



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.

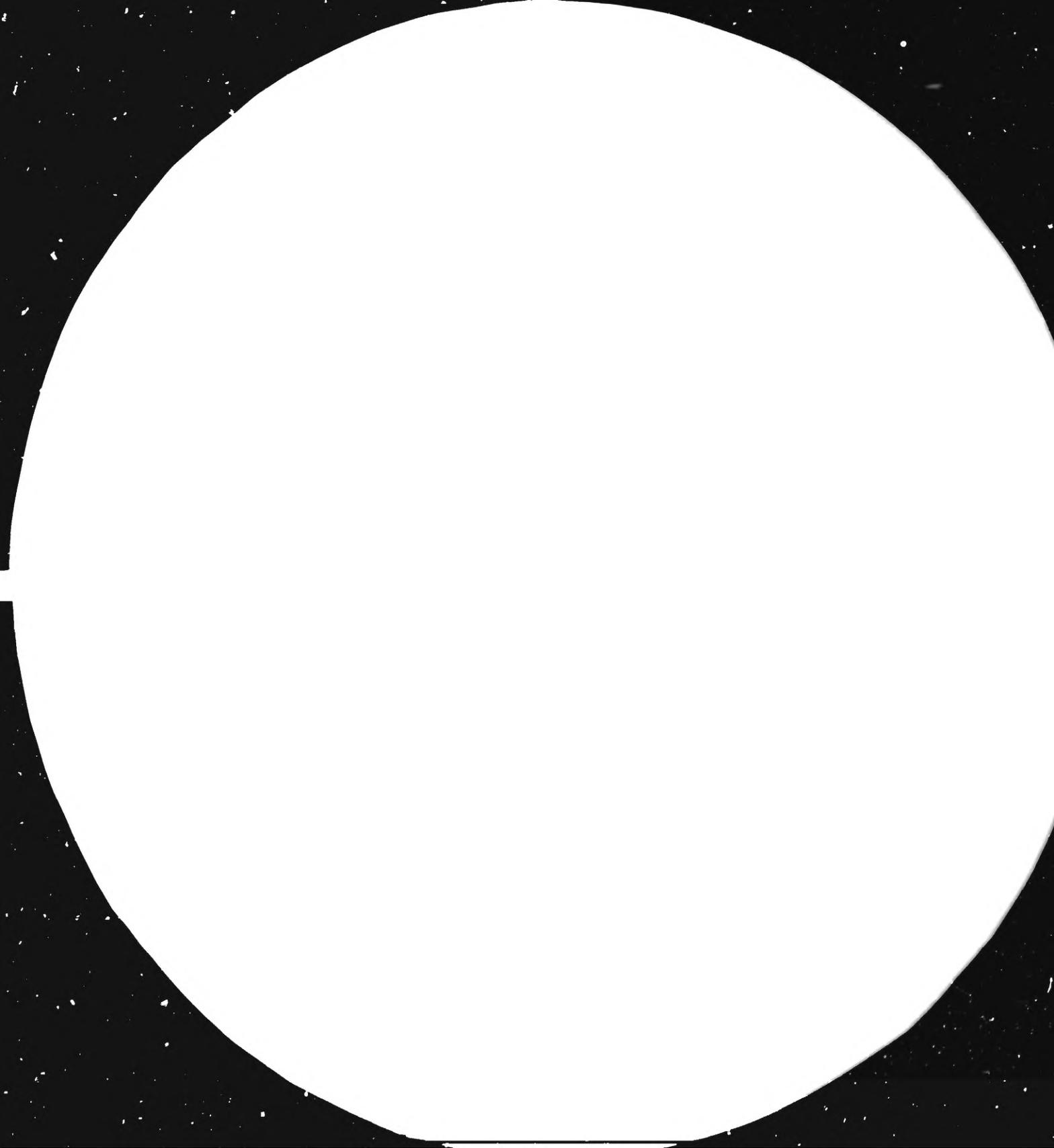
FAIR USE POLICY

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.

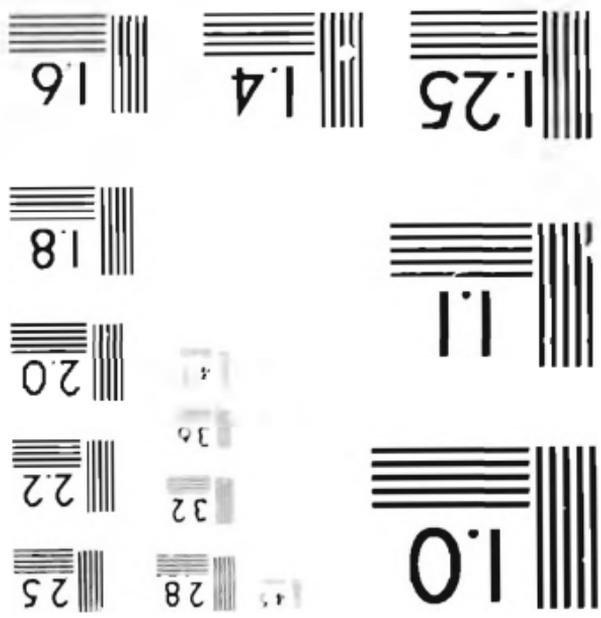
CONTACT

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

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



MICROCOPY RESOLUTION TEST CHART
NATIONAL BUREAU OF STANDARDS
1963-A
STANDARD REFERENCE MATERIAL BIRM
-APPROVED FOR TEST CHART NO. 25





13590-S



Distr. GENERAL

ID/B/316
29 febrero 1984

ESPAÑOL
Original: INGLES

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

Junta de Desarrollo Industrial

18^o período de sesiones

Viena, 2 a 18 de mayo de 1984

Tema 3 del programa provisional

REESTRUCTURACION DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL
MUNDIAL Y REDESPLIEGUE

Estudios e investigaciones de la ONUDI sobre
redespliegue y reestructuración industriales

Informe del Director Ejecutivo

2249

V.84-82373

Distr.: 15 marzo 1984

Índice

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
Introducción	1 - 4	3
<u>Capítulo</u>		
I. PERSPECTIVAS DEL REDESPLIEGUE SEGUN LA PERSPECTIVA DE EMPRESAS UBICADAS EN PAISES DESARROLLADOS CON ECONOMIA DE MERCADO	5 - 9	5
II. PERSPECTIVAS DEL REDESPLIEGUE Y LA REESTRUCTURACION EN LOS PAISES DESARROLLADOS CON ECONOMIA DE PLANIFICACION CENTRALIZADA	10 - 16	3
III. PERSPECTIVAS DEL REDESPLIEGUE Y LA REESTRUCTURACION EN LOS PAISES EN DESARROLLO	17 - 37	11
IV. CONCLUSIONES	38 - 42	21
V. ACCION QUE SE REQUIERE DE LA JUNTA DE DESARROLLO INDUSTRIAL	43	23

Sinopsis

En el presente informe se ofrece una breve visión de conjunto de las conclusiones que figuran en los estudios de la ONUDI sobre redespliegue y reestructuración industriales llevados a cabo durante 1983. Se intenta destacar las tendencias de los países desarrollados con economía de mercado y de los países europeos miembros del Consejo de Asistencia Económica Mutua acerca de las posibilidades y limitaciones del redespliegue hacia países en desarrollo. Se describen las políticas y los programas actuales de reestructuración industrial en las diversas regiones en desarrollo, basándose en estudios concretos de países. Se formulan algunas observaciones sobre la necesidad de mejorar la reestructuración mundial mediante actividades apropiadas.

Introducción

1. De conformidad con la resolución 31/163 de la Asamblea General y como consecuencia de las resoluciones y recomendaciones pertinentes, en particular las de la Declaración y el Plan de Acción de Nueva Delhi en materia de industrialización de los países en desarrollo y cooperación internacional para su desarrollo industrial (ID/CONF.4/22 y Corr.1, cap. VI), la División de Estudios Industriales, por conducto de su Subdivisión de Estudios Regionales y de Países, continuó su programa analítico de estudios e investigaciones sobre el tema del redespliegue y la reestructuración industriales. El presente informe, elaborado de conformidad con la conclusión 1983/3 de la Junta de Desarrollo Industrial y con la resolución 31/163 de la Asamblea General, describe los elementos principales del programa de estudios e investigaciones de 1983 y destaca las principales conclusiones que surgen de los estudios efectuados. Cabe señalar que diversos otros programas de la ONUDI también desarrollan actividades de investigación sobre varios aspectos de la reestructuración y el redespliegue industriales. Así pues, la Subdivisión de Estudios Mundiales y Conceptuales lleva a cabo estudios sobre cuestiones mundiales de reestructuración industrial, y la Subdivisión de Estudios Sectoriales efectúa análisis de las posibilidades de redespliegue y las tendencias de reestructuración de determinados subsectores industriales. Es más, el Sistema de Consultas, el Programa Tecnológico y el Programa Cooperativo de Inversiones prosiguen actividades en esta esfera. La presente nota se limita a la labor efectuada en la Subdivisión de Estudios Regionales y de Países; en el Informe Anual del Director Ejecutivo se hace referencia a las demás secciones de la ONUDI antes mencionadas.

2. Como se indica en los párrafos 6 y 7 del documento ID/B/294, presentado a la Junta en su 17^o período de sesiones, el programa de estudios e investigaciones se caracteriza por su doble enfoque. En primer lugar, y esto es lo más importante, se emprenden estudios conjuntamente con países en desarrollo, en grupos o por separado, acerca de sus prioridades, perspectivas y limitaciones en materia de redespliegue y reestructuración. En segundo lugar, se vigilan constantemente los cambios estructurales industriales que se están operando en los países industrializados y se analizan las consecuencias de dichos cambios para los países en desarrollo.

3. La Subdivisión de Estudios Regionales y de Países colabora estrechamente en su programa con otras dependencias de la secretaría. Se adoptan medidas para coordinar las actividades de investigación de la ONUDI en los países en desarrollo con las actividades afines de otras organizaciones; estas medidas incluyen un activo intercambio de estudios y datos con otras organizaciones de las Naciones Unidas y con organizaciones internacionales e instituciones nacionales de investigación sobre los cambios estructurales que se registran en los países en desarrollo y desarrollados. Además, en diversos casos los estudios de países se hallan vinculados a actividades afines de investigación y reunión de datos emprendidas por el Banco Mundial.

4. El programa de estudios e investigaciones se financia con recursos del presupuesto ordinario, pero se han utilizado cada vez más fondos extrapresupuestarios para satisfacer el creciente número de solicitudes de estudios de diagnóstico en distintos países en desarrollo. En realidad, el programa sobre redespliegue y reestructuración industriales se ha orientado hacia las actividades de investigación aplicada con el propósito de prestar servicios a los países en desarrollo mediante análisis y recomendaciones de carácter más operacional y dirigidos a la formulación de políticas. Se prevé que esta orientación continuará y que constituirá un vínculo entre la investigación económica más básica y las actividades operacionales de la ONUDI.

I. PERSPECTIVAS DEL REDESPLIEGUE SEGUN LA PERSPECTIVA DE
EMPRESAS UBICADAS EN PAISES DESARROLLADOS
CON ECONOMIA DE MERCADO

5. Los menores costos de mano de obra, la disponibilidad de recursos naturales y la ampliación de mercados en muchos países y regiones en desarrollo al parecer continúan brindando importantes incentivos a las empresas ubicadas en países desarrollados con economía de mercado para trasladar su capacidad de producción a los países en desarrollo, para mantener o ampliar las redes de producción internacional establecidas y/o para facilitar diversas transferencias de recursos, subcontratos y otras modalidades de cooperación empresarial con los países en desarrollo. Sin embargo, los datos y análisis disponibles en los países desarrollados con economía de mercado indican que los obstáculos hallados por las empresas en estas actividades han aumentado considerablemente en los últimos años y que están apareciendo estrategias encaminadas a contrarrestarlos. Se ponen de relieve particularmente los siguientes fenómenos:

a) La reconversión o reajuste estructural en los países desarrollados con economía de mercado, que constituye una condición previa y básica para el redespliegue, ha encontrado obstáculos y se ha retrasado debido a la actual recesión económica y a la rigidez intrínseca de la estructura económica de estos países. En un período de bajo crecimiento económico, altas tasas de desempleo, limitaciones en materia de divisas y restricciones de los fondos fiscales, se ve claramente reducida la capacidad de muchos países desarrollados con economía de mercado para efectuar en sus estructuras productivas reajustes rápidos, concienzudos y oportunos. La recesión también ha revelado una rigidez manifestada en una resistencia inherente de los factores productivos a la movilidad, así como la institucionalización de las ganancias. Los grupos políticos tienen cada vez más dudas acerca de los posibles beneficios que podrían obtenerse de un reajuste más completo con relación a las fuerzas económicas internacionales. Existen signos de que incluso en la recuperación parcial que se prevé en las economías de los países desarrollados con economía de mercado predominarán durante un período prolongado altas tasas de desempleo, debido principalmente a una tendencia al parecer irreversible hacia la tecnología de producción orientada al ahorro de mano de obra.

b) La crisis económica internacional y el aumento de la incertidumbre disminuyen las perspectivas de inversiones a largo plazo. La incertidumbre sobre el sistema financiero y las estructuras de precios en el plano internacional, los mercados, los tipos de cambio, etc., ha generado resistencia a contraer compromisos a largo plazo en relación con instalaciones de producción en los países en desarrollo y una preferencia por las soluciones a corto plazo.

c) Las inversiones destinadas a proteger la competitividad tienden a reducir el crecimiento del rediseño. La mayor parte de las inversiones en la industria se encaminan a aumentar la productividad y a racionalizar los procesos y la estructura de las empresas para aumentar la competitividad en los mercados nacionales y extranjeros, al mismo tiempo que se limitan las inversiones para ampliar la capacidad o trasladar instalaciones de producción. Así, la reestructuración de la industria nacional mediante inversiones en nuevas líneas de producción, así como el redespliegue hacia países en desarrollo de capacidades productivas en sectores menos competitivos tienden a verse severamente limitados.

d) Los riesgos que se advierten en materia económica, financiera y política, así como las cambiantes estructuras industriales y de política en los países en desarrollo, llevan a las empresas de países desarrollados a restringir el redespliegue de la producción hacia los países en desarrollo, incluso hacia aquéllos que anteriormente ofrecían grandes atractivos a la reubicación internacional. Los "barómetros" empresariales hacen que parezca más ventajoso vender a los países en desarrollo que invertir en ellos.

e) Los rápidos adelantos tecnológicos, cuyas consecuencias son difíciles de predecir, hacen más dudosa la posibilidad de que las empresas ubicadas en países desarrollados se propongan establecer instalaciones de producción en los países en desarrollo, y especialmente en las industrias de gran densidad de mano de obra.

f) Las políticas y medidas oficiales en materia de comercio e industria en las economías de mercado desarrolladas, así como los cambios imprevisibles de estas políticas contribuyen a crear incertidumbre en las empresas y disminuyen las posibilidades para la reimportación a largo plazo de productos procedentes de las capacidades reubicadas.

6. Del examen de las circunstancias de los países desarrollados con economía de mercado y las posibilidades de reajustes estructurales y de redespliegue, puede concluirse que el amplio mercado de estos países brindaría posibilidades considerables para las importaciones de manufacturas procedentes de los países en desarrollo, lo que suministra una base para el redespliegue gradual y continuado de las capacidades industriales hacia los países en desarrollo. Las importaciones de manufacturas procedentes de los países en desarrollo no han sido una causa importante de alteraciones económicas en los países desarrollados; por el contrario, dichas importaciones permiten disponer de bienes a costos más bajos y estimulan la reasignación de recursos internos a fines más productivos. Además, las divisas obtenidas por las exportaciones de manufacturas permiten a los países en desarrollo aumentar sus importaciones de los países industrializados. Por lo tanto, el redespliegue puede conducir a un aumento del empleo y del bienestar de los consumidores tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

7. No obstante, en los próximos decenios algunas fuerzas inhibitorias pueden disminuir las posibilidades de que las empresas de los países desarrollados prosigan el redespliegue. En la medida en que prevalezca la rigidez intrínseca y que la tasa de desempleo sea alta en los países desarrollados con economía de mercado, es probable que continúe el proteccionismo y la resistencia al reajuste estructural.

8. Los gobiernos de los países desarrollados con economía de mercado consideran que el tema de la capacidad reducida de reajuste estructural es importante en el decenio de 1980. La mayor parte de los países desarrollados con economía de mercado y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) están analizando las actuales necesidades de cambios estructurales y el marco de directrices encaminadas a aumentar la capacidad y el apoyo relativos al reajuste. Sin embargo, los análisis parecen ser principalmente de carácter ex post y no ex ante. Además, se refieren principalmente a la economía nacional y en cierta medida a los procesos de reconversión dentro de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la OCDE. El tema fundamental del proceso de reestructuración internacional, es decir, la industrialización de los países en desarrollo, parece en el mejor de los casos constituir un elemento residual de los procesos de reconversión en los países desarrollados. Teniendo en cuenta estas circunstancias se ha sugerido (véase ID/CONF.5/3) que el concepto de la OCDE de reajuste positivo debe sustituirse por el concepto de un reajuste "internacionalmente positivo" que tenga debidamente en cuenta los efectos de las políticas de reajuste sobre la industrialización del Tercer Mundo. Por último, las políticas de reconversión de los países desarrollados no se aplican automáticamente y sus efectos no son coherentes; por el contrario, tienden a concebirse con finalidades especiales y concretas. El resultado de esto es una configuración muy compleja de políticas y medidas. Existen enormes problemas en la evaluación de las consecuencias de las políticas de reajuste, que no son claras ni previsibles.

9. En el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) el Grupo de Trabajo sobre el Reajuste Estructural y Política Comercial intenta identificar los cambios estructurales de las empresas y emprender un intercambio de información sobre reajuste estructural. Es una tarea importante encaminada a aumentar la transparencia, pero sus limitaciones son evidentes.

En primer lugar, como afirmó la secretaría del GATT en una nota titulada "Changes in the structure of production, employment and trade since 1963" (Spec. (52) 5/Rev.1, párr. 9), los cambios estructurales observados no proporcionan necesariamente una base suficiente para una evaluación del proceso de reajuste en una economía dada. En segundo lugar, la enumeración y breve descripción de las medidas nacionales de reajuste por parte de varios países y grupos de países sólo suministran una visión general muy limitada de los principios y medios más importantes para la reconversión. Es difícil discernir la aplicación real de estos medios y sus consecuencias sobre las decisiones nacionales en materia de reajuste y redespliegue. Para efectuar tal evaluación sería necesario conocer qué pauta de reajuste sería considerada deseable por los encargados de tomar decisiones en los gobiernos y en la industria y cuáles serían las medidas por ellos previstas para conseguir dicha pauta. Con estos datos sería posible hacerse una idea de las consecuencias previstas del reajuste, con especial hincapié en los principales países del Tercer Mundo con los que se mantienen relaciones comerciales. Al parecer, existen cuatro posibles escenarios de políticas de reconversión en los países desarrollados con economía de mercado: a) la política industrial pasiva y el proteccionismo especial; b) el retraso activo del cambio estructural; c) el reajuste acelerado para lograr el aumento de la competitividad de la industria nacional en los mercados internacionales; y d) el reajuste acelerado orientado hacia un proceso de reestructuración internacional. En la actualidad las políticas predominantes pertenecen en su gran mayoría a las tres primeras categorías, pero el principio rector para los países desarrollados con economía de mercado debe consistir en orientarse hacia la adopción de políticas de reajuste de la última categoría.

II. PERSPECTIVAS DEL REDESPLIEGUE Y LA REESTRUCTURACION EN LOS PAISES DESARROLLADOS CON ECONOMIA DE PLANIFICACION CENTRALIZADA

10. Teniendo en cuenta los estudios sobre cambios estructurales emprendidos en los países europeos miembros del Consejo de Asistencia Económica Mutua (CAEM), pueden examinarse en este grupo de países algunas tendencias y observaciones. Durante el rápido desarrollo industrial "extensivo" registrado hasta la última parte del decenio de 1970, se generaron presiones

considerables en favor del reajuste estructural en diversos países europeos miembros del CAEM; en años recientes se hicieron cada vez más evidentes las dificultades de las actuales estructuras productivas. Se registra un cambio hacia un tipo más "intensivo" de desarrollo industrial para tomar en consideración las crecientes limitaciones en esferas tales como el suministro de energía, materias primas y mano de obra. Ello significa que la estructura de la producción industrial se orientaría hacia procesos que utilizaran de modo más intensivo el capital físico y humano y emplearan de modo menos intensivo las materias primas y la energía. Esto se llevaría a cabo mediante la aplicación de tecnologías más nuevas y la racionalización de las estructuras de organización para aumentar la productividad y la eficacia.

11. Con el aumento de su participación en la división internacional del trabajo la mayor parte de los países europeos miembros del CAEM se han visto considerablemente afectados por las circunstancias económicas externas, tales como la desaceleración general del crecimiento económico mundial, la competencia más intensa en mercados extranjeros reducidos y protegidos y el aumento de los costos del servicio de la deuda externa. Estas condiciones contribuyeron claramente a la reducción del ritmo de crecimiento económico de la mayor parte de los países europeos miembros del CAEM. Como resultado de ello, no se cumplieron plenamente muchos de los objetivos globales, y en algunos casos partes decisivas de los planes económicos centrales. Los planes para 1981-1985 reflejan estas tendencias.

12. Habida cuenta del prolongado período de austeridad mundial, los países europeos miembros del CAEM están intentando, en primer lugar, mejorar su balanza de pagos y, en el caso de algunos de estos países, reducir el peso de su deuda mediante la reducción de las importaciones y el estímulo a las exportaciones. En segundo lugar, están procurando aumentar la cooperación entre ellos para satisfacer la demanda regional de grupos de productos tales como energía, combustibles y materias primas, alimentos, maquinaria y equipo, diversos bienes de consumo y equipo de transporte. A este fin deben coordinarse en mayor grado las políticas y los planes.

13. Esta evolución significa tanto oportunidades como limitaciones para los países europeos miembros del CAEM en cuanto al fomento de la reestructuración industrial global hacia una mayor producción industrial en los países en desarrollo. La racionalización de la producción industrial en los países europeos miembros del CAEM podría dar lugar a una expansión del

comercio de manufacturas con los países en desarrollo. Como resultado de la tendencia general observada en estos países hacia el aumento de la producción con alta densidad de capital, una mayor cantidad de exportaciones de manufacturas con alta densidad de mano de obra de los países en desarrollo podrían encontrar nuevos mercados en los países europeos miembros del CAEM.

14. Sin embargo, existen en este contexto varios fenómenos que pueden restringir el comercio entre los países miembros del CAEM y los países en desarrollo, así como la reestructuración consiguiente de la producción industrial. En primer lugar, los países miembros del CAEM están restringiendo los pagos de importaciones en moneda convertible por su necesidad de mejorar su balanza de pagos. En segundo lugar, las medidas encaminadas a solucionar los problemas estructurales dentro del CAEM y a aumentar la cooperación entre sus Estados miembros pueden dar lugar a que los países en desarrollo que no forman parte del CAEM queden relegados a desempeñar un papel más limitado en sus relaciones comerciales. En tercer lugar -y esto está ligado al razonamiento precedente- los acuerdos comerciales entre los países europeos miembros del CAEM y los países en desarrollo pueden ampliarse principalmente mediante operaciones compensadas bilaterales algo engorrosas que podrían limitar el ámbito de la expansión comercial en un período en que existen dificultades para el reajuste en todos los países interesados. En cuarto lugar, muchos de los países en desarrollo también están siguiendo políticas encaminadas a aumentar su producción de alta densidad de capital físico y humano, lo que daría lugar más bien a una estructura de producción similar a la de los países europeos miembros del CAEM que a una estructura complementaria.

15. Si los países europeos miembros del CAEM intentaran sistemáticamente aumentar las importaciones de países en desarrollo, las modalidades de la transición comercial entre estos dos grupos de países podría aumentar la exportación de manufacturas de los países en desarrollo a los países miembros del CAEM en lo que respecta a una amplia variedad de productos básicos. Así, el redespigüe podría llevarse a cabo en: a) la elaboración de recursos naturales, como los metales no ferrosos o los productos del petróleo; b) las manufacturas basadas en la utilización de recursos nacionales, tales como productos de madera, productos de cuero, textiles y alimentos elaborados; y c) diversas manufacturas con alta densidad de mano

de obra, tales como prendas de vestir, alfombras, artículos para viaje, calzado, juguetes, artículos deportivos, productos electrónicos sencillos y manufacturas metálicas.

16. A fin de estimular dicho redespliegue los países europeos miembros del CAEM deben tener en cuenta en su planificación a largo y mediano plazo las perspectivas de intensificar la cooperación con los países en desarrollo mediante la importación no sólo de materias primas y combustibles, sino también de un número cada vez mayor de manufacturas. Al parecer, el redespliegue desde los países europeos miembros del CAEM hacia los países en desarrollo sería particularmente promisorio en las industrias de extracción y elaboración de minerales y combustibles. Esto liberaría escasos recursos nacionales en los países europeos miembros del CAEM (particularmente mano de obra y energía) y prestaría apoyo a las actividades de industrialización basadas en la utilización de recursos de los países en desarrollo.

III. PERSPECTIVAS DEL REDESPLIEGUE Y LA REESTRUCTURACION EN LOS PAISES EN DESARROLLO

17. La prolongada recesión mundial ha afectado gravemente el ritmo de crecimiento industrial de los países en desarrollo, ha revelado la vulnerabilidad y fragilidad de sus estructuras industriales establecidas y ha demostrado la necesidad de reevaluar las pautas que han seguido el desarrollo y el redespliegue industriales. La necesidad de una reconversión industrial en los países en desarrollo ha aumentado con el correr de los años como resultado de las condiciones rápidamente cambiantes para la reestructuración y el redespliegue industrial en el mundo, la escasa atención que se ha prestado al ajuste en las políticas de los países en desarrollo y un dinamismo interno insuficiente en las industrias establecidas. Actualmente la mayoría de esos países tiene ante sí la tarea de ajustar considerablemente sus estructuras, precisamente en un momento que se caracteriza por un crecimiento bajo, graves limitaciones de divisas, un ámbito reducido para el redespliegue y las transferencias de capitales desde los países desarrollados e incertidumbres respecto del acceso a los mercados de los países desarrollados y de sus políticas. En esta situación, los países en desarrollo tienen que volver a formular sus estrategias para el futuro y sus métodos de ajuste y redespliegue en consonancia con la forma en que encaran sus perspectivas y limitaciones particulares. Esas estrategias y políticas no son las mismas

en todos los países en desarrollo y ello depende, entre otras cosas, de la fase de desarrollo industrial en que se encuentren, de la magnitud de su mercado interno, de sus dotaciones de recursos, de la integración de sus economías en los mercados extranjeros y de las características de su región.

18. Los estudios sobre la reestructuración y el redespliegue industriales llevados a cabo en ciertos países en desarrollo de Asia revelan que la recesión económica mundial ha afectado considerablemente su crecimiento económico y su industrialización. Los países de Asia sudoriental y oriental cuyo proceso de industrialización ha sido más rápido han tenido que buscar métodos innovadores para aprovechar las materias primas y mejorar los procedimientos y productos desde el punto de vista tecnológico con objeto de contrarrestar la retracción de los mercados extranjeros para sus manufacturas. En la mayoría de los países del subcontinente indio, el incremento de los precios de las importaciones de bienes intermedio y de los costos de los préstamos comerciales, sumados a un acceso más limitado a las subvenciones y préstamos en condiciones favorables han llevado a reorientar la planificación nacional hacia un desarrollo endógeno reforzado para derivar del crecimiento industrial el máximo beneficio posible para el desarrollo socioeconómico global.

19. Las políticas gubernamentales prevalecientes en Filipinas, Malasia y Tailandia revelan que se ha tomado en cuenta la modificación de las características de la industrialización para reducir la dependencia del sector industrial respecto de las importaciones cada vez más caras y prestar mayor atención al desarrollo del mercado interno y la expansión del comercio con otros países en desarrollo, y en especial con los de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN).

20. En Tailandia un comité gubernamental de reestructuración determina sistemáticamente cuáles son las necesidades de cambios importantes en la estructura industrial del país para hacer frente a los nuevos desafíos. Se considera que la racionalización gradual de las industrias existentes para mejorar la eficacia y la utilización de las posibles vinculaciones de la industria nacional junto con la búsqueda de mercados concretos para la exportación son contribuciones importantes a un crecimiento industrial sostenible y al establecimiento de una estructura de producción más integrada. Es probable que haya que revisar la estructura de las medidas de protección

y de los incentivos, y se ayudará a las industrias a optar por líneas de productos más competitivos. Es probable que se establezcan industrias básicas que aprovechen los recursos locales fuera de las zonas urbanas congestionadas (véanse UNIDO/IS.395 y UNIDO/IS.403).

21. En 1983, la disminución de los ingresos procedentes del sector del petróleo y las necesidades patentes de reconvertir las industrias establecidas de Indonesia causaron un considerable reescalamiento de las inversiones industriales planificadas en gran escala y con alta densidad de capital y de importaciones. Una identificación más sistemática de las industrias caracterizadas por crecimiento a largo plazo junto con un mejoramiento de la capacidad actual y el establecimiento de vínculos agroindustriales son algunos de los elementos clave de la nueva política del Gobierno. Hasta el momento el desarrollo industrial se ha basado principalmente en la producción de bienes de consumo e intermedios destinados al mercado interno. Progresivamente se comprenden cada vez mejor las posibilidades a largo plazo de crear un núcleo selectivo de industrias de bienes de capital. En este contexto se está efectuando un estudio sobre el sector industrial de Indonesia que contiene propuestas relativas a un programa integrado de desarrollo de determinadas fábricas de equipo para diversas industrias de transformación de productos agrícolas.

22. Con objeto de superar las barreras proteccionistas de los países industrializados y contrarrestar los crecientes costos de los insumos importados, los países de la ASEAN prestan mayor atención a los medios de lograr una cooperación eficaz entre ellos en la esfera industrial y de emprender negociaciones conjuntas. Con tal fin están iniciando un programa innovador y flexible de empresas industriales mixtas de países de la ASEAN para que empresarios del sector privado propongan proyectos conjuntos en el marco de los "clubes industriales regionales" de las Cámaras de Comercio e Industria de la ASEAN en diversas ramas de la industria. Para examinar y apoyar estas iniciativas la secretaría de la ONUDI está ejecutando un programa de estudios sobre la cooperación industrial subregional en los países de la ASEAN y del Pacto Andino.

23. Ciertos fenómenos ocurridos en distintos subsectores industriales pueden ser ejemplos ilustrativos del proceso de reestructuración que tiene lugar en Asia. Por ejemplo, el redespliegue de la industria textil y de prendas de vestir desde los países desarrollados parece verse obstaculizado

por las limitadas posibilidades de encontrar salida segura en los mercados de los países industrializados. Es probable que en los polcs de crecimiento existentes en Asia se produzca un aumento de la automatización y de la densidad de capital junto con una modificación de las líneas de productos y un redespliegue hacia otros países de Asia con grandes mercados internos. Las industrias secundarias de transformación de la madera (como, por ejemplo la fabricación de muebles) podrían ofrecer oportunidades para el redespliegue desde el Japón hacia países en desarrollo exportadores de madera de la región tales como Birmania, Filipinas, Indonesia, Malasia y Papua Nueva Guinea. Sería preciso apoyar la realización de estas oportunidades con consultas, negociaciones y una cooperación entre los gobiernos interesados (véanse UNIDO/IS.395; UNIDO/IS.403). En Malasia, la República de Corea y Singapur la industria electrónica se desarrollará aún más y quizá pueda perfeccionarse la producción para que empresas de países desarrollados se ocupen del montaje de semiconductores y de la producción de obleas destinados a mercados de la OCDE. Es posible que otros países en desarrollo de Asia como Bangladesh, Filipinas y Sri Lanka procuren un redespliegue desde los países desarrollados y desde productores establecidos en la región, en la esfera de los productos electrónicos de consumo. La nueva política de fomento que la India aplica en este subsector apunta a aumentar la capacidad de la industria de productos electrónicos de consumo mediante nuevas políticas de concesión de licencias, tributación e inversiones públicas y medidas destinadas a alentar las innovaciones. En el sector público, como apoyo a la industria privada, la producción tiene que abarcar sectores estratégicos como los del silicio, los tubos de microondas y los circuitos integrados en gran escala.

24. Se prevé que en el futuro aumente la importancia de las industrias de bienes de capital en los países en desarrollo de mayor magnitud y en los más adelantados de los países en desarrollo más pequeños. Habrá de tender a un redespliegue selectivo de la producción de los bienes de capital desde los países desarrollados. Así por ejemplo, tal como se ha mencionado antes, el Gobierno de Indonesia examina sistemáticamente las oportunidades de establecer industrias para suministrar equipo a las industrias de elaboración de productos agropecuarios.

25. Un estudio sobre el desarrollo industrial de Nepal reveló que habían aumentado las limitaciones con que tradicionalmente tropieza la industrialización en los países menos adelantados. Los reajustes estructurales son una característica menos prominente en esos países y el redespliegue desde los países desarrollados y otros países en desarrollo requiere un enfoque muy selectivo debido a las limitaciones internas de recursos. La exigüidad del mercado interno y la distancia de los mercados extranjeros destacan la importancia de una estrategia de desarrollo industrial endógeno que propenda a utilizar los recursos autóctonos existentes, aunque sean escasos, a satisfacer la creciente demanda interna con productos manufacturados en el propio país, y, en la medida de lo posible, aprovechar oportunidades cuidadosamente seleccionadas en los mercados de exportación.

26. En general, las características de la industrialización de los países en desarrollo de Asia pueden resumirse en los siguientes términos. Los países mayores están aplazando las grandes inversiones en nuevas capacidades industriales de producción y se concentran, en cambio, en las inversiones destinadas a reajustar la estructura existente para aumentar la eficacia, lograr una mayor integración interna, satisfacer la demanda nacional e incrementar las reservas de divisas. Por su parte, los países y territorios más pequeños dotados de una estructura industrial relativamente avanzada promueven la aplicación de una tecnología de más alto nivel en los procedimientos y productos y el redespliegue de algunas líneas de producción más convencionales hacia otros países en desarrollo de Asia. Los países menos adelantados con un exiguo mercado interno dependen cada vez más de la ayuda y los acuerdos comerciales preferenciales y tropiezan con crecientes limitaciones para establecer una base industrial en un medio extremadamente competitivo.

27. Los estudios sobre las perspectivas de desarrollo industrial de los países de Asia Occidental revelan que se han producido adelantos en la reestructuración de esas economías, debido en gran parte a los recursos petrolíferos. Pero últimamente en los países de la OCDE ha habido indicios de un mayor proteccionismo respecto de los productos petroquímicos procedentes de los países productores de petróleo. Los fenómenos registrados en los mercados del petróleo también han debilitado en cierta medida la facultad de negociación de los productores para establecer vínculos entre los suministros

de petróleo y la exportación de sus derivados. Además, el rápido ritmo de las innovaciones tecnológicas en la industria y su mayor especialización también afectan la posibilidad que tienen las industrias petroquímicas del tercer mundo de competir en el mercado internacional. Se han reexaminado profundamente los planes ambiciosos del pasado y se ha reajustado la capacidad existente en los países productores de petróleo del Oriente Medio que actualmente procuran crear la segunda generación de plantas petroquímicas. La Arabia Saudita ha llevado adelante su industria básica de productos petroquímicos destinados a la exportación y prevé alcanzar un record de exportaciones del orden de 3.500 millones de dólares (a precios corrientes) por ese concepto en 1987. Se producirá una mayor diversificación en las industrias transformadoras del sector petroquímico con la ejecución de una serie de grandes proyectos en esa esfera; además se están desarrollando otras industrias pesadas tales como la siderúrgica y la de fertilizantes. Un ejemplo notorio de redespliegue es la ubicación en la Arabia Saudita de una planta de producción de etileno, el mayor proyecto petroquímico que el Japón haya emprendido en el extranjero. Como los productores de petróleo del tercer mundo comienzan a ocuparse de las materias básicas, los productores tradicionales empiezan a dedicarse, por su parte, a la producción de derivados especializados, lo que entraña una reestructuración fundamental de la industria. Por consiguiente, una cuestión clave para el decenio de 1980 es la del ritmo y las características del proceso de reajuste estructural de la industria petroquímica en los grandes mercados de los países desarrollados. En un esfuerzo por coordinar las políticas de desarrollo industrial de redespliegue, los Estados del Golfo, por conducto del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) están examinando el alcance que podrían tener operaciones y estrategias conjuntas, sobre la base de recursos comunes (UNIDO/IS.423).

28. En estudios sobre los países en desarrollo de Africa se llegó a la conclusión de que las industrias establecidas -principalmente las industrias livianas de bienes de consumo- por lo general deben hacer frente a una gran dependencia respecto de los insumos importados cuyo precio es cada vez mayor en un momento caracterizado por una escasez crítica de divisas, una gestión ineficaz, la carencia de mano de obra calificada, suministros irregulares de materias primas y repuestos, abastecimiento irregular de agua y electricidad, sistemas de distribución ineficaces y mercados internos restringidos debido a las grandes disparidades de ingresos. Como resultado, muchas unidades

de producción están muy por debajo de la capacidad instalada y funcionan a pérdida. El valor añadido global en la industria ha disminuido.

29. Habida cuenta de todos estos factores limitativos, los países de Africa están volviendo a orientar sus políticas industriales hacia el reajuste estructural de las unidades existentes, aunque es factible que las limitaciones de recursos restrinjan gravemente el ámbito de una racionalización efectiva de la producción. Ejemplo de este enfoque es el programa de inversiones del Sudán dentro de su plan sexenal de desarrollo (1976/1977 - 1982/1983) que se centró en la rehabilitación y modernización de las industrias existentes de sustitución de importaciones, con especial hincapié en la industria azucarera. Otros países como el Alto Volta, Egipto, la Costa de Marfil, Madagascar, Malí, el Níger y la República Unida del Camerún también asignan cada vez mayor importancia al mejoramiento de las industrias existentes, especialmente las relacionadas con los productos agropecuarios, los textiles, los materiales de construcción y los productos químicos.

30. El Gobierno de la República Unida de Tanzania también ejecuta un programa de reajuste industrial. Comprende la revisión y reformulación de políticas relativas a presupuesto, créditos, precios, déficits paraestatales, etc. y trae aparejado un desplazamiento de las inversiones que se destinarían ya no a capacidades nuevas sino al mantenimiento y plena utilización de las ya existentes. El reajuste estructural apunta a establecer actividades económicas en el futuro mediante modificaciones de los sistemas de incentivos, la racionalización y el mejoramiento de la planificación y los sistemas de control.

31. En muchos países tales esfuerzos tendrán que complementarse con un cambio de las pautas que rigen las inversiones públicas. Por ejemplo, un estudio efectuado por la ONUDI en Somalia (UNIDO/IS.426) revela que las industrias estatales que anteriormente se fomentaban estaban orientadas hacia las ramas con mayor densidad de capital. En cambio, en las que prevalecían las inversiones privadas, la densidad de capital y los salarios eran inferiores a la media. Para poder acelerar el desarrollo industrial y socioeconómico en el decenio de 1980 será menester afianzar el empleo y el aprovechamiento de los recursos naturales. A tal fin las inversiones públicas y el despliegue tendrán que orientarse cada vez más hacia ramas con altas posibilidades de empleo y deberá prestarse mayor atención al sector privado no estructurado y en pequeña escala. Para ganar o ahorrar divisas y acelerar el desarrollo

socioeconómico global autosuficiente también habrá que aprovechar plenamente los recursos nacionales renovables y no renovables. Así pues, en el programa quinquenal de desarrollo de Somalia se toma en cuenta parcialmente esta prioridad puesto que se asigna un 50% de las inversiones públicas a un complejo agroindustrial de explotación de un recurso natural, y más concretamente, el azúcar.

32. En Zimbabwe se procura mejorar la estructura industrial ya existente que fue creada en condiciones muy distintas. En Malawi, que había aplicado una política de industrialización orientada hacia la exportación basada en los recursos existentes y había logrado además una importante tasa de crecimiento industrial, en los últimos años se hizo evidente un estancamiento del mismo (véase UNIDC/IS.389). Habida cuenta de la escasez de ciertos recursos clave, del limitado poder adquisitivo general y de las dificultades que implica el que sea un país sin litoral, sería al parecer necesario modificar la estrategia aplicada anteriormente para alentar el establecimiento de una gama más amplia de industrias que corresponderían a una segunda fase. Ello exigiría un perfeccionamiento paulatino de las aptitudes de la mano de obra así como una selección más activa y sistemática de los proyectos de inversión y las oportunidades de redespliegue.

33. La gran mayoría de los países de Africa que se examinan en el programa de estudio e investigaciones de la ONUDI está buscando medios adecuados para reorientar y restablecer su ritmo de desarrollo industrial y atraer y orientar un redespliegue apropiado. Se han efectuado o emprendido estudios especiales para apoyar esos esfuerzos. Las conclusiones a que se llegó en una serie de estudios sobre las posibilidades de transformación de los recursos naturales para la industria apoyan la estrategia de industrialización basada en los recursos disponibles. Los análisis hechos en las plantas demuestran la necesidad de diagnosticar sistemáticamente las necesidades de reajuste y de formular programas de adaptación estructural. Los estudios sobre las políticas fiscales y de precios revelan la necesidad de pautas industriales definidas con mayor claridad que orienten y apoyen en mayor medida la reestructuración de la industria. El redespliegue de muchas capacidades industriales nuevas y mayores hacia Africa se ha aplazado o anulado; al mismo tiempo, cada vez se procura conseguir más recursos extranjeros para destinarlos al mejoramiento tecnológico y administrativo de las plantas existentes.

34. Los Gobiernos de Africa también tratan de reforzar la cooperación sub-regional para paliar, por lo menos parcialmente, factores limitativos tales como el bajo ingreso por habitante, los exiguos mercados internos, los limitados recursos nacionales que se pueden invertir en la producción, la duplicación de las inversiones y la falta de diversificación de las estructuras de producción. Entre las agrupaciones subregionales de Africa figuran la Unión Aduanera y Económica del Africa Central (UDEAC), la zona de comercio preferencial para los Estados de Africa Oriental y Meridional, la Comisión Económica de los Estados del Africa Occidental (CEDEAO) y la Conferencia para la Coordinación del Desarrollo del Africa Austral (CCDAA). A pesar del éxito limitado que han tenido en el pasado la cooperación y la integración industriales, recientemente se registra una tendencia hacia la revitalización y reforzamiento de una cooperación subregional como medio de mancomunar recursos y coordinar políticas de redespliegue. En un estudio en curso de preparación para la CCDAA se examinan el alcance y los mecanismos para consolidar la cooperación en la industria. De él se desprende que aunque esa cooperación podría suponer considerables ventajas mutuas, requeriría más tiempo para superar las limitaciones sustanciales que trae aparejadas.

35. En América Latina se establecieron en los decenios pasados considerables capacidades de producción industrial mediante un redespliegue orientado en gran parte hacia los mercados internos. A medida que avanzaba la industrialización, se tropezaba con mayores limitaciones internas. Muchos países llegaron a la conclusión de que había una pérdida neta de economías de divisas en el sector industrial porque el monto de las que se necesitaban para importar materias primas y productos intermedios sobrepasaba el monto de las que se ahorraban produciendo mercancías acabadas destinadas a sustituir las importaciones. En muchos países se observó una tendencia a la "desindustrialización" con la consiguiente reducción de la tasa de crecimiento industrial, la disminución o el estancamiento de la participación de la industria manufacturera en el producto interno bruto (PIB), una balanza comercial cada vez más deficitaria y una disminución de la productividad. Esta tendencia se acentuó por la recesión mundial y, en algunos países, por un abrupto desplazamiento de las políticas orientadas hacia un "desajuste" de largo alcance, precisamente cuando aumentaba drásticamente la competencia internacional. Comenzaron a ponerse en tela de juicio el modelo y las

modalidades anteriores de un redespliegue eminentemente indiscriminado, basado en un empréstito considerable en el exterior, iniciado en gran medida por empresas extranjeras. Por lo que a la oferta se refiere, debido a las altas tasas de interés internacionales no se pudieron financiar las importaciones fundamentales para el proceso de reestructuración interna. En cuanto a la demanda, la recesión mundial y las concomitantes tendencias al neoproteccionismo de los países desarrollados restringieron los mercados para las exportaciones de manufacturas no tradicionales desde países latinoamericanos. Por consiguiente, no podían proseguir las políticas adoptadas anteriormente con objeto de ampliar la sustitución de importaciones ni reorientarse rápidamente las pautas del crecimiento económico. Consecuentemente, aumentaron el déficit externo y la necesidad de empréstitos en el exterior, precisamente cuando se reducían la capacidad de servicio de la deuda de los países latinoamericanos y, como es lógico, la disponibilidad de créditos externos.

36. En las condiciones actuales de recesión económica mundial, en la que sólo se observan limitados indicios de recuperación en algunos países de la OCDE, muchos países latinoamericanos se encuentran ante la enorme tarea de emprender la "reindustrialización" en el decenio de 1980. En algunos de los países latinoamericanos que se examinan actualmente, en especial en la Argentina, Costa Rica, México y el Perú, se están iniciando programas para reestructurar los procesos de producción industrial, los productos y las pautas organizativas. La reestructuración apunta al establecimiento sistemático de una base nueva y sólida para una industrialización constante, que, en grado diferente según los países, entraña las siguientes medidas:

Determinación y utilización eficaz de la demanda interna potencial para estimular así la producción destinada a los mercados nacionales, incluida la de productos de consumo duraderos e intermedios;

Racionalización sistemática de la producción en subsectores industriales clave (textiles, automóviles, determinados bienes de capital, etc.) para reforzar la eficacia y la competitividad;

Mejoramiento de la integración nacional de la producción industrial para utilizar las posibles vinculaciones internas;

Aumento del comercio intrarregional y con otras regiones en desarrollo.

37. A estos efectos, estos países latinoamericanos están elaborando políticas industriales generales y particulares que aparentemente comprenden: una sustitución selectiva de las importaciones, reglamentos de "contenido local", programas de reestructuración por subsectores; acuerdos de compensación y redespliegue, fomento del comercio intrarregional, programas innovadores selectivos para mejorar las tecnologías de los subsectores y nuevos métodos para acrecentar los bienes de capital. En las medidas destinadas a atraer el redespliegue se está comenzando a asignar más importancia a consideraciones de carácter nacional que a las extranjeras. La decisión 86 del Consejo del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), adoptada en marzo de 1981, refleja estos principios, al considerar que la principal meta del redespliegue industrial debería ser modificar las distorsiones estructurales de las economías de los países en desarrollo mediante nuevas inversiones que correspondan a las estrategias nacionales de desarrollo y a una política regional de integración y que no deberían estar sujetas a los reajustes de los países desarrollados. Por otra parte, cada vez se tiene mayor conciencia de la interdependencia subsectorial e internacional y de la necesidad de analizar y considerar con mayor detenimiento las tendencias mundiales de las tecnologías y la producción y de las políticas de reajuste en los países industrializados. Ello exigirá que las autoridades gubernamentales participen cada vez más en el análisis de los fenómenos internacionales y en las negociaciones internacionales.

IV. CONCLUSIONES

38. Una visión de conjunto de las tendencias registradas en todo el mundo en lo que se refiere a la reestructuración y al redespliegue industriales revela que a lo largo de los años se ha acumulado la necesidad de un ajuste estructural nacional de la industria tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo y que los encargados de formular políticas cada vez tienen mayor conciencia de este imperativo. No obstante, el ritmo y el alcance del reajuste estructural se ven limitados, entre otras cosas, por el bajo crecimiento económico prevaleciente en todo el mundo, las inflexibilidades estructurales y por consideraciones sociales en los países desarrollados así como por una deficiente asignación de los recursos y por otros factores limitativos en los países en desarrollo.

39. Las incertidumbres actuales, el carácter del comercio y las políticas industriales adoptadas por los gobiernos de los países desarrollados y los grandes desniveles entre las estructuras industriales existentes y las óptimas así como entre los recursos disponibles y los necesarios -diferencias que actualmente se hacen patentes en los países en desarrollo- tienden a obstaculizar gravemente el desarrollo del tercer mundo. Las presiones inherentes al reajuste, resultado de acontecimientos pasados, se agravan debido a la recesión mundial actual y al cambiante marco normativo internacional. Las importaciones de nuevas tecnologías y equipo necesarias para perfeccionar los procedimientos de producción se ven bloqueadas por la disminución de los ingresos por concepto de exportaciones. Tanto el desarrollo industrial con alta densidad de mano de obra y orientado hacia la exportación como los esfuerzos de ciertos países en desarrollo por mejorar las estructuras de la producción industrial con miras a conseguir renglones de productos más complejos que no requieran tanta mano de obra parecen estar frenados por nuevas medidas proteccionistas por parte de los países desarrollados.

40. Actualmente en el sector industrial predomina la tendencia más bien a introducir ajustes que a ampliar la capacidad. Estos reajustes tienen un alcance y un ritmo restringidos y se orientan hacia soluciones nacionales. En tales circunstancias, las perspectivas de la reestructuración y el redespliegue mundiales de las industrias desde los países desarrollados hacia los países en desarrollo se reducirán radicalmente en comparación con los decenios anteriores y con las esperanzas y exhortaciones que la comunidad internacional ha expresado en diversos foros.

41. Ante este panorama, parece imprescindible:

apoyar los esfuerzos nacionales de los países en desarrollo para evaluar la necesidad de una reestructuración de la industria y llevarla a cabo;

vigilar las políticas y tendencias de reajuste en los países desarrollados;

formular métodos conjuntos de carácter internacional y regional de reestructuración y redespliegue para garantizar por lo menos cierta compatibilidad entre las políticas nacionales;

determinar nuevas modalidades de cooperación internacional en materia de reestructuración y redespliegue que reflejen la necesidad de mejorar la tecnología y rehabilitar la industria en los países en desarrollo y la necesidad de que las manufacturas tengan acceso a los mercados de los países desarrollados como pago de las importaciones de tecnología;

establecer una serie de mecanismos de cooperación Sur-Sur con miras a generar beneficios y apoyo recíprocos en este nuevo período de "desarrollo industrial mediante reajustes".

42. El programa de estudios e investigaciones de la ONUDI sobre la reestructuración y el redespliegue industriales, conjuntamente con el Sistema de Consultas, podrían contribuir útilmente a esos objetivos.

V. ACCION QUE SE REQUIERE DE LA JUNTA DE DESARROLLO INDUSTRIAL

43. Se invita a la Junta de Desarrollo Industrial a que examine las conclusiones y sugerencias contenidas en el presente informe. La Junta tal vez desee, en particular, asesorar a la secretaría sobre el ámbito, el enfoque y las disposiciones adoptadas por la ONUDI en su programa relativo a la reestructuración y el redespliegue industriales.

