturas.

Todo esto hace pensar que, en el futuro, podría producirse una expansión mucho más rápida, si pudieran eliminarse los obstáculos discriminatorios como parte del proceso de establecimiento de un nuevo orden económico internacional. El mismo hecho de que la participación de los países en desarrollo en el comercio mundial de productos industriales sea tan baja significa que deberían experimentar una elasticidad mucho más elevada que los países industriales tradicionales en lo que se refiere a los precios y a otras condiciones de suministro y acceso.

⁴ Las estimaciones se enumeran y examinan en Healey [8].

En tal caso, podría ser muy plausible el logro de la tasa de expansión exigida por el objetivo de Lima en función de las proyecciones de la ONUDI o del escenario I (que entraña una expansión vigorosa y continuada de la producción industrial mundial), como resultado de un crecimiento industrial orientado hacia la exportación. Ese crecimiento orientado hacia la exportación aislaría, en cierto grado, el crecimiento de la producción industrial de las limitaciones de factores relacionados con el equilibrio interno y la demanda interna; contribuiría a eliminar los embotellamientos de divisas que actualmente limitan la expansión industrial e incluso la plena utilización de la capacidad industrial existente; y tal vez, mediante los efectos dinámicos de una creciente orientación hacia la exportación y de una mayor eficiencia, ayudarían incluso a mejorar la tecnología y la productividad del resto del sector industrial y con ello a acelerar la tasa de crecimiento industrial.

Partiendo de esta base, sería fácil construir escenarios en los que la participación de los países en desarrollo en un creciente comercio mundial de bienes manufacturados aumentase rápidamente a partir de la baja proporción del 7,8% que representaban en 1974⁵ (tal vez incluso hasta el 25%, en consonancia con el objetivo de Lima para la participación en la producción). Por ejemplo, si la participación de los países en desarrollo en las exportaciones de manufacturas, con exclusión de los alimentos elaborados (un 6,3% en 1970, y estancada), pudiera alcanzar el nivel de su participación en el total de exportaciones. Por sí solo, combinado con los efectos de concatenación y multiplicación que conlleva, aumentaría sin duda la participación de los países en desarrollo en la producción industrial mundial muy por encima del 7% tomado como base para llegar al objetivo del 25%. Y a medida que las exportaciones se convirtieran en parte creciente de la producción total, sus elevadas tasas de crecimiento — muy por encima de las que exige el objetivo de Lima en general — tendrían un peso creciente en la producción total (que no han tenido en el período de 1952 a 1974 debido a la escasa y estancada participación de los países en desarrollo en el comercio mundial de manufacturas).

Las tasas elevadas de crecimiento de las exportaciones, debido a sus efectos multiplicadores y a la eliminación de los problemas de balanza de pagos que ejercen presiones deflacionarias, se han utilizado con éxito para explicar la diferencia de crecimiento de la producción industrial entre los principales países industriales (Kaldor [10] y Cornwall [11]). Parece no existir razón por la cual un rápido crecimiento de las exportaciones de productos manufacturados si pudiera imaginarse por el momento la hipótesis de tal crecimiento — no podría desempeñar una función semejante para reducir las diferencias entre los países industrializados y los menos adelantados.

Se ha dicho un poco antes que, sobre la base de las posibilidades del comercio exterior, el objetivo de Lima podía presentarse como "plausible", y que era "fácil" construir posibles escenarios sobre aquella base. Debe aquilatarse esa afirmación haciendo referencia a las realidades políticas. Tal vez, sea fácil construir escenarios, pero no será fácil crear las circunstancias políticas para que esos escenarios se conviertan en realidad. La lógica de la división internacional del trabajo es una cosa, y otra muy distinta es la voluntad de los países industriales (y de los países en desarrollo también) de seguir las políticas estructurales y comerciales que entraña aquella lógica. Las formidables (y crecientes) barreras que actualmente se oponen a las importaciones de manufacturas de alta densidad de mano de obra y a la

⁵ La cifra procede de GATT [9].

elaboración de productos básicos antes de su exportación desde los países en desarrollo a los países industriales son un elocuente recordatorio del fuerte sentimiento proteccionista existente en los países industriales. Cabe muy bien la posibilidad de que ese sentimiento se intensifique en la medida en que los países en desarrollo tratan de alcanzar el objetivo de Lima mediante una industrialización orientada hacia la exportación⁶.

Se presenta otra posibilidad, reuniendo algunos de los resultados obtenidos hasta el momento. De acuerdo con el escenario III (basado en el objetivo de una tasa de crecimiento del 8%, propuesta en el Segundo Decenio para el Desarrollo), la producción industrial de los países en desarrollo aumentaría hasta quedar justo por debajo de la mitad del nivel necesario para un "logro real" del objetivo de Lima en función del escenario I⁷. Esto sugiere una combinación de medidas. Si fuera posible, *a)* duplicar la actual producción industrial mediante un aumento definitivo⁸ de la participación de los países del tercer mundo en el comercio mundial de manufacturas, y *b)* mantener, independientemente de esa expansión orientada hacia el comercio, una tasa de crecimiento basada en un crecimiento interno equilibrado del 8%, como se estipula en la Estrategia para el Segundo Decenio para el Desarrollo, cabe pensar que esa combinación también podría promover la realización del escenario I. Ahora bien, el objetivo de duplicar la producción mediante un aumento definitivo de las exportaciones exigiría, aproximadamente, cuadruplicar las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo y elevar su participación en ese comercio desde el 7% al 25%. Tal aumento haría que su participación en las exportaciones industriales llegase hasta el nivel que ya se ha alcanzado en ropas, tejidos de algodón, calzado y algunos otros artículos con alta densidad de mano de obra y normalizados, o a su participación en las importaciones de manufacturas de alta densidad de mano de obra realizadas en 1971 por los Estados Unidos (29,1%) y Japón (25,2%). Ese aumento estaría bastante en consonancia con las actuales ventajas relativas y con la lógica de un sistema mundial de comercio realmente libre y justo. Además, gran parte de ese aumento se realizaría en forma de comercio dentro del grupo de los países en desarrollo, aspecto que se examina seguidamente.

Autosuficiencia colectiva

Hasta ahora, la posibilidad de una industrialización orientada hacia la exportación como medio de aproximarse al objetivo de Lima se ha examinado desde el ángulo de las exportaciones a los países industriales. El comercio mundial entre los propios países del tercer mundo ha sido una parte de los intercambios mundiales muy olvidada e incluso menguante. Esa participación, que ya no pasaba del 4,9% en 1960, todavía bajó hasta un 3,8% en 1973. Aunque luego, en 1974, aumentó hasta un 5,6%, esa subida corresponde al mayor costo de las exportaciones e importaciones de petróleo entre miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo

⁶ J. N. Bhagwati, en el presente volumen, también da por supuesto que se reforzará el sentimiento proteccionista.

⁷ El escenario III aumenta la producción industrial de los países en desarrollo de 7 a 48,3, en tanto que en el escenario I se necesitaría un nivel 100.

⁸ De hecho, sin embargo, ese aumento tendría que distribuirse a lo largo de un cierto número de años.

(OPEP) y países en desarrollo importadores de petróleo, es decir, que tiene valor nulo en lo que se refiere al conjunto de los países en desarrollo. La situación actual es que el 70% de la población mundial, que vive en el tercer mundo, tan solo realiza entre sí un 5% de las transacciones del comercio mundial, en tanto que el restante 30% de la población que vive en los países industriales realiza entre sí un volumen de comercio que representa el 70% del total mundial. Evaluado sobre una base *per capita*, se observa una desproporción de 33:1, casi la misma desproporción que la existente en la actual distribución *per capita* de la producción industrial mundial.

La reducción de esta disparidad mediante una expansión del comercio entre los países del tercer mundo podría contribuir considerablemente, por una serie de razones, al logro del objetivo de Lima. En primer lugar, las manufacturas, incluso en la actualidad, desempeñan un papel mayor en el comercio entre países en desarrollo que en las exportaciones de éstos hacia los países industrializados. Casi con seguridad, esta tendencia se fortalecería con una expansión importante de ese comercio dentro del grupo. En segundo lugar, los bienes manufacturados y elaborados intercambiados entre países en desarrollo serían productos más apropiados, diseñados para mercados de bajos ingresos y fabricados con tecnologías de mayor densidad de mano de obra. Así pues, es probable que el tipo de industrialización que conlleva este tipo de expansión comercial haría una mayor aportación que en la actualidad a la solución de los acuciantes problemas de empleo y de distribución de ingresos de los países del tercer mundo. En tercer lugar, ese comercio podría resultar menos atractivo para las empresas transnacionales⁹, y prestar por ello mayor impulso al desarrollo de la producción y de las tecnología nacionales en los países del tercer mundo. Por último, sería más probable que todos los países en desarrollo compartieran esa expansión, mientras que actualmente, en general¹⁰, sólo una minoría de países en desarrollo relativamente más prósperos cuentan con la base para un sector exportador pujante capaz de competir por mercados de exportación en los países industriales. La Declaración y Plan de Acción de Lima puntualiza el objetivo del 25% con una cláusula en la que se recomienda realizar "todos los esfuerzos para que el crecimiento industrial así logrado se distribuya entre los países en desarrollo con la mayor igualdad posible" ([1], párr. 28). Es más probable que se satisfaga este requisito mediante una expansión del comercio dentro del grupo del tercer mundo, para la cual hay amplias perspectivas teniendo en cuenta su bajísimo nivel actual.

Tal vez sea útil hacer una advertencia. Aunque se ha dado por supuesto que la autosuficiencia colectiva proporcionará beneficios que "se distribuyan entre los países en desarrollo con la mayor igualdad posible" (dicho con palabras de la Declaración de Lima), eso no se logrará automáticamente. La historia de los diversos sistemas e intentos de establecer una autosuficiencia colectiva —desde la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio hasta la Comunidad del Africa Oriental— demuestra que la participación justa y general en los beneficios es una cuestión difícil y delicada. Lejos de suceder automáticamente, exigirá, por el contrario, una cabal planificación y la concesión de un trato preferencial a los países menos adelantados y a los más gravemente afectados por los aumentos de precios del petróleo y de otros productos. Por consiguiente, la sección IV de la Declaración y Plan de Acción de Lima, relativa a los países en desarrollo menos adelantados, sin litoral e insulares, debe interpretarse conjuntamente con la sección II, relativa a la cooperación entre

⁹ Véase el artículo de C. Vaitos en el presente volumen.

¹⁰ Las excepciones principales son Egipto, la India y, tal vez, el Pakistán.

países en desarrollo. Así se reconoce de hecho en la sección II, que menciona la concesión de preferencia a los países menos industrializados de entre los países en desarrollo. Debería añadirse asimismo la proyectada asignación y distribución de "industrias de integración", teniendo debidamente en cuenta los intereses de los países menos adelantados.

Actualmente, tan solo una tercera parte de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo se dirige a otros países en desarrollo, pese a que engloban una mayor población y a que existe una natural afinidad en tipo de producto y tecnología. La Declaración y Plan de Acción de Lima no indicaron ningún objetivo cuantitativo para la "cooperación entre países en desarrollo", pero sería de esperar que, dentro del contexto general del crecimiento industrial orientado hacia la exportación, correspondiera al comercio dentro del grupo, por lo menos, la mitad de las exportaciones adicionales. Existe indudablemente amplio espacio para esa expansión. Resulta paradójico que durante los 15 años últimos haya disminuido de hecho la preparación del comercio de manufacturas dentro del grupo, lo cual ha sido consecuencia, en gran medida, de las barreras arancelarias establecidas por los países en desarrollo contra los países industrializados, pero, que con frecuencia "protegen" aún más eficazmente contra otros países en desarrollo. Como resultado de ello, los aranceles aplicables a las manufacturas tienden a ser más elevados de hecho en el comercio dentro del grupo de los países en desarrollo que en el comercio entre países industrializados y en desarrollo. Y, sin embargo, ese comercio en el seno del grupo como los intercambios dentro del grupo de los países industrializados que constituyen la inmensa mayoría del comercio mundial proporcionaría nuevas oportunidades para el comercio sobre una base intra-industrial, lo cual permitiría desarrollar las ventajas de la especialización industrial y de la diversificación de productos y proporcionaría un estímulo al mejoramiento de la tecnología y la productividad. Por otra parte, el comercio intra-industrial crea problemas de reconversión menos formidables dentro de los diversos países participantes. A su vez, las industrias desarrolladas en la aplicación de la autosuficiencia colectiva podrían servir de base para una penetración más eficaz de los mercados de países industriales y proporcionar a los países en desarrollo una capacidad negociadora más equitativa.

El desarrollo del comercio dentro del grupo puede exigir no sólo disposiciones especiales relativas al comercio preferencial, la planificación industrial y sistemas de asignación de industrias, sino también acuerdos monetarios y de compensación especiales. Estos no se mencionan directamente en la Declaración y Plan de Acción de Lima, excepto tal vez indirectamente en una breve referencia al "fortalecimiento de las instituciones regionales encargadas de la promoción de la cooperación económica entre los países en desarrollo" ([1], párr. 60 [n]).

Aún no se puede considerar zanjada la cuestión de que las exportaciones encaminadas al comercio mundial o al logro de la autosuficiencia colectiva puedan servir de motor para el crecimiento de la producción industrial del tercer mundo. Son muchas las dificultades económicas y políticas. Cuando menos, debe tenerse en cuenta la posibilidad de que haya que alcanzar los objetivos de Lima sin disponer de ese motor. Esta posibilidad da lugar a otro conjunto de reflexiones, en las que el objetivo de Lima puede considerarse bien como un objetivo que haya que vincular a las necesidades de empleo de los países en desarrollo, o bien como un objetivo ligado al crecimiento equilibrado de sus economías. Si bien en última instancia esas dos funciones del crecimiento industrial están estrechamente relacionadas entre sí, dan pie a enfoques un tanto diferentes.

El enfoque basado en el empleo

Desde un enfoque basado en el empleo, el sector industrial se consideraría como residual, en el sentido de que tiene que absorber, y proporcionar empleo productivo, a todos los que no estén ocupados en la agricultura ni en otros sectores productivos. A este respecto, puede elaborarse el siguiente escenario. La población, así como la mano de obra de los países en desarrollo, aumentan a razón de un 2,5% anual (aunque posiblemente esta tasa disminuya al conseguirse niveles de ingreso superiores más avanzado el período 1975-2000). Las tasas actuales de desempleo y subempleo se sitúan en la región del 30%, según cálculos elaborados por la OIT para la Conferencia Mundial sobre el Empleo [12]. Estableciendo tan solo el modesto objetivo de reducir el 30% de desempleo y subempleo existente a razón del 1% al año, y añadiendo a esto el incremento anual de la mano de obra, sería necesario conseguir que el empleo creciese a una tasa anual del 3,5%. ¿En qué medida podría contribuir a esto la agricultura? Si la producción agrícola aumenta a una tasa del 4% anual (objetivo del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo), en tanto que la producción por trabajador agrícola aumenta a la misma tasa (3,5%) que se pide en el Segundo Decenio para el Desarrollo a toda la economía¹¹, el empleo en la agricultura aumentaría tan solo a razón del 0,5% al año. Esto impondría a los otros sectores una terrible carga en lo que se refiere a la creación de empleo, ya que la necesaria expansión del empleo tendría que proceder, en su mayor parte, de la transferencia a otros sectores, en particular la industria. Aunque esta enorme transferencia no entraña forzosamente una migración rural-urbana de igual escala (podría haber una gran expansión de desarrollo industrial rural y descentralizado y de otras actividades rurales no agrícolas), inevitablemente exigiría un considerable volumen de migraciones. La conclusión debe ser la siguiente: o bien el aumento de la productividad por persona empleada en la agricultura se mantiene por debajo del promedio nacional supuesto, como ya ha ocurrido en el pasado y probablemente ocurriría en el futuro con un mayor hincapié en la explotación agrícola familiar y en el pequeño productor; o bien debería incrementarse a un ritmo superior la producción agrícola. Parece evidente que la necesidad de alimentos y de otros productos agrícolas (incluidos los insumos para una industria en expansión) justificarían que se adoptase la segunda opción.

De hecho, será bastante difícil elevar la tasa de crecimiento de la producción agrícola desde su actual nivel del 2,5% anual hasta la tasa del 4% propuesta como objetivo. Sería también difícil concebir tasas de crecimiento de la producción industrial del orden del 11%, más o menos, mientras se mantiene estancada la producción agrícola *per capita* (como entraña el crecimiento del 2,5%). Los resultados serían tan desequilibrados que no servirían como base para lograr, a largo plazo, el objetivo de Lima. La necesidad de utilizar divisas para la importación de alimentos y materiales agrícolas privaría a la industria de las importaciones necesarias para un crecimiento del 11% y privaría a la economía de las oportunidades de elaboración que habrían formado parte de cualquier expansión industrial rápida. El logro de la tasa del 4% para la agricultura parece casi incluida en el objetivo de Lima.

Para no apartarse de la realidad, se partirá del supuesto de que la agricultura proporcionará de hecho empleo adicional a una tasa que será la mitad de la tasa total de expansión del empleo; a saber, el 1,75% anual (que es el 70% del aumento natural

¹¹ Aumentos del 6% en el PNB, del 2,5% en la mano de obra y del 3,5% en la producción *per capita*.

de la población y de la mano de obra). Habida cuenta de que se estipula un crecimiento del 4% de la producción agrícola, esto representaría aumentos anuales del 2,25% de la productividad de cada persona empleada. Se dará por supuesto asimismo que se trata de un país en desarrollo típico, en el que el empleo en el sector agrícola representa actualmente el 65% del empleo total, y que el empleo en la industria es el 10%¹². Si la industria ha de absorber la mitad de la población agrícola excedente no absorbida por la propia agricultura, en tanto que la otra mitad se integra en el sector de infraestructura y servicios, el empleo industrial tendría que aumentar en un 9,2%, constituido por un 3,5% anual para compensar el aumento natural de la fuerza de trabajo y reducir paulatinamente el desempleo acumulado y un 5,7% anual para absorber el excedente agrícola. Si la productividad por persona empleada aumenta según la tasa estipulada (Segundo Decenio para el Desarrollo) del 3,5% anual¹³, equilibrando una natural tendencia hacia un mayor incremento de la productividad con el desarrollo y utilización deseables de tecnología de mayor densidad de mano de obra, la producción industrial tendría que aumentar a una tasa anual del 12,7%. Esta tasa está bastante por encima del objetivo implícito de Lima (según el escenario I) del 11,3%, y pone de manifiesto la necesidad de avanzar más hacia la utilización de tecnologías que ahorren capital y necesiten mayor densidad de empleo.

La conclusión del análisis es que, una vez más, los objetivos de Lima aparecen como algo necesario, y desde luego modesto, si la industria ha de desempeñar una función principal en la absorción de empleo, o que deberán de modificarse los supuestos del modelo propuesto para reducir la tasa requerida de crecimiento de la producción industrial. Debe subrayarse, no obstante, que gradualmente, a medida que hacia el final del período de 1975-2000 disminuya la participación de la agricultura en el empleo total, la proporcional transferencia de empleo desde la agricultura hará disminuir paulatinamente la carga relativa a la creación de empleo impuesta a los otros sectores, incluida la industria. Por entonces, el propuesto escenario de empleo encajaría en la tasa de crecimiento implícita en el objetivo de Lima.

El enfoque basado en el crecimiento equilibrado

Habida cuenta de las magnitudes que entran en juego, cabe dudar que el crecimiento industrial pueda soportar la carga principal de proporcionar empleo suficiente, en especial durante la primera parte del período, excepto tal vez mediante el rápido desarrollo de tecnologías de alta densidad de mano de obra y un gran hincapié en industrias rurales o pequeñas. La alternativa es basar el desarrollo nacional en la agricultura como sector primario, y desarrollar industrias basadas especialmente en vinculaciones e interacciones agricultura-industria. Este es un enfoque esperanzador por varias razones. Un sector agrícola próspero necesitaría un

¹² Esta cifra sería menor si nos limitáramos a la industria moderna, y podría ser mayor si incluyéramos todos los tipos informales y artesanales de actividad industrial. Tal vez pueda aceptarse la cifra como una solución de transacción razonable.

¹³ El crecimiento anual real de la producción por persona en toda la industria fue del 3,4% en el período 1955-1965 (2,7% en la industria de manufacturas en su conjunto). Véase Naciones Unidas [13].

gran volumen de insumos del sector industrial: fertilizantes, insecticidas, herbicidas, bombas hidráulicas, aperos agrícolas y equipo de todas clases, desde azadas y arados hasta camiones y tractores. Gran parte de la producción agrícola adicional necesitaría elaboración industrial, o proporcionaría las bases para nuevas industrias basadas en los recursos. El desarrollo de la agricultura exigirá un buen número de construcciones nuevas, con la consiguiente demanda de una amplia gama de materiales y equipo de construcción. A medida que aumentan los ingresos agrícolas, se adquieren cada vez más bienes industriales de consumo. A su vez, los mayores ingresos creados por la expansión industrial proporcionarían un mercado de expansión para la agricultura, en particular para los alimentos, con los consiguientes efectos normales de multiplicación y retroacción dentro del propio sector agrícola.

Así pues, si la producción y el empleo agrícolas pudieran crecer muy por encima de los objetivos supuestos en el escenario basado en el criterio del empleo, la utilización plena y planificada de las múltiples concatenaciones agrícola-industriales podrían proporcionar una base de crecimiento equilibrado para la expansión industrial. Ahora bien, puede calcularse que para que la producción industrial se amplíe a razón del 11.3% anual, según se supone en el escenario I, la dependencia de un crecimiento equilibrado exigiría un crecimiento de la agricultura y otros sectores de la economía, y en consecuencia del PIB *per capita* de los países en desarrollo, mucho más rápido que el supuesto en las proyecciones básicas de la ONUDI, en las del Segundo Decenio para el Desarrollo y en otras. Esto mismo viene a decir un estudio realizado en el Instituto de Kiel, según el cual las tasas proyectadas del crecimiento del PNB y la hipótesis de relaciones intersectoriales inmutables harían pensar en que la participación de los países en desarrollo en la producción industrial mundial sería del 15% y no del 25% (Glismann, Juhl y Stecher [2]).

El crecimiento industrial orientado hacia la exportación, según se ha examinado, sería de dudoso valor desde el punto de vista de desarrollo si los ingresos por exportaciones tuvieran que utilizarse para la importación de alimentos. La continuada dependencia de importaciones de alimentos desde países erróneamente llamados "industriales" también sería difícil de armonizar con una posición reforzada de los países en desarrollo dentro de un nuevo orden económico internacional. Así pues, hay muchas razones —aparte de las evidentes prioridades de la nutrición apropiada, en particular de los niños, y del argumento relativo al bienestar, que vincula tan directamente una mayor producción de alimentos al empleo— para con la agricultura como variable independiente en la planificación del desarrollo. Tal vez sea una paradoja del desarrollo —y no la única de su clase— que la mejor manera de alcanzar el objetivo de Lima quizá consista en abordar indirectamente la industrialización, como condición y consecuencia necesarias de la disminución del déficit de alimentos en los países en desarrollo. Una vez se devuelva a la agricultura su papel natural de proporcionar empleo y tal vez divisas también, podrá asumir su función natural la industrialización, a saber, aumentar la productividad y el PNB y servir como foco de una tecnología eficaz y moderna.

Prioridades de negociación

En el cuadro que se presenta seguidamente se resumen las tasas de crecimiento que conllevan las diferentes estrategias de industrialización que se han examinado.

Tasas de crecimiento que conllevan las diferentes estrategias de industrialización para el período 1975 a 2000

<i>Escenario</i>	<i>Nivel de crecimiento industrial de los países en desarrollo necesario para alcanzar el objetivo de Lima (porcentaje)</i>
Proyección de la ONUDI	11,4 ^a
Estancamiento industrial en los países industrializados	4,2 ^b
Liberalización comercial completa	8,0 un aumento definitivo ^c
Segundo Decenio para el Desarrollo	8,0 ^d
Expansión del empleo industrial hacia el pleno empleo	12,0 ^c

^aConlleva una tasa de crecimiento industrial de los países desarrollados del 5% anual.

^bConlleva una tasa de crecimiento industrial de los países desarrollados del 0% anual.

^cSin consecuencias específicas para el crecimiento industrial de los países desarrollados.

^dConlleva un crecimiento industrial de los países desarrollados del 1,8% anual.

Parecería, por consiguiente, que la estrategia de industrialización de "menor costo", en términos de las consecuencias para la tasa de crecimiento tanto de los países en desarrollo como de los desarrollados, es la estrategia que vincula la liberalización comercial a la expansión industrial de los países en desarrollo. Además, los foros intergubernamentales resultarán probablemente más eficaces para la negociación de acuerdos relacionados con el comercio, ya que, como ha demostrado C. Vaitsos en el artículo con el que colabora en este volumen, las empresas transnacionales no están primordialmente interesadas en las industrias de exportación de los países del tercer mundo. Su preocupación primordial se encuadra en la esfera de la reestructuración y reasignación de las inversiones industriales mundiales. No se podrá llevar a efecto ningún programa de redespliegue industrial internacional sin la participación activa de las empresas transnacionales. En cambio, en la esfera del comercio internacional la iniciativa corresponde a los gobiernos.

El artículo de J. N. Bhagwati, que se publica en el presente número, esboza un plan para la reforma del GATT, que podría imprimir un ímpetu considerable al crecimiento industrial de los países en desarrollo. Se examinarán seguidamente otras dos áreas de problemas que probablemente tendrán una importancia clave si se desea que la política comercial contribuya de manera significativa al logro del objetivo de Lima. Para avanzar en esas dos esferas será necesario proceder a largas negociaciones internacionales y a la coordinación de políticas.

Programas de asistencia para la reconversión

Pocas veces se elaboran en los países industriales programas nacionales de asistencia para la reconversión teniendo en cuenta sus consecuencias para las economías del tercer mundo. Si se pudiera inducir a los países industriales a que tuvieran presente las necesidades de los países en desarrollo a ese respecto, se dispondría de un método relativamente barato de proporcionarles asistencia efectiva. Un estudio de la UNCTAD llegó a la conclusión de que "el efecto global de desplazamiento de mano de obra que produciría en los países desarrollados de

economía de mercado un aumento considerable de las importaciones procedentes de los países en desarrollo sería pequeño . . . También sería relativamente moderado el costo global de la reasignación estructural que se efectuara para facilitar el aumento de las importaciones procedentes de países en desarrollo, y el costo presupuestario de los programas necesarios de asistencia para la reconversión" (UNCTAD [7], párr. 132). Actualmente, los sistemas de asistencia para la reconversión responden a conceptos estrechos. Por lo general, pasan por alto los costos que deberá soportar el consumidor de los países desarrollados como consecuencia de la aplicación de sus esquemas. Por otra parte, los gobiernos de los países industriales tampoco dedican atención a la identidad de intereses a largo plazo que debería unirlos a los países en desarrollo en la promoción de la liberalización del comercio, la cual puede ser un agente para crear una división internacional del trabajo más eficiente y racional. Los programas de asistencia para la reconversión verdaderamente positivos desde el punto de vista de la economía mundial son aquellos que fomentan la liberalización del comercio y crean en consecuencia una pauta para la asignación de recursos que es eficiente en el sentido de que maximiza la productividad mundial a largo plazo. Los programas de asistencia para la reconversión deben dedicarse a desviar recursos de industrias decadentes de los países desarrollados y a reasignar recursos a las industrias de los países en desarrollo que presentan ventajas de costo relativas. Un programa de asistencia para la reconversión de esa naturaleza puede resultar oneroso desde la perspectiva de una economía nacional, pero no es imposible concebir un arreglo internacional en virtud del cual puedan mitigarse los costos a corto plazo de tales programas, en primer lugar comparándolos con los beneficios de un nivel más elevado de comercio internacional y, segundo, mediante corrientes financieras compensatorias dentro de agrupaciones más amplias. Tiene, pues, cierta importancia tratar de crear mecanismos negociadores internacionales destinados a coordinar los programas de asistencia para la reconversión de las economías de mercado desarrolladas. Esa coordinación debería estar explícitamente encaminada a hacer de los programas de asistencia para la reconversión un vehículo para la liberalización del comercio. Esto entraña aumentar la eficiencia y la complementariedad de los diferentes esquemas nacionales y el establecimiento de mecanismos apropiados para anticipar el desplazamiento de recursos en industrias vulnerables. Debe proporcionarse apoyo a industrias potencialmente competitivas. Deberán armonizarse los criterios de elegibilidad para recibir asistencia para la reconversión. Deberán proporcionarse recursos para sufragar costos temporales en que incurran algunos países como consecuencia de la aplicación de esquemas de liberalización comercial. Debe crearse un centro institucional de coordinación entre países desarrollados y en desarrollo, a fin de garantizar que, en la formulación y armonización de esquemas nacionales de asistencia para la reconversión, se tengan en cuenta las necesidades de desarrollo e industrialización de los países en desarrollo. Tal vez pueda estudiarse la conveniencia de proporcionar compensación a los países en desarrollo perjudicados por la ejecución de proyectos específicos de reconversión¹⁴. Quizás la Tercera Conferencia General de la ONUDI ofrezca la oportunidad de que los países desarrollados, por una parte, y los países en desarrollo, por otra, traten acerca de la coordinación de los existentes esquemas de asistencia para la reconversión y la formulación de otros más eficaces en industrias que son de particular interés para la promoción de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo. Esto podría constituir un paso importante hacia el logro del objetivo de Lima.

¹⁴ Un esquema de esa naturaleza es el que proponen Joekes, Kaplan y Singer [14].

Comercio entre los países en desarrollo

Otra esfera importante en la que pueden dar fruto las negociaciones es la del comercio entre los países menos adelantados. Desde 1976 se ha realizado una labor útil en torno a esta cuestión bajo los auspicios de la UNCTAD, pero tal vez fuera conveniente tratar de identificar industrias que pueden integrarse regionalmente, o industrias ubicadas en países del tercer mundo que son potencialmente competitivas en los actuales mercados de importación. Es evidente que conseguir una integración industrial y desarrollar empresas potencialmente competitivas ubicadas en el tercer mundo supondrá la coordinación y armonización de una amplia gama de políticas. Pero tal vez no sea la política comercial un instrumento inadecuado para iniciar este proceso de coordinación. Los intercambios comerciales son particularmente importantes porque, como han señalado con tanta frecuencia los teóricos neoclásicos, el comercio —si es libre— puede servir para reemplazar el movimiento de factores. Los países en desarrollo con riqueza de recursos tienen cada vez mayor conciencia de los problemas económicos y sociales que conlleva el movimiento de mano de obra desde África y el Asia meridional hacia sus países. Así pues, no es imposible encontrar un terreno común entre los países en desarrollo importadores de mano de obra y los exportadores de mano de obra. El país en desarrollo importador de mano de obra puede comprar bienes de consumo y de inversión a los países en desarrollo exportadores de mano de obra, en lugar de importar trabajadores para producir aquellos bienes él mismo o de importar los bienes desde un país desarrollado caro¹⁵. Es probable que los acuerdos comerciales de esa naturaleza sirvan de estímulo para concertar acuerdos de inversión y, en última instancia, para una coordinación de toda una amplia gama de políticas económicas y sociales.

Esto nos devuelve a la cuestión clave subyacente en todo el análisis precedente. La creación de un ambiente internacional en el que las negociaciones gubernamentales generen una convergencia entre las políticas de los países desarrollados y las de los países en desarrollo es de importancia fundamental para poder alcanzar el objetivo de Lima. Objetivo que de ninguna manera es demasiado ambicioso. Efectivamente, el artículo con el que J. Tinbergen colabora en el presente volumen demuestra que está en armonía con las tendencias históricas. Pero sólo podrá alcanzarse si se realiza un esfuerzo internacional a gran escala para coordinar las políticas de todos los que intervienen en el proceso del desarrollo industrial mundial.

Referencias

1. ONUDI, "Declaración y Plan de Acción de Lima en materia de desarrollo industrial y cooperación" (ID/CONF.3/31, cap. IV). Transmitido a la Asamblea General mediante nota del Secretario General (A/10112). Publicado también como folleto de información pública de la ONUDI, con la signatura PI/38.

¹⁵ La mayor parte de la mano de obra importada a países en desarrollo dotados de recursos se ha utilizado en la industria de la construcción, pero cabe la posibilidad de que en el futuro cambie la situación. En consecuencia, parece factible sugerir que los países con recursos y escasa población traten de industrializarse mediante el desarrollo de industrias de gran densidad de tecnología y aptitudes profesionales e importen manufacturas ligeras y productos de gran densidad de mano de obra desde los países en desarrollo con gran densidad de mano de obra.

2. Glismann, Juhl y Stecher, *Ökonomische Implikationen der neuen Weltwirtschaftsordnung*, Kiel Discussion Paper 46 (Kiel, Institut für Weltwirtschaft, febrero 1976).
3. ONUDI, "Nota preliminar para la preparación de un plan de acción en materia de industrialización" (ID/B/C.3/27).
4. Derek T. Healey, "Exports of manufactures and aid in relation to employment in developing countries" (Ginebra, OIT Programa Mundial del Empleo) (WEP 1001-02).
5. William G. Tyler, "Employment generation and the promotion of manufactured exports in less developed countries: some suggestive evidence", in *The International Division of Labour—Problems and Perspectives* (Tübingen, J. C. B. Mohr, 1974), págs. 368 y 369.
6. Gerhard Fels, "The export needs of developing countries and the adjustment process in industrial countries", in *The International Division of Labour—Problems and Perspectives* (Tübingen, J. C. B. Mohr, 1974), págs. 177, 182 y 192.
7. UNCTAD, "Medidas de asistencia para la reconversión" (TD/121/Supp.1, 1972).
8. Derek T. Healey, "Development policy: new thinking about an interpretation", *Journal of Economic Literature*, septiembre 1972, págs. 757 a 797.
9. GATT, *El comercio internacional en 1974/75* (Ginebra, 1975), apéndice, cuadro E.
10. N. Kaldor, "Conflicts in national economic objectives", in *Conflicts in Policy Objectives* (Nueva York, Kelley, 1971).
11. John Cornwall, "Diffusion, convergence and Kaldor's laws", *Economic Journal*, 1976, págs. 307 a 314.
12. OIT, *Empleo, crecimiento y necesidades esenciales. Problema mundial* (Ginebra, 1976).
13. *The Growth of World Industry*, vol. 1 (Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: 63.XVII.5).
14. S. Joekes, D. Kaplan y H. W. Singer, "Transformation assistance from developed countries to developing countries—an aid to trade expansion", Institute of Development Studies Discussion Paper No. 110 (Brighton, Universidad de Sussex, abril 1977).

El desarrollo industrial mundial y las empresas transnacionales: El objetivo de Lima en opinión de los agentes económicos

*Constantine Vaitsos**

Cada una de las áreas principales que entraña la configuración de un nuevo orden económico internacional se caracteriza por la respuesta que da a dos cuestiones interrelacionadas de importancia fundamental: la de quién controla las formas en evolución de la interacción económica internacional, y la de quién debería beneficiarse de esas formas de interacción. Con pocas excepciones, como es el caso del petróleo, la experiencia de los reajustes económicos y de poder internacionales efectivos demuestra que la iniciativa ha procedido fundamentalmente de los países del Norte y de sus agentes económicos. Entre éstos, es clave la función desempeñada por las empresas transnacionales (ET).

La ET constituye la institución operacional principal que el Norte ha elegido para estructurar su producción y sus actividades de intercambio internacionales (tanto Norte-Sur como Norte-Norte). Se encuentran también entre los participantes con expansión más dinámica en la economía internacional. Durante el decenio pasado, aun cuando se han observado más manifestaciones de competición oligopólica internacional en algunos de los sectores en los que las ET concentran sus operaciones, la presencia e importancia económica de la empresa transnacional como institución ha sido cada vez más clara (según indican los datos que se presentan más adelante). La aparición de algunos agentes económicos en el Sur, como son las empresas estatales, no ha impedido el avance de las ET. Antes al contrario, mediante las actividades en alza de los agentes económicos del Sur, en muchos casos han aumentado las vinculaciones con las ET —pese a las equivocadas opiniones populares— y han surgido relaciones más complejas en materia de control y de adopción de decisiones. Un resultado clave ha sido el de que, en particular desde 1973, son cada vez más importantes las operaciones de las ET no relacionadas con la adquisición de capital. Por todo ello, las ET están llamadas a desempeñar una función trascendental en cualquier futura reestructuración de las relaciones Norte-Sur, especialmente en el área de los reajustes industriales.

Es indispensable ver las cosas en sus debidas proporciones para comprender la magnitud de la participación de las ET. Hasta 1973, el valor en el mercado de la producción internacional mediante las operaciones de las ET era superior al del comercio internacional y representaba aproximadamente una tercera parte de la producción bruta mundial fuera de las economías de planificación centralizada. Se ha calculado que en el decenio de 1960, la tasa de crecimiento de la producción internacional de las ET fue el doble, aproximadamente, que la de la producción mundial, y la mitad del volumen del comercio mundial (Dunning [1]). Los años del decenio de 1970, a partir sobre todo del frenazo económico mundial después de 1973, registraron una reducción relativa de la tasa de crecimiento de los negocios

*Universidad de Sussex, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

internacionales, que, en muchos casos, fue inferior a la de la producción mundial (Rose [2]). Además, tanto los países huésped como los de origen pusieron de manifiesto una creciente conciencia y comprensión de las operaciones de las ET y se mostraron hostiles a su crecimiento sin trabas. La reacción de los países receptores, en particular los países en desarrollo, llegó a su punto culminante a mediados del decenio de 1970. Por otra parte, también los gobiernos de los países de origen, sobre todo si se encuentran ante problemas económicos mundiales graves, pueden llegar a imponer restricciones más graves a las actividades de las ET (la iniciativa en ese aspecto también corresponderá al Norte). Los acontecimientos de este tipo hacen pensar que la expansión mundial de las ET no confirmará anteriores predicciones apocalípticas, según las cuales esas empresas capturarán del 60% al 70% de la producción industrial mundial (Perlmutter [3] y Ball [4]). Ahora bien, tampoco deben considerarse las ET como una especie de dinosaurio demasiado grande, amenazadas de extinción inminente. Por el contrario, es probable que sigan creciendo, adaptándose a la evolución del medio económico y absorbiendo partes importantes de la economía mundial. No obstante, puede cambiar la forma de su participación, pueden diversificar su modo de operación y tal vez dependan menos exclusivamente de las inversiones directas en el extranjero.

La medida en que las reasignaciones y reajustes a nivel internacional (tales como los que representa el objetivo de Lima) contribuirán a la reducción de injusticias a nivel nacional e internacional y al progreso del proceso global de desarrollo del tercer mundo, dependerá de la manera en que resuelvan las siguientes cuestiones de carácter general:

a) La forma en que el proceso de reajuste industrial afectará al reparto internacional de los beneficios resultantes de la expansión de las actividades económicas;

b) La forma en que se repartirán los beneficios correspondientes al tercer mundo dentro de los países que lo integran;

c) La forma en que el proceso de reajuste afectará a la estructura productiva general del tercer mundo;

d) Dónde se ubicarán los centros encargados de adoptar decisiones estratégicas, en una redistribución de actividades industriales.

Las soluciones a estas cuestiones dependerán en gran medida de la creciente influencia que ejercen las ET en las actividades industriales. Seguidamente se examinan algunas de las consecuencias más importantes de la presencia de las ET, por lo que se refiere a las cuatro cuestiones enumeradas. Sería conveniente, no obstante, comenzar por hacer algunas observaciones de carácter general sobre las prácticas actuales de las ET.

I. Morfología de las empresas transnacionales

Durante los cinco años que van de 1971 a 1976, el valor contable de las inversiones extranjeras de las ET en la economía mundial aumentó en más del 80% en comparación con el volumen total registrado en 1971 para todos los años anteriores. (El volumen correspondiente de 1976 se cifró en unos 287.000 millones de dólares)¹.

¹ A menos que se indique otra cosa, las cifras citadas proceden de Naciones Unidas [5].

Teniendo en cuenta que en muchos casos la producción de empresas afiliadas aumentó con mayor rapidez que sus inversiones de capital y que las operaciones no relacionadas con el capital adquirieron creciente importancia durante el decenio de 1970, la elevada tasa de crecimiento mencionada subestima la expansión real de las actividades de las ET. Durante el período reseñado, las ventas de compañías afiliadas de las ET ubicadas en el extranjero aumentaron a tasas medias superiores a las indicadas para sus ventas mundiales consolidadas. A consecuencia de ello, tuvo lugar una creciente redistribución internacional junto con una expansión de las actividades.

Las comparaciones entre países revelan elevados índices de concentración, tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo. En el decenio de 1970, cuatro países industrializados (Alemania, República Federal de, Canadá, Estados Unidos y Reino Unido) fueron los receptores de más del 40% de las inversiones extranjeras mundiales registradas. Como esos cuatro países se encuentran también entre los más importantes países de origen de ET, las inversiones extranjeras siguieron su tendencia a largo plazo de ser un cauce de doble dirección entre los países desarrollados. Por lo que se refiere a las inversiones extranjeras registradas en los países en desarrollo, más de un 20% se realizaron en países pertenecientes a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), y un 27% más se concentraron en cuatro grandes países en desarrollo (Argentina, Brasil, India y México). Las ET se interesaron principalmente por países en desarrollo con grandes mercados internos, o ricos en recursos naturales. A este respecto, debe observarse que hay 80 países en desarrollo con poblaciones inferiores a la de Bélgica (10 millones de habitantes) y que más de 100 tienen un PNB inferior al de Bélgica. Por otra parte, el 50% del capital de las inversiones extranjeras en países en desarrollo en 1975 se situó en los países con un ingreso anual *per capita* superior a los 1.000 dólares. Otro 23% se situó en países con un ingreso anual *per capita* de 500 a 999 dólares.

Ese alto grado de concentración en países con características particulares se complementa con un alto grado de concentración industrial en las operaciones de las ET dentro de cada país. Mientras que a nivel internacional las tendencias dominantes indican que aumenta el número de ET y de otros participantes en diversos sectores, a nivel nacional es creciente la concentración de la producción industrial y de la riqueza. La tendencia hacia la concentración "sigue sin cortapisas en gran parte en las naciones en desarrollo"². A consecuencia de ello, el medio económico en el que las ET ejercen su creciente poderío no refleja la ley de los grandes números. Por el contrario, han surgido estructuras altamente oligopolísticas y concentradas que engloban a los países de ingresos superiores en el plano internacional, así como a los sectores de ingresos superiores en el plano nacional.

Es interesante hacer otra consideración. A finales del decenio de 1960, los países en desarrollo representaban, aproximadamente, una tercera parte del capital registrado de inversiones extranjeras en la industria en todo el mundo (es decir, en las industrias de manufacturas y extractivas y en los servicios). Al terminar el año 1975, la proporción correspondiente en el capital de inversiones en los países en desarrollo había disminuído a un 25%, aproximadamente. Esto se ha interpretado con frecuencia como una consolidación general de las actividades de las ET en los países industrializados y una "emigración" desde los países en desarrollo, tendencia contraria al objetivo de Lima.

La disparidad de las cifras registradas debe atribuirse, fundamentalmente, a las nacionalizaciones a gran escala realizadas por los países en desarrollo en los sectores

² Naciones Unidas [5]. Para ejemplos específicos de países, véase Newfarmer y Mueller [6].

minero y petrolero durante los años del decenio de 1970. Efectivamente, la participación de los países en desarrollo en el capital registrado de inversiones extranjeras ha aumentado, en los años del decenio de 1970, en los sectores de manufacturas y servicios. Por ejemplo, hacia mediados del decenio, el valor contable combinado de las inversiones extranjeras correspondientes a los principales países de origen (es decir, Alemania, República Federal de, Japón, Reino Unido y Estados Unidos) en el sector manufacturero de los países en desarrollo representaba aproximadamente el 22% del total declarado por esos cuatro países en todo el mundo. A principios del decenio, la cifra correspondiente alcanzaba un máximo del 20%, aproximadamente. En el caso del Japón, los países en desarrollo receptores representaban más del 77% de las inversiones directas en manufacturas y el 53%, aproximadamente, del total de inversiones directas declaradas por aquel país a mediados del decenio de 1970. Del mismo modo, en el sector de servicios, y por lo que se refiere a los cuatro países mencionados, los países en desarrollo representaban un poco más del 26% del valor contable de dichas inversiones en todo el mundo a principios del decenio. A mediados del decenio de 1970, la cifra correspondiente superaba el 30%³. Así pues, las cifras de inversiones indican que las actividades de las ET en países en desarrollo aumentaban en términos porcentuales y se aproximaban al objetivo de Lima en el caso de las manufacturas. En el sector de servicios, incluso se ha superado el objetivo. Fue sólo en los sectores extractivo y petrolero en los que las recientes nacionalizaciones cambiaron de signo a la participación del tercer mundo en el valor contable de las inversiones declaradas. Pero, incluso en este caso, las ET han compensado con creces en muchos casos su virtual retirada de la participación en el capital mediante un aumento de sus actividades en materia de tecnología, comercialización y contratos de gestión.

II. Las empresas transnacionales y los reajustes industriales para aumentar la participación de los países en desarrollo

Se debe establecer una distinción entre la capacidad de las ET para adaptarse a la evolución de las condiciones económicas y las oportunidades comerciales, por una parte, y, por otra, el papel que desempeñan en el fomento o limitación de ciertos reajustes estructurales en la composición y resultados de la economía mundial. En el primer caso, las ET han demostrado sin lugar a dudas que se encuentran entre los agentes económicos más flexibles. Su crecimiento demuestra su capacidad para adaptarse y hacer innovaciones dentro de ambientes económicos en rápida evolución. Cualquier proceso de reasignación en el contexto Norte-Sur encontrará en las ET participantes activos. Ahora bien, al mismo tiempo, se utiliza en gran medida su poder económico y no económico no sólo para responder a condiciones económicas exógenas, sino también para moldearlas y estructurarlas. En este último sentido, cabe preguntarse cuáles serán las actitudes y actividades principales de las ET en relación con un cambio relativo en la asignación mundial de industrias. La respuesta es compleja y tiene cuatro aspectos que se deben subrayar: reasignación industrial en la elaboración de materiales; actividades manufactureras para la sustitución de importaciones; operaciones industriales para la promoción de exportaciones, y el

³ En el caso de los Estados Unidos, sus inversiones extranjeras directas en los sectores de banca y seguros en los países en desarrollo representaban, aproximadamente, el 24% a principios del decenio de 1970 y más del 36% a mediados del decenio.

sector de servicios. Cada uno de los aspectos entraña evidentemente tipos diferentes de actividades de producción e intercambio, sujetas a diversas cualificaciones, entre ellas la dirección del cambio tecnológico, las diferencias entre empresas existentes y las recién llegadas, características y políticas gubernamentales de los países receptores y de origen, etc. Aquí sólo examinaremos las tendencias más importantes y comunes.

Actividades de elaboración de materiales

En el caso de la elaboración de materiales, la actitud de las ET (a diferencia de su grado de participación) será en gran medida negativa respecto de cualquier reasignación de actividades porque entra en juego un interés estratégico fundamental. Se refiere a la necesidad de asegurar sus fuentes de suministro con industrias integradas verticalmente bajo su control. El proceso de nacionalización de activos en recursos naturales, que ha tenido lugar durante el decenio de 1970 en el tercer mundo, representa un intento de eliminar un extremo de la estructura del sistema de empresas integrado verticalmente⁴. Las ET reaccionaron promoviendo otros mecanismos de control sobre las empresas nacionalizadas (Moran [7]). También participaron en acuerdos de compra a largo plazo a cambio de financiación y tecnología, y trataron de mantener bajo su control actividades industriales complementarias, fuera de los países del tercer mundo. En virtud de esta estrategia, los gobiernos de los países en desarrollo que habían nacionalizado activos de las ET en el sector de las materias primas se encontraron frecuentemente con que tenían que vender su producción a empresas de elaboración y distribución extranjeras que en muchos casos eran propiedad de las empresas matrices cuyos activos habían sido nacionalizados. En consecuencia, las ET se opondrán encarnizadamente a la reasignación de actividades de elaboración en el tercer mundo, ya que esa reasignación podría diluir el control de las empresas sobre sus industrias verticalmente integradas (Radetzki [8]). En esa batalla es probable que las ET reciban ayuda de los gobiernos de sus países de origen, los cuales, por razones estratégicas y económicas y en parte como resultado de las presiones de las ET, han establecido una abrumadora estructura de aranceles sobre las importaciones de materiales elaborados.

El grado de éxito de esa estrategia de las ET dependerá de lo siguiente: ciertas políticas de los países receptores que vinculan crecientemente la cooperación en actividades extractivas con asistencia de las ET en la elaboración local⁵; la llegada de nuevas empresas y de compañías independientes al escenario internacional, y el intento de ciertos países industrializados (especialmente, el Japón) de corregir problemas internos de desempleo y crecimiento mediante la venta de equipo, instalaciones, tecnología y otros servicios en el marco de actividades de inversión extranjera en la elaboración de materiales (Council on Industrial Structure [9]).

Actividades manufactureras para sustitución de importaciones

El área en la que las ET seguirán desempeñando su función más importante en la distribución internacional de operaciones industriales será la de las actividades

⁴Una consecuencia a corto plazo, cuando menos, del proceso de nacionalización ha sido la reducción de las actividades de exploración de las ET en el tercer mundo.

⁵Ese ha sido el caso de Jamaica en sus recientes negociaciones con las empresas de bauxita-aluminio.

manufactureras de los países en desarrollo para la sustitución de importaciones. A pesar de las crecientes y ampliamente divulgadas exportaciones de las ET desde el tercer mundo durante el presente decenio, ha estado aumentando la participación de ventas locales en el volumen total de operaciones de las afiliadas extranjeras en el sector manufacturero de los países en desarrollo (Helleiner [10]). El modelo de inversión directa extranjera en el sector de manufacturas sigue siendo básicamente un modelo de sustitución de importaciones. Así ocurre en particular en Africa y América Latina, pero también en el Asia Sudoriental.

Las ET reubicaran ciertas actividades de manufactura en países en desarrollo, como respuesta a dos tendencias económicas a largo plazo subyacentes: primera, la creciente participación de las actividades industriales en general, y de las manufacturas en particular, en varios países en desarrollo, a medida que los ingresos de estos superan ciertos niveles; segunda, la compensación de diversas operaciones de manufactura y la creciente importancia de los servicios y otras actividades que requieren mano de obra especializada en los países desarrollados. La competencia oligopólica - mediante la amenaza de ocupación del mercado por otras ET - y las políticas gubernamentales del país receptor seguirán apareciendo como los catalizadores más importantes en este movimiento espacial de las operaciones de manufactura.

En el pasado, las actividades manufactureras de las ET no han contribuido de manera significativa, ni directamente, a la generación de ingreso en los países en desarrollo (Lall y Streeten [11]). En el caso de las manufacturas, en lugar de ser creadores de mercado (en el sentido de contribuir significativa y directamente a la generación del ingreso social neto de sus países receptores en desarrollo), las ET han tendido fundamentalmente a seguir al mercado. Se sentirán atraídas por el potencial de crecimiento de los mercados de los países en desarrollo. En cambio, la creación de mercado por parte de las ET estará relacionada en gran medida con sus amplias actividades publicitarias. Estas promueven la diferenciación de productos y la variación en las pautas de consumo.

Habrán determinados sectores que tenderán a ocupar la vanguardia de la reasignación industrial en las diferentes partes del tercer mundo. La industria del automóvil, que actualmente representa en América Latina aproximadamente la tercera parte del volumen de ventas de todas las inversiones extranjeras directas en manufacturas (Vaitsos [12]), desempeñará una función cada vez más importante en los países más grandes de Asia Sudoriental. Los productos de consumo duraderos y no duraderos tendrán importancia en Africa, en tanto que los productos industriales intermedios y los bienes de capital adquirirán mucha importancia en América Latina.

Promoción de las exportaciones

En el caso de las exportaciones de productos manufacturados desde los países en desarrollo, hay dos aspectos importantes que tienen relación directa con la función de las ET. Primero, que esas empresas se han situado entre los principales usuarios internacionales de tecnologías de gran densidad de mano de obra en ciertas actividades manufactureras. En algunos sectores, como la electrónica, varias ET han reasignado parte de sus operaciones a países en desarrollo con objeto de aprovecharse del nivel salarial relativamente bajo existente en dichos países. Segundo, los obstáculos principales a la entrada de manufacturas de países en desarrollo en los

países industrializados no parecen ser de índole tecnológica, sino comercial. En este último caso, las prácticas de diferenciación de productos, el control extranjero de cauces de distribución y las medidas proteccionistas de los gobiernos de los países desarrollados se cuentan entre las principales restricciones a la expansión de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo. Contribuyendo a luchar contra esas limitaciones (incluso ejerciendo presión sobre los gobiernos de sus países de origen)⁶, las ET pueden proporcionar una ayuda significativa a las actividades de exportación de los países en desarrollo. Por ejemplo, durante el decenio de 1970, las empresas filiales, con participación mayoritaria de los Estados Unidos, ubicadas en países en desarrollo representaron aproximadamente una tercera parte de las importaciones totales de mercancías del tercer mundo realizadas por los Estados Unidos. Ahora bien, si se excluye el petróleo, la proporción se reduce aproximadamente al 10% (Chung [13]).

Aunque el papel de las ET en las exportaciones industriales del tercer mundo es sin duda muy importante, su significación general se ha exagerado mucho y ha sido objeto de excesiva publicidad. Incluso en el caso de Asia, que se considera un éxito de las ET en materia de exportaciones, las ET no representan una proporción decisiva del total de exportaciones⁷. Hay otros actores económicos de los países desarrollados, como son las empresas detallistas y de compras, que parecen tener tanta o mayor importancia en el comportamiento de las exportaciones (Hone [14]). Más aún, en la República de Corea algunas empresas de propiedad local demostraron ser participantes igualmente activos en las actividades de exportación. Por otra parte, las empresas nacionales tienden a absorber, para actividades de exportación similares, menos insumos importados y a obtener una relación más elevada entre el valor añadido y las ventas que las empresas extranjeras (Cohen [15]).

De hecho, "en contra de opiniones muy extendidas, es posible que las empresas transnacionales integradas verticalmente no estén absorbiendo proporciones crecientes del comercio de los países en desarrollo" (Helleiner [16]). Por ejemplo, si se excluye el petróleo, los datos indican que las afiliadas extranjeras de ET de los Estados Unidos participan en proporciones decrecientes en las exportaciones de los países en desarrollo a los Estados Unidos (Chung [13]). A conclusiones análogas se ha llegado en lo que respecta al comercio entre los países en desarrollo⁸. Pese a su participación, antes relativamente elevada, en las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo y pese a su condición transnacional, que les permite desempeñar una función de importancia potencialmente fundamental, no es probable que las ET contribuyan de manera significativa, el menos a mediano plazo, a una reasignación mundial de actividades manufactureras mediante un aumento de las exportaciones de los países en desarrollo. Esto se debe a tres razones. Primera, la persistencia de bajos niveles de actividad económica y de un desempleo elevado en los países industrializados hacen que esas empresas sean muy sensibles a la vigilancia

⁶ Las barreras comerciales existentes, establecidas por los gobiernos de los países desarrollados, son aplicables en gran medida a las importaciones procedentes de países en desarrollo cuando se trata de productos de empresas del tercer mundo de propiedad local (por ejemplo, tejidos, calzado, acero). En cambio, los productos fabricados y comercializados por las ET (como los productos electrónicos) no tienen que hacer frente a barreras semejantes en el país de origen de sus empresas matrices.

⁷ En el caso de las Filipinas, que registra uno de los niveles más elevados de participación extranjera, se señala que las ET representan, aproximadamente, el 25% de las exportaciones de manufacturas. En la India, la cifra correspondiente no llega al 4%.

⁸ Para el caso de América Latina, véase Casas [17].

oficial de sus operaciones por parte de los gobiernos de sus países de origen, por temor de una posible participación en la exportación de oportunidades de empleo a países en desarrollo (Samuelson [18]). Además, son objeto de una creciente crítica de los grupos laborales organizados en sus países de origen (Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres [19]). Segunda, el establecimiento de actividades subsidiarias paralelas en países en desarrollo vecinos —en parte como consecuencia de las políticas de sustitución de las importaciones de cada gobierno receptor— implica la probabilidad de que, en lo sucesivo, la cambiante estructura segmentada de la producción de las ET en los países en desarrollo constituya un obstáculo importante para el crecimiento de las actividades manufactureras mediante la expansión de las exportaciones entre países del Sur⁹. Tercera, el desarrollo tecnológico planificado para ahorrar mano de obra (como en el caso de la industria electrónica) servirá de estímulo para que regresen a los países desarrollados industrias antes atraídas por las exportaciones desde mercados del tercer mundo con niveles salariales bajos.

El sector de servicios

El sector de servicios es una esfera en la que las ET probablemente seguirán promoviendo una reasignación considerable de ciertas actividades al tercer mundo. En este caso, el proceso de reasignación será un derivado —o consecuencia— de dos fuerzas subyacentes. Primera, se ha demostrado que la ubicación internacional de ciertas actividades de servicios, como la banca, los seguros, la ingeniería y la consulta siguen (con un retraso de algunos años) las pautas de ubicación de las operaciones industriales de las ET. La reasignación de ciertas actividades de servicios se producirá en la medida en que esas empresas sigan incrementando su participación en las crecientes actividades de los países en desarrollo para la sustitución de importaciones. Segunda, los procesos de nacionalización en los sectores minero, petrolero y de productos básicos han provocado una transformación del tipo de participación de las ET: en estos sectores, la participación en el capital se está sustituyendo por acuerdos de servicios. Según las pruebas de que se dispone, las actividades de servicios han sido una de las esferas de mayor crecimiento de las operaciones de las ET en los países en desarrollo durante el decenio de 1970.

Pueden resumirse ahora las conclusiones que se desprenden del análisis precedente. Los esfuerzos de las ET para promover la reasignación de actividades industriales a países en desarrollo se concentrarán probablemente en actividades de manufactura destinadas a la sustitución de importaciones y servicios conexos. Por lo que se refiere a los productos básicos y materias primas está en curso una transformación, que se caracteriza por la participación de las ET no relacionada con el capital en áreas que tradicionalmente abarcaban las inversiones extranjeras directas. En el caso de la elaboración de materiales, que probablemente dará lugar a considerables inversiones y operaciones, las ET y sus gobiernos de origen se resistirán a la reasignación, excepto en el caso de procesos altamente contaminantes. No obstante, la reasignación y la participación de las ET tendrán lugar en gran medida como resultado de políticas de los gobiernos de los países en desarrollo. En los próximos años, la esfera que, en términos relativos, resultará con menor probabilidad un contribuyente importante a la reasignación industrial promovida por las ET es la

⁹Véase un análisis y pruebas empíricas sobre el caso de América Latina, en Vaitos [12], caps. I y II.

de las exportaciones de productos manufacturados de países en desarrollo. Es muy posible que los obstáculos más importantes para esas actividades de exportación sean la evolución tecnológica, la crisis económica de los países desarrollados y las actividades de inversión paralelas, ya establecidas, de las ET en el tercer mundo.

III. Consecuencias para los países en desarrollo de la reasignación industrial promovida por las ET

Cuestiones internacionales relacionadas con el capital

En la medida en que las ET ejerzan control sobre una parte importante de cualquier proceso de reasignación industrial hacia el Sur, este obtendrá tan solo una parte de los beneficios resultantes. El resto será absorbido por las ET y otros agentes económicos del Norte que venden bienes y servicios al Sur, como resultado de las operaciones de las ET. Las estadísticas brutas industriales no indican cuáles son los agentes económicos que se benefician de esas actividades, ni tampoco reflejan sus consecuencias locales netas. No obstante, incluso en el caso de que no hay una participación directa de las ET, si la reasignación industrial conlleva una mayor complejidad y profundidad del proceso de producción, probablemente se utilizarán insumos importados del Norte. Ahora bien, podrían ser muy diferentes las condiciones de adquisición y cosa que a la larga, tiene más importancia ciertas cuestiones fundamentales relativas a la delegación y alcance de funciones para la adopción de decisiones estratégicas.

Como resultado de las prácticas de las ET y de las políticas de los gobiernos receptores, existen ciertas circunstancias en virtud de las cuales la reasignación y la expansión de actividades industriales en el Sur podría causar a éste pérdidas netas de ingresos, aun cuando el Norte continúe absorbiendo beneficios. Tales condiciones de "crecimiento empobrecedor" entrañan los elementos siguientes: un elevado contenido de importaciones en la expansión industrial del Sur; numerosas posibilidades de emigración efectiva de ingresos mediante la fijación de precios de transferencia entre empresas afiliadas de las ET; amplio acceso de firmas extranjeras a los escasos recursos de los países huéspedes, de tal manera que aquéllas impidan o desvíen otras líneas de desarrollo de la economía del país receptor; y barreras arancelarias y no arancelarias elevadas, impuestas por el gobierno receptor o establecidas mediante diferenciación de productos por las ET en sus actividades industriales de sustitución de importaciones en el Sur, o mediante subsidios elevados que se les ofrezcan para la promoción de las exportaciones¹⁰.

Una vez que se haya adoptado la decisión de ubicar ciertas actividades industriales en el Sur, resultarán de importancia vital para determinar la distribución internacional de beneficios dos grupos de cuestiones fundamentales, pero contrapuestos. De una parte, la creciente concienciación, sofisticación y especialización negociadora de los países en desarrollo frente a las ET permitiría, sin duda, a los países receptores conseguir en lo sucesivo mejores condiciones. Más aún, la aparición de otras fuentes de suministro de insumos productivos en la economía

¹⁰ Para la demostración empírica de las consecuencias de esas condiciones, véase Lall y Streeten [11].

mundial mejorará las opciones disponibles para satisfacer las necesidades de los países en desarrollo. Efectivamente, enfrentar a las ET entre sí podría convertirse en una de las bazas negociadoras más fuertes de que pueda disponer un país en futuras negociaciones comerciales internacionales.

De otra parte, si bien los conocimientos de los países en desarrollo y su capacidad potencial para negociar más eficazmente con las ET están mejorando, tal vez disminuya su voluntad política de hacerlo. Esa reducción de la firmeza política puede ser consecuencia en parte de los efectos económicos de la desaceleración de la economía mundial para los países en desarrollo, en particular en la esfera de la administración de la deuda exterior. Es posible también que la voluntad política de los países en desarrollo haya quedado gravemente afectada por la aparición en el Sur de varios regímenes cuya supervivencia depende en parte de la benevolencia, cuando no del apoyo, de los centros de poder económico y político extranjeros. Por último, la creciente influencia que ejercen las ET en grupos pequeñas, pero bien organizados, del Sur les ha proporcionado una base local desde la que promover sus intereses ante los gobiernos receptores.

Un factor adicional ha reforzado el poder negociador de las ET en cuestiones relativas a la distribución internacional de beneficios. Es consecuencia del funcionamiento y organización internos de las ET y se refiere a la creciente importancia de las transacciones realizadas por compañías asociadas el comercio internacional de bienes y de invisibles. Para países como el Reino Unido y los Estados Unidos, las transacciones de esta naturaleza, que sustituyen al sistema de mercado, representan entre el 40% y el 50% de su comercio exterior total de bienes industriales (UNCTAD [20]). En el caso de las regalías procedentes de licencias de tecnología, aproximadamente un 80% de los ingresos de los Estados Unidos son producto de negocios dentro de las empresas (Naciones Unidas [5], pág. 70).

Cuestiones nacionales relacionadas con el capital en los países del Sur

La influencia de las ET en cuestiones internacionales de capital puede modificarse mediante cambios en el ejercicio del poder de negociación relativo. Ahora bien, el campo para modificaciones directas de los efectos en cuestiones nacionales de capital parece bastante limitado. Las ET no han sido creadas para promover la igualdad, sino para generar beneficios concentrados entre un grupo de empresas relativamente pequeño que operan dentro de mercados oligopólicos. Esta finalidad básica no depende tan solo evidentemente de su naturaleza extranjera y transnacional dentro de los países receptores. Se trata, más bien, de una cuestión de los tipos de productos y actividades comerciales que desarrollan. Las empresas de propiedad nacional en los mismos sectores y líneas de productos tenderán a producir resultados comparables en materia de distribución. Las cuestiones clave en este contexto se refieren, por una parte, a la capacidad del país receptor para capturar, fundamentalmente por medios fiscales, los beneficios generados por las ET y, por otra, al compromiso del gobierno receptor de utilizar esos beneficios para promover la justicia económica y social.

La influencia directa de las ET en materia de empleo en el tercer mundo es extraordinariamente pequeña en relación con su poder económico. Según los datos disponibles, las ET industriales emplean, entre todos los países en desarrollo, de 2,5 a

4 millones de personas (Vaitsos [21]), lo cual representa tan solo un pequeño múltiplo del efecto directo sobre el empleo de la industria de artesanía en México. Incluso esa cifra podría llamar a engaño en términos de empleo, por cuanto las operaciones de las ET pueden —y con frecuencia así lo hacen— desplazar a empresas nacionales que estaban funcionando. De mayor importancia, en particular para los países en desarrollo menos adelantados, es el desplazamiento de bienes tradicionales producidos localmente (que tienen un elevado contenido de insumos locales y crean un considerable empleo) por bienes modernos (que tienen un elevado contenido intermedio de importación y utilizan técnicas para ahorrar mano de obra). Esta tendencia se ha observado en Africa en el caso de los tejidos, el calzado, el jabón, los detergentes y otros productos semejantes (Langdon [22]).

En el sector de los bienes de consumo, las ET se concentran en productos de alta densidad publicitaria que satisfacen las necesidades de consumo de los grupos de ingresos más elevados. Las resultantes consecuencias para la producción y el consumo tienden a agudizar, en lugar de mitigar, las divisiones económicas y sociales dentro de los países en desarrollo. Más aún, hay ciertos factores técnicos fundamentales —además de los sociopolíticos— que tienden a limitar la participación directa de las ET, con excepción de las que proporcionan diversos bienes y servicios intermedios, como son los fertilizantes, los proyectos de riego en gran escala y la producción de energía, en las actividades encaminadas a satisfacer las necesidades básicas de los estratos más pobres de la población de los países en desarrollo. Si también se tiene en cuenta el reconocido impacto directo e indirecto de las ET en la vida política y cultural de los países receptores, se verá que lo más probable es que un proceso de reasignación industrial dominado por las ET cree condiciones que intensifiquen, en lugar de aliviar, la injusticia social y la pobreza en el tercer mundo. Por otra parte, en cambio, la utilización de la reconocida experiencia de las ET para el proceso de desarrollo puede tener potencialmente consecuencias indirectas favorables, en especial en la generación y absorción de beneficios y en la superación de ciertas limitaciones tecnológicas y de organización.

Consecuencias de las empresas transnacionales para la estructura productiva y los centros de adopción de decisiones estratégicas

La conducta de las ET presenta las tres características principales siguientes:

- a) Las ET proporcionan, por encima de las fronteras nacionales, un conjunto de insumos tecnológicos, organizacionales, comerciales y de otra índole, algunos de los cuales pueden ser privativos de una empresa o, lo que es más importante en términos de desarrollo, que no existen en la economía receptora;
- b) Los insumos se proporcionan en forma de paquete y las ET tratan de mantenerlos en todo lo posible dentro de su estructura corporativa;
- c) Las decisiones fundamentales relativas a la asignación de recursos y, en gran medida, a los precios no dependen de las empresas adquirientes del país huésped, sino de las empresas suministradoras en sus sedes regionales o mundiales.

Cada una de las características mencionadas tiene diferentes consecuencias para las economías receptoras. En la medida en que proporcionan ciertos insumos

esenciales, las ET contribuyen a superar problemas tecnológicos específicos y otros problemas de producción y, por ende, a mejorar la estructura de producción local. En consecuencia, los efectos indirectos de las operaciones de las ET, al generar otras actividades productivas en la economía receptora, podrían ser mucho más importantes que las consecuencias que se observan directamente. Ahora bien, como los insumos se proporcionan en forma de paquete (a fin de garantizar rendimientos oligopólicos a las ET mediante ventas vinculadas), los países receptores se ven excluidos de utilizar o desarrollar una parte de sus propios recursos productivos. El resultado es una pérdida de oportunidades para "aprender con la práctica" ciertas actividades y especializaciones, ya que éstas son proporcionadas directamente por las ET. Como se ha observado acertadamente, la mayor desventaja de las ET procede de la índole global de su contribución. Además, la reserva de los insumos clave dentro del sistema corporativo significa que las ET nunca transfieren ni ceden a la economía receptora una buena parte de las especializaciones y capacidades más importantes, ni éstas son asimiladas por los agentes económicos locales. Por último, el hecho de que los centros de adopción de decisiones estratégicas para las operaciones de las ET se encuentren ubicados en el extranjero hace depender la evolución de las economías receptoras, tanto en lo que se refiere a los sectores en que participan las mencionadas empresas como en algunos sectores conexos, de agentes económicos ajenos a los países receptores. Este tipo de dependencia en las decisiones tiene consecuencias trascendentales para el desarrollo económico y social de un país.

La forma que adquiera la estructura productiva de las economías receptoras como consecuencia de la interacción de todos los aspectos, positivos y negativos, de las cuestiones reseñadas, dependerá de otras dos consideraciones: primero, del grado de presencia extranjera general en el país receptor; segundo, del nivel de desarrollo de su sector productivo local y de la naturaleza de su programación económica y sistema de adopción de decisiones. En el caso de economías como las del Japón y los países de Europa oriental, que empezaron por desarrollar las bases de su propia estructura productiva, que tienen una participación extranjera relativamente pequeña en su economía nacional y que cuentan con procedimientos establecidos para la programación económica y la adopción de decisiones, la relativa apertura que han adoptado recientemente para las ET podría proporcionarles el medio de rellenar ciertas lagunas tecnológicas y productivas sin poner en peligro toda la estructura económica.

Sin embargo, la mayoría de los países del Sur no cuentan con las condiciones previas mencionadas. Por consiguiente, los efectos netos de las operaciones de las ET en sus estructuras productivas podrían poner de relieve con frecuencia los aspectos negativos de las operaciones de las empresas (por ejemplo, el carácter unitario y reservado de las corrientes de recursos y los centros extranjeros encargados de las decisiones), aun cuando puedan producirse ciertos tipos de crecimiento industrial como resultado de la aportación extranjera. De hecho, los datos empíricos por países recopilados durante un cierto tiempo sugieren la siguiente evolución de las relaciones actuales entre el Sur y las ET: cuanto más rico se hace un país y más compleja su estructura productiva, más pasa a depender de agentes económicos extranjeros y más podría hipotecar su futuro desarrollo.

El logro del objetivo de Lima mediante la reasignación de actividades industriales al Sur no puede concebirse como un fin en sí mismo. Su legitimidad social exige, como se ha observado en el primer párrafo, una evaluación previa de quién debería emprender el proceso de reasignación y de qué intereses debería beneficiar.

Referencias

1. J. H. Dunning, "Multinational business and the challenge of the 1980s", *Multinational Business*, No. 1, 1978.
2. S. Rose, "Multinationals in retreat", *Fortune*, agosto 1977.
3. H. V. Perlmutter, "Super-giant firms in the future", *Wharton Quarterly*, invierno de 1978.
4. G. W. Ball, "Cosmo-corp: The importance of being stateless", *Atlantic Community Quarterly*, verano 1968.
5. *Transnational Corporations in World Development: A Re-examination* (Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: 77.II.A.5).
6. R. Newfarmer y W. Mueller, *Multinational Corporations in Brazil and Mexico: Structural Sources of Economic and Non-Economic Power* (Washington, D.C., Government Printing Office, 1975).
7. T. Moran, *Multinational Corporations and the Politics of Dependence: Copper in Chile* (New Jersey, Princeton University Press, 1975).
8. M. Radetzki, "Where should developing countries' minerals be processed?", *World Development*, No. 5, 1977.
9. Council on Industrial Structure, MITI, *Long-term Vision of Industrial Structure* (Tokyo, 1974).
10. G. K. Helleiner, "Transnational enterprises, manufactured exports and employment in the less developed countries". Monografía preparada para la Conferencia Mundial sobre el Empleo, Ginebra, junio 1976 (Ginebra, OIT 1975).
11. S. Lall y P. Streeten *Foreign Investment, Transnationals and Developing Countries* (Londres, Macmillan Press, 1977).
12. C. V. Vaitos, "La función de las empresas transnacionales en los esfuerzos de integración económica en América Latina: ¿Quién se integra, con quién, como y en beneficio de quién?"; informe preparado para la secretaría de la UNCTAD (TAD/EI/SEM.5/2), 1978.
13. W. K. Chung, "Sales of majority-owned foreign affiliates of U.S. companies, 1975", *Survey of Current Business*, vol. 57, No. 2 (1977).
14. L. Hone, "Multinational corporations and multinational buying groups", *World Development*, February 1974.
15. B. Cohen, *Multinational Firms and Asian Exports* (New Haven, Yale University Press, 1975).
16. G. K. Helleiner. "Intrafirm trade and the developing countries; patterns, trends and data problems", Monografía presentada al seminario UNCTAD/IDS sobre transacciones dentro de las empresas, Universidad de Sussex, Brighton, 7-11 noviembre 1977.
17. J. C. Casas, "Las multinacionales y el comercio Latinoamericano", *CEMLA*, 1973.
18. H. F. Samuelson, "National scientific and technological potential and the activities of multinational corporations: the case of Sweden" (Paris, OECD, 1975).

19. Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, "Multinational charter: the charter of trade unions demands for the legislative control of multinational companies adopted by the XI ICFTU World Congress, Mexico, 17-25 October 1975" (Bruselas, 1976).
20. UNCTAD "Posiciones dominantes de las empresas transnacionales en el mercado: utilización del mecanismo de la fijación de precios de transferencia" (UNCTAD/ST/MD/6/Rev.1., julio 1977).
21. C. V. Vaitsos, "Employment problems and transnational enterprises in developing countries: distortions and inequality", in *World Employment Programme Research Working Papers* (Ginebra, OIT, 1976).
22. S. Langdon, "Multinational corporations, taste transfer and underdevelopment: a case study from Kenya", *Review of African Political Economy*, 2 noviembre 1977).

La expansión industrial en los países en desarrollo y sus consecuencias para las políticas comerciales

*Jagdish N. Bhagwati**

Introducción

La necesidad de mantener abiertos los mercados de manufacturas en los países desarrollados, de conformidad con el espíritu del orden económico internacional liberal subyacente en el establecimiento del GATT, es evidente hoy para los países en desarrollo, aun cuando sus exigencias de que se establezcan sistemas de productos básicos que regulen los mercados internacionales para los productos primarios parecen apuntar a un orden económico internacional menos liberal. Esa conciencia de la importancia de mantener abiertos los mercados de los países desarrollados se basa fundamentalmente, en tres razones.

En primer lugar, son muchos los convencidos de que no se puede mantener durante un período muy largo el proceso de industrialización, en el caso de muchos países en desarrollo, contando tan solo con los mercados internos. Así que, en algún momento, el proceso de sustitución de importaciones tiene que dar paso a una orientación hacia el exterior que permita a los mercados externos mantener sin interrupciones la industrialización.

En segundo lugar, es cada vez mayor la conciencia de que el proceso de industrialización resulta más eficaz y más eficiente si se aplican políticas de promoción de las exportaciones, en lugar de políticas de sustitución de las importaciones. En el caso de las economías agrícolas y extractivas "primitivas", hay que reconocer que la elección entre promoción de las exportaciones y sustitución de las importaciones entraña, a su vez, una elección entre la especialización en productos primarios y la industrialización. Pero ya no es este el caso, una vez que se ha iniciado la industrialización, y de lo que se trata entonces es de saber si el sistema de comercio exterior sesgará el sector industrial hacia el mercado interno (como en el caso de tipos de cambio sobrevalorados), o si eliminará ese sesgo y restablecerá la paridad de incentivos para los mercados de exportación. En virtud de las políticas de este último signo, una serie de estudios empíricos sugieren que es superior el comportamiento de las exportaciones, y por ende el rendimiento económico, y que por consiguiente la industrialización puede avanzar muy rápidamente¹.

Por último, la mayor participación de los países en desarrollo en los mercados de capital internacionales durante el decenio de 1970, y la evidente necesidad de un éxito sostenido en el comportamiento de las exportaciones, con objeto de garantizar

*Profesor de la cátedra de economía "Ford International", en el Instituto de Tecnología de Massachusetts.

¹ Entre los estudios que apuntan hacia esta conclusión están Bhagwati [1] y Krueger [2], basados en un proyecto de la Oficina Nacional de Investigación Económica, de los Estados Unidos, sobre regímenes de comercio exterior y desarrollo económico.

el servicio de la deuda, y del mantenimiento de la confianza para conseguir crecientes corrientes de capital, no hacen sino subrayar la necesidad de una economía internacional abierta².

Si bien el presente artículo se centrará primordialmente en las cuestiones que plantea la conveniencia de mantener los mercados de los países desarrollados abiertos a las manufacturas de los países en desarrollo, los puntos antes mencionados dan pie a las siguientes consideraciones:

a) Los países en desarrollo que han conseguido grandes éxitos económicos, como el Brasil y la República de Corea, no pueden pretender que sus mercados se cierren a las exportaciones de manufacturas de los demás países, sean desarrollados o en desarrollo. Los países en desarrollo menos adelantados pueden con toda razón considerar a los más prósperos prácticamente como países desarrollados, con las mismas obligaciones que éstos por lo que se refiere a mantener un sistema comercial libre. Del mismo modo, los gobiernos de los países desarrollados que han estado absorbiendo en volumen creciente exportaciones de países en desarrollo, en particular de los más prósperos de estos³, son objeto de presiones internas —sobre todo, sindicales— para que se les den garantías recíprocas de que también se mantendrán abiertos a las importaciones los mercados de aquellos países. Por consiguiente, del mismo modo que los países en desarrollo más adelantados han emulado al Japón en su industrialización orientada hacia la exportación, también estarán sometidos a la misma presión que el Japón para aceptar su categoría de países desarrollados, o casi desarrollados, con las obligaciones que ello conlleva:

b) Las razones esbozadas en favor de una economía abierta no hacen sino realzar la importancia de la liberalización del comercio entre los países en desarrollo, subrayada desde el decenio de 1950 por eminentes economistas de diversas escuelas, pero obstaculizada por las políticas comerciales generalmente restrictivas de la mayoría de los países en desarrollo;

c) Por último, la creciente participación de los países de economía de planificación centralizada de Europa Oriental en los mercados comerciales, crediticios y tecnológicos del Norte (es decir, de los países desarrollados) tiene consecuencias que, por una parte, son de índole competitiva, y por ende probablemente perjudiciales para los países en desarrollo (por ejemplo, los países en desarrollo y los países socialistas de Europa Oriental competirían por el mismo fondo de recursos internacionales para inversiones), y por otra, de carácter complementario, y por lo tanto beneficioso. Desde ese último punto de vista, todavía relativamente inexplorado, podría considerarse la posibilidad de crear empresas manufactureras

² Los informes anuales del Banco Mundial son una buena fuente de información sobre las deudas de los países en desarrollo. En Peter Kenen [3] puede verse un útil análisis de su distribución entre países en desarrollo y la mezcla de préstamos oficiales y privados que definía la deuda a mediados del decenio de 1970, con estimaciones de la ayuda que se necesitaría para cancelar la deuda en diferentes condiciones.

³ Así, entre 1965 y 1975, según estimaciones realizadas en el Banco Mundial por D. Keesing y colaboradores, la participación de los países de Asia Oriental en las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo a países desarrollados aumentó del 38% al 54%, y la de América Latina (principalmente, Brasil y México) del 14% al 20%. No obstante, la participación general de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales de manufacturas parece haber aumentado del 6,5%, a mediados del decenio de 1960, al 8,2%, aproximadamente, en 1973 y 1974.

conjuntas Norte-Este en el Sur, en las que el Norte y el Este proporcionarían la financiación y la tecnología y para las cuales se concertarán acuerdos de exportación con los países del Este de conformidad con sus prácticas establecidas⁴.

I. Acceso de las manufacturas a los mercados de los países desarrollados

La cuestión de mantener un acceso garantizado a los mercados de los países desarrollados ha adquirido urgencia particular con el reciente brote de presiones proteccionistas. Hay cierto margen para discutir si ese brote es pasajero o de larga duración. El argumento para suponer que puede desaparecer con el restablecimiento del pleno empleo se basa en la observación de que, al menos en los Estados Unidos, el momento en que aparecieron esas presiones coincidió con un importante aumento de desempleo durante el período 1971-1972, cuando el proyecto de ley Burke-Hartke, con su notable pretensión de poner un bajísimo techo a todas las categorías de importaciones, consiguió un considerable apoyo en el Congreso de los Estados Unidos. Ahora bien, esa misma observación empírica puede utilizarse para demostrar que el problema del proteccionismo tiene carácter duradero. Efectivamente, sería poco realista esperar que en un futuro próximo se resuelva, ni a nivel teórico ni de política, el problema de la estanflación.

De hecho, hay otros dos argumentos que tienden a reforzar la conclusión de que es probable que el proteccionismo se mantenga como fuerza política importante en los países desarrollados. En primer lugar, los datos de que se dispone sugieren que el crecimiento de las importaciones desde los países en desarrollo a los Estados Unidos difícilmente ha conllevado una disminución absoluta de los niveles de producción de las industrias nacionales competitivas. Por lo tanto, difícilmente puede admitirse la pretensión de que las industrias que exigen protección hayan sufrido un daño grave, de conformidad con las normas del GATT. Parece que el problema de industrias con niveles salariales bajos o con gran densidad de mano de obra, como la textil, la del cuero, etc., es sencillamente el de la disminución secular de sus niveles de empleo como consecuencia del aumento de salarios, la acumulación de capital y posiblemente la evolución tecnológica. Por consiguiente, las quejas contra las importaciones consisten, en gran medida, en externalizar problemas bastante difíciles, y ya antiguos, de industrias cuya decadencia se debe a factores ajenos a las importaciones. Pero, si es así, entonces es probable que continúen las exigencias proteccionistas, ya que los problemas de decadencia secular son endémicos en las sociedades en crecimiento. En segundo lugar, como ha observado Erik Lundberg de la Academia Sueca de Ciencias en el caso de Suecia, fuera de los Estados Unidos las exigencias al Estado han tendido a multiplicarse hasta el punto en que ya no se puede disponer fácilmente de la flexibilidad de contratación y despido que necesitan en grado considerable las economías abiertas para proceder a reconversiones comerciales; en ocasiones, los sindicatos parecen actuar como si la seguridad en el empleo fuera parte de las obligaciones que el estado benefactor moderno debe cumplir para con sus ciudadanos.

⁴ Esa cooperación industrial tripartita fue el tema de un Seminario de la UNCTAD sobre especialización industrial mediante diversas formas de cooperación multilateral, celebrado en Ginebra del 2 al 5 de diciembre de 1975. Véase, en particular, la evaluación hecha por el Presidente, que constituye un anexo al informe del Seminario, con la síntesis, hecha por el autor del presente artículo, de las deliberaciones sobre los proyectos de cooperación industrial tripartita. Desai [4], Guy de Lacharrière [5], Thierry de Montbrial [6] y Berman [7].

Es de gran importancia para los países en desarrollo que no se materialicen las amenazas proteccionistas, y que se mantenga intacto el marco básico de un orden económico internacional liberal y abierto, que les permita beneficiarse de una economía mundial en expansión sin la presencia, o la amenaza, de barreras comerciales. A este respecto, en recientes deliberaciones internacionales se han propuesto dos posibles enfoques para la reestructuración del actual mecanismo del GATT (según se define en el artículo XIX) y para abordar cuestiones como las limitaciones voluntarias de las exportaciones y el Acuerdo a Largo Plazo de los Textiles, que repetidamente se han aplicado fuera de la estructura existente y que, por lo tanto, deben considerarse, junto con el artículo XIX, como parte del actual orden (o desorden) por lo que respecta al acceso de manufacturas de los países en desarrollo a los mercados de países desarrollados⁵.

Medidas de regulación del mercado o comercio libre organizado

Un enfoque, del que son partidarios los portavoces gubernamentales de varios países desarrollados y algunos autores que tratan el tema, consistiría en seguir el ejemplo del Acuerdo a Largo Plazo de los Textiles y dividir el sistema comercial mundial en mercados "regulados", con acceso controlado para los países en desarrollo a los mercados de los países desarrollados. Semejante "sistema" es una quimera de planificador. Cabe observar que el acuerdo sobre textiles ha servido para imponer restricciones de entrada muy eficaces a los países menos adelantados, al tiempo que no conseguía imponer restricción alguna al crecimiento de la industria competitiva de las importaciones en los países en desarrollo, lo cual proporciona las mejores pruebas de que se pueda disponer para rechazar un enfoque de esa naturaleza si se tienen en cuenta tanto los intereses de los países menos adelantados como los de un orden internacional liberal.

Es mucho lo que se puede decir en favor de un enfoque que parte del supuesto de que debe permitirse la expansión del comercio en su forma típicamente imprevisible, sin interferencia de burócratas y políticos, los cuales, incapaces de prever las esferas en las que se ampliará o contraerá el comercio beneficioso, ni el grado en que lo haría, tenderían a fomentar la negociación egoísta y la imposición de restricciones en el comercio que reducirían las posibilidades de una rápida expansión de las exportaciones de los países en desarrollo. Una actividad instructiva para los portavoces de países en desarrollo que se inclinan a aceptar sugerencias de países desarrollados para esa evolución del sistema comercial mundial sería la de calcular la disminución que habrían sufrido sus exportaciones de manufacturas si las tasas de expansión de los contingentes previstas en el acuerdo sobre textiles hubieran sido aplicables a todas las demás exportaciones de los países en desarrollo incluidas en las secciones 6 a 9 de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI).

Revisión del GATT

Por consiguiente, un enfoque mucho más sensato sería el de modificar la estructura del GATT de manera que reflejase los acontecimientos actuales, al tiempo

⁵ Para detalles sobre las limitaciones voluntarias de las exportaciones, el acuerdo sobre productos textiles, etc., véase Bhagwati [8]. Una versión más sucinta, que omite parte de los cuadros pertinentes, figura en Bhagwati [9].

que preservara el concepto original de que las normas comerciales constituyen un orden y de que es necesaria una estructura justa y consecuente para restringir la aplicación de barreras comerciales, a fin de que los gobiernos puedan hacer frente a intereses especiales que reclaman proteccionismo (o, en su formulación eufemística, "comercio libre organizado").

La propuesta Bhagwati

El autor del presente artículo ha propuesto un enfoque en consonancia con la orientación mencionada, que tenga en cuenta la creciente tendencia de los países desarrollados a eludir el artículo XIX del GATT. La fundamentación de los elementos específicos de esta propuesta es la siguiente. La amenaza de restricciones proteccionistas por parte de los países importadores, alegando desorganización del mercado, entraña evidentemente una pérdida de bienestar para los países exportadores. El bienestar económico del país exportador será menor que si no existiera esa amenaza. Si el país exportador reacciona a su vez adoptando medidas de política óptima encaminadas a restringir las exportaciones y reducir la probabilidad del recurso a las limitaciones voluntarias de las exportaciones o a restricciones similares relacionadas con la desorganización del mercado, la pérdida de bienestar resultante de la amenaza de restricciones será menor que en el caso de que el país exportador no adoptase tales medidas, pero todavía habrá pérdida. Más aún, si las asignaciones de inversión, una vez aplicadas, no pueden reajustarse sin coste, la presencia de los costes del ajuste agravará todavía más la pérdida de bienestar causada por la amenaza de restricciones comerciales. Por último, la aplicación efectiva de las restricciones comerciales infligiría una pérdida de bienestar al país exportador superior a la pérdida prevista causada por la amenaza de aplicar tales restricciones en una fecha ulterior.

De los principios teóricos generales expuestos parecerían desprenderse ciertas disposiciones compensatorias. Primero, hay razones para pedir a los países desarrollados importadores que compensen a los países en desarrollo exportadores que se enfrentan a amenazas de restricciones comerciales relacionadas con la desorganización del mercado. Es razonable pedir a los países desarrollados que "compren", mediante pagos compensatorios, el derecho a exigir, en el caso de un producto determinado, la aplicación de restricciones comerciales relacionadas con la desorganización del mercado, y renunciar al derecho de recurrir a restricciones comerciales contra todos los productos no abarcados por aquellos pagos. Así pues, puede elaborarse, bajo auspicios de instancias multilaterales como el GATT, una lista de artículos "restringibles", y la inclusión de un artículo en la lista exigiría pago de compensación a los exportadores amenazados que incurriesen en las consiguientes pérdidas de bienestar. Por otra parte, la aplicación efectiva de tales restricciones, al imponer una pérdida mayor, obligaría a una nueva compensación a los exportadores perjudicados.

Por consiguiente, la consecuencia lógica de este análisis sería la concesión de compensación por pérdidas potenciales y reales sufridas por países exportadores como resultado de restricciones comerciales relacionadas con la desorganización del mercado. Es necesario desarrollar con más profundidad las normas que hayan de regir el proceso de compensación y sus consecuencias con relación a la modificación del artículo XIX del GATT y disposiciones conexas. Esas normas pueden definirse de diversas maneras.

a) *Sanción o compensación por restricciones potenciales.* Por las razones arriba expuestas, debería mantenerse una lista de "artículos potencialmente sujetos a restricciones comerciales relacionadas con la desorganización del mercado", la cual puede definirse como la lista de artículos potencialmente restringibles⁶. Para incluir un artículo en la lista, los países desarrollados deberían pagar una "sanción" que se podría utilizar para compensar a los países exportadores sujetos a pérdidas de bienestar como consecuencia de la amenaza de restricciones comerciales aplicables al artículo;

b) *Sanción o compensación por la aplicación efectiva de restricciones comerciales a artículos potencialmente restringibles.* En el momento y medida en que se apliquen efectivamente las restricciones comerciales, debería hacerse un nuevo pago para compensar a los países exportadores cuyos intereses en el mercado de exportación resulten perjudicados a consecuencia de las restricciones. La sanción impuesta, para que refleje la compensación debida a los países exportadores, debe ser menor que el costo real de las restricciones comerciales, teniendo en cuenta la suma ajustada pagada originalmente por incluir el producto en la lista de artículos potencialmente restringibles;

c) *Cláusula liberatoria aplicable a la lista de artículos potencialmente restringibles.* Si bien las dos normas precedentes deberían, en principio, dividir todos los artículos en dos categorías —los que son restringibles y los que no lo son—, políticamente eso no es factible. Habrá sin duda casos en los que se planteen dificultades imprevistas y políticamente inabordables relativas a productos no incluidos ya en la lista de artículos potencialmente restringibles, y el país desarrollado importador no podrá abstenerse de responder a las presiones políticas en favor de restricciones comerciales.

Por lo tanto, sería apropiado adoptar una cláusula liberatoria aplicable a los artículos no incluidos en la lista. Al mismo tiempo, como la cláusula no debería servir de incentivo para evitar la opción de incluir tales artículos en la lista de los potencialmente restringibles, sería igualmente oportuno hacer más difícil y más costoso el recurrir a la cláusula. Así, la cláusula liberatoria debería disponer que se permitiera, no obstante, al país desarrollado importador recurrir a restricciones comerciales para productos no incluidos en la lista de artículos potencialmente restringibles, a condición de que, por una parte, demostrase, ante instancias multilaterales (GATT), la existencia de daño grave (como en virtud de las actuales disposiciones del artículo XIX del GATT) y que, por otra parte, efectuase un pago considerablemente mayor para compensar a los países exportadores. También sería necesario en la práctica mantener durante tiempo considerable un producto en la lista de los artículos potencialmente restringibles antes de permitir el recurso a restricciones comerciales contra dicho producto. De otro modo, si solo se exigiera un período de algunas semanas o meses, sería más conveniente para un país esperar a que transcurriese ese período en lugar de invocar la propuesta cláusula liberatoria, que conlleva pagos elevados;

d) *Carácter automático de la compensación.* La sanción o compensación sería automática a tenor de las normas precedentes, en lugar de ser una mera posibilidad, como ocurre actualmente en virtud del artículo XIX del GATT. Esto impediría la utilización de presión política para eludir la obligación cuando se recurra a restricciones comerciales;

⁶ Puede encontrarse un paralelo a esta recomendación en la práctica de "consolidar" aranceles por anticipado.

e) *Forma financiera de la compensación.* Las normas expuestas exigen una compensación financiera, en contraste, por ejemplo, con el tipo de compensación actualmente prevista en el artículo XIX, que puede consistir en otorgar una nueva concesión arancelaria (para otro producto) o en la supresión de una concesión arancelaria por parte del país exportador. Este último método pone de manifiesto la estructura de negociación arancelaria en que se inscriben las normas del GATT. Está fundamentalmente equivocada, ya que el permitir que un exportador establezca aranceles en represalia, como forma de compensación, da por supuesto que esos aranceles son ventajosos, cuando de hecho es probable que causen todavía más daños a causa de nuevas restricciones comerciales y que desorganicen otro mercado al tratar de remediar la desorganización de mercado original. La forma financiera de sanción o de compensación prevista en las normas arriba propuestas está exenta de esos obvios defectos:

f) *Compensación al país exportador.* Las precedentes normas de compensación solamente podrán aplicarse a países exportadores en desarrollo, los cuales (con excepción del Japón) son los países que más han sido afectados por las restricciones contra los productos textiles y por las limitaciones voluntarias de las exportaciones⁷. Existe, efectivamente, una mejor disposición, en el contexto del nuevo orden económico internacional, para hacer ajustes razonables en beneficio de los países en desarrollo mediante nuevas reglamentaciones comerciales. Es probable que las corrientes financieras que de esa manera se generen sean de mucha mayor trascendencia para los países en desarrollo que para los desarrollados, teniendo en cuenta sus necesidades respectivas.

El precedente conjunto de normas, que fundamentalmente entraña la concesión de compensación por los países desarrollados importadores a los países en desarrollo exportadores, no son totalmente nuevas en su referencia al empleo potencial de restricciones comerciales, por cuanto la práctica bien establecida de "consolidar" los aranceles supone la renuncia a la utilización potencial de restricciones. Por lo que respecta al concepto de compensación, no parece haber antecedentes evidentes. No obstante, un precedente parcial, que hace pensar que las propuestas enunciadas son totalmente factibles, es el relativo al pago de una considerable suma por parte de los Estados Unidos al Gobierno de Turquía por la aplicación de la prohibición de cultivar adormidera. La utilización de ese dinero para compensar a los agricultores turcos permitiría, al menos teóricamente, que estos se dedicaran a otro tipo de cultivo sin perjuicio financiero.

La propuesta Singer

En este contexto, debe tenerse en cuenta una reciente propuesta de Hans Singer, en virtud de la cual los países desarrollados concederían compensación financiera a los países en desarrollo por pérdidas de mercados resultantes de la imposición unilateral de barreras comerciales. El autor afirma que "es exigible compensación de

⁷ Las limitaciones voluntarias de las exportaciones han afectado gravemente al Japón. En algunos casos, como en el de las limitaciones voluntarias aplicables al acero en los Estados Unidos, quienes sufrieron las consecuencias fueron los países desarrollados exportadores, y las importaciones fueron desviadas en un principio a los países en desarrollo, que, en consecuencia, salieron beneficiados.

los países desarrollados a los productores perjudicados de países en desarrollo"⁸. También es interesante señalar que el Premio Nobel Jan Tinbergen sugirió someramente, en 1962, la conveniencia de conceder compensación financiera a exportadores enfrentados con pérdidas de mercados a consecuencia de modificaciones arancelarias, propuesta desarrollada en relación con las modificaciones arancelarias resultantes del establecimiento de la Comunidad Económica Europea (CEE)⁹.

Mezcla óptima de modificaciones de la política del GATT y de los países desarrollados

El presente autor preferiría una modificación amplia del artículo XIX del GATT realizada sobre bases teóricas firmes, ajustándose a la filosofía original del GATT de mantener mercados abiertos y siguiendo las líneas de la propuesta presentada en el presente artículo¹⁰.

Al mismo tiempo, debe observarse que las propuestas normas resultarían considerablemente reforzadas si los países desarrollados aplicasen las dos políticas que se exponen a continuación, cualquiera de las cuales se amplía gradualmente en su alcance.

a) En la medida en que la respuesta a las importaciones extranjeras o a la decadencia interna por otras causas, consista en proporcionar asistencia interna para la reconversión que permita dar nueva capacitación y localización a factores de producción, se reducirá en consecuencia la necesidad de recurrir a restricciones comerciales, ya que las presiones de la industria en favor de dichas restricciones serán menos intensas y al mismo tiempo menos difíciles de resistir en el plano político:

b) Hay principios elementales que demuestran claramente que las restricciones comerciales, como medio de sostener el nivel de producción de la industria nacional, son un instrumento inferior a la utilización de un subsidio de producción, desde el punto de vista del propio país desarrollado importador¹¹. Es igualmente evidente que la utilización de un subsidio de producción ampliará el mercado general para el artículo importado en el país desarrollado, en tanto que un arancel, al aumentar el precio al consumidor, lo reducirá. Por consiguiente, habida cuenta de que la producción nacional debe mantenerse a un nivel adecuado, desde el punto de vista del país en desarrollo exportador sería preferible la utilización de un subsidio de

⁸ La propuesta de Singer y la formulada por el autor del presente artículo, aunque semejantes, difieren en su enfoque teórico. Por ejemplo, mientras la propuesta del presente autor ofrece una base teórica para el pago de compensación a los gobiernos de países en desarrollo, la propuesta anterior sugiere que se pague la compensación habida cuenta de que los gobiernos de países en desarrollo pueden sufrir dificultades financieras al aportar asistencia para la reconversión a productores de países en desarrollo. Véase Joekes, Kaplan y Singer [10].

⁹ Véase Tinbergen [11], que, sin embargo, no contiene ninguna base teórica detallada para la propuesta.

¹⁰ El método para modificar el artículo XIX a fin de incorporarle el contenido de la propuesta Bhagwati se ha esbozado en Bhagwati [8].

¹¹ Esta es una de las recetas políticas importantes de la teoría de la intervención política óptima en presencia de objetivos no económicos, resultante del hecho de que el arancel impone un costo de consumo al elevar los precios para los consumidores, lo cual se evitaría con un subsidio de producción, al tiempo que se protegería la producción nacional. Véase Bhagwati y Srinivasan [12].

producción por parte del país desarrollado importador que la aplicación de restricciones comerciales^{1 2}. Así pues, sería útil que en la reforma general de la esfera de las restricciones comerciales relativas a desorganizaciones del mercado se incluyese un acuerdo multilateral de los países desarrollados para aplicar subsidios de producción, en lugar de aranceles o contingentes comerciales, cuando se invoquen restricciones comerciales en virtud de las normas arriba especificadas. Entre las excepciones a este código podrían figurar situaciones de emergencia en las que pudiera ser necesaria la imposición inmediata de un contingente comercial, en cuyo caso se podría ir disminuyendo paulatinamente la aplicación del contingente hasta reemplazarlo por un subsidio de producción de acuerdo con un programa multilateral convenido.

II. Conclusiones

Otra opinión que debe examinarse es la de que la amenaza del proteccionismo es tan grave, y la capacidad política de las autoridades ejecutivas para resistirse a ella tan limitada, que es mejor dejar las cosas como están. Kenneth Dam, abogado estadounidense, defiende vigorosamente esta opinión, arguyendo que las recientes tentativas de modificar las normas comerciales en los Estados Unidos han ocasionado una erosión del principio del comercio libre. Esta opinión parecería recibir refuerzo de otra fuente. Jan Tumlir, del GATT, ha hablado recientemente con frecuencia del peligro de hundimiento del orden comercial liberal, señalando los numerosos intentos de imponer limitaciones voluntarias de las exportaciones, la firme posición adoptada por la CEE en la renegociación del acuerdo sobre productos textiles y la actitud general de los portavoces de países desarrollados en las negociaciones comerciales, los cuales parecen partir del supuesto de que los países en desarrollo deben considerar el acceso a los mercados de los países desarrollados como un privilegio que debe negociarse, cuando el ser miembro del GATT significa que no se trata de un privilegio, sino de un derecho.

En el caso de que la situación sea realmente tan frágil, cabe preguntarse si, cuando se observen las cosas desde el siglo XXI, el período de las postguerra no se verá como un efímero experimento de restablecer el comercio libre de productos básicos, y si no habrá que aceptar la idea de que el comercio de productos básicos es una esfera sujeta a estricta reglamentación por parte de los gobiernos mediante negociaciones internacionales con la consiguiente aplicación de contingentes o barreras de precios. Desde una perspectiva histórica, no se puede descartar totalmente esta posibilidad. Por ejemplo, hoy se dan por descontado las restricciones a la inmigración, y resulta curioso que los defensores de los derechos humanos no sufran por la implícita pérdida del derecho a vivir en donde uno decida. Uno se pregunta cuánta gente se dará cuenta de que las restricciones a la inmigración son un invento del siglo XX, y de que durante el siglo XIX tuvieron lugar grandes migraciones de alcance mundial sin necesidad de pasaportes ni de cuotas de inmigración.

El presente autor no está particularmente alarmado por la posibilidad de que ocurra lo mismo en la esfera del comercio de productos básicos. La opinión que representan Kenneth Dam y Jan Tumlir parece muy pesimista, incluso como

^{1 2}Tendría que modificarse esta conclusión, pero no quedaría totalmente invalidada, si la industria nacional deseara mantener una cierta participación en las ventas en el mercado nacional. En este caso, la intervención política óptima, desde el punto de vista del país desarrollado, sería la combinación de un arancel de importación y un subsidio de producción.

posibilidad a corto plazo, y no se debe descartar por completo la negociación de cambios que conduzcan a un sistema en el que se recojan algunas de las propuestas que figuran en el presente artículo. Las negociaciones Norte-Sur serán un proceso poco espectacular, prolongado, del que surgirá, como siempre, la reforma constructiva a través de una lenta evolución.

Referencias

1. J. Bhagwati, *The Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes* (Cambridge, Ballinger Publishing Co., 1978).
2. A. O. Krueger, *Liberalization Attempts and Consequences* (Cambridge, Ballinger Publishing Co., 1978).
3. Peter Kenen, "Debt relief as development assistance", in *The New International Economic Order: The North-South Debate* (Cambridge, Mass., MIT Press, 1977).
4. Padma Desai, "The transfer of technology to developing countries in the framework of tripartite industrial cooperation" (TAD/SEM.1.S).
5. Guy de Lacharrière, "The role of East-West cooperation in the development of Tripartite Cooperation" (TAD/SEM.1/16).
6. Thierry de Montbrial, "Future prospects for tripartite industrial cooperation" (TAD/SEM.1/14).
7. Harold J. Berman, "The legal framework for tripartite industrial cooperation" (TAD/SEM.1/3).
8. J. Bhagwati, "Market disruption, export market disruption, compensation and GATT reform", *World Development*, diciembre 1976.
9. J. Bhagwati, ed., *The New International Economic Order. The North-South Debate* (Cambridge, Mass., MIT Press, 1977).
10. S. Joekes, D. Kaplan and H. W. Singer, "Transformation assistance from developed countries to developing countries—an aid to trade expansion" Institute of Development Studies Discussion Paper No. 110 (Brighton, Universidad de Sussex, abril 1977).
11. J. Tinbergen, *Shaping the World Economy: Suggestions for an International Policy* (Nueva York, 20th Century Fund, 1962).
12. J. Bhagwati and T. N. Srinivasan, "Optimal intervention to achieve non-economic objectives", *Review of Economic Studies*, enero 1969.

La creciente participación de los países en desarrollo en la división internacional del trabajo

Béla Kádár*

Características principales de la exportación de manufacturas de los países en desarrollo

Como consecuencia de procesos internos e internacionales que se desarrollaban a principios del decenio de 1960, el valor de las exportaciones de bienes manufacturados de los países en desarrollo ascendió a 6.400 millones de dólares en 1965; a 13.100 millones de dólares en 1970, y a 37.300 millones de dólares en 1974, según datos de diversos números del *Monthly Bulletin of Statistics* de las Naciones Unidas. Aunque las condiciones externas para la expansión de las exportaciones empeoraron en los años 1974-1975, período de estancamiento de las economías de mercado desarrolladas, la importación de manufacturas de los países en desarrollo por las economías de mercado desarrolladas disminuyó tan sólo de 25.800 millones de dólares a 24.200 millones, según indican las estadísticas de comercio exterior de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), o simplemente se estancaron, como se refleja en varios estudios del Banco Mundial. Según cálculos provisionales, las importaciones de manufacturas desde países en desarrollo a países desarrollados de economía de mercado aumentaron en más de un 30% en 1976, y en un 10% en 1977; es decir, dando por supuesto una dinámica de escala semejante a la del comercio entre países en desarrollo, para la cual hay incentivos políticos, las exportaciones combinadas de manufacturas de los países en desarrollo probablemente superaron los 45.000 millones de dólares en 1976, y los 50.000 millones en 1977.

La orientación de la industrialización de los países en desarrollo hacia la exportación ha proseguido con intensidad y eficacia diversas según las regiones y los países, y la evolución de las exportaciones de manufacturas refleja de manera creciente la diferenciación de la posición en el mercado mundial y del desarrollo estructural de los diferentes países. El desplazamiento mayor de posiciones entre las diferentes regiones en desarrollo es el provocado por el notable progreso de los países del Asia sudoriental, los cuales iniciaron con mayor antelación y firmeza la orientación hacia la exportación. La participación del continente asiático (inclusive la de los países del Asia meridional, que disminuye, y la de los países del Asia sudoriental, que está aumentando marcadamente) pasó del 57% al 62% entre 1965 y 1975, en tanto que la de América Latina pasaba del 20% al 26% y disminuía al mismo tiempo la participación del continente africano del 23% al 11%.

La entrada de los países en desarrollo en la división internacional del trabajo se está diferenciando. Las características principales son las siguientes:

*Oficial Superior de Investigaciones, Instituto de Economía Mundial de la Academia de Ciencias de Hungría, Budapest.

a) Se ha ampliado el elenco de países que exportan manufacturas. El número de países en desarrollo con exportaciones de manufacturas por un valor superior a 50 millones de dólares era sólo de 14 en 1965, pero había aumentado a 40 en 1975;

b) Existe un alto grado de concentración entre grupos de exportadores, uno de los cuales, que engloba al Brasil, Chile, Hong Kong, la India, México, la República de Corea y Singapur, realizó dos terceras partes de las exportaciones del mundo en desarrollo en 1974. Otros siete países - Argentina, Colombia, Egipto, Kuwait, Malasia, Pakistán y Tailandia - representaron el 13% de las exportaciones de manufacturas del mundo en desarrollo. Al mismo tiempo, la participación combinada del resto de los países en desarrollo, en número superior a 100, no llegó al 25%;

c) Aumenta el grado de concentración entre países en desarrollo que exportan manufacturas. La proporción correspondiente a los cinco mayores exportadores de manufacturas del total exportado por los países en desarrollo era del 21,2% en 1965 y había aumentado al 49,1% en 1974;

d) Entre los exportadores más importantes de productos acabados, la tasa de crecimiento era considerablemente inferior al promedio en los países que tienen dificultades para absorber las consecuencias de la industrialización basada en la sustitución de importaciones o que hacen frente a problemas políticos especiales, como Angola, Argelia, Chile, Egipto, India, Pakistán y Tanzania, los cuales registraron una tendencia descendente durante el período que se examina;

e) Como resultado del rápido incremento de las exportaciones de productos acabados, la estructura de exportación de diversos países en desarrollo muestra síntomas de progresar saliéndose de los límites de la estructura de una economía de monocultivo. En los países más pequeños del Asia sudoriental, la industria es actualmente la fuerza motriz del crecimiento económico y de la participación en la división internacional del trabajo. En los grandes países de América Latina, dotados de mayores recursos naturales, las características geográficas desempeñan un papel todavía más importante al determinar la dirección de la especialización, aunque durante el último decenio la diversificación estructural del comercio exterior se ha acelerado en gran medida como resultado de la orientación de la industria hacia la exportación.

La creciente diferenciación de los procesos de crecimiento y de las posiciones económicas externas de los países en desarrollo se refleja también en la transformación de la estructura de productos de sus exportaciones de manufacturas. Durante el siglo que precedió a los primeros años del decenio de 1960, la estructura de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo era desfavorable desde el punto de vista del crecimiento económico, el progreso técnico y la fortaleza de sus posiciones en el mercado, y consistía en gran medida en productos de industrias ligeras y artículos metalúrgicos que representaban un nivel de elaboración, un incentivo de crecimiento y una elasticidad de demanda menores. En 1965, la maquinaria apenas representaba el 6% de las exportaciones de productos acabados de los países en desarrollo.

Las complejas transformaciones ocurridas en el último decenio han permitido a los países en desarrollo participar en la exportación de industrias mecánicas. Entre 1965 y 1974, el total de exportaciones de manufacturas de países en desarrollo a precios corrientes se multiplicó por seis, al tiempo que aumentaban siete veces sus exportaciones de maquinaria e instalaciones, pasando de 395 millones de dólares a

6.750 millones, y la participación de la maquinaria aumentó a más del 3% del total de exportaciones y a más del 18% de las exportaciones de productos acabados, pese al desplazamiento de las relaciones de precios en el mercado mundial. El impulso mayor para las exportaciones de maquinaria fue el que proporcionaron los productos electro-industriales, que rebasaron el 50% de la oferta total, en tanto que aparecían también en listas de exportación nuevos productos, como máquinas-herramienta, máquinas de oficina, vehículos de transporte e instrumentos.

Las exportaciones de productos de la industria química, que constituyen la otra línea importante del desarrollo técnico y estructural, aumentaron de 510 millones a 3.360 millones de dólares en el período que se examina; es decir, un aumento ligeramente superior al de la tasa de crecimiento de las exportaciones en su conjunto. La exportación de productos metalúrgicos creció a un ritmo más lento que el promedio. Los productos de las industrias mecánica, química y metalúrgica, combinados, representaron una quinta parte de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo en 1965, y el 31% en 1974. Los problemas e interrelaciones de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo son más variados y ya no se pueden identificar haciendo referencia a un puñado de productos de industrias ligeras.

Los productos de la industria ligera todavía representan una proporción decisiva, aunque menguante, de las exportaciones de productos acabados de los países en desarrollo. Es sorprendente comprobar que en el período que se estudia las exportaciones de productos de la industria ligera se multiplicaron por cinco y quedaron solo ligeramente por debajo de la tasa media de crecimiento de las exportaciones en general. Debido a la limitación de las estadísticas de que se dispone, la dinámica de los grupos de productos más importantes de la industria ligera sólo puede estudiarse combinadamente a partir de 1970. Entre 1970 y 1974, cuando el volumen de exportaciones de productos acabados de los países en desarrollo se multiplicó por un factor 2,8, el valor de los productos de la industria textil pasó de 1.900 millones de dólares a 5.000 millones, en tanto que el de la industria de ropas de confección, que tiene mayor densidad de mano de obra, pasó de 1.300 millones a 4.800 millones de dólares. La participación de los productos de las industrias textil y de confección en el total de las exportaciones de productos acabados aumentó del 24% a más del 26% entre 1970 y 1974. Las exportaciones de calzado, que representaron entre el 8% y el 10% de las exportaciones de productos acabados, también registraron una tasa de crecimiento superior al promedio.

Tendencias previstas de la exportación de manufacturas de los países en desarrollo

Los esfuerzos encaminados a aumentar hasta el 25% para el año 2000 la participación de los países en desarrollo en la producción industrial mundial, que es el objetivo establecido por la Segunda Conferencia General de la ONUDI, celebrada en Lima en 1975, y las múltiples tareas relacionadas con las actividades de industrialización y la exportación de productos acabados deben emprenderse en un medio económico mundial que se caracteriza por una tasa de crecimiento menor que la del último cuarto de siglo en los países industrializados de economía de mercado e incluso en los países pertenecientes al Consejo de Asistencia Económica Mutua (CAEM), calculándose en un 6% a un 8% la tasa media anual de la expansión real del

comercio mundial. Por consiguiente, se plantea la cuestión de la medida en que se podrá mantener la tasa, sin paralelo en la historia, en que ha crecido la participación de los países en desarrollo en la división industrial internacional del trabajo durante el período 1965-1976. Es una cuestión clave, con consecuencias para la tasa, determinada internacionalmente, de la industrialización y crecimiento de los países en desarrollo, y también para la evolución general de las relaciones internacionales.

La participación de los países en desarrollo en la división industrial internacional del trabajo no es consecuencia de decisiones deliberadas, sino resultado de procesos sociales y económicos objetivos que se desarrollan a escala mundial. Procesos que pueden acertadamente considerarse irreversibles, tanto en su conjunto como por lo que se refiere a sus componentes más importantes.

En el cuadro que figura más abajo se presenta la tendencia prevista de las exportaciones de productos acabados de los países en desarrollo, sobre la base de un estudio del Banco Mundial que contiene las estimaciones más amplias de que se dispone. Se utilizan dos variantes, que dependen del comportamiento de la política comercial de las economías de mercado desarrolladas.

Evolución prevista de la exportaciones de productos acabados de los países en desarrollo

Países	Valor de las exportaciones				
	1974 (millones de dólares)	1985 (millones de dólares de 1975)		Tasa media de crecimiento anual (porcentaje)	
		Variante A	Variante B	Variante A	Variante B
A. Países de bajo nivel de ingresos	3 288	7 290	13 550	8,0	15,0
Africa (excepto Africa del Norte, Sudáfrica y Rodesia del Sur)	303	555	960	6,0	12,0
Otros	112	485	790	13,0	20,0
Asia meridional	2 873	6 250	11 800	8,0	15,0
B. Países más industrializados	15 985	78 620	90 400	11,5	13,2
Africa oriental	433	1 010	1 450	8,0	12,0
Asia oriental	17 462	55 000	56 800	12,0	12,5
América Latina	6 385	18 490	26 300	11,0	15,0
Oriente Medio y Africa del Norte	1 685	4 120	5 850	11,0	15,0
Total	29 253	85 910	103 950	11,1	13,4

Fuente: Banco Mundial, "Trade liberalization and export promotion", World Bank Staff Working Paper (Washington, D.C., 10 junio 1977), pág. 18.

Nota: Las dos variantes dependen del comportamiento de la política comercial de los países desarrollados de economía de mercado.

Según las estimaciones, las exportaciones de productos acabados de los países en desarrollo aumentarán entre tres y cuatro veces en el próximo decenio, a una tasa media anual del 11% al 13,4%. A igual conclusión han llegado algunos investigadores de la República Federal de Alemania¹. Estos parten del supuesto de un aumento medio anual del 15% al 20% de las importaciones de manufacturas desde los países en desarrollo a la República Federal de Alemania.

En relación con las mencionadas previsiones, sería útil en este momento recordar dos supuestos básicos. Primero, que la tasa de crecimiento de las exportaciones de productos acabados de los países en desarrollo seguirá siendo superior a la de la producción industrial, por lo cual la industrialización seguirá orientada hacia la exportación. Segundo, que las exportaciones de productos acabados de los países en desarrollo seguirán aumentando a un ritmo más rápido que su comercio total y que el comercio mundial, con desplazamientos consiguientes en la estructura geográfica y de productos del comercio mundial, lo cual afectará en diferente medida a los diversos países y regiones.

En el caso de los países en desarrollo, se espera que continúe el crecimiento de las exportaciones de productos acabados, y que éstos representen, a mediados del próximo decenio, una parte importante de sus exportaciones (excluidos los recursos energéticos). Así pues, con la excepción de los países productores de petróleo, el comercio de bienes acabados sería por entonces la principal característica de la participación de los países en desarrollo en la división internacional del trabajo.

Otro cambio que se está produciendo en la estructura de las exportaciones de productos acabados es consecuencia del aumento, superior a la media, de las exportaciones de máquinas y vehículos no eléctricos, cuyo promedio anual se calcula entre un 15% y un 16%, y por el promedio de la expansión anual (entre el 7,5% y el 10%) de las exportaciones de productos de la industria ligera. Si se realiza la variante de desarrollo más favorable, en 1985 el 34% del total de las exportaciones de productos acabados de los países en desarrollo serán productos de industrias mecánicas; un 10% serán productos de la industria química, y un 6% serán productos de la industria metalúrgica.

Las estimaciones sugieren que la participación en la división industrial internacional del trabajo intensificará el proceso de diferenciación entre los países en desarrollo. La participación combinada de los países de África (excluidos África del Norte, Sudáfrica y Rodesia del Sur) disminuiría al 2% o 3% en 1985, en tanto que la participación de Asia oriental representaría entre el 64% y el 68%; la de América Latina, entre el 21% y el 26%; la del Asia sud-oriental, entre el 7% y el 11%, y la del Oriente Medio y África del Norte, entre el 5% y el 6%.

La creciente participación de los países en desarrollo en la división industrial internacional del trabajo depende no sólo de la evolución de las condiciones económicas y políticas mundiales, sino también de la dirección y eficacia de las medidas de política económica adoptadas por los diferentes países en desarrollo. Por más que sea difícil cuantificar y aislar el efecto de estos dos componentes principales (aunque algunas estimaciones cifran el valor del incremento de las exportaciones industriales que pueden conseguir los países en desarrollo mediante medidas internas, en dos terceras partes, o en más de cuatro quintas partes, en el caso de los países menos adelantados), en las secciones subsiguientes del presente artículo se examinarán brevemente las condiciones internas e internacionales más importantes para un esfuerzo de industrialización orientado hacia la exportación.

¹ IFO Schnelldienst, 29 abril 1977, DIW Wochenbericht, 5/1975.

Nuevos aspectos de política económica de una participación más intensiva de los países en desarrollo en la división industrial internacional del trabajo

Los quince años últimos han demostrado claramente que los países en desarrollo que siguen una estrategia consciente y amplia de industrialización orientada hacia la exportación han conseguido resultados notables en la aceleración de su crecimiento y su industrialización, en el desarrollo de la estructura de sus economías y en el mejoramiento de sus posiciones relativas en el mercado internacional. Sobre la base de la experiencia y sus consecuencias a largo plazo para el desarrollo, parece que la creación de proyectos industriales orientados hacia la exportación y la industrialización vertical que entrañe la máxima utilización posible del potencial de mano de obra y de los recursos naturales locales seguirá siendo la estrategia más práctica de desarrollo económico e industrialización para la mayoría de los países en desarrollo.

Por lo que respecta a los debates sobre política económica y sobre el tema de la industrialización orientada hacia la exportación y la encaminada a la sustitución de importaciones, todavía es frecuente que se aconseje a los países en desarrollo que combinen una estrategia de sustitución de importaciones con el desarrollo de las exportaciones. Por moderadas que puedan parecer, esas recomendaciones tan solo pueden aplicarse a nivel de subrama. Es un hecho que el crecimiento económico, inclusive el crecimiento orientado hacia la exportación, amplía constantemente el mercado interno y aumenta continuamente la gama de sustitución de importaciones, lo cual es en sí mismo un proceso saludable que se debe alentar mediante la política económica. No obstante, a nivel de la economía nacional, la combinación o la aplicación paralela de dos tipos de estrategia (desarrollo y limitación de mecanismos de competición, orientación administrativa e incentivos indirectos, diversificación y especialización, etc.), que impone demandas contradictorias al sistema de elecciones y técnicas de política económica, puede conducir fácilmente al caos económico y a un estancamiento prolongado del crecimiento, como lo demuestra el ejemplo de varios países en desarrollo.

No se puede esperar que unos países que han vivido una larga etapa de desarrollo proteccionista puedan pasar rápidamente de la sustitución de importaciones a la orientación hacia la exportación, en un momento determinado. Los problemas de empleo y la sensibilidad gubernamental a la falta de equilibrio político durante el período de transición, que en algunos casos podría ser largo, pueden obligar a aplicar simultáneamente los dos tipos de política de desarrollo en las diferentes ramas, pero esto no puede, por sí mismo, convertir en virtud la necesidad ni socavar la primacía de la estrategia orientada hacia la exportación, al menos por lo que se refiere a los países más pequeños.

La experiencia del decenio pasado también ilustra el grado de eficacia con que puede utilizarse la gama de instrumentos de política económica para participar en la división industrial internacional del trabajo. A lo largo de tres decenios, la política industrial de los países en desarrollo consistió fundamentalmente en la industrialización y en la creación de capacidades industriales, y los medios utilizados para alcanzar ese fin fueron la orientación a cargo de la administración, una política arancelaria y de importación proteccionista y restricciones de cambios. A medida que pasaron a primer plano las necesidades de la competitividad y la eficacia en el mercado, con la creciente orientación hacia la exportación, correspondió un mayor papel en la creación de un medio económico más saludable y en la definición de sus normas al sistema bancario, a una política agresiva de tipos de cambio, a la política crediticia, a un sistema de promoción de las exportaciones financiado por el Estado,

al establecimiento de regiones de exportación, a la coordinación de importaciones de capital y la política estructural, y a la participación de la diplomacia en las actividades económicas exteriores.

Existe actualmente una amplia literatura que compara el grado de eficacia de los sistemas para incentivar las exportaciones creados en los diferentes países en desarrollo². Ahora bien, el éxito de la estrategia orientada hacia la exportación puede atribuirse no sólo al sistema de incentivos, sino también a la evolución de la función económica del Estado y del sistema de orientación económica estatal. Es sabido que en la mayoría de los países en desarrollo la evolución de la política de desarrollo fue precedida de una reducción del número de ministerios y órganos supervisores estatales, que hasta ese momento eran muchos³. Es frecuente en las teorías políticas y económicas occidentales que se identifique el llamado desarrollo económico orientado hacia el interior con un reforzamiento del papel económico del Estado y del centralismo, en tanto que se identifica el desarrollo orientado hacia la exportación con la liberalización económica y política, con un debilitamiento del papel de los órganos centrales y con la expansión de la esfera encargada de la adopción de decisiones. Se dispone actualmente de numerosos ejemplos históricos que demuestran que en los países que se industrializan mediante un proceso tardío de desarrollo basado en la economía de mercado libre (por ejemplo, los países de Europa meridional y los de América Latina), la forzosa acumulación necesaria para un crecimiento acelerado, la distribución óptima del ingreso para la orientación hacia la exportación, el bajo nivel salarial que garantiza ventajas salariales relativas y la garantía contra huelgas y expropiaciones se han conseguido en gran medida con mecanismos que entrañan el uso de la fuerza y la centralización del poder político. Así pues, en el caso de los procesos de crecimiento basados en la economía de mercado libre, no coinciden necesariamente en absoluto las tendencias de liberalización económica y política.

La orientación hacia la exportación en la que se combinan un proceso tardío de desarrollo basado en la economía de mercado libre y de desarrollo basado en la planificación centralizada exige, por razones relacionadas con el problema del crecimiento, un incremento y una modernización de la función económica del Estado. Desde el punto de vista de las inversiones, hay una serie de factores que explican el papel creciente de los órganos centrales. La orientación hacia la exportación requiere un desarrollo acelerado de los componentes indirectos de la competitividad en el mercado (por ejemplo, calificaciones profesionales, suministro de energía, transportes, comunicaciones, servicios sociales y culturales), y en consecuencia un aumento de la proporción de inversiones no productivas (en infraestructura). La transición desde la sustitución de importaciones a la orientación hacia la exportación lleva, por lo general, a un crecimiento de la proporción de inversiones no productivas del 60% o el 70%, y a un aumento de la participación

²El Instituto de Economía Mundial de Kiel concluyó recientemente su estudio sobre el sistema de incentivos de unos 20 países en desarrollo, cuyas conclusiones se recogen en un estudio de J. Donges, "The expansion of manufactured exports", Kiel Arbeitspapiere No. 49 (Kiel, Institut für Weltwirtschaft). También se ofrece un amplio panorama del tema en B. Balassa, "Export incentives and export performance in developing countries", World Bank Staff Working Paper No. 248 (Washington, D.C., 1977).

³Cuando se inició esa evolución en Colombia y Brasil, por ejemplo, se redujo en cuatro quintas partes, aproximadamente, el número de permisos estatales —que era de 25 a 30— necesarios para tramitar una operación de comercio exterior, lo cual tuvo como consecuencia una importante aceleración de la adopción de decisiones y de la cifra de negocios.

estatal en la financiación. También se llevan a cabo por lo general con participación del Estado ciertas inversiones de gran cuantía para desarrollar la estructura de producción. Ahora bien, en contraste con la naturaleza lineal y la gama excesiva de la industrialización basada en la sustitución de importaciones, la necesaria selectividad de la orientación hacia la exportación exige una reducción de la gama de producción y la eliminación de empresas que se queden rezagadas. Las empresas (tanto estatales como privadas) acostumbradas durante mucho tiempo a un sistema proteccionista no están dispuestas a cerrar sin provocar conflictos, aunque frecuentemente las presiones políticas les impiden hacerlo. Así pues, en los países que se pasan a la orientación hacia la exportación, es por lo general la intervención del Estado (transferencia de propiedad, subsidios, etc.) la que garantiza la reorganización o la fusión de empresas no rentables, su transferencia a regiones menos desarrolladas y su cierre completo o parcial. Este proceso va naturalmente acompañado de una centralización de recursos económicos.

Otro problema es el creado por el hecho de que las crecientes tareas de modernización, gestión del progreso técnico y ajuste a los procesos económicos y políticos internacionales exigen una capacidad de vigilancia y una base de información de las que por lo general no se dispone a nivel de empresa en los países en desarrollo (excepto en el caso de empresas transnacionales). La reunión, evaluación y publicación de información se está convirtiendo cada vez más en una actividad del Estado. Del mismo modo, la complejidad mayor del sistema de dirección propio del desarrollo orientado hacia la exportación, relacionado con los crecientes mecanismos de competencia y con la creciente diferenciación y complejidad de los intereses económicos dentro de la economía, exige un fortalecimiento de la función del Estado en las actividades de desarrollo, orientación, coordinación y armonización. No ha sido coincidencia que, además de modificar su concepto del desarrollo, una serie de países de economía de mercado, empleados en una industrialización "tardía" --como Brasil, España, México y Pakistán-- empezaran a elaborar planes indicativos de desarrollo económico para el sector privado y planes obligatorios para el sector público.

Por último, una mayor dependencia de la división internacional del trabajo y una reducción de los problemas resultantes de la asimetría de poder imprimen urgencia a la necesidad de reforzar los mecanismos económicos centrales. En el caso del desarrollo orientado hacia la exportación, los países en desarrollo están expuestos a una gama mucho más amplia de presiones de los países más industrializados y de las grandes empresas multinacionales, que disponen de medios mucho más poderosos (económicos, técnicos, militares, etc.). La cuantía de las pérdidas debidas a la asimetría del poder pueden reducirse mediante una mayor centralización del poder económico en el país interesado y un control social más completo de los recursos naturales y de las fuentes de inversión. Desde este punto de vista, tiene importancia particular el monopolio estatal del comercio exterior y de las divisas y el establecimiento de una organización de comercialización exterior centralizada, sin la cual el sector privado de los países pequeños menos adelantados es incapaz de solventar los problemas que se le plantean.

Así pues, los problemas y el comportamiento de los países en desarrollo que han emprendido la vía del crecimiento orientado hacia la exportación demuestran que no sólo la reevaluación de las prioridades de la política de desarrollo, sino también el establecimiento de un sistema de instituciones, y el papel directivo desempeñado por los órganos centrales son factores de importacia capital para lograr un éxito duradero.

Tareas de reconversión internacional relacionadas con la industrialización de los países en desarrollo orientada hacia la exportación

Debido a la evolución histórica de las principales zonas a las que se dirigen sus exportaciones de productos acabados, la participación de los países en desarrollo en la división industrial internacional del trabajo provoca problemas de reconversión principalmente a las economías de mercado desarrolladas. Como la mayor parte del abanico de exportaciones de los países en desarrollo consiste en productos sensibles a los precios —que son competitivos en lo que se refiere a precios pero con escasa elasticidad de demanda— el desarrollo dinámico de sus exportaciones tan solo es posible si los países industrialmente desarrollados contienen su producción y abren sus mercados de importación.

Hasta ahora, la mayoría de los países más desarrollados han mantenido una persistente batalla dilatoria contra una liberalización más amplia, particularmente durante períodos de aumentos cíclicos del desempleo, y han explicado su actitud aludiendo a la necesidad de asegurar el empleo y evitar la perturbación del mercado. Ahora bien, es un hecho económico demostrado que en ramas industriales afectadas por las exportaciones de países en desarrollo, cada trabajador empleado en la producción hace superfluo por término medio, en el caso de los países de la OCDE, un total de importaciones por valor de 20.000 a 30.000 dólares. Partiendo del supuesto de que las exportaciones de productos acabados desde los países en desarrollo a las economías de mercado desarrolladas aumentan en 50.000 millones de dólares entre 1976 y 1985, la competencia de las importaciones desde los países en desarrollo entrañaría la pérdida de 1,7 a 2 millones de puestos de trabajo en las economías de mercado desarrolladas; es decir, que exigiria la transferencia de poco menos del 3% del número total de personas empleadas en la industria de transformación a lo largo de un período de 10 años. La falta de fundamento para utilizar las pérdidas de empleo resultantes de la competencia de las importaciones como pretexto para el proteccionismo queda demostrada también por unas estimaciones realizadas en la República Federal de Alemania⁴, de las que se desprende que casi cuatro quintas partes de las pérdidas de puestos de trabajo entre 1962 y 1975 se debieron a un aumento de la productividad, y escasamente un 2% a la competencia de las importaciones desde los países en desarrollo. Al mismo tiempo, otros cálculos han demostrado⁵ que la expansión del poder adquisitivo de países que aumentan sus exportaciones industriales a la República Federal de Alemania permite un aumento de las exportaciones de la República Federal de Alemania que absorbe el 80% de la mano de obra eliminada de las ramas que quedan rezagadas debido a la competencia de las importaciones.

En tales circunstancias, las demandas de los países en desarrollo de que se prohíban nuevas restricciones a las importaciones, de que se ponga fin a la presión ejercida mediante las pretendidas restricciones voluntarias de importación, de una reducción de las restricciones cuantitativas y de las barreras no arancelarias, de una liberalización general del comercio (en particular para los productos de la industria textil y de confección), de una nueva reducción de los aranceles dirigidos contra los países en desarrollo, y de que se reconozca la justificación de los subsidios de

⁴F. Wolter, *Adjusting to Imports from Developing Countries* (Kiel, Institut für Weltwirtschaft, 1976).

⁵*DIW Wochenbericht, loc. cit.,* pág. 38.

exportación que los países en desarrollo ofrecen a la industria, son demandas que parecen justificadas y que no es probable que conmuevan las bases del crecimiento de los países desarrollados de economía de mercado.

Aunque en la incierta situación actual sería arriesgado intentar pronosticar la futura estructura de la política comercial internacional, existen ciertos indicios que, no obstante, proporcionan una cierta clave de la dirección, alcance y ritmo y de su evolución a largo plazo. Así, por ejemplo, en los Estados Unidos, el Congreso facultó en 1974 al Presidente para reducir en un 60% los aranceles y para suprimir los inferiores al 5%, sobre una base mutuamente ventajosa. Se espera que las negociaciones a este respecto queden concluidas en 1979 y que se reduzcan los aranceles durante un período de 10 años. La fórmula de armonización propuesta por la Comunidad Económica Europea ofrece la perspectiva de una reducción arancelaria del 30% por término medio, estableciéndose el año 1990 como fecha límite para su aplicación. Así pues, las condiciones de la política industrial para las exportaciones industriales presentan un cariz prometedor a largo plazo, aun cuando no en la medida ni al ritmo que desean los países en desarrollo.

La intensificación de los esfuerzos encaminados a la normalización conceptual de la política industrial, que antes se consideraba un eslabón débil de la estrategia económica de las economías desarrolladas de mercado; el desarrollo normativo de esa política; la formulación de un enfoque a largo plazo para su integración en la estrategia general del desarrollo, y especialmente la nueva importancia que se da a la política estructural, están estrechamente relacionados con el reajuste de la economía mundial. A fin de promover la reconversión estructural de acuerdo con la nueva situación económica mundial, las economías de mercado, además de las tradicionales medidas de política económica, están ofreciendo en creciente medida asesoramiento, información y asistencia financiera para el establecimiento y funcionamiento de nuevas empresas, cooperación interempresarial, desarrollo técnico y readaptación profesional de la mano de obra procedente de industrias en decadencia o que han sido transferidas de una región a otra. Aunque en las economías de mercado desarrolladas están sin concluir en buena medida los trabajos relativos al desarrollo de la política estructural y a los problemas que se plantean en un momento de recesión, merecen consideración los caminos explorados en busca de soluciones, así como los resultados, tanto positivos como negativos, de experiencias anteriores.

Aunque de consecuencias económicas mundiales menores, los problemas relativos a la división industrial del trabajo entre los países que pertenecen al CAEM y los países en desarrollo son de índole totalmente nueva. Los países de planificación económica centralizada no pueden negarse a apoyar la participación de los países en desarrollo en la división industrial internacional del trabajo argumentando que se trata de un proceso que tiene lugar bajo el pabellón de las empresas transnacionales, que sirve a los intereses de una "falsa" industrialización resultante de una división neocolonialista del trabajo, que divide a los países en desarrollo y que obstaculiza el desarrollo de las relaciones entre el Este y el Oeste.

Corresponde a las empresas transnacionales tan solo una tercera parte de las exportaciones de productos acabados de los países en desarrollo, los cuales, si quedan relegados por las economías de planificación centralizada, no podrían encontrar una alternativa a la cooperación con las empresas transnacionales y las principales economías de mercado. Ni tampoco iría en contra de los intereses a largo plazo de los países menos adelantados que crecieran a un ritmo más lento, a fin de que pudiera ampliarse el espectro internacional de países más industrializados. Si los países de

planificación económica centralizada continuasen ausentes de la organización de la división industrial internacional del trabajo, los países en desarrollo tendrían que llegar a un acomodo principalmente con las economías de mercado desarrolladas. Eso reduciría de hecho las posibilidades para el desarrollo de relaciones económicas Este-Oeste, que son de gran importancia para el mantenimiento de la coexistencia pacífica, y podrían conducir al aislamiento económico mundial de los países del CAEM y a la solidificación de su estrategia regional orientada hacia el interior. Los países más pequeños del CAEM en particular, Checoslovaquia, Hungría y la República Democrática Alemana, incapaces de confiar en una sustitución de importaciones a largo plazo y duradera, serían los más afectados por una situación de esa naturaleza, puesto que esos países participan ya en la división internacional del trabajo principalmente con manufacturas, que representan entre el 60% y el 80% de sus exportaciones a países sin planificación económica centralizada, y más de cuatro quintas partes de las dirigidas a países del CAEM. En consecuencia, es de fundamental importancia para el CAEM, y principalmente para sus países miembros más pequeños que exportan productos acabados, participar más activamente en la organización y desarrollo de la división industrial internacional del trabajo.

Desde un principio, en sus posiciones teóricas y de política económica internacional, los países del CAEM reconocieron acertadamente que, pese a todas sus contradicciones, las demandas planteadas por los países en desarrollo en los foros internacionales tienen fundamentos más amplios y políticamente más progresistas que antes y exigen una amplia reforma de las relaciones económicas establecidas por las economías de mercado desarrolladas. Esas demandas entrañan la necesidad de que los países en desarrollo adopten los principios presentados anteriormente por los países de planificación centralizada, y en este sentido representan también un logro de la diplomacia económica internacional. Así pues, los países del CAEM pueden ofrecer apoyo moral, político y económico a cualquier organización amplia de la división industrial internacional del trabajo que esté encaminada a desempeñar una función reguladora no para un único grupo de países, sino para todos los países y que no obstaculice indirectamente el reforzamiento de la cooperación industrial entre el Este y el Oeste.

No obstante, el ajuste a las nuevas tendencias de la división industrial internacional del trabajo plantea también una serie de problemas económicos internos y externos a los países del CAEM. El papel económico en evolución de los países en desarrollo requiere una enunciación y aplicación más rápidas de conceptos de política estructural dentro de las diferentes economías nacionales, así como medidas más radicales para la degradación y desarrollo de diferentes ramas y subramas, particularmente en países que deben depender en mayor medida de la división industrial del trabajo. Es indudable que el ajuste a los procesos económicos mundiales puede causar perturbaciones en ciertas subramas. No obstante, a largo plazo, esas consecuencias ejercen un efecto beneficioso en la economía nacional, alivian los problemas resultantes del déficit de mano de obra y fomentan las exportaciones de ramas más modernas.

En el marco de la cooperación bilateral con los países en desarrollo, debería dedicarse mayor atención a los problemas de la división industrial del trabajo. La introducción en 1965 con exención de derechos de importaciones de mercancías producidas y exportadas por los países en desarrollo, la compra de parte de los productos de plantas establecidas con ayuda de los países del CAEM, la práctica de firmar acuerdos comerciales y económicos a largo plazo, la ayuda prestada a la

industria nacional y a la adquisición de productos acabados, que ha crecido en un 35% anual por término medio durante el período 1974-1975, representan claramente las medidas más importantes adoptadas por los países de planificación centralizada para ampliar la división industrial del trabajo entre los países en desarrollo y el CAEM. Al mismo tiempo, entre otras necesidades futuras están la identificación de nuevas posibilidades, acuerdos de especialización más amplios, mayor participación en proyectos industriales orientados hacia la exportación y una mayor expansión de la gama de productos acabados adquiridos en los países en desarrollo, así como de los mecanismos de cooperación industrial.

En la etapa actual de la cooperación entre los países del CAEM, ya se plantean ciertas tareas a nivel regional. Deberían tenerse en cuenta cada vez más las necesidades de la división industrial del trabajo con los países en desarrollo en la estrategia de integración de los países del CAEM y en el futuro desarrollo de sus mecanismos económicos externos. La cooperación industrial con los países en desarrollo sería mucho más fácil para países del CAEM más pequeños, sin una producción extensa, ni una gran base técnica y financiera, si los países del CAEM pudieran confiar en mecanismos adecuados de cooperación en sus actividades conjuntas en terceros mercados. En el futuro podrán realizarse a nivel regional un creciente número de tareas relativas a la transferencia de información, al establecimiento de contratos y a la organización.

Aun en el caso de que se aprovechen plenamente las posibilidades del desarrollo de relaciones en los planos económicos nacional y regional, hay un creciente número de problemas de reconversión que sólo pueden resolverse en un marco internacional. Es fundamental, en particular para los pequeños países del CAEM que dependen de la división internacional del trabajo, participar cada vez más activamente en los trabajos de organismos internacionales que tratan de cuestiones relativas a la industrialización y a las exportaciones de productos manufacturados de los países en desarrollo, como son el GATT, la UNCTAD y la ONUDI, ya que al abordar los problemas de política de comercio internacional desplazan crecientemente su atención desde las materias primas a las manufacturas.

Ahora bien, los organismos internacionales existentes no han conseguido hasta el presente un marco institucional adecuado para la cooperación en materia de política estructural, que se ha convertido en un área muy importante de la cooperación económica internacional. Cada vez se reconoce más el hecho de que para aliviar los problemas monetarios y comerciales mundiales es necesaria la cooperación de todos los países. No se tiene tanta conciencia, en cambio, de que la cooperación, el intercambio de información y la coordinación y organización gradual de los procesos de crecimiento a largo plazo y de transformación estructural relacionados con problemas monetarios y estructurales son también indispensables para la reorganización racional de la economía mundial. Es evidente que la industrialización y la especialización industrial para la exportación exigen la máxima clarividencia y entrañan un riesgo elevadísimo de errores en la adopción de decisiones. Disminuyen constantemente las perspectivas de lograr a la larga la necesaria industrialización orientada hacia la exportación de los países pequeños y menos adelantados sin una cooperación y unas garantías internacionales previas. Ni tampoco los mecanismos automáticos del mercado proporcionan una base fiable para previsiones y planificación racionales de la industrialización y especialización a largo plazo. La distribución equitativa y la optimización de las ventajas y cargas de una nueva división industrial internacional del trabajo exige la cooperación en mercados

internacionales, política estructural y desarrollo industrial. Una cooperación de esa naturaleza podría promover una reducción mundial de los costos sociales de la industrialización, el mantenimiento de la comunidad de intereses de los países en desarrollo, la reglamentación de las actividades de las empresas transnacionales y, por encima de todo, el reforzamiento del espíritu de cooperación internacional.

La industrialización de los países en desarrollo

Secretaría de la ONUDI

Introducción

Los últimos años se han caracterizado por la aparición de una serie de problemas que obstaculizan el progreso económico e industrial. Una inflación endémica, amplias fluctuaciones de los tipos de cambio y la necesidad de conservar energía, en particular petróleo, junto con un clima de incertidumbre en el comercio internacional, han afectado profundamente tanto al mundo en desarrollo como al desarrollado. Es indudable que la aplicación de soluciones eficaces y equitativas a largo plazo a esos problemas exigirá esfuerzos concertados a través de la cooperación internacional, independientemente de la etapa de desarrollo en que se encuentren los participantes. Exigirá, en particular, voluntad política nacional y la adopción de medidas adecuadas por parte de los diferentes países en desarrollo y desarrollados.

Ese fue el marco en el que la Segunda Conferencia General de la ONUDI, celebrada en Lima en marzo de 1975, reforzó el diálogo entre países industrializados y países en desarrollo sobre los medios y modos de llegar a una distribución más equitativa de los recursos en la esfera de la industrialización, tal como había pedido la comunidad internacional durante el sexto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En la Declaración y Plan de Acción de Lima en materia de desarrollo industrial y cooperación (ID/CONF.3/31, cap. IV)¹, se enuncian una serie de principios relativos al proceso de industrialización, que abarcan una amplia estrategia de desarrollo industrial encaminada a reforzar la capacidad industrial de los países en desarrollo. Se pide, en particular, que se aumente todo lo posible el porcentaje de participación de los países en desarrollo en la producción industrial mundial, hasta llegar por lo menos al 25% del total en el año 2000. En el curso de los dos últimos decenios, los diversos países en desarrollo han aumentado su producción industrial a tasas diferentes; pero, considerados en conjunto, la participación de los países en desarrollo se mantuvo relativamente estática hasta finales del decenio de 1960. A este respecto, se debe observar que la Declaración y Plan de Acción de Lima no sólo fija una meta cuantitativa global de producción para los países en desarrollo, sino que también subraya los aspectos cualitativos de la industrialización. Estos últimos aspectos han quedado realzados por un llamamiento para que se emprenda una acción de acuerdo con lo siguiente: medidas de política encaminadas a conseguir una mayor justicia social mediante una distribución más equitativa del ingreso y el desarrollo, y utilización óptimos de los recursos humanos, incluidas las mujeres; desarrollo sostenido basado en la autoconfianza y en la participación, y un enfoque integrado y multisectorial del desarrollo industrial, en virtud del cual se tengan plenamente en cuenta las consecuencias tecnológicas y socio-económicas del proceso, tanto en la etapa de planificación como en la de ejecución.

La Declaración y Plan de Acción de Lima exige esfuerzos especiales en varias áreas, y en particular: medidas de alcance nacional, que deberán adoptar tanto los

¹ Transmitido a la Asamblea General mediante nota del Secretario General (A/10112). Publicado también como folleto de información pública de la ONUDI, con la signatura PI/38.

países en desarrollo como los desarrollados, para promover el desarrollo industrial; cooperación entre países en desarrollo a los niveles subregional, regional e interregional, llevando así a primer plano el principio de la autoconfianza colectiva como medio de conseguir el desarrollo industrial; cooperación entre países en desarrollo y países desarrollados, para lo cual tal vez sea el factor más importante el establecimiento urgente de un sistema de consultas; mecanismos para la transferencia de tecnología y conocimientos técnicos (*know-how*) desde los países desarrollados a los países en desarrollo en condiciones equitativas; y medidas especiales de asistencia que habrán de emprender otros países y organizaciones internacionales en favor de los países en desarrollo menos adelantados, sin litoral e insulares.

Crecimiento industrial

La ONUDI ha calculado la participación de los países en desarrollo en la producción mundial total de manufacturas durante el período 1960-1976. Las estimaciones se basan en datos relativos al valor añadido del sector manufacturero de 87 países en desarrollo y 35 países desarrollados, expresados en dólares constantes de 1970 de los Estados Unidos. De los cálculos se desprende que durante el decenio de 1960 la participación de los países en desarrollo se mantuvo invariable, en torno a un 7%, registrando tan solo fluctuaciones de poca cuantía, tras lo cual disfrutó de un período de crecimiento sostenido, llegando al 8,6%, aproximadamente, en 1975. Este aumento de la participación de los países en desarrollo se observó al compararla con la del conjunto de los países desarrollados, pero no ocurre lo mismo si se la compara con la de cada uno de los miembros de ese último grupo de países. Por ejemplo, tanto las economías de planificación centralizada como el Japón han aumentado su participación en la producción mundial de manufacturas en una proporción mucho mayor que los países en desarrollo. En cambio, el sector manufacturero de las economías de mercado en desarrollo, especialmente durante el período 1966-1975, aumentó mucho más rápidamente en comparación con América del Norte y Europa occidental que en relación con el mundo en su totalidad.

Esta evolución de la participación de los países en desarrollo en la producción industrial mundial está determinada por las tasas de crecimiento relativo del sector manufacturero de los países desarrollados y el de los países en desarrollo. A este respecto, es interesante observar que las tasas de crecimiento del valor añadido de las manufacturas de los países desarrollados probablemente serán más bajas que en el pasado, no sólo durante el período 1975-1980 sino también en los próximos decenios. Entre los factores que probablemente contribuirán a esta reducción de las tasas de crecimiento de las economías de mercado desarrolladas, al menos hasta 1990, hay que mencionar una creciente participación del sector de servicios en la actividad económica total, una mayor inversión en actividades tales como la protección del medio ambiente, y una actitud cautelosa por parte de los gobiernos a fin de evitar la reaparición de una presión inflacionaria indebida.

Así, en contraste con una tasa de crecimiento del 6% del valor añadido de las manufacturas durante el período 1960-1975, incluso parecería excesivamente elevado una tasa de crecimiento estimada del 5%, aproximadamente, durante el período 1975-2000. Suponiendo esa tasa de crecimiento en los países desarrollados, la tasa de crecimiento del valor añadido de las manufacturas que los países en desarrollo tendrían que mantener para alcanzar la meta del 25% establecida en la Declaración de Lima sería del orden del 10 al 11% durante los próximos 25 años.

Aunque, en términos generales, esa tasa sería compatible con las tasas de crecimiento proyectadas por los países en desarrollo de las diversas regiones para el período 1975-1980, es discutible que puedan sostenerse hasta el año 2000 unas tasas tan elevadas de crecimiento del valor añadido de las manufacturas. Por lo que se refiere al próximo futuro, debe observarse que la mayor parte de los planes de los países en desarrollo para 1975-1980 se formularon antes de los cambios ocurridos en la situación económica mundial a mediados del decenio de 1970. Por consiguiente, es posible que muchos países en desarrollo encuentren más dificultades de las que preveían para equilibrar sus transacciones externas, y en particular para conseguir las necesarias transferencias financieras desde los países desarrollados, además del necesario aumento de las exportaciones a aquellos países durante los últimos años del decenio de 1970. Más aún, a plazo más largo, la experiencia de los países desarrollados que tienen un crecimiento más rápido parecería indicar que, al cabo de tan solo uno o dos decenios de crecimiento acelerado, se producen atascos y la continuación del crecimiento rápido se hace más difícil y exige mayores esfuerzos. Así pues, parecería que, tratándose de un período tan largo como es un cuarto de siglo, los países en desarrollo no puedan dar por descontado que vayan a seguir registrando tasas elevadas de crecimiento del valor añadido de manufacturas sin un considerable esfuerzo por su parte.

El logro de las elevadas tasas de crecimiento del valor añadido de las manufacturas en los países en desarrollo, que se requieren para el período 1975-2000, dependerá de que aumenten considerablemente las inversiones internas y las corrientes de capital extranjero, de un incremento de los acuerdos comerciales y de producción regionales e interregionales, y de un considerable mejoramiento de la capacidad tecnológica de los países en desarrollo. No es probable que se consigan tasas tan elevadas en el marco de la estructura económica mundial que ha prevalecido en los últimos decenios. Suponiendo que la tasa de crecimiento anual del valor añadido de las manufacturas de los países desarrollados sea, aproximadamente, del 5% durante el período 1975-2000, y que el de los países en desarrollo se sitúe entre el 7% y el 8% (sobre la base de las tasas de crecimiento desde 1960 a 1975), la participación de los países en desarrollo en el valor añadido total de las manufacturas mundiales todavía no pasará del 15% en el año 2000. En contraste, la producción industrial de los países en desarrollo tendrá que crecer aproximadamente a un ritmo dos veces mayor que la de los países desarrollados. El logro de unas tasas de crecimiento semejantes, considerablemente mayores que las obtenidas en los últimos quince años, exigirá indudablemente la introducción de cambios cualitativos y cuantitativos considerables en los mecanismos y las formas de la cooperación internacional.

Financiación industrial: tendencias actuales y perspectivas

Las tasas de crecimiento industrial necesarias para alcanzar los objetivos establecidos en la Declaración y Plan de Acción de Lima dependen de los recursos financieros que las fuentes internas y extranjeras faciliten para satisfacer las necesidades de los sectores industriales de los países en desarrollo. De los trabajos que actualmente realiza la ONUDI, parecen desprenderse con claridad las siguientes consideraciones:

a) En general, en las deliberaciones sobre la financiación del desarrollo económico global no se tienen en cuenta las características específicas de la financiación industrial, la cual exige asegurarse de la viabilidad del proyecto y tener especialmente en cuenta la relación entre capital social y capital crediticio;

b) Las necesidades de la financiación industrial han aumentado a medida que la inflación ha incidido más fuertemente en el costo de los servicios de bienes de capital que en otros aspectos del desarrollo;

c) Aunque en años recientes se han elaborado algunos métodos nuevos, o no tradicionales, de proporcionar financiación industrial a los países en desarrollo, esos métodos nunca se han debatido en foros internacionales;

d) Es evidente de interés para ambas partes que se sostenga el aumento del volumen de bienes de capital vendidos por los países desarrollados a los países en desarrollo (esas ventas representaron un valor superior a 70.000 millones de dólares en 1976). Los países desarrollados tienen capacidad para aumentar la producción de bienes de capital, en tanto que los países en desarrollo los necesitan para alcanzar metas de desarrollo industrial.

A fin de hacer realidad el objetivo de Lima, y en función del escenario que se elija, sería necesario invertir anualmente en el sector industrial de 40.000 a 60.000 millones de dólares entre 1980 y 1990, y de 120.000 a 140.000 millones de dólares entre 1990 y 2000². Se puede suponer que se necesitaría, aproximadamente, un 60% de esa suma para financiar la importación de bienes de capital, tecnología y servicios (ingeniería), incluido un 10% para financiar la capacitación y la asistencia técnica. Sería conveniente tener presente la siguiente argumentación:

a) Partiendo del supuesto de que el total de recursos extranjeros que necesitará la industria se situará, aproximadamente, entre 25.000 y 35.000 millones de dólares al año durante el próximo decenio, esto significa una necesidad anual de 15.000 a 25.000 millones de dólares más que en la actualidad;

b) En 1976, la corriente total de transferencias oficiales y de financiación privada fue aproximadamente de 60.000 millones de dólares y, al igual que en el pasado, la industria recibió aproximadamente un 13% del total; es decir, unos 8.000 millones de dólares;

c) Suponiendo que se necesiten anualmente entre 15.000 y 25.000 millones de dólares más, se configuran las siguientes opciones:

- i) Si la corriente total se mantiene en 60.000 millones, la industria deberá recibir entre el 40% y el 60% de esa corriente total, en lugar de sólo un 13%;
- ii) Deberá aumentarse hasta 200.000 ó 270.000 millones de dólares al año la corriente total de recursos extranjeros, si la industria va a recibir un 13% de la corriente total y si otros sectores también necesitan más recursos;
- iii) Los 25.000 a 35.000 millones de dólares a que ascienden las necesidades adicionales deberán cubrirse por otros medios aparte de las corrientes tradicionales actuales (por ejemplo, mediante acuerdos de compensación y trueque);
- iv) Podría ensayarse cualquier combinación de los puntos i), ii) y iii) *supra*.

² Se calcula que el total de inversiones industriales durante el período 1980-2000 tendría que sumar dos billones de dólares, aproximadamente. Véase "Background paper for the Expert Group Meeting on Industrial Financing" (ID/WG.287/8).

Por lo que se refiere a las fuentes de financiación externas disponibles para fines de industrialización, debe tenerse en cuenta que las transferencias oficiales desde países miembros de la OCDE aumentaron a una tasa anual de tan solo 0,36% del PNB entre 1961 y 1974. No se ha alcanzado, ni es probable que se alcance, el objetivo del 0,7%, ya que parece haberse estancado en el 0,3%, aproximadamente, durante la primera mitad del decenio de 1970. Por lo que respecta a la distribución, las transferencias oficiales se han asignado cada vez más a los países menos adelantados, en gran medida para fines agrícolas y de infraestructura. A este respecto, sería conveniente saber si esas asignaciones se deben a las propias prioridades de desarrollo de los países, o si los países aportantes excluyen los préstamos a la industria por razones políticas o de otra índole.

En lo que se refiere a los recursos financieros disponibles mediante el acceso a los mercados de capital, la mayoría de los países en desarrollo se encuentra con considerables dificultades, debido a que los potenciales prestamistas consideran insuficiente su solvencia y a que no siempre pueden permitirse el elevado costo de los préstamos en el mercado privado. Por otra parte, el acceso a los mercados financieros nacionales de los países desarrollados está limitado por reglamentaciones que, en la práctica, parecen aplicarse más estrictamente a los países en desarrollo. Los préstamos en los mercados de euromoneda se hacen, por lo general, a corto plazo, de modo que no son los más adecuados para financiar proyectos industriales. No obstante, parece existir una tendencia hacia transacciones a plazo más largo. Pese a todo, no se debe olvidar que los propios países industrializados (en particular, los que tienen grandes déficit de balanza de pagos) contraen préstamos en los mismos mercados y los prestamistas potenciales los prefieren antes que a los países en desarrollo; es de suponer que la competencia por obtener recursos dejará en situación desventajosa a los países en desarrollo.

Por lo que se refiere a las inversiones extranjeras directas, que están en gran medida reservadas para el sector industrial, se debe tener presente que el 75% de la inversión extranjera directa se ha producido entre los propios países industrializados. Del resto, sólo un 30%, aproximadamente, se ha invertido en los sectores industriales de países en desarrollo, principalmente en 10 ó 15 países que parecen cumplir los requisitos adecuados para esas inversiones. Se espera que, en lo sucesivo, sea frecuente que los inversionistas privados no tengan confianza suficiente en la legislación o en las instituciones de los países receptores, y se concentren en manufacturas que entrañen un valor añadido muy bajo. Por otra parte, los países receptores abrigan considerables temores respecto de las actividades de empresas bajo control extranjero e insisten cada vez más en una participación mayoritaria nacional o en otras formas de control.

Por último, debe observarse que sólo los países en desarrollo más adelantados, que son los que tienen más solvencia, parecen estar en condiciones de seguir financiando su proceso de industrialización con cierta facilidad. Otros seguirán haciendo frente a considerables dificultades para financiar la compra de equipo, etc. (por ejemplo, para financiar el déficit de su balanza de pagos), de lo cual depende su crecimiento. Esto significa que tal vez tengan que sacrificar tasas de crecimiento antes que arriesgarse a padecer el oprobio de lo que los prestamistas podrían considerar endeudamiento excesivo. La consecuencia puede ser un elevado riesgo de crisis políticas, cuando no se satisfagan las expectativas populares y sea necesario imponer medidas de austeridad porque no se pueden financiar las importaciones.

Los problemas de la financiación industrial que se plantean al tercer mundo se trataron con bastante detalle en una Reunión de Expertos sobre Financiación Industrial, organizada por la ONUDI en diciembre de 1978. En ella, representantes de instituciones financieras internacionales, bancos comerciales, etc., tanto del Norte como del Sur, convinieron en que es necesario debatir varias cuestiones en un foro mundial en el que puedan participar todos los países en un plano de igualdad³.

Industrialización y comercio internacional

A medida que progresa la industrialización, muchos países en desarrollo subrayan la importancia del comercio internacional en sus esfuerzos de industrialización. Estudios recientes tienden a indicar empíricamente que los países en desarrollo que hacen hincapié en la promoción de sus exportaciones han conseguido, por término medio, mejores resultados de crecimiento que los que se basan en la sustitución de importaciones⁴. Ahora bien, como las economías orientadas hacia el comercio son especialmente vulnerables a las rápidas fluctuaciones del mercado mundial y de las políticas comerciales, cabe señalar que las economías de muchos países en desarrollo carecen de los recursos y de las especializaciones, así como de mercados de dimensiones suficientes, para ajustarse independientemente a esos cambios. Su vulnerabilidad frente a esas fluctuaciones tan solo puede mitigarse en el marco de la comunidad internacional.

Este problema es de particular importancia para el desarrollo del sector industrial de los países en desarrollo, ya que la mayoría de las empresas industriales modernas están de alguna manera supeditadas a las economías extranjeras y al comercio internacional, al depender no sólo de mercados extranjeros para su productos, sino también de la importación de materias primas o de insumos intermedios y de la importación de bienes de capital, tecnología y conocimientos técnicos en materia de gestión. Parece que el ritmo del progreso de las ventas exteriores de manufacturas por los países en desarrollo está expuesto a condiciones cíclicas. La ilustración más clara de este hecho es la brusca disminución de las ventas a zonas desarrolladas registrada en 1975. Esta experiencia, junto con ejemplos anteriores de crecimiento cero o de años de estancamiento, sugiere que las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo dependen considerablemente del estado de la economía mundial.

Si bien la concentración de recursos en la producción de manufacturas para la exportación tal vez no sea una política de desarrollo apropiada para todos los países en desarrollo, indudablemente seguirá desempeñando un papel cada vez más importante en las estrategias de industrialización de muchos de esos países en los años venideros. Desde 1960 a 1975, las exportaciones de manufacturas desde zonas en desarrollo, medidas en valores corrientes, aumentó de 3.700 millones a 33.900 millones de dólares (f.o.b.). Aunque las exportaciones de manufacturas desde zonas desarrolladas crecieron a un ritmo muy rápido durante el mismo período, las exportaciones de las zonas en desarrollo lo hicieron todavía con mayor rapidez, lo que les permitió aumentar su participación en la exportación mundial de manufacturas, la cual pasó, desde el 6,3% registrado en 1960 y 1965, a un promedio del 7,6% en los años 1970-1972 y del 9% en los años 1973-1975. Más aún, es

³ "Informe final de la Reunión de Expertos sobre Financiación Industrial" (ID/WG.287/10).

⁴ J. N. Bhagwati y A. O. Krueger, "Exchange control, liberalization and economic development", *American Economic Review*, mayo 1973, pág. 420.

importante señalar que el mejoramiento de la posición competitiva de las zonas en desarrollo, en términos del total de manufacturas, se debe a su mejoramiento en todas las grandes categorías de la industria manufacturera, inclusive los productos de las industrias química y mecánica.

Es evidente que una parte fundamental del proceso de industrialización de los países en desarrollo consiste en la expansión continuada de sus exportaciones de manufacturas, en particular las que se dirigen a países desarrollados. Los países en desarrollo tendrán que seguir dependiendo en gran medida de las importaciones desde países desarrollados, de productos respecto de los cuales esos últimos países disfrutarán de una ventaja relativa indiscutible durante un largo período de tiempo. Así pues, el mejoramiento del acceso a los mercados de los países desarrollados y una reestructuración progresiva de la industria mundial parecerían ser aspectos importantes de la cooperación internacional que, a la larga, serían beneficiosos tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo.

Las negociaciones para el establecimiento de un sistema generalizado de preferencias (SGP) que los países desarrollados aplicarían a los aranceles para los productos industriales exportados por los países en desarrollo se iniciaron a principios del decenio de 1960. En un principio, se esperaba que el SGP sirviera de acicate a la industrialización de los países en desarrollo al influir favorablemente en las decisiones relativas a inversiones y en la posición competitiva internacional de sus manufacturas nacionales. Ahora bien, es mucha la distancia entre las expectativas y la realidad por lo que respecta al SGP. Según la UNCTAD, no es alentador el clima existente por lo que se refiere a la preocupación expresada en la Declaración y Plan de Acción de Lima sobre la reducción de barreras arancelarias y no arancelarias. La limitada cobertura y las condiciones y calificaciones restrictivas impuestas por los países otorgantes de preferencias en sus respectivos esquemas impiden hacer realidad plenamente el potencial del sistema. Más aún, los beneficios resultantes del SGP se han concentrado principalmente en un pequeño número de países en desarrollo, que son los más adelantados. Al mismo tiempo, en la esfera de las barreras no arancelarias, han proliferado considerablemente las restricciones a las exportaciones de manufacturas de países en desarrollo y actualmente constituyen una alarmante estructura de proteccionismo⁵.

Mecanismos y formas de la cooperación industrial internacional

Dentro de la amplia esfera de la cooperación industrial basada en las relaciones entre empresas, parece bastante evidente que éstas han sido consecuencia de la práctica de relaciones comerciales entre naciones a niveles semejantes de desarrollo durante un período de varios siglos, y más recientemente de las relaciones entre las potencias coloniales y sus colonias. Así pues, parece fundamental ante todo poner en tela de juicio algunos de los supuestos básicos del orden mundial actual; por ejemplo, que todos los países pueden conseguir sus objetivos de desarrollo simultáneamente; que todos los países son iguales en realidad; que los problemas económicos pueden regularse eficazmente con sólo la acción de los mecanismos del mercado libre; que no se puede cambiar el orden mundial existente sin causar daños considerables a la economía mundial. En segundo lugar, un examen de la situación en la esfera jurídica parece indicar que el *laissez-faire* en materia de contratos, particularmente a nivel de

⁵ "Aumento del proteccionismo y mantenimiento del *statu quo* en lo relativo a las barreras comerciales contra las importaciones procedentes de los países en desarrollo" (TD/B/C.2/194).

empresa, ha llevado con excesiva frecuencia a la perpetuación de desigualdades entre copartícipes en la cooperación industrial. De igual importancia es la necesidad de reestructurar el pensamiento de las partes contratantes mediante una evolución gradual, teniendo por lo tanto en cuenta las necesidades especiales de la cooperación industrial entre copartícipes que se encuentran en niveles diferentes de desarrollo económico y que tienen sistemas económicos y jurídicos diferentes.

Es necesario aclarar el concepto de inversión a la luz de las necesidades y requisitos especiales de los países en desarrollo por lo que se refiere al desarrollo industrial, y reconocer que las inversiones pueden considerarse en el contexto más amplio de su contribución global al esfuerzo de industrialización de un país en desarrollo. Como el objetivo de la industrialización rebasa las relaciones entre empresas y entra en la esfera de competencia de los gobiernos, es indispensable examinar muy atentamente la forma y alcance de la intervención estatal, ya sea mediante legislación nacional o mediante acuerdos internacionales, por lo que se refiere a sus consecuencias para la financiación industrial, especialmente las inversiones extranjeras (por ejemplo, la provisión de garantías apropiadas para ambas partes, la clarificación de las reglas del juego y la eliminación de desigualdades entre copartícipes).

Adicionalmente, ha sido posible identificar los objetivos principales de los países desarrollados y en desarrollo por lo que se refiere a la cooperación industrial internacional. Los copartícipes de países en desarrollo, que son los receptores, están primordialmente preocupados en obtener resultados más que en la obtención de servicios. Es importante para ellos adquirir plantas capaces de funcionar perfectamente con insumos internos, y asegurarse de que adquieren la capacidad de reproducir, adaptar y perfeccionar el *know-how* tecnológico. Además, debe tenerse en cuenta que la naturaleza de los copartícipes de países en desarrollo es a menudo diferente de la de copartícipes de países desarrollados. Lo más frecuente es que se trate de empresas públicas u organismos estatales que tienen la obligación de salvaguardar los intereses nacionales y cuyo éxito se mide no sólo en función de los beneficios, sino también en función de la industrialización general conseguida. De ordinario, los copartícipes de países desarrollados no tienen esa obligación; su objetivo es conseguir un máximo de beneficios, al tiempo que tratan de reducir al mínimo su participación, o su compromiso, en el proceso general de desarrollo del país receptor. Exigirán también ciertas seguridades y garantías contra riesgos no comerciales, tales como nacionalización, expropiación, etc.

Por lo que se refiere a la utilización de acuerdos intergubernamentales como marco para relaciones contractuales entre empresas, se ha visto que esa es la práctica general entre países desarrollados de economía de mercado y países de planificación económica centralizada. En las relaciones entre el Norte y el Sur, es frecuente que países desarrollados de economía de mercado suscriban acuerdos intergubernamentales, a fin de proteger las inversiones de sus nacionales. Ahora bien, como ocurre en el caso de la Convención de Lomé, parece que también concertarían acuerdos marco semejantes, en la esfera de la cooperación industrial internacional, adecuados a las necesidades específicas tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo. Esto ofrece, al parecer, tres ventajas: primera, puede garantizar que el paquete contenido en los contratos de cooperación industrial se adapte a las estrategias y políticas de desarrollo del gobierno huésped; segundo, proporcionaría un conjunto de principios u orientaciones generales para la cooperación en las esferas de la financiación, la tecnología, la capacitación, etc.; tercero, tendería a que los

gobiernos de los países desarrollados participasen cada vez más en las relaciones entre empresas, proporcionando así una garantía adicional contra prácticas fraudulentas de sus nacionales y asegurando la apropiada ejecución de los contratos.

A un nivel más específico, ha sido posible determinar las principales deficiencias del actual marco jurídico para la cooperación industrial internacional. Esas deficiencias se inscriben en las tres categorías principales siguientes: *a)* difusión de las responsabilidades del proveedor extranjero; *b)* dificultades que encuentran proveedores extranjeros para cumplir sus responsabilidades y obligaciones; y *c)* problemas relativos a la solución de controversias entre coparticipes.

Cooperación internacional en el redespiegue de la capacidad productiva

A fin de alcanzar el objetivo de aumentar la participación de los países en desarrollo en la producción mundial total hasta un 25% por lo menos en el año 2000, se ha previsto que habrá que redespigar desde los países desarrollados a los países en desarrollo las capacidades productivas industriales que sean menos competitivas internacionalmente, e incrementar considerablemente la aplicación de tecnologías en países en desarrollo. Tanto el redespiegue de la capacidad productiva como la acumulación de capacidades tecnológicas en los países en desarrollo, así como la transferencia de tecnología industrial a esos países, exigirá la existencia de nuevos mecanismos de cooperación internacional. Seguidamente, se esbozan algunas actividades de la ONUDI encaminadas a incrementar la cooperación internacional en esas esferas.

Las conclusiones iniciales de los estudios de la ONUDI sobre el redespiegue de industrias desde los países desarrollados a los países en desarrollo indican que, a nivel de empresa, parecería existir un considerable interés entre los industriales consultados en redespigar ciertas partes de la producción de sus empresas y en participar en el establecimiento de capacidades de fabricación en los países en desarrollo mediante la transferencia de tecnología, capital, recursos o servicios. No obstante, las empresas industriales grandes o medianas que se mostraron interesadas no preveían el cierre de sus capacidades de producción en los países desarrollados como consecuencia del redespiegue. Otra conclusión de los estudios es la de que existe potencial de redespiegue prácticamente en todas las ramas industriales, y que de ningún modo está confinado a industrias estructuralmente en decadencia. Se siguen examinando las oportunidades de redespiegue identificadas en los mencionados estudios mediante actividades de promoción de la ONUDI encaminadas a facilitar y apoyar el redespiegue de líneas específicas de productos industriales por las empresas interesadas.

Los estudios indican asimismo que la mayoría de las economías de mercado desarrolladas han adoptado medidas de política encaminadas a la inversión extranjera en países en desarrollo. Entre ellas hay medidas fiscales y financieras, políticas crediticias, información y promoción en materia de inversiones, estudios de preinversión subvencionados, planes de seguros de las inversiones, acuerdos de garantías y acuerdos de protección de las inversiones que cubren riesgos comerciales y no comerciales. Debe observarse asimismo que en ciertos países desarrollados se han iniciado estudios sobre problemas de reconversión estructural a largo plazo, con miras a identificar industrias que podrían ser adecuadas para un futuro redespiegue.

Se tiene noticias de que en algunos países desarrollados con economía de mercado ya se han adoptado medidas de reconversión estructural de determinados sectores industriales. Ciertos países han establecido programas de reconversión para proporcionar asistencia a empresas y trabajadores de industrias perjudicadas por el aumento de importaciones. Esas medidas de asistencia a la reconversión están concebidas para mitigar los efectos del desplazamiento de industrias, inclusive el desempleo, y permitir a trabajadores y empresas que son menos competitivos internacionalmente pasar a líneas de producción más viables. Aunque las medidas de esa naturaleza pueden fomentar indirectamente las importaciones de productos industriales desde países en desarrollo, las políticas que actualmente se siguen en los países desarrollados de economía de mercado no parecen vincular específicamente los cambios estructurales internos al rediseño efectivo de instalaciones de producción a países en desarrollo. Así pues, la promoción del proceso de rediseño industrial podría abarcar no sólo decisiones de las empresas de que se trate para emprender transferencias de recursos, sino también la adopción, por los gobiernos de los países interesados, de medidas de política adecuadas y otras actividades de apoyo, a fin de permitir transferencias de recursos, acceso a sus mercados y reconversión estructural, teniendo en cuenta los factores a largo plazo del desarrollo económico.

El sistema de consultas de la ONUDI

A fin de facilitar el examen y discusión de problemas relacionados con la estructura en evolución de la industria mundial y apoyar las aspiraciones de los países en desarrollo para promover su desarrollo industrial, la ONUDI inició en 1977 el sistema de consultas que se pedía en la Declaración y Plan de Acción de Lima. El sistema de consultas es un mecanismo concebido para conseguir la plena movilización de la cooperación internacional, con objeto de promover el reparto de la capacidad industrial mundial y la transferencia de recursos en materia de conocimientos técnicos, gestión y capital, y así conseguir un aumento importante de la producción industrial de los países en desarrollo. Si bien la voluntad política y un esfuerzo consciente de llegar a un acuerdo serán, en última instancia, los factores decisivos para el éxito del sistema, su establecimiento ha creado de hecho un nuevo marco de cooperación internacional en la esfera del desarrollo industrial.

Las reuniones de consulta convocadas en 1977 en los sectores industriales de los fertilizantes, la siderurgia, el cuero y los productos de cuero y los aceites vegetales proporcionaron un foro en el que todos los interesados en el sector industrial que se examinaba —trabajadores, industria, gobierno y grupos de consumidores— pudieron intercambiar opiniones sobre el futuro desarrollo global del sector.

En el 12.º período de sesiones de la Junta de Desarrollo Industrial, celebrado en mayo de 1978, el Director Ejecutivo de la ONUDI indicó las cuatro razones que se exponen seguidamente por las que resultaron útiles las reuniones:

a) Por vez primera, se ha examinado el futuro crecimiento en todo el mundo de las industrias mencionadas, teniendo en cuenta los intereses de los países en desarrollo y también los de los países desarrollados. Mediante un debate franco del tema, gobiernos, industria y trabajadores tienen ahora una idea más clara de las aspiraciones de los países en desarrollo para aumentar su participación en la producción mundial total hasta el año 2000. Además, todas las partes convinieron en la necesidad de futuras reuniones de consulta para vigilar el crecimiento de las capacidades de producción mundiales;

b) Se examinaron en términos prácticos los problemas que se plantean a los países en desarrollo para establecer y ampliar industrias. Se examinaron con carácter preliminar formas específicas de cooperación internacional necesarias para llegar a una solución. Mediante actividades de seguimiento y nuevas reuniones de consulta, se crea la oportunidad de deliberar sobre los problemas hasta que se encuentren soluciones, incluso para los más complejos:

c) Tanto los países en desarrollo como los desarrollados tienen ahora oportunidad de evaluar el contexto, en rápida evolución, en el que se desarrolla la industria en todo el mundo, y por ende la posibilidad de ajustar su política a la cambiante situación mundial. A medida que aparecen nuevos elementos en ese contexto en evolución, las reuniones de consulta proporcionan una continua oportunidad para examinar esos nuevos elementos en un foro de alcance mundial;

d) Como están representadas todas las partes interesadas, las reuniones de consulta no sólo identifican las áreas en las que se debe incrementar la cooperación internacional, sino que también proporcionan un instrumento para elaborar propuestas específicas a fin de llevar a la práctica dicha cooperación. Es más probable que se pongan en práctica estas propuestas, porque las partes que intervendrán en su ejecución han participado en su elaboración.

El desarrollo más amplio del sistema de consultas fue tema de debate en el período de sesiones de la Junta de Desarrollo Industrial celebrado en mayo de 1978. De los sectores adicionales que se consideraron como tema de reuniones de consulta, se decidió eximir en el bienio 1978-1979 la industria de maquinaria agrícola y la petroquímica. Se continuaría la labor inicial emprendida en otros tres sectores —agroindustrias, bienes de capital e industria farmacéutica—, haciendo hincapié en las agroindustrias. Además, se celebraría una segunda serie de consultas sobre las industrias de los fertilizantes y siderúrgica en noviembre de 1978 y enero de 1979, respectivamente, y se continuaría la labor relativa al cuero y los productos de cuero y al sector de aceites y grasas vegetales. Por otra parte, la ONUDI, en cooperación con la UNESCO y la OIT, establecerá un grupo de trabajo intersecretarías para examinar los medios de aprovechar al máximo los servicios de formación profesional de mano de obra industrial, tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo, en relación con las necesidades de los países en desarrollo, cuestión que podría convertirse en tema de una reunión de consulta especial. Por último, se examinarán también las necesidades de la financiación del desarrollo industrial en los países en desarrollo, con miras a la posibilidad de convocar una reunión de consulta sobre esta cuestión en una fecha apropiada.

Cooperación internacional en la esfera de la tecnología

Desde su creación, la ONUDI ha participado, mediante sus proyectos de asistencia técnica, en el desarrollo y transferencia de la tecnología que necesitan los países en desarrollo para su industrialización acelerada. No obstante, recientemente se ha vuelto a examinar el tema y ahora se está enfocando de una manera más sistemática y amplia. En su 11.º período de sesiones, la Junta de Desarrollo Industrial amplió más la función de la ONUDI en la esfera del desarrollo y transferencia de tecnología industrial, en virtud de su resolución 47(XI) relativa a la cooperación internacional en materia de transferencia de tecnología. A este respecto, en el mismo

período de sesiones, la Junta hizo suyos también dos informes de la secretaria de la ONUDI en los que se esbozaban propuestas para un programa de acción cooperativo sobre tecnología industrial apropiada, así como para el funcionamiento experimental del banco de información industrial y tecnológica. De conformidad con la mencionada resolución y con las decisiones de la Junta, la ONUDI ha iniciado actualmente un amplio programa de trabajo en materia de desarrollo y transferencia de tecnología, concentrándose en la asistencia a los países en desarrollo en materia de política y planificación tecnológicas, capacidades autóctonas, elección apropiada de tecnología, corriente de información y servicios de asesoramiento tecnológico. En su período de sesiones de 1978, la Junta tomó nota con aprecio del informe sobre las actividades de la ONUDI en esta esfera, y expresó su satisfacción por el impulso que había adquirido la ONUDI en la esfera del desarrollo y transferencia de tecnología.

Habida cuenta de las imperfecciones del mercado de tecnología, en particular las limitaciones de acceso a él y los costos en divisas, la elección de tecnología constituye el tema central del Programa de acción cooperativo sobre tecnología industrial apropiada emprendido por la ONUDI. Un esfuerzo importante encaminado a proporcionar una visión integrada del problema fue el Foro Internacional sobre Tecnología Industrial Apropiada, convocado por la ONUDI a nivel de expertos y a nivel ministerial en noviembre de 1978. Este foro se consideró de particular importancia, por cuanto el mencionado programa de acción cooperativo aspira a identificar un marco de actividades en la esfera del desarrollo y transferencia de tecnología que emprenderán no sólo la ONUDI sino también los gobiernos, los organismos privados y las organizaciones regionales e internacionales.

La transferencia de información sobre tecnología es evidentemente un requisito indispensable para la transferencia de tecnología propiamente dicha. La ONUDI, que ha participado desde su creación en un programa de información industrial centrado principalmente en un servicio de consultas industriales de base amplia y multidisciplinario y en la asistencia técnica a servicios de información industrial de países en desarrollo, se ha visto cada vez más obligada en los últimos años a tratar de las necesidades de información relacionadas con la selección de tecnologías apropiadas. Tanto en la Declaración y Plan de Acción de Lima como en las resoluciones pertinentes de la Asamblea General aprobadas posteriormente, se ha insistido en la conveniencia de establecer un banco de información industrial y tecnológica, y en julio de 1977 se adoptaron medidas para iniciar el establecimiento de una institución de esa naturaleza.

Concebido como proyecto experimental durante un período de 18 meses, el Banco de Información Industrial y Tecnológica (INTIB) ha iniciado sus funciones como servicio de información y simultáneamente de asesoramiento, con el cometido de identificar fuentes de información y usuarios de información y asesoramiento, y de elaborar material de información en forma que sea de utilidad para los encargados de adoptar decisiones, y para sus asesores, en las esferas de la siderurgia, los fertilizantes, las agroindustrias y la industria de maquinaria agrícola.

Industrialización y objetivos sociales

En la Declaración y Plan de Acción de Lima se señala la necesidad de que los países en desarrollo tengan debidamente en cuenta las características de cada país a la luz de su estructura social y económica cuando formulen planes y estrategias de

industrialización. Otros factores orientadores, en la empresa de elevar el nivel de vida y eliminar las desventajas sociales y el desempleo, deben ser la justicia social y el principio de la distribución equitativa de los beneficios de la industrialización entre todos los sectores de la población.

Las políticas nacionales de industrialización deben hacer hincapié en la utilización intensiva de los recursos nacionales, en el desarrollo de la infraestructura y en el desarrollo regional interno. A este respecto, la Declaración y Plan de Acción de Lima subraya un proceso de industrialización integrado que entrañe el establecimiento de instalaciones de producción que abarquen todas las ramas industriales. Las industrias básicas, como la siderúrgica, la metalúrgica y la petroquímica, se consideran cimientos indispensables de cualquier industrialización, en tanto que las industrias integradas proporcionan el vínculo necesario entre los diferentes sectores industriales. Al mismo tiempo, se destaca la importancia de crear industrias de manufactura y elaboración para satisfacer las necesidades de la población por lo que se refiere a bienes de consumo, además de destacarse también el desarrollo rápido de la producción local con objeto de sustituir importaciones e incrementar las exportaciones.

En la Declaración y Plan de Acción de Lima se señala asimismo que se puede coadyuvar a la integración de diferentes sectores de la economía mediante el fomento y apoyo de industrias pequeñas, medianas y rurales que satisfagan las necesidades básicas de la población local. La experiencia obtenida en la promoción del desarrollo rural parecería subrayar la necesidad de un enfoque integrado. No sólo debe lograrse un aumento de la producción agrícola, sino también el mejoramiento de las infraestructuras de transporte, administrativa e institucional, incluida la educación. El mejoramiento rápido de la producción agrícola exige inversiones a largo plazo en servicios tales como riego, bonificación de tierras, investigación y desarrollo agrícola, así como la disponibilidad de insumos, inclusive fertilizantes, herramientas y aperos y, en muchos casos, tractores y maquinaria. Las empresas de esta naturaleza, que tardan en dar frutos, dependen de la disponibilidad de grandes cantidades de productos del sector de la industria pesada, lo cual confirma la importancia de ese sector en la satisfacción de las necesidades básicas, tanto individual como colectivamente. Al mismo tiempo, la industrialización apropiada de las propias zonas rurales constituiría también una parte importante de las políticas de desarrollo rural integrado, ya que ofrecería oportunidades adicionales de empleo y contribuiría a satisfacer las necesidades básicas de la población rural.

A la larga, parece que los beneficios de una mayor descentralización de las actividades industriales en los países en desarrollo serían de gran alcance, no sólo en términos de puestos de trabajo y de redistribución del ingreso, sino también en términos de producción y de crecimiento sostenido. En una serie de sectores, en particular en los destinados a satisfacer necesidades de consumo y producción en las zonas rurales, puede resultar totalmente eficaz la producción a pequeña escala que utilice técnicas considerablemente diferentes de las utilizadas en países industrializados, y que requieran menor densidad de capital, lo cual permita ofrecer los productos resultantes a precios internos competitivos.

No obstante, durante un período de tiempo considerable, cualquier nueva medida encaminada a la industrialización de zonas semi-urbanas y rurales exigirá un volumen considerable de inversiones adicionales, si no se quiere perjudicar el desarrollo del sector de la maquinaria pesada ni obstaculizar el crecimiento económico sostenido. Además, las inversiones adicionales tardarán en dar

rendimiento, para lo cual necesitarán posiblemente uno o dos decenios, durante cuyo período los aumentos correspondientes de la producción de bienes de consumo serían mucho menores que los aumentos efectivos del consumo.

Habida cuenta de la duración, magnitud y complejidad del esfuerzo que se requiere, parecería que durante el decenio próximo, e incluso durante el siguiente, no se podrá iniciar una empresa de esta naturaleza en muchos países en desarrollo —especialmente en los menos adelantados y más pobres— a menos que se obtenga de los países desarrollados una corriente de recursos considerablemente mayor. Esa corriente más cuantiosa parecería constituir un requisito indispensable de cualquier esfuerzo sostenido para distribuir más equilibradamente los beneficios del desarrollo económico, en la medida en que se reconoce que en la práctica no sería aconsejable ni posible que ese esfuerzo conllevara una reducción de la tasa del crecimiento económico en general.

La Tercera Conferencia General de la ONUDI

Las estimaciones que se ofrecen en el presente artículo parecerían indicar que los países en desarrollo están realizando algunos progresos hacia el logro de la meta cuantitativa de Lima. Partiendo de un nivel próximo al 7% en los últimos años del decenio de 1960, la participación de los países en desarrollo en la producción mundial ha aumentado hasta alcanzar, aproximadamente, el 8,5% en la actualidad. Sin embargo, las observaciones preliminares realizadas por la ONUDI al vigilar las medidas adoptadas por los gobiernos con miras a conseguir los objetivos de Lima (tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo) son por desgracia menos alentadoras. En una serie de casos, hay todavía mucho margen para los gobiernos en la adopción de las medidas de política apropiadas, tal como pedía la Declaración y Plan de Acción de Lima, a fin de conseguir el desarrollo industrial acelerado y equitativo de los países en desarrollo. Durante la Tercera Conferencia General de la ONUDI, que tendrá lugar en Nueva Delhi a principios de 1980, habrá consultas de alto nivel a escala mundial sobre cooperación internacional para el desarrollo industrial de los países en desarrollo y acerca de otros aspectos de la industria mundial. El programa de la Conferencia incluirá un importante tema que exigirá examinar la situación industrial mundial, y en particular el progreso en la aplicación de la Declaración y Plan de Acción de Lima, así como los problemas y obstáculos que afectan a su aplicación. La Conferencia examinará asimismo estrategias para proseguir la industrialización como elemento esencial del proceso de desarrollo en el decenio de 1980, la cooperación industrial entre países en desarrollo, el redespigamiento de industrias desde los países desarrollados a los países en desarrollo, el sistema de consultas, y la creación de estructuras industriales apropiadas en los países en desarrollo. También se examinarán en la Conferencia disposiciones institucionales, y en especial la eficacia de las disposiciones institucionales que permitan a la ONUDI hacer frente al reto de la industrialización en el decenio de 1980 y más allá.

La reconversión estructural en los países en desarrollo

Secretaría de la ONUDI

En respuesta a la Declaración y Plan de Acción de Lima en materia de desarrollo industrial y cooperación (ID/CONF.3/31, cap. IV)¹, y a subsiguientes resoluciones de la Asamblea General² por las que ésta hacía suyos sus principios y objetivos, la ONUDI inició un programa de estudios relativos al redespiegue de industrias desde los países desarrollados a los países en desarrollo y a la reconversión estructural en los países desarrollados. La Asamblea General pidió concretamente entre otras cosas a la ONUDI que preparara estudios, con inclusión de recomendaciones sobre políticas para promover el redespiegue y la identificación de industrias concretas que favorezcan la aceleración del redespiegue hacia los países en desarrollo. Para promover el proceso de redespiegue (es decir, la transferencia de ciertos recursos industriales como son planta, capital y conocimientos técnicos, con miras a establecer capacidades industriales en países en desarrollo), las estructuras de producción industrial y empleo de los países desarrollados tendrán que someterse a una reconversión considerable para acomodarse a las nuevas actividades manufactureras (para sustitución de importaciones o para la exportación) de los países en desarrollo. Así pues, el llamamiento en favor del redespiegue conlleva no sólo una mayor transferencia de recursos industriales a los países en desarrollo, sino también un desplazamiento correspondiente de la división internacional del trabajo. A este fin, es evidente que los países desarrollados tendrán que aceptar una reestructuración del comercio mundial que permita una mayor participación en sus mercados a las manufacturas de los países en desarrollo.

Para los países desarrollados de economía de mercado esto entrañaría no sólo la supresión de diversas barreras oficiales a las importaciones desde países en desarrollo, sino también la concesión de trato preferencial especial y apoyo a las importaciones de manufacturas desde esos proveedores no tradicionales y recién llegados a los mercados internacionales, a fin de permitirles el acceso a los mercados y canales de distribución tradicionales, recibir información de esos mercados y superar, gradualmente, las diversas limitaciones existentes en la esfera de la producción. Ahora bien, las tendencias dominantes en los países desarrollados dificultan la satisfacción de esos requisitos. Si bien las exportaciones de manufacturas desde los países desarrollados a los países en desarrollo se consideran un importante factor industrial para estimular a los países desarrollados³, hay una creciente gama de importaciones

¹ Transmitido a la Asamblea General mediante nota del Secretario General (A/10112). Publicado también como folleto de información pública de la ONUDI con la signatura PI/38.

² Resolución 3362 (S-VII), sección IV, párr. 21, y resolución 31/163.

³ En 1976, la proporción de las exportaciones de algunos de los países desarrollados a países en desarrollo (Incluidos los pertenecientes a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)) en relación con sus exportaciones totales, fue la siguiente: Alemania, República Federal de, 18%; Canadá, 7%; Estados Unidos, 37%; Francia, 23%; Italia, 19%; Japón, 41%, y Reino Unido, 24%. Estos datos parecerían confirmar la opinión de que los países en desarrollo (Incluida la OPEP) que se han destacado como exportadores, y en consecuencia captadores de divisas, constituyen ahora importantes mercados de expansión para las industrias de los países desarrollados. Durante el período 1970-1977, las exportaciones de los Estados Unidos a los países

manufacturadas procedentes de los países en desarrollo que tienden a considerarse como un factor perturbador, y a veces como una forma de dumping y como resultado de las estrategias internacionales de las empresas transnacionales. Este renacimiento de las tendencias proteccionistas en los países desarrollados puede atribuirse a una desaceleración del crecimiento general y del empleo en muchos países desarrollados, así como a la creciente preocupación por los subsectores industriales afectados estructuralmente. Parece haberse creado una incertidumbre general en lo que se refiere a una continuada división internacional del trabajo.

En este punto pueden hacerse dos observaciones. Primera, debe observarse que, mientras la relación entre las exportaciones totales desde los países en desarrollo y las exportaciones desde los países desarrollados aumentó ligeramente, pasando del 6,8% en 1960 al 8,4% en 1975, la participación de los países en desarrollo en las importaciones de manufacturas de los países desarrollados es todavía notablemente pequeña, ascendiendo tan solo a un 8,2% en 1976. Segunda, parecería que las importaciones de manufacturas desde países en desarrollo tienen pocas consecuencias para la situación general del empleo en los países desarrollados. Como indica un reciente estudio de la ONUDI⁴, hasta ahora las consecuencias que han causado en la esfera del empleo las importaciones de manufacturas desde los países en desarrollo ha sido casi insignificante. Incluso en las industrias más fuertemente afectadas por tales importaciones, sólo puede atribuirse a éstas una fracción de las pérdidas de puestos de trabajo registradas en años recientes, y resultan menos importantes que otros factores. Es indudable que, en lo sucesivo, aumentará el desplazamiento, pero, incluso partiendo del supuesto de grandes aumentos de las importaciones, las pérdidas de puestos de trabajo serán pocas en comparación con los puestos perdidos a consecuencia del aumento de productividad, al comercio con países desarrollados y a los efectos de las fluctuaciones de la demanda.

Así pues, la presión ejercida sobre las economías desarrolladas de mercado para que reconviertan su producción industrial y su estructura de empleo parece que tan solo en una medida muy limitada es consecuencia del aumento de importaciones de manufacturas desde países en desarrollo y que se debe más al efecto combinado de la evolución tecnológica, las variaciones de la demanda y de las políticas internas, y a los cambios en el comercio internacional con otros países desarrollados, incluidos los de planificación económica centralizada. Esta presión es particularmente notable cuando se concentra en un subsector industrial concreto o en una subregion geográfica determinada. En tales casos, es más fácil medir posteriormente el efecto directo causado en la producción y el empleo por los diversos determinantes, incluidas las importaciones desde países en desarrollo, que los efectos indirectos positivos del aumento del comercio, que por lo general se distribuyen entre otros muchos subsectores y regiones.

Las crisis estructurales y los acontecimientos perturbadores ocurridos en los países desarrollados exigen evidentemente que los gobiernos interesados adopten medidas de política adecuadas. Ahora bien, las consecuencias de tales medidas serían graves si consistieran en perturbar las corrientes de recursos hacia los países en

³(cont.) en desarrollo aumentaron a un ritmo mucho más rápido (22,5%) que sus exportaciones a los países desarrollados (15,2%). En algunos de los subsectores industriales es bien evidente que se depende en gran medida de los mercados de países en desarrollo. En 1976, las exportaciones de los Estados Unidos a países en desarrollo representaron, aproximadamente, el 45% de sus exportaciones totales de maquinaria pesada y eléctrica y de acero.

⁴"The impact of trade with developing countries on employment in developed countries: empirical evidence from recent research" (UNIDO/ICIS.85).

desarrollo y el comercio con estos países. En primer lugar, existen pruebas claras de que la introducción de medidas restrictivas y proteccionistas por los países industrializados, ya sea por separado o regionalmente, pone en grave peligro el proceso de industrialización de los países en desarrollo, creando serios problemas para su balanza de pagos y para sus sectores industriales no diversificados. En segundo lugar, las medidas caprichosas y nacionalistas que pudieran adoptar los países desarrollados socavarían la confianza de los actuales copartícipes del comercio y la cooperación internacionales, debilitando así el espíritu de cooperación sobre el que debe basarse el desarrollo económico internacional a largo plazo en una era de interdependencia mundial. Tercero, pese a la creciente competencia industrial de los países en desarrollo, se están produciendo continuamente cambios estructurales en los países desarrollados. Poner término a este proceso de reestructuración tendría graves repercusiones económicas, tanto nacionales como internacionales.

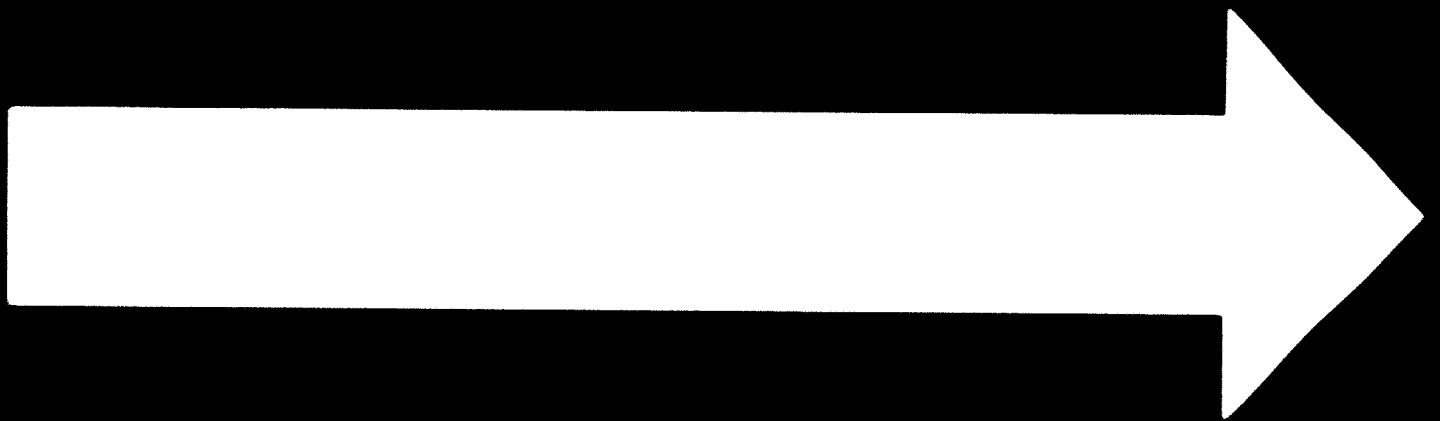
Así pues, se puede llegar a la conclusión de que es necesario que los países desarrollados de economía de mercado sigan una política sistemática de reconversión. Esta política debe anticiparse a los hechos, a fin de evitar perturbaciones y la utilización de instrumentos que podrían afectar, directa o indirectamente, al desarrollo sin trabas de la economía internacional.

En determinados países desarrollados se han arbitrado, o están en preparación, un gran número de medidas políticas de reconversión. Por ejemplo, medidas encaminadas a aumentar la adaptabilidad de la mano de obra y paliar los efectos negativos de su movilidad, planes de capacitación y readaptación, y la expansión de las oportunidades de empleo. Una cuestión fundamental que plantea la adopción de políticas de reconversión apropiadas y previsoras es la relativa a su compatibilidad con políticas internas y externas conexas. Podría mejorarse su eficacia si constituyeran parte integrante de un conjunto de medidas políticas, relacionadas entre sí, aplicables al comercio, a la participación de empresas comerciales e industriales de países en desarrollo y a transferencias oficiales para el desarrollo. La transferencia o redespiegue de empresas industriales podría considerarse en ese caso como un elemento esencial en el marco de una reconversión estructural y de una ayuda oficial para el desarrollo previsoras, combinadas con políticas comerciales adecuadas que garanticen el acceso de los productos redespiegados de los países en desarrollo a los mercados de los países desarrollados.

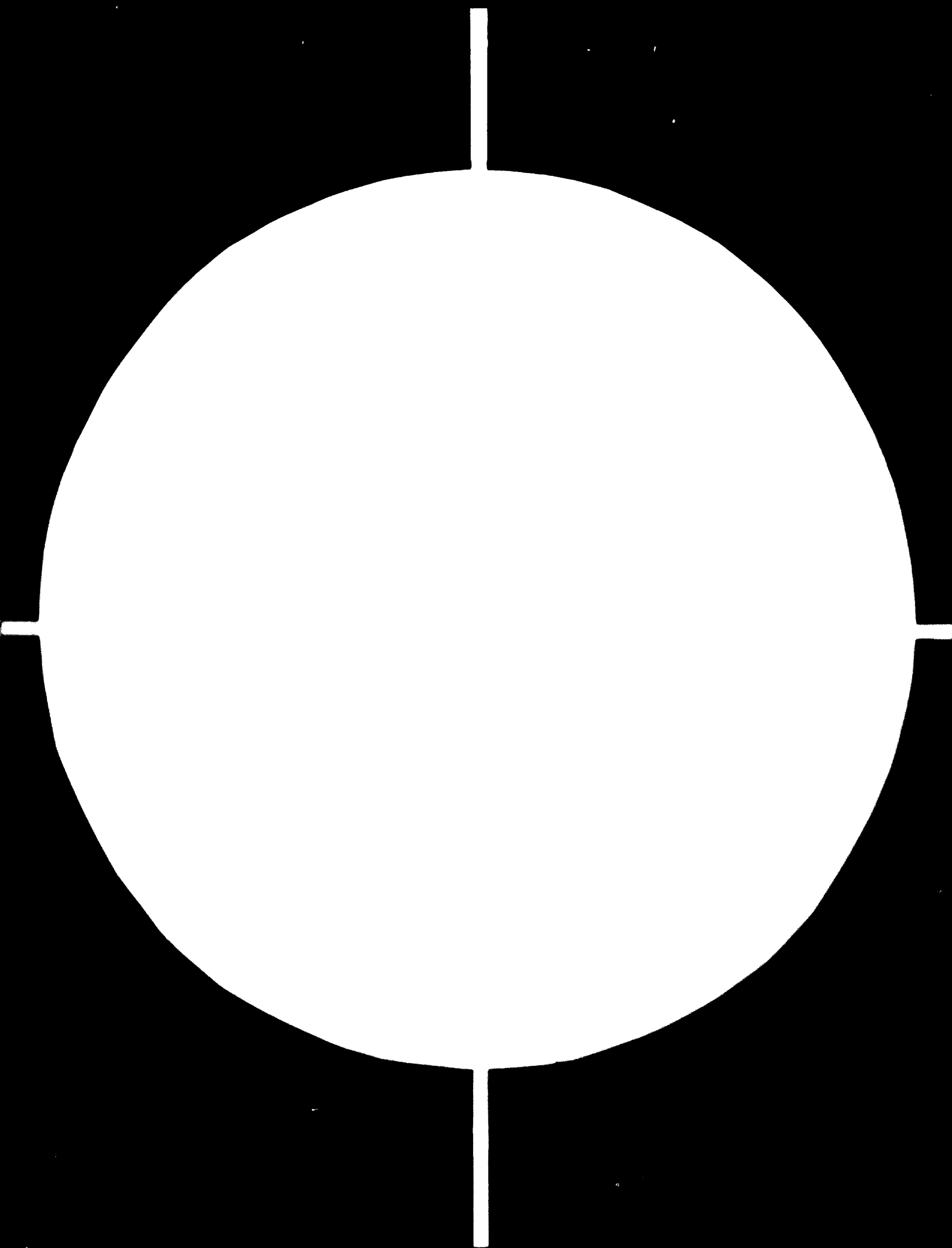
No cabe duda de que la adopción de medidas de reconversión anticipatorias sería más fácil si se realizaran análisis y pronósticos sistemáticos de la evolución a largo plazo de la estructura industrial de los diversos países desarrollados. A este fin, la ONUDI, en cooperación con gobiernos e instituciones de investigación de países desarrollados, está tratando de llegar gradualmente a una evaluación amplia de probables cambios estructurales. Esos estudios serán complementados con la formulación de hipótesis relativas a la sustitución de importaciones, a la elaboración en los países en desarrollo de sus propios recursos naturales y a las perspectivas del comercio entre los países en desarrollo.

El objetivo principal de los estudios es indicar la dirección y el alcance probables de la reconversión en los países desarrollados, a la luz de la evolución de la división internacional del trabajo y de los objetivos y políticas nacionales de desarrollo. Se espera asimismo que los estudios proporcionen información que permita a los países en desarrollo elaborar y evaluar sus estrategias industriales a largo plazo y analizar el alcance y las formas de la cooperación industrial internacional.

B-554



81.08.18

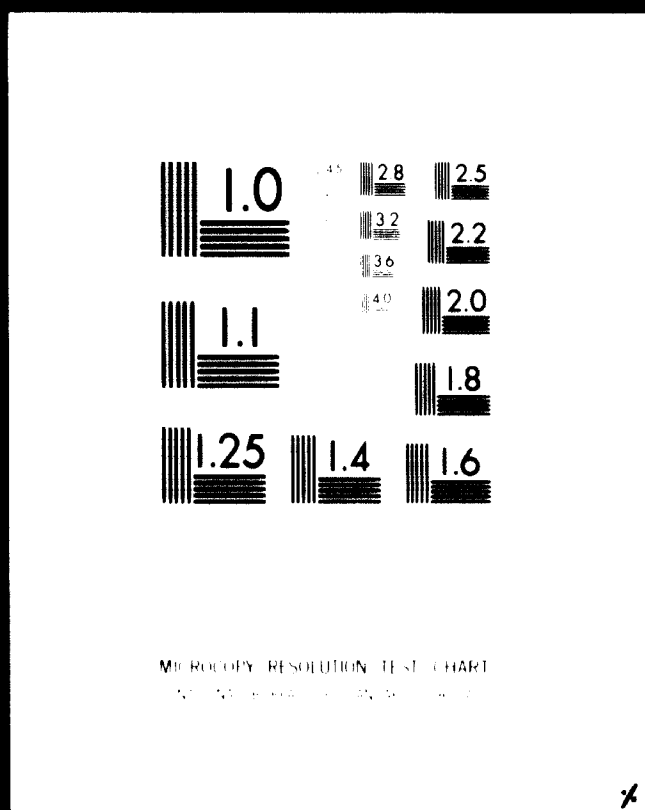


2 OF 2

09287-

09294

S



24x

D

Estos objetivos pueden conseguirse realizando probables cambios autónomos en la estructura de la producción industrial de los diversos países. La tarea inmediata es, por consiguiente, producir datos cuantitativos sobre probables cambios estructurales, inclusive el potencial para una mayor reasignación de capacidades industriales a los países en desarrollo. Estos datos pueden servir de base para la formulación de medidas políticas consecuentes que influyan en la pauta del crecimiento industrial interno del país, y también en la cooperación comercial e industrial con los países en desarrollo.

Cada estudio proporcionará previsiones cuantitativas de la evolución de la estructura de producción industrial de un país durante un período de 10 a 15 años. Partiendo de esa base, se describirán las consecuencias de los diversos determinantes para el nivel y la estructura del empleo, indicándose por una parte, los efectos de los cambios en el comercio con países en desarrollo (es decir, la sustitución de importaciones desde países en desarrollo por los productos de ciertas industrias) y, por otra parte, los de las oportunidades de crecimiento creadas en determinadas industrias por las necesidades de exportación de los países en desarrollo.

El análisis se basará, en la medida de lo posible, en el método de desagregación, en particular para subsectores heterogéneos. Se intentará esbozar las principales tendencias comunes a toda la serie de estudios por países, y se dará especial consideración a las posibilidades de comercio intra-industrial. Los estudios se construirán, entre otras cosas, sobre hipótesis relativas al crecimiento económico general del país de que se trate, al potencial de suministro de los países en desarrollo y a la estructura de la demanda mundial.

Los determinantes principales del cambio estructural entrañan, por una parte, fuerzas del mercado y factores comerciales y, por otra, consideraciones políticas nacionales. El primer grupo de determinantes abarca lo siguiente: demanda interna final y, más particularmente, cambios en las pautas del consumo privado; comercio internacional, especialmente con países en desarrollo; innovaciones tecnológicas, y disponibilidad de factores de producción. Un segundo grupo de determinantes se refiere directamente al logro de objetivos internos socio-económicos, subsectoriales y de distribución, así como a problemas de independencia. Se investigarán asimismo diversas consecuencias de las diferentes pautas del desarrollo industrial.

El programa de estudios está financiado en parte con cargo a recursos ordinarios de la ONUDI, con la estrecha cooperación de varias instituciones de investigación, y en parte mediante apoyo financiero directo de diversos gobiernos.

La actual serie de estudios de países se inició a finales de 1977 y casi ha concluido su primera etapa. Por lo tanto, de momento tan solo se puede presentar una reseña preliminar de cada estudio. Como no se puede ofrecer un informe consolidado de las conclusiones, se facilita un breve resumen de las investigaciones emprendidas en cada país, que varían en alcance, horizonte cronológico, metodología, etc. Pese a todo, se está tratando de establecer un concepto de estudio común y obtener resultados plenamente comparables.

Resumen de estudios de países

Australia

No se ha emprendido hasta ahora un estudio detallado. No obstante, la Oficina Australiana de Economía Industrial, en cooperación con la ONUDI, ha planificado

un proyecto inicial de investigación que se llevará a cabo en 1979. El proyecto tal vez incluya un análisis de recientes corrientes comerciales con los países en desarrollo y de las corrientes de recursos privados y públicos dirigidas a aquellos países. Se examinará el papel de políticas gubernamentales que entrañan cambios estructurales.

Austria

La ONUDI y una institución austriaca⁵ han concluido conjuntamente la primera etapa de los trabajos de investigación sobre cambios estructurales. Esta investigación consistió en ensayar determinantes de la competitividad de diversos subsectores industriales, lo cual demostró que la densidad de capital es por sí misma insuficiente para explicar la competitividad del país. Se descubrió que las calificaciones de la mano de obra son también un determinante importante medido en base a tres indicadores: especializaciones en la producción real del subsector estudiado; requisitos educacionales en áreas de producción conexas, y calificaciones totales. Aplicando estos tres indicadores, se demostró que Austria disfruta de un excedente comercial con países en desarrollo por lo que se refiere a áreas de producción que exigen calificaciones elevadas. Ahora bien, se observó, asimismo, que existe un abanico de industrias austríacas en las que se utiliza un gran volumen de tecnología que podría emplearse también eficazmente en países en desarrollo. Las ramas que, por lo tanto, se verían sometidas a una creciente competencia por parte de los países en desarrollo serían la industria de confección, la del cuero, la textil, la siderúrgica, la de fundiciones y la de producción de metales no ferrosos. En base a estas conclusiones iniciales, se está emprendiendo un análisis y pronóstico más detallados de los cambios estructurales en la industria. Se tratará en particular de investigar las consecuencias de la dependencia de importaciones de materias primas y energía. En este segundo ejercicio se utilizarán datos de insumo-producto, así como entrevistas en empresas.

Bélgica

La ONUDI y una institución de investigaciones belga⁶ realizaron conjuntamente la primera parte de la investigación. Este estudio identificó los subsectores industriales belgas que ofrecen ventajas y desventajas relativas en función de diversos indicadores, como son el capital, la mano de obra y el contenido de recursos naturales. En el análisis, se hizo un examen inicial del actual estado de los conocimientos teóricos relativos a los determinantes de una división del trabajo óptima entre países con diversas dotaciones de factores. Se aislaron las variables con efectos bien conocidos para la asignación de recursos, y luego se cuantificaron con respecto a la economía belga. Seguidamente, se comprobó empíricamente que las variables cuantificadas eran significativas para explicar la pauta de las ventajas relativas de Bélgica frente a los países en desarrollo. Utilizando cuatro grados de relación entre las variables exógenas, se clasificó la muestra total de industrias en categorías que indican en general, en orden ascendente, las mencionadas ventajas relativas. Para aquilatar la clasificación se utilizaron las pruebas disponibles sobre posibilidades de que se invierta la intensidad de factores y sobre el grado del contenido de especialización. Debe observarse que, a consecuencia de diversos

⁵Grupo de Estudio de Análisis Internacionales, Viena.

⁶Centro de Estudios de Desarrollo, Universidad de Amberes.

factores, como las distorsiones políticas, puede variar la actuación real de algunos de esos sectores respecto de la que sugiere la estructura subyacente de ventajas y desventajas relativas. Es también posible que haya determinadas ramas dentro de ciertos sectores con características que se desvíen considerablemente de los límites de cada categoría. Pero, teniendo en cuenta esas reservas, la política belga relativa a una división del trabajo óptima deberá beneficiarse de la consideración dada a la pauta de especialización sugerida por los resultados del estudio. Esa pauta se ha comparado también con la política expresa del gobierno para el futuro desarrollo industrial y económico.

Se realizarán investigaciones, sobre una base más desagregada, acerca de futuros cambios estructurales en Bélgica, con inclusión de investigaciones sobre las posibilidades de vincular directamente cambios estructurales previstos en Bélgica con perspectivas y prioridades de desarrollo en algunos países en desarrollo.

Francia

J. de Brandt, de la Universidad de Nanterre, ha concluido un informe inicial sobre cambios estructurales en Francia. Se utilizaron un análisis de criterios múltiples y un modelo de simulación de programación lineal para pronosticar futuros cambios estructurales en Francia según diferentes objetivos nacionales de desarrollo, como son el empleo, el consumo de energía, la competencia internacional, el crecimiento general, la penetración de las importaciones de países en desarrollo y el medio ambiente.

La primera parte del estudio, que se refiere a la evolución del consumo y la demanda, se basó no en datos originales sino en proyecciones realizadas en otros lugares.

La segunda parte del estudio, relativa a la división internacional del trabajo, está estructurada del modo siguiente :

a) Una parte positiva elabora un modelo para extrapolar la participación de Francia en el mercado internacional y la participación de las importaciones en el mercado interno. No obstante, como no hay una razón *a priori* por la que esto satisfaga las necesidades de la balanza exterior y del empleo, se necesita un enfoque más normativo;

b) Una parte normativa basándose en obras anteriores realizadas en esta esfera, deriva criterios sobre ventajas relativas a fin de integrar una tasa más rápida de cambios estructurales "requeridos".

La tercera parte del estudio consiste en la formulación de los diversos objetivos socio-económicos supuestos que deberán cumplirse y en un intento de evaluación de las ponderaciones relativas que probablemente se les atribuirán.

La cuarta parte del estudio se refiere al modelo de optimización y a las necesidades de coherencia. Se desarrollan las tres maneras siguientes de elaborar el modelo, con diversos grados de complejidad:

a) Un modelo basado en las características ponderadas de los diversos sectores;

b) Un modelo de programación lineal, en el que todos los objetivos, con excepción de uno, se transformen en limitaciones. Aunque más bien rígido, este modelo puede utilizarse para actividades de simulación, al tiempo que se cambia el objetivo que ha de maximizarse o los niveles de las limitaciones;

c) Un modelo de optimización de criterio múltiple: debido a las dificultades matemáticas que entraña, algunos de los objetivos tendrán que transformarse en limitaciones a fin de reducir el número de criterios.

Los requisitos de coherencia dependerán en parte de la transformación de objetivos en limitaciones.

La quinta parte se refiere al estudio más pormenorizado de los subsectores de sectores identificados mediante el procedimiento de optimización.

Actualmente se están consolidando para su publicación los datos y conclusiones, más bien amplios, de los análisis. La próxima etapa de la labor de investigación, cuyo comienzo se ha previsto para principios de 1979, incluirá una nueva desagregación de los subsectores que parezcan más sensibles a los cambios de objetivos y de la penetración de las importaciones de países en desarrollo. Además, se tendrá explícitamente en cuenta la coherencia insumo-producto y se emprenderán trabajos adicionales sobre la optimización de la competitividad.

República Federal de Alemania

Actualmente, la ONUDI y una institución de investigaciones de Alemania⁷ están concluyendo un estudio inicial, que trata de profundizar en los problemas de reconversión que se le plantean en la actualidad a la República Federal de Alemania como economía abierta. La primera parte del estudio está encaminada a examinar el crecimiento económico y los cambios estructurales ocurridos hasta ahora en la República Federal de Alemania y analizar las necesidades de reconversión que se han planteado. El análisis se concentra en los cambios registrados en la posición de competitividad internacional de la República Federal de Alemania en comparación con otros países de ingresos elevados, y en el nuevo papel de los países menos adelantados en la división internacional del trabajo y sus consecuencias para la República Federal de Alemania. A continuación, el estudio investiga con mayor detalle la naturaleza de la división del trabajo entre la República Federal de Alemania y los países en desarrollo por lo que se refiere al comercio de manufacturas. Sobre esta base se obtiene un panorama consolidado de las futuras estructuras de la producción industrial y del empleo. Por último, se examinan cuestiones de política. Se hace hincapié en la posibilidad de que surjan conflictos entre la intensificación de la integración económica de la República Federal de Alemania y países del tercer mundo y el logro de los objetivos nacionales, tales como el pleno empleo, el crecimiento económico y el desarrollo o la independencia regionalmente equilibrados.

Se ha previsto para 1979 la publicación de los resultados finales del estudio. Ahora bien, los resultados preliminares ya indican que, en el comercio con los países en desarrollo, la competitividad de los productores de la República Federal de Alemania, considerados en conjunto, escasamente difiere de la de los países de la OCDE combinados. En términos generales, la República Federal de Alemania presenta ventajas y desventajas relativas semejantes en los mismos productos, aproximadamente, que otros países desarrollados. Estos resultados parecerían indicar que, por una parte, los países de la OCDE tienen que superar problemas de reconversión similares que son consecuencia de las importaciones desde países en

⁷Instituto de Economía Mundial, Kiel.

desarrollo, en tanto que, por otra parte, los países desarrollados compiten en los mismos grupos de productos por los mercados de importación de los países en desarrollo. Así pues, no sólo el comportamiento del comercio dentro de la OCDE, sino también el comportamiento en lo que se refiere a las exportaciones a países en desarrollo, depende en gran medida de la capacidad de los diferentes países de la OCDE para adaptarse al nuevo papel de los países en desarrollo en la división internacional del trabajo.

Más aún, los resultados preliminares indican que la utilización intensiva de capital humano, energía e investigación y desarrollo, combinada con economías de escala, proporcionan invariablemente a la República Federal de Alemania una ventaja competitiva en el comercio con los países en desarrollo, en tanto que las actividades industriales caracterizadas por la utilización intensiva de mano de obra no especializada y materias primas, o por un nivel elevado de normalización, se encuentran sometidas a una presión para la reconversión debido a la competencia de las importaciones procedentes de países en desarrollo.

Sobre la base del estudio terminado, se está examinando la posibilidad de realizar una segunda fase relativamente amplia, de investigaciones estructurales en la República Federal de Alemania. Se realizará con un nivel de desagregación mayor, teniendo debidamente en cuenta las opiniones y planes de una serie de empresas industriales y la penetración prevista de manufacturas procedentes de países en desarrollo.

Hungría

Recientemente, se ha iniciado un estudio sobre futuros cambios estructurales y especialización en la industria húngara y sobre las posibilidades de aumentar la cooperación industrial con países en desarrollo. El estudio corre a cargo conjuntamente de instituciones de investigación húngaras⁸ y la ONUDI, y conlleva un análisis de las estructuras actuales y un examen de los cambios estructurales que se prevén. Sobre esta base, se esbozarán las posibilidades a largo plazo para la cooperación industrial con países en desarrollo.

Japón

Se había previsto para 1979 la iniciación de un examen sistemático de las investigaciones en marcha sobre los cambios estructurales en la industria japonesa. Será complementado con pronósticos concretos, y oportunamente se publicará un informe consolidado.

Hasta ahora, la ONUDI sólo ha reunido en parte los datos disponibles⁹, que indica algunas de las industrias que se espera que decaigan, entre las cuales están las siguientes: fundiciones metálicas no ferrosas, siderurgia, hornos abiertos y eléctricos, fertilizantes químicos, tejidos y ropas, y aparatos domésticos. Se espera también que

⁸ El Instituto de Investigaciones Económicas y de Mercado, el Instituto de Economía Industrial de la Academia de Ciencias, el Instituto de Planificación de la Oficina Nacional de Planificación, y el Instituto de Investigaciones Económicas de la Oficina Central de Estadística.

⁹ CESPAP, "Redeployment opportunities of Japanese industry in the context of industrial co-operation in the ESCAP region" (IHT/ER1/2).

la limitación de recursos internos provoque una decadencia de las industrias que requieren grandes insumos de energía y recursos naturales, como son las del refino de aluminio, la de fibras sintéticas, la de cartonajes y la de cloruro de polivinilo.

Puede obtenerse una imagen algo más desagregada de la competitividad del Japón en su comercio de manufacturas con los países en desarrollo aplicando el enfoque de las ventajas relativas reveladas¹⁰. Las cifras indican que durante los 15 últimos años ha empeorado en muchos grupos de productos la posición japonesa en el comercio con países en desarrollo. El Japón ha perdido ventajas relativas, por ejemplo, en productos pertenecientes a las ramas siguientes: industria médica y farmacéutica, explosivos y pirotécnica, manufacturas de madera y corcho, tejidos, muebles, artículos de viaje y bolsos, ropas y calzado. La ventaja relativa disminuyó radicalmente en maquinaria y aparatos eléctricos y, en menor grado, en artículos de precisión y ópticos, así como en las manufacturas de caucho. En cambio, aumentaron considerablemente las ventajas relativas en la siderurgia e hicieron su aparición en la esfera del equipo de transporte, en tanto que disminuyeron considerablemente las desventajas en la industria del cuero y manufacturas de cuero.

Suecia

La ONUDI ha iniciado recientemente un estudio en cooperación con investigadores suecos. Comenzará con un análisis de las ventajas relativas de Suecia, según el ciclo de producto y un enfoque basado en la teoría de las proporciones de factores, y se investigará la compatibilidad de ciertas tendencias con los objetivos socioeconómicos nacionales. Sobre esta base se harán proyecciones hasta 1995 utilizando un modelo multisectorial de la economía sueca. Se tratará de diseñar estrategias para mitigar conflictos de objetivos y para esbozar el ámbito y la dirección del comercio y el redespigie con países en desarrollo.

Suiza

Recientemente ha concluido la primera etapa de un trabajo de investigación sobre cambios estructurales en la industria suiza emprendida por la ONUDI en cooperación con un grupo suizo de investigación¹¹. El estudio analiza cambios estructurales durante el período 1968-1978, identifica sus causas y trata de clasificar las industrias en función de su competitividad. Para compensar la escasez de datos a un nivel desagregado se realizaron diversos estudios de casos. Se incluye asimismo un estudio del redespigie y de las relaciones comerciales con los países en desarrollo. Demuestra que Suiza tiene un gran superávit de su balanza de pagos con los países en desarrollo (incluidos los miembros de la OPEP). La relación entre exportaciones e importaciones sigue siendo de 2:1, lo cual ha permitido al país cubrir tres cuartas

¹⁰ En este enfoque, la competitividad de un país en un grupo de productos determinado se juzga por el grado en que sus exportaciones de bienes superan a sus importaciones. Se comparan las balanzas de comercio exterior de grupos de productos concretos con la balanza del comercio exterior de todas las manufacturas consideradas en conjunto. El índice se formula de manera que produzca solamente valores que vayan de +100 (competitividad máxima) a -100 (competitividad mínima).

¹¹ Industrial Consulting and Management Engineering Co., de Zurich, y S. Borner, de la Universidad de Basilea.

partes del crónico déficit de su balanza de pagos con los países occidentales industrializados. Los países de la OPEP y los países en desarrollo más adelantados absorben la mayor parte de las exportaciones suizas al tercer mundo.

Partiendo de este estudio se está proyectando una labor de investigación más amplia centrada en la evolución futura.

Reino Unido

Se han realizado varios estudios parciales acerca de cambios estructurales en el Reino Unido. La ONUDI, en cooperación con instituciones de investigación del Reino Unido, está iniciando un estudio más amplio de la industria británica y de sus relaciones pasadas y potenciales con países en desarrollo. El estudio analizará los cambios estructurales ocurridos y esbozará las perspectivas comerciales y de cooperación con los países en desarrollo. Se espera que para finales de 1979 esté terminado el trabajo, que incluirá algunos estudios de casos de determinadas industrias.

Otros países

Hay planes para realizar trabajos de investigación en otros países, entre ellos Dinamarca, Estados Unidos y los Países Bajos.

Conclusiones

El objeto de los estudios mencionados es examinar la medida en que los países desarrollados y los países en desarrollo pueden beneficiarse a la larga de una reestructuración de la producción industrial mundial. La reubicación de industrias y la expansión del comercio mundial de manufacturas pueden ser mutuamente ventajosas, si se enfocan adecuadamente. Así pues, el redespliegue de industrias comporta la cooperación a largo plazo en la transferencia de capacidades industriales desde los países desarrollados a los países en desarrollo, en armonía con los objetivos y prioridades generales de los países interesados.

En su programa de estudios sobre el redespliegue y el ajuste estructural, la ONUDI trata de llegar a comprender los cambios en la división internacional del trabajo y de señalarlos a la atención de la comunidad internacional. Por consiguiente, los trabajos de la ONUDI se encaminan a pronosticar cambios estructurales en la industria de los países desarrollados y a estudiar las perspectivas y limitaciones del desarrollo de los países en desarrollo. Sobre esta base, es posible que los gobiernos adquieran un concepto más sistemático de la naturaleza de los cambios, que los prevean y que elaboren, según convenga, un paquete político más coherente, en el que se tengan debidamente en cuenta los objetivos de desarrollo.

INFORMACION PARA POSIBLES COLABORADORES

El Panel de Supervisión de *Industria y Desarrollo* recibirá con agrado las colaboraciones que sean pertinentes a la finalidad y el alcance de la revista. Los autores deberán ponerse en contacto con el Panel de Supervisión, cuya dirección figura más adelante.

1. Podrán presentarse artículos en español, francés o inglés, enviándolos por duplicado a:
Panel de Supervisión
Industria y Desarrollo
Centro Internacional de Estudios Industriales
ONU DI, P.O. Box 300
1400 Viena
Austria.
2. Los artículos deberán contener material original no publicado anteriormente y que no esté siendo considerado para publicación en otra parte. El Panel de Supervisión no se hace responsable por la pérdida de los documentos enviados.
3. Los artículos deberán presentarse mecanografiados, con todas las páginas numeradas en orden consecutivo.
4. En la primera página deberán figurar los siguientes datos:
El título del artículo;
El nombre y la afiliación profesional del autor;
Un resumen del artículo que no exceda de 100 palabras;
La dirección del autor, a los efectos del envío de las pruebas.
5. Las fórmulas deberán numerarse a lo largo de todo el trabajo; si las operaciones de derivación de las fórmulas se han abreviado, deberán presentarse las operaciones completas en una hoja aparte que no se publicará.
6. Las notas de pie de página deberán numerarse por orden consecutivo a lo largo de todo el texto; las referencias deberán contener datos bibliográficos completos: autor, título completo de la publicación, y lugar y fecha de publicación. Las referencias a artículos publicados en otras revistas deberán contener los datos siguientes: título completo de la revista y lugar y fecha de publicación, año y número, autor, y página donde figura el artículo.
7. Las ilustraciones (gráficos, cuadros) deberán contener leyendas claramente marcadas, y estar numeradas por orden consecutivo a lo largo de todo el texto.
8. El autor podrá obtener gratuitamente, previa solicitud, 25 copias de su artículo.

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم . اسلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب الى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何获取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Printed in Austria

Price: \$US 5.00
(or equivalent in other currencies)

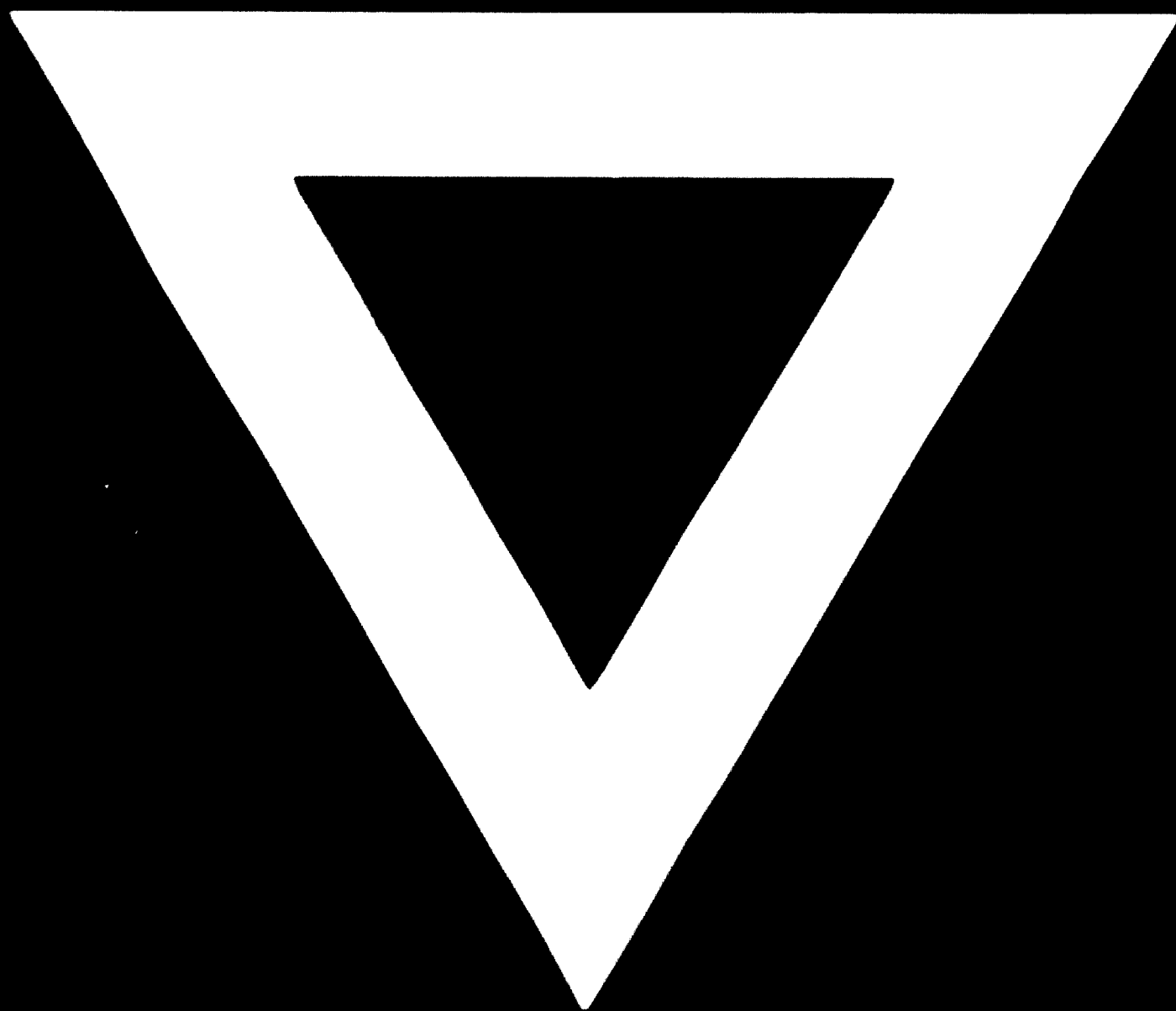
United Nations publication

79-4606-February 1980-2,500

Sales No. S.79.II.B.2

ID/SER.M/3

B-554



81.08.18