

E/CEPAL/G.V/1111

**PERSPECTIVAS DE REAJUSTE INDUSTRIAL:
LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA Y
LOS PAISES EN DESARROLLO**

Ben Evers, Gerard de Groot y Willy Wagenmans



Naciones
Unidas

CUADERNOS DE LA
C E P A L

CUADERNOS
DE LA



CEPAL

**PERSPECTIVAS DE REAJUSTE INDUSTRIAL:
LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA Y
LOS PAISES EN DESARROLLO**

por

*Ben Evers, Gerard de Groot y Willy Wagenmans, Consultores**

*Las opiniones aquí expresadas son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la organización.

SANTIAGO DE CHILE, 1980

E/CEPAL/G.1111

Febrero de 1980

Español

Original: Inglés

Composición, impresión y encuadernación
realizados por los servicios gráficos

CEPAL/ILPES

79-12-3181

INDICE

Prefacio	1
Introducción	2
I. De la polaridad única a la multipolaridad en las relaciones económicas internacionales	4
II. El desarrollo internacional futuro: un escenario	16
III. Hacia una nueva división internacional del trabajo	22
A. La industria elaboradora	24
B. La industria de productos semielaborados	28
C. La industria de bienes de capital especializados	28
D. La industria de montaje	30
IV. Políticas y perspectivas del criterio de ajuste de la CEE	31
Anexos	43
1. Las políticas de ajuste industrial de algunos países de Europa occidental	45
2. La nueva división internacional del trabajo y los gremios europeos	54
3. Los problemas que plantea el reajuste en dos sectores industriales	61
4. Lista de informes publicados por el Instituto de Investigación para el Desarrollo de la Universidad de Tilburg	69

PREFACIO

Durante los últimos años, la división internacional del trabajo ha sufrido un acelerado proceso de cambio. Uno de los fenómenos que caracterizan dicho proceso es la creciente penetración de exportaciones industriales provenientes de países en desarrollo en los mercados de países industrializados.

No puede suponerse de antemano que tales cambios en la estructura del comercio y de la producción internacionales producirán sólo resultados positivos; existen también, en relación con dichos cambios, ciertos efectos negativos.

En 1975 el Instituto de Investigación para el Desarrollo de la Universidad de Tilburg dio inicio a un proyecto de investigación destinado a analizar causas y efectos del proceso mencionado. La investigación tiene asimismo por finalidad proporcionar al gobierno de los Países Bajos nuevos elementos de evaluación para formular una más eficiente política anticipada de reajuste industrial, la cual toma en cuenta en la forma más adecuada posible los intereses de los países en desarrollo y los de los Países Bajos. Este proyecto de investigación fue hecho posible gracias a un importante aporte financiero del Ministerio de Cooperación para el Desarrollo.

Dada la especificidad del tema, hemos preferido publicar los resultados de nuestra investigación a manera de informes. Este es el décimo de la serie.¹

En el presente informe se formulan ideas relacionadas con los acontecimientos futuros en materias de división internacional del trabajo, y se destacan particularmente las futuras relaciones entre la Comunidad Económica Europea (CEE) y los países en desarrollo.

Las ideas aquí expresadas tienen cierto carácter especulativo y pueden incluso llegar a parecer provocativas. Sin embargo, no se trata tanto de que el lector esté o no de acuerdo con la perspectiva que presentamos; más importante resulta la cuestión de si el marco de análisis utilizado constituye un punto de partida adecuado para pensar acerca del futuro.

Nosotros mismos estamos conscientes de la limitación del número de elementos de investigación que hemos logrado introducir en el análisis. Esta limitación se debe a dos factores. En primer lugar, el tema que se trata es relativamente nuevo. En realidad, en el plano de la CEE existe cierta confusión respecto de políticas vinculadas al ajuste del comercio. Por una parte existe cada vez más pesimismo respecto del

¹ Véase en el anexo 4 la lista de los informes anteriores publicados por el Instituto de Investigación para el Desarrollo de la Universidad de Tilburg, en los cuales se han recogido los resultados de las investigaciones realizadas en virtud del proyecto "Reajuste industrial y la división internacional del trabajo".

futuro económico de la CEE; por otra parte, la CEE constituye en cierto modo un punto focal hacia el cual convergen todo tipo de presiones contradictorias. Ambos se interrelacionan, en el sentido de que la pérdida de impulso económico ha puesto claramente de manifiesto la existencia de ciertas contradicciones que antes existían, pero estaban latentes. La segunda razón para la limitación es que el tiempo del cual dispusimos para realizar la investigación y para escribir el informe fue muy reducido.

Aun cuando preferimos considerar este informe como la base para una investigación posterior, y no como un producto terminado, esperamos, sin embargo, que algunas de las ideas que contiene sean suficientemente estimulantes como para dar origen a las observaciones críticas de los lectores interesados.

La investigación, emprendida dentro del marco del proyecto "Reajuste industrial y la división internacional del trabajo", es un trabajo de equipo. Deseamos mencionar especialmente el nombre del Dr. Ben Evers por su aporte a la redacción de este informe. Sin embargo, el equipo en su totalidad se hace responsable del contenido del mismo.

INTRODUCCION

Un elemento importante para determinar la configuración de las futuras estrategias de desarrollo lo constituye el juicio de los encargados de formular políticas en los países en desarrollo acerca de cuáles son las condiciones en que sus países podrían exportar productos industriales a los mercados de los países desarrollados.

Sin embargo, las posibilidades de exportación no sólo provienen de las políticas de industrialización y de comercio de los países en desarrollo. También, y en medida aún mayor, dependen de los acontecimientos en los países industrializados y de las políticas aplicadas por los mismos.

En este informe se intenta esbozar algunos de los principales factores determinantes. Esto sirve de base para proponer ideas acerca del futuro de la división internacional del trabajo entre países industrializados y países en desarrollo, especialmente en lo que atañe a el esquema futuro de localización de las actividades industriales. Se destaca especialmente la posición de Europa y específicamente de la CEE.

En el capítulo I se presenta una rápida visión del desarrollo económico internacional de los tres últimos decenios. Una creciente internacionalización de la producción y del comercio, especialmente entre los países industrializados, se combina con la rápida innovación y difusión tecnológica y constituyen algunos de los factores cruciales para

explicar el dinamismo de los países industrializados. En lo que respecta a la posición relativa de los diversos grupos de países industriales, puede observarse una evolución que va desde una polaridad única a una multipolaridad; la CEE y el Japón van poniéndose a la misma altura económica que los Estados Unidos.

A comienzos de los años setenta, se hizo evidente que este modelo comenzaba a mostrar señales de agotamiento y que tanto a escala nacional como a escala internacional, se hacen necesarios reajustes profundos para crear un nuevo dinamismo. Este proceso de reajuste tendrá importantes consecuencias para la división internacional del trabajo, especialmente en cuanto al papel de los países en desarrollo.

Se espera que en el futuro cambie radicalmente la posición de algunos de los países en desarrollo y su papel dentro del sistema económico mundial, con lo cual las exportaciones industriales constituyen una perspectiva realista. Sin embargo, tanto el crecimiento como la estructura, la distribución geográfica y los costos y beneficios de estas exportaciones reciben una fuerte influencia del desarrollo futuro de los países industrializados.

En el capítulo II se da un marco de referencia que puede servir como primer fundamento para analizar el proceso de transferencia de las actividades productivas hacia los países de menor nivel salarial, proceso en el cual participa la industria europea.² Se formulan algunas hipótesis acerca de la estructura del futuro crecimiento de la CEE dentro del marco internacional. Evidentemente se trata de un ejercicio de carácter especulativo que se basa sobre algunos supuestos audaces cuyo contenido de realidad sólo puede ser verificado por una investigación posterior. Así, el término "escenario" podría ser el más adecuado.

En este capítulo se adelantan tres principales conclusiones que son interdependientes. En primer lugar se espera que a pesar de las tendencias hacia el regionalismo, no puede contemplarse una división vertical del mundo entre los países centrales. En segundo lugar, el mundo en desarrollo llegará a ser el campo de lucha por excelencia en el cual la creciente competitividad de los países centrales se pondrá de manifiesto. En tercer lugar, se reforzará la tendencia hacia la reubicación industrial.

Dicha tendencia hacia la reubicación industrial no tendrá la misma fuerza en todas las actividades de ese tipo.

En el capítulo III se presenta un análisis algo más detallado sobre la base de la naturaleza del proceso de producción y del tipo de relaciones competitivas internacionales; las actividades industriales se clasifican en cuatro categorías: industria elaboradora (tanto liviana como pesada), industrias de productos semielaborados, industrias pesa-

² Un marco más elaborado se presentará en el informe número 12 que publicará el Instituto de Investigación de la Universidad de Tilburg.

das de bienes de capital, e industrias envasadoras y de armadura. Para cada una de estas categorías se dan indicaciones prospectivas acerca de su posible reubicación, y se llega a la conclusión de que especialmente la primera y la última de estas categorías son las que tienen más probabilidades de ser trasladadas a los países en desarrollo.

En el capítulo final, se analiza especialmente la cuestión de la posible reacción de la CEE, en materia de políticas, frente a los cambios esperados en la división internacional del trabajo. Un problema básico de dichas políticas es el de cómo la CEE puede restringir sus importaciones industriales promoviendo al mismo tiempo sus exportaciones y salvaguardando su abastecimiento de materias primas. Pensamos que la CEE trata de encontrar una solución mediante un criterio de "comercio libre más selectivo". En este sentido la política comercial de la CEE complementa su política de reajuste, en la cual existen tres criterios: "punta de lanza", reestructuración industrial e internacionalización.

El presente informe tiene además cuatro anexos. En el primero se presenta una breve visión de las políticas de ajustes de varios países europeos (Alemania Occidental, Reino Unido, Países Bajos, Bélgica y —fuera de la CEE— Suecia). El propósito de dicho anexo consiste principalmente en ilustrar la etapa todavía incipiente en la que se encuentra una política de ajuste comercial en Europa.

En el anexo 2, se describe brevemente la posición del movimiento laboral europeo ante las modificaciones tanto actuales como esperadas de la división internacional del trabajo, con la finalidad de poner de manifiesto el cambio de actitud de un importante grupo de presión en lo que respecta a las ventajas y desventajas de dicha división.

En el anexo 3, y aunque en forma muy sumaria, se describen los problemas de reajuste que se han presentado en dos sectores industriales.³

Finalmente, el anexo 4 contiene la lista de los informes anteriores elaborados por el Instituto de Investigación de la Universidad de Tilburg.

I. DE LA POLARIDAD UNICA A LA MULTIPOLARIDAD EN LAS RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES

En el plano internacional las estructuras económicas han cambiado significativamente durante los últimos treinta años. En lo que respecta a las relaciones entre los países industrializados se advierte con claridad un movimiento que va desde la polaridad única hacia la multipolaridad,

³ Un análisis más detallado del proceso de internacionalización y del consiguiente problema de reajuste se presentará en una etapa posterior de la investigación sobre la materia que está realizando el Instituto para la Investigación del Desarrollo de la Universidad de Tilburg.

por lo menos en lo que se refiere al mundo capitalista; con respecto a las relaciones entre los países industrializados y los países en desarrollo existe una tendencia a la más plena incorporación de varios países en desarrollo a las economías de los países centrales capitalistas, especialmente en el ámbito de la industria.

Estos hechos se han producido a través de varias etapas. En cada una de estas etapas pueden observarse elementos que señalan la dirección del desarrollo futuro de la división internacional del trabajo.

Durante el primer período (desde fines de la Segunda Guerra Mundial hasta aproximadamente mediados de los años cincuenta) el papel de los Estados Unidos es de primordial importancia. Mientras se reducía considerablemente el poder económico de sus competidores, los Estados Unidos lograban expandir en gran medida su capacidad productiva. En ello tuvieron un papel clave industrias tales como la del hierro y el acero, la de aeronaves y las de aparatos eléctricos. Dicha expansión fue acompañada por una intensificada concentración y centralización del capital (lo que dio origen, entre otras cosas, al surgimiento de inmensas empresas) y una aceleración del desarrollo tecnológico lo que otorgó a los Estados Unidos una considerable ventaja en cuanto a productividad durante un largo tiempo.

A su vez la capacidad productiva, la tecnología, la productividad, la centralización y la concentración del capital crearon la necesidad de mercados de tamaño adecuado, necesidad que se tornó especialmente aguda al finalizar las hostilidades. En virtud de dicha necesidad —así como de consideraciones políticas y militares— los Estados Unidos decidieron dar un fuerte impulso a la reconstrucción económica del Japón y especialmente de Europa Occidental. A este respecto, Vernon expresa que otro elemento de la política económica de los Estados Unidos frente al extranjero durante el período de posguerra fue por supuesto su pronto apoyo a los diversos esquemas que promovían la recuperación europea y su posterior apoyo a los esquemas que dieron origen a la integración europea. Finalmente estas políticas hicieron de Europa un atractivo mercado para las empresas estadounidenses.⁴

La posición dominante de los Estados Unidos también se demostró y se intensificó debido a la aceptación del dólar estadounidense como moneda internacional de reserva. Esto produjo nuevos beneficios relacionados con su política internacional de inversiones.

Sin embargo, las inversiones industriales directas de los Estados Unidos en Europa Occidental y en el Japón seguían siendo de menor importancia. En general, las compañías estadounidenses prefirieron explotar su ventaja por medio de exportaciones y no por medio de

⁴R. Vernon: *Sovereignty at bay. The multinational spread of US enterprises*, Harmondsworth 1971, p. 206.

inversiones directas en un área geográfica cuyo futuro político y económico era todavía incierto.⁵

Al principio las inversiones extranjeras estadounidenses se concentraron principalmente en el sector primario, es decir, estuvieron orientadas hacia los recursos; en términos geográficos además del Canadá abarcaron especialmente a los países en desarrollo y más específicamente a América Latina.⁶ Lo anterior acentuó el papel tradicional de los países en desarrollo, es decir, el de abastecedores de materias primas, a costa de intentos tentativos hechos por algunos de esos países para industrializarse mediante la sustitución de importaciones, disminuyendo así su dependencia de las exportaciones.

Estos hechos, además de la disminución de la influencia europea en los países en desarrollo a consecuencias del proceso de descolonización, hicieron que Europa Occidental pasara a depender en gran medida de las compañías estadounidenses para su abastecimiento de materias primas.⁷ Así este período se caracteriza por una polaridad única, en la cual los Estados Unidos constituyen el polo dominante.

Durante los años cincuenta comenzaron a ocurrir varios cambios importantes en la estructura de las relaciones económicas internacionales. Especialmente la formación de la CEE (y en mucho menor grado la de la Asociación Europea de Libre Comercio) constituyeron un factor clave para el cambio de los esquemas de inversión extranjera estadounidenses; éstas se desplazaron desde las materias primas hacia la industria, y desde los países en desarrollo hacia Europa Occidental. La participación europea en el total de la inversión extranjera directa estadounidense aumentó de 14.5% en 1950 a 20% en 1960 y a 31.3% en 1970.⁸ La participación de las industrias elaboradoras aumentó de 32.5% a 41.6% entre 1959 y 1969, por oposición a una disminución de la minería y el petróleo, cuyas cifras bajaron de 44.2% a 36.2%. (Véase el cuadro I.)

Además de la formación de la CEE, la recuperación de la capacidad industrial de Europa Occidental, el rápido crecimiento del comercio dentro de la comunidad europea, la escasez de dólares en Europa, la

⁵En cierto sentido el Reino Unido constituyó una excepción, lo que se debió en parte a su función de puente entre los Estados Unidos y Europa. Hasta 1955 más de un 50% de las inversiones estadounidenses en Europa se realizaron en el Reino Unido. Véase por ejemplo M. Sachmatova; *Die Expansion des USA-Privatkapitals nach Westeuropa*, Berlín 1968, p. 74.

⁶América Latina y el Canadá recibieron alrededor de dos tercios del total de la inversión extranjera directa estadounidense durante este período.

⁷Las firmas estadounidenses eran dominantes por ejemplo en el abastecimiento de cobre, níquel, zinc, manganeso, petróleo, etc.

⁸Ministère de l'Industrie et de la Recherche, *La division internationale du travail*, Etudes de politique industrielle N° 9, París 1976, Vol I, p. 55.

Cuadro 1

VALOR DE LIBROS DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA
ESTADOUNIDENSE EN LA CEE, 1958-1971

(Millones de dólares)

País	1958	1965	1971
Alemania	666	2 431	5 214
Francia	546	1 609	3 013
Italia	280	982	1 860
Países Bajos	207	686	1 672
Bélgica y Luxemburgo	208	596	1 815
<i>Subtotal</i>	<i>1 907</i>	<i>6 304</i>	<i>13 574</i>
Inglaterra	2 147	5 123	8 941
Irlanda	215
Dinamarca	49	200	357
<i>Total</i>	<i>4 103^a</i>	<i>11 627^a</i>	<i>23 087</i>

Fuentes: EC Information Office; *Europa's handel met Amerika en Japan*, La Haya, 1974, p. 17.

^aSe excluye Irlanda.

creciente sobrevaloración del dólar de los Estados Unidos y el nivel todavía relativamente bajo de salarios existentes en Europa contribuyeron a la creciente atracción que tuvieron para las compañías estadounidenses las políticas de explotación de las ventajas de tecnología, de productividad y de gestión mediante inversiones directas en vez de aumento del comercio. Parte considerable de estas inversiones —aproximadamente un 50%— se realizó adquiriendo el control de compañías europeas ya existentes (utilizando para ello dólares sobrevalorados).

La mayor parte de las inversiones estadounidenses se realizó en industrias en las cuales existía en los Estados Unidos un mayor grado de concentración de capital que en Europa (por ejemplo la industria automovilística) y en que la tecnología era más avanzada (por ejemplo la industria de computadoras).

Sin embargo, y motivado principalmente por consideraciones defensivas, una tercera parte de las inversiones se dirigió hacia industrias situadas en tramos algo inferiores de la escala de productividad.⁹

Las inversiones estadounidenses en Japón fueron algo menores dado el tamaño inicialmente limitado de su mercado, la política más nacionalista que adoptó el gobierno japonés y las estructuras típicas del comercio y de las finanzas japonesas (por ejemplo *zaibatsu*) lo que

⁹Kl. Busch, *Die Multinationale Konzerne. Zur Analyse der Weltmarktbewegung des Kapitals*, Frankfurt/M. 1974, p. 151.

puso graves impedimentos a la penetración foránea de este mercado. Estos factores contribuyeron al hecho de que en 1965 el valor del libro de las inversiones estadounidenses en el Japón era todavía sólo de 675 millones de dólares (comparado con 11 600 millones en Europa Occidental). Dado el continuo aumento de las presiones favorables al liberalizar la importación de capital dicha cifra aumentó a 2 700 millones de dólares en 1973, nivel que sin embargo, sigue siendo bajo, si se compara con las dimensiones de la economía japonesa.¹⁰

Las inversiones extranjeras en el Japón se concentran en la manufactura de maquinaria, en el petróleo y en la industria química; el porcentaje de propiedad extranjera de la industria del país sólo es muy grande en el caso del petróleo.

En los países en desarrollo puede asimismo observarse un gradual cambio en la estructura de la inversión extranjera estadounidense. También en ellos, y especialmente en América Latina, la inversión industrial aumenta su importancia. La participación del capital estadounidense en el proceso latinoamericano de industrialización a través de la sustitución de importaciones se hace cada vez más marcado. (Véase el cuadro 2.)

Cuadro 2

VALOR DE LIBROS DE LA INVERSION DIRECTA ESTADOUNIDENSE EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA LATINOAMERICANA^a (1950-1970)

(Millones de dólares)

Año	Monto absoluto	Como porcentaje del total de la inversión directa estadounidense en América Latina
1950	780	16.5
1952	1 166	20.2
1954	1 240	19.9
1956	1 543	20.7
1958	1 740	19.9
1960	1 610	19.2
1962	1 893	22.3
1964	2 341	26.3
1966	3 081	31.4
1968	3 711	33.6
1970	4 320	35.4

Fuente: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, *Survey of current Business*, diversos años.

^aIncluye Cuba hasta el año 1960.

¹⁰L. Krause y S. Sekiguchi: "Japan and the World Economy" en *Asia's New Giant*, H. Patrick/H. Rosovsky (eds) Washington 1976, p. 446.

En este período de acelerada internacionalización del capital estadounidense las ventas por medio de filiales extranjeras comienzan a sobrepasar la importancia de las exportaciones directas. Entre 1957 y 1965 las exportaciones llegan apenas a 2% del crecimiento de las transacciones totales (tanto internas como internacionales) de las compañías manufactureras estadounidenses. Por otra parte, la expansión de la producción estadounidense en el extranjero alcanza a 20% del alza de la producción interna.¹¹ Al mismo tiempo este cambio señala el despegue definitivo del fenómeno "empresa transnacional" dentro del mercado internacional. El comercio a distancia disminuye en la medida en que aumenta el comercio dentro de una misma firma.

La ola de inversiones a que se hizo referencia podría haber sido, por lo demás, fácilmente financiada por las utilidades de las inversiones estadounidenses en América Latina. Durante el período comprendido entre 1960 y 1975, por ejemplo, la inversión neta de los Estados Unidos en Europa y en Canadá alcanzó un total de 13 700 millones de dólares (es decir 70% de toda la inversión extranjera directa), mientras que durante el mismo período las transferencias por concepto de utilidades, intereses y derechos de patente generados por las inversiones estadounidenses en los países en desarrollo alcanzaron a 20 000 millones de dólares la mayor parte de los cuales provenían de América Latina.¹²

Dicho de otro modo, por medio de las empresas transnacionales y de los mercados internacionales de capitales se realizaron enormes transferencias de capital desde los países en desarrollo hacia los países industrializados.¹³

A mediados de los años sesenta, una nueva etapa comienza a perfilarse. No puede ya pasarse por alto el hecho de que Europa Occidental y Japón avanzan rápidamente en el terreno económico, acercándose al nivel de los Estados Unidos. (Véase el cuadro 3.)

En consecuencia, la participación de los Estados Unidos en la producción mundial disminuyó de 41% en 1950 a menos de 35% en 1970.¹⁴ Este cambio se hace aún más pronunciado si se toma en cuenta solamente la producción industrial. (Véase el cuadro 4.)

¹¹ R. Rowthorn: "Imperialisme in de jaren '70 - eenheid of concurrentie", en *Het kapitalisme in de jaren '70*, Amsterdam 1971, p. 164.

¹² *La division internationale du travail*, op. cit., vol. I, p. 55.

¹³ A pesar de que, desde la perspectiva de los Estados Unidos, la importancia relativa de la inversión extranjera en América Latina disminuyó, estas inversiones siguieron siendo de vital importancia para América Latina misma. Durante este período el capital estadounidense aumentó considerablemente su participación en las inversiones industriales latinoamericanas. (Véase nuevamente el cuadro 2.)

¹⁴ United Nations, *Economic Survey of Europe in 1971*, Part 1, Nueva York 1972, p. 3.

Cuadro 3

**CRECIMIENTO REAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO DE LOS
PAISES INDUSTRIALIZADOS, 1950-1972**

(Crecimiento promedio del porcentaje anual)

<i>País</i>	<i>1950-1960</i>	<i>1960-1968</i>	<i>1968-1972</i>
Estados Unidos	3.2	4.7	3.0
CEE (6)	5.8	4.9	5.1
Japón	8.2	10.9	9.4
Inglaterra	2.8	2.9	1.8

Fuente: La division internationale du travail, op. cit., vol. I, p. 36.

Pueden también observarse notables diferencias en materia de resultados de las exportaciones. En todos los países industrializados, las exportaciones aumentan con mayor rapidez que la producción, pero las discrepancias entre las tasas de crecimiento son mayores. En esta forma, la CEE llega a ser el grupo comercial más importante del mundo, con una participación de 19.3% en la totalidad de las importaciones mundiales y de 20.6% en las exportaciones (excluido el comercio interno en la CEE); estos porcentajes se comparan con las cifras respectivas de 14.7% y 14.0% de los Estados Unidos y del 6.2% y el 8% del Japón. (Véase el cuadro 5.)

El análisis de los diversos factores que han contribuido a la rápida expansión de Europa Occidental y del Japón no cabría dentro de los objetivos del presente trabajo. En todo caso, es evidente que ese acelerado crecimiento comercial ha producido una consolidación de la interdependencia económica de los países capitalistas industrializados. Además, el progreso de la tecnología, junto con su simultánea y rápida difusión a escala internacional, ha llevado a una mayor homogeneización de las estructuras de los diferentes sectores industriales. Por consiguiente, la división internacional del trabajo se intensifica principalmente sobre la base de una especialización intrasectorial, y no de una especialización intersectorial. Como es natural, lo anterior tiene asimismo estricta relación con la creciente influencia de las empresas transnacionales en la internacionalización de la producción, con lo cual aumenta también, en el comercio mundial, la proporción de transacciones que se realizan dentro de una misma firma.¹⁵ Finalmente, puede observarse también una creciente homogeneización de los esquemas de consumo.

¹⁵ Se ha estimado que hasta 45% del comercio mundial se realiza en el seno de empresas transnacionales. Véase C.A. Michalet: *Les firmes multinationales et la nouvelle division internationale du travail*, OIT, Ginebra, 1975, p. 32.

Cuadro 4

CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION TOTAL Y DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL, 1950-1969

	Participación porcentual						Tasas anuales compuestas de crecimiento (1950-1952 a 1967-1969)		
	Población		PIB ^a		Producción industrial ^{a b}		PIB	PIB por habitante	Producción industrial ^{a b}
	1950	1969	1950	1969	1950	1969			
Europa	31	26	37	41	39	48	5.5	4.4	7.1
Estados Unidos	8	7	41	35	45	33	3.7	2.2	4.0
Otros países desarrollados ^c	6	6	7	10	7	9	7.2	5.6	7.9
Países en desarrollo ^d	55	61	15	14	9	10	4.8	2.3	6.8
<i>Total Mundial</i> ^d	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>5.0</i>	<i>3.0</i>	<i>5.9</i>

Fuentes: Para las economías de mercado: Naciones Unidas, *Yearbook of National Accounts Statistics*, diversos números; para economías centralmente planificadas, estimaciones de la secretaría.

^aA precios de 1963.

^bMinería, manufactura y servicios públicos.

^cCanadá, Japón, Australia, Nueva Zelanda y Sudáfrica.

^dSe excluyen las economías centralmente planificadas del Asia.

Cuadro 5

**CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES DE LOS PAISES
INDUSTRIALIZADOS, 1950-1971**

(Tasas de crecimiento anual)

<i>País</i>	<i>1950-1960</i>	<i>1960-1968</i>	<i>1968-1971</i>
Estados Unidos	5.1	7.0	8.3
CEE (6)	10.4	10.0	15.7
Japón	15.9	16.2	22.8
Reino Unido	4.8	5.1	13.3

Fuente: La division internationale du travail, op. cit., vol. I, p. 36.

El aumento de la competencia entre países industrializados con pleno empleo y salarios crecientes se ha realizado junto a una ola de inversiones destinadas principalmente al ahorro de mano de obra y al incremento de las escalas de producción. Se acelera la internacionalización del capital, el cual actualmente proviene también de Europa y del Japón. La batalla por mantener o ganar nuevos mercados se intensifica, así como la lucha por salvaguardar el suministro de materias primas.

Al mismo tiempo, surge a fines de los años sesenta un nuevo fenómeno en la estructura de la producción y el comercio internacional: el aumento relativamente rápido de las exportaciones industriales de los países en desarrollo hacia los mercados de los países industrializados. (Véase el cuadro 6.)

No sería acertado considerar esta alteración de la estructura del comercio como un resultado del éxito de una política de industrialización puesta en práctica por los países en desarrollo: ella proviene de un cambio en la tendencia del proceso de internacionalización del capital productivo y mercantil occidental. Por una parte, las empresas transnacionales muestran claramente una tendencia a aumentar específicamente la transferencia de sus actividades productivas que hacen uso intensivo de la mano de obra a los países llamados de bajo nivel salarial (por ejemplo en el caso de la industria electrónica). Por otra parte, esto está también estrechamente relacionado con un proceso de concentración y centralización del capital mercantil, el cual ha permitido a varias casas comerciales (mayoristas y minoristas) crear una capacidad global de detección. Esto significa que han desarrollado la capacidad de utilizar a escala internacional las potencialidades de abastecimiento más barato de bienes de consumo masivo que requieren un uso especialmente intensivo de la mano de obra; y más aún, en caso necesario, organizar ellos mismos dicho abastecimiento de mano de obra. Además de tener una amplia experiencia en comercialización, tienen también medios para establecer y organizar en países de bajo nivel salarial la producción local

Cuadro 6

**IMPORTACIONES REALIZADAS POR PAISES DESARROLLADOS DE ECONOMIA DE MERCADO DE MANUFACTURAS
 PROVENIENTE DE PAISES Y TERRITORIOS EN DESARROLLO Y DE TODO EL MUNDO, 1962-1975**
(Por grupo de productos)^a

Grupo de productos ^a	Importaciones de los países en desarrollo (Millones de dólares)			Cambio anual promedio porcentual				Participación porcentual de los países en desarrollo		
				1962-1970		1970-1975				
	1962	1971	1975	Países en desarrollo	Todo el mundo	Países en desarrollo	Todo el mundo	1962	1970	1975
Productos alimenticios	409	850	1 649	8.4	7.9	16	15	16.0	16.6	17.3
Bebidas y productos del tabaco	305	101	234	4.5	8.0	2	15	27.4	10.2	5.5
Manufacturas de madera y muebles	252	665	1 311	11.8	10.3	16	16	11.2	12.5	12.5
Manufacturas de caucho	6	28	80	21.5	13.7	24	20	0.9	1.5	1.7
Cuero y calzado	96	397	992	15.7	14.4	26	17	12.2	13.3	19.4
Textiles	552	1 174	2 251	7.8	9.4	18	15	13.1	11.6	12.9
Vestuarios	233	1 453	4 547	21.4	18.1	33	23	18.3	22.9	33.8
Productos químicos	223	510	1 089	9.4	14.2	19	20	4.5	3.2	3.1
Pulpa, papel y cartón	16	45	168	12.9	9.2	31	16	0.5	0.7	1.3
Manufacturas de minerales no metálicos	24	72	168	12.6	11.9	22	17	2.2	2.3	2.8
Hierro y acero	50	278	762	24.9	13.3	21	15	1.3	2.8	3.5
Metales no ferrosos elaborados	28	141	247	24.2	15.3	9	9	3.0	5.4	5.4
Vehículos motorizados	10	43	201	12.0	20.3	53	19	0.3	0.2	0.5
Otros productos metálicos y técnicos	93	1 011	4 249	31.0	13.9	40	19	0.6	1.7	3.9
Manufacturas livianas diversas	124	755	1 768	26.5	16.0	17	18	5.2	10.4	9.9
<i>Subtotal</i>	<i>2 419</i>	<i>7 522</i>	<i>19 716</i>			<i>24</i>	<i>18</i>	<i>5.0</i>	<i>4.9</i>	<i>6.3</i>
<i>Derivados del petróleo</i>	<i>1 582</i>	<i>2 693</i>	<i>9 265</i>	<i>5.3</i>	<i>7.5</i>	<i>31</i>	<i>32</i>	<i>48.2</i>	<i>41.0</i>	<i>39.3</i>
<i>Metales no ferrosos sin elaborar</i>	<i>1 285</i>	<i>2 402</i>	<i>3 651</i>	<i>12.7</i>	<i>13.6</i>	<i>2</i>	<i>5</i>	<i>46.7</i>	<i>43.8</i>	<i>37.1</i>
Total de manufacturas^a	5 286	12 617	32 632	11.3	13.3	21	18	9.5	8.3	9.5

Fuente: UNCTAD, *Trade in manufactures of developing countries*, diversos números.^aVéase la definición de la UNCTAD, excluidos los derivados del petróleo y los metales no ferrosos sin elaborar, en *Trade in manufactures of developing countries and territories, 1974 Review (TD/IS/C2/161)* publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/76/II.D, p. VIII.

con fines de exportación, sin utilizar necesariamente su propio capital para estas inversiones (en particular las casas comerciales japonesas han realizado grandes avances en este aspecto). La importación de bienes industriales a los países desarrollados que proviene de este proceso es en tal grado competitiva que no deja otra alternativa a los industriales manufactureros que la de proceder a transferir una parte de sus actividades de producción también a países de bajo nivel salarial; maniobra que solamente pueden realizar las compañías más organizadas y que se encuentran en mejores condiciones financieras. Debido a ello, las compañías más pequeñas se ven en una situación muy dificultosa (tal es el caso, por ejemplo, de la industria de vestuario).

Los países industrializados están haciéndose cada vez más consciente de los problemas de reajuste que trae consigo la creciente marea de importaciones de productos industriales provenientes de los países en desarrollo. Adelantándonos en algo a nuestro análisis posterior, deseáramos decir en este momento que dichas importaciones no son, al revés de lo que suelen afirmar los grupos sociales más afectados, la verdadera causa del problema. El origen de éste está en la expansión del capitalismo industrial en el propio occidente.

Sin embargo, antes de examinar en forma más detenida los problemas de reajuste, debe señalarse brevemente que hubo una cuarta etapa en el desarrollo de los últimos 30 años. Después de todo, la expansión casi ilimitada del capitalismo industrial ha creado a comienzos de los años setenta una situación crítica de la cual el estancamiento, el desempleo y la inflación constituyen algunos de los síntomas principales. El desigual desarrollo entre los países y las ramas de la producción no ha sido seguido por los ajustes necesarios. Esto se manifiesta especialmente en las relaciones internacionales, monetarias y comerciales.

En lo que respecta a las relaciones monetarias la creciente sobrevaloración del dólar de los Estados Unidos frente a otras monedas, que puede deducirse del desarrollo presentado por el balance de pagos de los Estados Unidos y por los precios de exportación estadounidense en relación con los precios de los otros principales países exportadores, debe destacarse en forma enfática. Esta sobrevaloración ha contribuido a que el crecimiento de economías con monedas infravaloradas (como las de Alemania, los Países Bajos y Japón) se haya orientado en gran medida hacia las exportaciones. Debido a ello, los ajustes monetarios internacionales que se han realizado desde 1971 han tenido una marcada influencia, especialmente en Europa. Al devaluarse el dólar, los Estados Unidos pasaron a ser una vez más el poder comercial más competitivo del mercado mundial; al mismo tiempo, las compañías estadounidenses comenzaron a mostrar menor inclinación a realizar inversiones en Europa y disminuyeron los medios por los cuales podía

mantenerse, a través de las exportaciones, el estímulo al crecimiento europeo. En este contexto, puede afirmarse que la crisis monetaria no sólo introdujo una flotación de las monedas, sino que además demostró una flotación del sistema económico occidental.

Puede observarse algo similar en relación con el comercio internacional. El comercio ha perdido gran parte de su poder como motor de crecimiento y parece improbable que vuelva a cumplir en el futuro cercano el papel que le correspondió en los años sesenta. Pueden señalarse varios factores que determinan estas perspectivas desfavorables: "residen, en parte, en el estado de desequilibrio entre los países reinantes en la economía mundial en la segunda mitad del decenio de 1970, en parte, en la estructura cambiante del crecimiento de los países más industrializados, y, en parte, en los acontecimientos traumáticos de la primera mitad del decenio, que han dejado un legado de políticas y sentimientos que tienen matices netamente autárquicos."¹⁶ El persistente desempleo induce a los países industrializados a adoptar una política más defensiva. Las restricciones a la importación y las limitaciones "voluntarias" de las exportaciones tienen un carácter directamente proteccionista. Este tipo de medidas se están aplicando a las importaciones de los países en desarrollo. Para comprobar la naturaleza proteccionista de los subsidios otorgados a ramas industriales o a determinadas compañías o a ambas constituye una tarea mucho más difícil, y este último tipo de medida está creciendo gradualmente en importancia en la competencia mutua entre los países industrializados. Esta tendencia autárquica se combina con una tendencia a establecer el regionalismo económico en las relaciones de inversión y de comercio entre los países industrializados y los países en desarrollo, es decir, la creación de esferas económicas de influencia de la CEE, del Japón y de los Estados Unidos.

Sin embargo, como se verá claramente a través de los análisis realizados en los capítulos siguientes, no creemos que las relaciones de poder económico y político en los países industrializados tengan tal carácter que permitan la defensa de las políticas proteccionistas por parte de las fuerzas sociales que las favorecen contra las fuerzas que en cambio apoyan una mayor internacionalización.

Resumiendo, podría afirmarse que la rápida expansión de la economía mundial después de 1945 fue acompañada por:

- un cambio en la importancia económica de los diversos países industrializados
- una homogeneización de las estructuras de producción y consumo de dichos países

¹⁶ Naciones Unidas, *Estudio Económico Mundial, 1975*, Nueva York, 1976, p. 116.

- la aceleración de la centralización y concentración del capital y la mayor injerencia de un número limitado de grandes compañías en el plano económico nacional y también en el campo de la inversión y el comercio
- una intensificación de la división internacional del trabajo (basada principalmente en la especialización intrasectorial) y un mayor grado de interdependencia entre las economías de los países industrializados
- una creciente participación del capital occidental en la industrialización de los países en desarrollo
- el surgimiento de industrias exportadoras del tipo de enclave (dominadas completamente por el capital industrial o comercial occidental o ambos) en un número limitado de países en desarrollo, en cuyo caso la utilización de la mano de obra barata local constituye prácticamente el único vínculo con la economía del país local
- la creciente dependencia de todos los países industrializados de las exportaciones de materias primas provenientes de países en desarrollo.

Por una parte, la crisis económica de los años setenta ha revelado una gran inseguridad e inestabilidad del sistema, especialmente en el campo del crecimiento, del comercio, de las inversiones, de las relaciones monetarias, etc., por otra parte, ha demostrado en forma clara la necesidad de realizar ajustes estructurales.

II. EL DESARROLLO INTERNACIONAL FUTURO: UN ESCENARIO

El rápido incremento de la exportación de productos manufacturados de los países en desarrollo a los países industrializados puede considerarse una nueva etapa en el proceso de internacionalización del capital; es decir, la internacionalización del proceso productivo mismo. Históricamente, este proceso fue precedido por la internalización de la circulación de bienes a través de la creación de un mercado mundial y la internacionalización de la relación entre el capital, los salarios y la mano de obra a través de la exportación de capital.¹⁷

El grado y la forma en que dicho proceso se desarrollará en el futuro no puede tratarse aparte del desarrollo global de la división internacional del trabajo. Esbozar el camino futuro que tomará la división internacional del trabajo es una empresa difícil, entre otras

¹⁷Véase asimismo C. Palloix, *Las firmas multinacionales y el proceso de internacionalización*, Siglo XXI, México, 1975.

cosas por la inseguridad y la inestabilidad de las actuales estructuras económicas internacionales, como ya se señaló en el capítulo anterior.

El problema crucial consiste en cómo percibir las futuras estructuras internacionales de poder. El desarrollo de estas estructuras no está sólo determinada por elementos económicos, sino también por elementos militares, políticos, sociales, culturales y otros; sin embargo, los elementos económicos desempeñan un papel destacadísimo. En este sentido, debe darse especial atención a la posición de los diferentes países dentro de la jerarquía del sistema productivo, al peso que tienen en el comercio internacional y en las relaciones monetarias internacionales, a su función dentro de la superestructura económica internacional, a las estructuras de poder que atañan a sus respectivas esferas de influencia, a la función que desempeñan las empresas transnacionales, etc. La división internacional del trabajo es principalmente un reflejo de estas estructuras en las cuales —en el sistema capitalista— la internacionalización del capital es sin duda un factor clave. Las consideraciones macroeconómicas (tales como las ventajas comparativas, la dotación relativa de factores) y las consideraciones microeconómicas (tales como procesos de producción, factores de localización) sólo funcionan dentro de los límites fijados por la estructura internacional de poder.

Las proyecciones que se presentan en este capítulo se basan en varios elementos de evaluación. Son válidas solamente si en realidad estos son los elementos más pertinentes, si son evaluados correctamente, y si la ponderación de cada uno de los elementos es al menos aproximadamente acertada. Gran número de hipótesis —algunas explícitas, y muchas implícitas— entran en juego. Nosotros mismos tenemos clara conciencia del número limitado de elementos de evaluación que hemos logrado integrar a este análisis, y de la audacia de muchos de los supuestos.

Por ese motivo, no pretendemos sino dar una aproximación muy preliminar a posibles acontecimientos futuros, y el contenido de realidad de dicha aproximación sólo puede ser verificado mediante investigaciones más avanzadas. En cierto sentido, por ello, la palabra “escenario” resulta más adecuada que “proyección”. Dadas estas restricciones, pensamos que nuestro “escenario” —que pretende servir como marco de referencia para profundizar el análisis del proceso de transferencias de actividades productivas hacia los países de nivel salarial inferior, proceso en el cual participan las industrias europeas— no debe abarcar un período mayor que el de 10 o 15 años, es decir, hasta 1990.

Para hacer proyecciones acerca de la futura división internacional del trabajo, constituye un buen punto de partida el supuesto de que se mantendrá la tendencia observada recientemente en el sistema capitalista, es decir, que la polaridad única seguirá cediendo el paso a una multipolaridad. En otras palabras, que Europa y Japón seguirán acer-

cándose al nivel económico de los Estados Unidos. Entre otras cosas, este supuesto se basa en la política de ambas regiones, la cual se orienta claramente hacia el desarrollo de una capacidad tecnológica más independiente y más amplia, que abarque la totalidad de este campo, desde la investigación básica hasta la aplicación industrial. Además, en sectores claves tales como la industria electrónica, la información, las telecomunicaciones, etc., se está haciendo un decidido esfuerzo para disminuir la dependencia respecto de los Estados Unidos. Los gobiernos toman un papel cada vez más activo en este sentido.

En lo respecta a las relaciones con los países en desarrollo, se supone que Europa y el Japón desempeñan un papel más dinámico tanto en el comercio como en la inversión, forzados a ello parcialmente por la relativa escasez de las materias primas si su situación se compara con la de los Estados Unidos. Por lo demás, la corriente de inversiones desde Europa y el Japón a los Estados Unidos también, sin duda, aumentará su importancia.¹⁸ Las empresas transnacionales europeas y japonesas muestran una mayor potencialidad de crecimiento que las empresas transnacionales estadounidenses.

La distinta importancia relativa que han adquirido estas regiones se expresará también en las relaciones monetarias. En Europa Occidental se hará realidad una cooperación más estrecha en materia monetaria, la cual se concentrará en torno al marco alemán, bloque monetario que también se ramifica hacia áreas muy vinculadas con Europa Occidental; el Japón, en cambio, adquirirá una posición clave en los asuntos monetarios del sudeste asiático.

En suma, la proyección del escenario de la multipolaridad puede hacerse considerando una rivalidad económica creciente entre los tres centros: Estados Unidos, Europa Occidental y Japón.

Para el período más próximo, sin embargo, esperamos que los países industrializados muestren un crecimiento económico promedio considerablemente menor que el registrado en el pasado. Esto se debe en parte a problemas de ajuste estructural, que se señalaron en el capítulo anterior. Sin embargo, nos parece que la falta de nuevos sectores dinámicos capaces de dar impulso al resto de la economía —como lo hicieron anteriormente los ferrocarriles, la industria automovilística y la electrónica— es incluso más perjudicial. El despegue de industrias potencialmente muy dinámicas todavía enfrenta graves barreras de naturaleza tecnológica, financiera y política. Debido a ello, las

¹⁸ Se estima que las inversiones extranjeras en los Estados Unidos entre los años de 1971 y 1976 ha aumentado de 13 700 a 30 mil millones de dólares; de ellos, las inversiones de Europa Occidental aumentaron de 9 a 19 mil millones de dólares. Si esta tendencia se mantiene puede estimarse que en alrededor de 20 años aproximadamente un 5% de la fuerza de trabajo estadounidense será empleada por firmas extranjeras, en comparación con el 1% que lo es actualmente.

perspectivas de crecimiento en el mediano plazo se caracterizan más por una mayor expansión y por el ajuste de las estructuras industriales existentes que por un cambio drástico y rápido de dichas estructuras (el sector de bienes de capital se expandirá con mayor rapidez que el de las industrias de bienes de consumo).

Parecería plausible anticipar que el crecimiento de mediano plazo del Japón y de Europa será levemente más vigoroso que el de los Estados Unidos. En el caso del Japón, un factor decisivo lo constituye la sistemática y dinámica internacionalización de su política de capital, que tiene por objeto permitir al país ofrecer al mercado mundial en términos sumamente competitivos también productos que hacen uso intensivo del capital y de la tecnología. En el caso de Europa, la mayor expansión de la CEE parecería constituir un impulso adicional potencial.

Los hechos anteriores se reflejarán también en el comercio mundial. Dada la homogeneización continua de las estructuras de producción y de consumo en los tres centros, el progreso tecnológico menos espectacular y el menor crecimiento económico, cabe prever que el comercio recíproco entre países industrializados tenga un dinamismo muy inferior al que tuvo en el pasado y una relación más pareja con la expansión industrial. Para la penetración de los mercados de los demás centros la inversión directa seguirá constituyendo un buen instrumento y aumentará la corriente de inversiones de Europa y el Japón hacia los Estados Unidos. No deseamos hablar todavía de una estrategia de crecimiento más orientada hacia adentro por parte de los países industrializados, pero anticipamos una tendencia algo mayor hacia el proteccionismo, como resultado de prolongados problemas de empleo. Sin embargo, esperamos que esta tendencia se haga más evidente en el plano sectorial que en el plano global y que tenga un carácter indirecto y no directo (subsidios en vez de restricciones directas a la importación).

Junto con la pérdida de vigor de las relaciones comerciales recíprocas entre países industrializados, se producirá la intensificación del comercio de productos industriales con los países en desarrollo. Estos últimos, cuya participación en el comercio mundial de productos industriales mostraba tendencias a decrecer, la verán convertirse en una tendencia de expansión.

En nuestra opinión un grave desempleo llegará también a ser un rasgo estructural de los países industrializados durante los próximos 10 ó 15 años. Incluso actualmente, el desempleo es mucho más alto que el señalado por las estadísticas oficiales, y puede estimarse que alcanza entre 10 y 15% en vez de 4 a 7%. Esperamos que de esta situación seguirá deteriorándose. Después de todo, el crecimiento económico se verá demorado y el desarrollo tecnológico tendrá principalmente un carácter de ahorro de mano de obra. En términos absolutos, ya se espera que la demanda de trabajo por parte de la industria disminuya.

Además, cabe prever que continúe tendiéndose a transferir actividades de producción industrial hacia los países en desarrollo. Eso se traduce en una disminución del empleo puesto que se transfieren actividades productivas que hacen uso intensivo de la mano de obra a los países de bajo nivel salarial con el propósito de reexportar los bienes producidos a los países industrializados. Implica asimismo menos empleo debido a la industrialización de sustitución de importaciones en los países en desarrollo, las que irán en desmedro de las exportaciones provenientes de países industrializados.

Dada la creciente competencia entre los países industrializados será difícil limitar esta tendencia. El sector de servicios no será capaz de absorber adecuadamente la fuerza de trabajo disponible. La tasa de crecimiento de los servicios perderá dinamismo; se están empleando también en el sector de servicios métodos que ahorran mano de obra. Tal vez lo más decisivo es que el crecimiento del gasto gubernamental se hará a un ritmo menor, lo que se sumará a un cambio de dirección (se dará mayor énfasis a las medidas destinadas a estimular la inversión).

En vista de lo anterior, debe esperarse que las futuras alzas de salarios sean extremadamente limitadas. Más aún, los países industrializados deberán enfrentar el alza de los precios de materias primas (el de los productos energéticos es el caso más explícito). Este excedente de ingreso que va en parte hacia los países productores y en parte a las empresas transnacionales que explotan o venden las materias primas o desarrollan ambas actividades recaerá principalmente en los ingresos del trabajo.

Los aumentos limitados de los salarios junto con una fuerte baja en la tasa de crecimiento de las asignaciones que se distribuyen a través del presupuesto gubernamental parecen justificar el supuesto de que en el futuro el consumo privado sólo mostrará una modesta expansión en los países industrializados.

En lo que respecta a las relaciones económicas entre los países industrializados y los países en desarrollo, se manifiestan varias tendencias diferentes.

Aumenta la tendencia de las tres áreas centrales a crear sus propias esferas de influencia económica. El Japón, en particular, lleva adelante una política coherente y dinámica en lo que respecta al sudeste asiático. La CEE dirige sus esfuerzos especialmente hacia el Mediterráneo y Africa, mientras que los Estados Unidos consideran tradicionalmente que América Latina es su patio trasero. Esto se aplica a los tratados comerciales, a las corrientes de inversión y, en medida similar, a las alianzas militares y políticas. Sin embargo, esta tendencia está sujeta a considerables restricciones en vista de la creciente competencia recíproca entre los países industrializados. De hecho, ninguno de los tres centros pueden permitirse concentrar sus esfuerzos exclusivamente

en las áreas ya nombradas, puesto que esto podría, en algún caso, resultar perjudicial para su propia situación competitiva.

En este marco, se plantean en primer lugar las diferencias en el grado y tipo de dependencia respecto de materias primas; pero también, la variación en los costos salariales en la medida en que estos están codeterminados por la posibilidad de importar productos finales industriales baratos y productos intermedios provenientes de países en desarrollo. En otras palabras, incluso sin considerar las políticas internacionales de poder (no sólo de los países capitalistas, sino también de los países socialistas), todavía no puede contemplarse un tipo vertical de división del mundo entre los diversos centros, a pesar de las tendencias al regionalismo.

Sea como fuere, en nuestra opinión el mundo en desarrollo será sin duda por excelencia el terreno en el cual se pondrá en evidencia la creciente competitividad entre los centros.

Los países industrializados aumentan su dependencia de las materias primas, lo que muy probablemente entregará a los países productores nuevos ingresos en forma de incremento graduales de precios. Esto permitirá a varios de dichos países iniciar o acelerar su proceso de industrialización. La competencia para obtener estos nuevos mercados de bienes de inversión (particularmente los que tienen alto coeficiente de capital y tecnología) será muy intensa. La necesidad de los países industrializados de asegurar su abastecimiento de materias primas dará a los países productores de ellas los medios para seguir una estrategia de industrialización más independiente. Las diferencias entre los diversos países en desarrollo en términos de estructuras económicas y niveles de vida se hará, sin embargo, aún más pronunciada.

Lo dicho anteriormente no es más que un esbozo de los posibles acontecimientos futuros en la economía mundial, con la intención de proporcionar un marco de referencia para un mayor análisis del futuro del proceso de reubicación en el cual se encuentra empeñada ya la industria europea. En conclusión, deseamos destacar particularmente un supuesto que resulta especialmente pertinente en el caso de Europa. Implícitamente suponemos que el proceso de integración llevará a un desarrollo más armonioso y a una mayor interrelación entre las economías de los países de la CEE. Durante el período de rápido crecimiento esto fue lo que realmente sucedió. Sin embargo, en los años recientes de recesión, han surgido signos inequívocos de una incipiente diversidad, problema que podría intensificarse por la probable incorporación de países del sur de Europa tales como España, Portugal y Grecia. Una profundización de este desarrollo desigual podría, en su esencia, debilitar el proceso de integración. Sin embargo, suponemos que aumentará en Europa la voluntad política de dar nuevo impulso al proceso de integración, lo cual se verá complementado por la construcción de una

superestructura política. Si esto no llegara a cumplirse, y comenzara a prevalecer la desintegración, no puede excluirse la posibilidad de una grave crisis económica y política, comparable al desastre de los años treinta; ella tendría, naturalmente, profundas repercusiones sobre la economía y la política mundiales.

Incluso sin considerar esta posibilidad, seguimos sin mostrar optimismo acerca del futuro político de Europa. La perspectiva de un creciente desempleo, del estancamiento de los salarios y de menores beneficios de seguridad social podría ser el origen de graves tensiones sociales e incluso llevar a una disminución del carácter democrático de las instituciones políticas de Europa Occidental.

III. HACIA UNA NUEVA DIVISION INTERNACIONAL DEL TRABAJO

En 1859, Marx expresó que nunca se destruye un orden social antes que se hayan desarrollado todas las fuerzas productivas que el mismo puede contener y que nunca las relaciones de producción se reemplazan por otras nuevas, superiores, antes que hayan madurado las condiciones materiales para su existencia dentro del marco de la sociedad antigua.¹⁹ Según Kay esto significa que de acuerdo con estos criterios, ningún orden social puede entrar en crisis general hasta que haya alcanzado su pleno potencial histórico y ya no pueda contener el desarrollo social y material que pone en movimiento. Por este motivo el capitalismo sobrevive mientras pueda revolucionar y socializar la producción. Su evolución se ha visto interrumpida por períodos de crisis en los cuales el avance por algún camino ha sido entorpecido por algún impedimento, pero hasta ahora el capital ha podido sacar provecho de estas crisis. Ha limitado sus efectos y logrado transformarlas en crisis de reestructuración, a través de lo cual las fuerzas que parecen amenazar la propia existencia del modo de producción capitalista se convierten en la base de una nueva etapa de desarrollo.²⁰

Sin estar necesariamente de acuerdo en los detalles, puede decirse que esta cita relativamente larga resume bastante bien lo que pensamos sobre los sucesos internacionales. En el capítulo I se señaló de qué manera el período de crecimiento industrial acelerado, acompañado de la expansión rápida del comercio internacional y de las inversiones entre los países industriales se tradujo en una crisis, cuyo principal efecto negativo se ha hecho sentir sobre la mano de obra y sobre aquella parte

¹⁹Karl Marx, *A contribution to the critique of political economy*, Londres, Lawrence y Wishart, 1971, p. 21.

²⁰Kay, Geoffrey, *Development and underdevelopment. A Marxist Analysis*, Londres, 1975, p. 172.

del capital productivo empleado en los sectores industriales más tradicionales que producen principalmente para los mercados nacionales.

En el capítulo I se señaló de qué manera, a través de una nueva etapa de la internacionalización del capital y de la producción, esta crisis también puede convertirse en "la base de una nueva etapa de desarrollo" y así transformarse en una crisis de reestructuración. El principal argumento que justifica la hipótesis de que en el futuro habrá de persistir la tendencia a reubicar las actividades productivas en los países en desarrollo, es que las actuales relaciones de competencia entre los países industrializados o, más bien, entre los distintos grupos de capital que compiten en el plano internacional, obligarán a intensificar la búsqueda de las posibilidades menos onerosas de obtener abastecimiento a escala mundial. Si se disminuye el ritmo de reubicación de las actividades productivas hacia países con bajos niveles de salarios ello afectaría la posición competitiva de los grupos de capital no internacionales, lo que sería especialmente perjudicial para las industrias que exportan parte importante de su producción, si bien no sólo para ellas.

La capacidad técnica, financiera y de organización del sector privado —especial, aunque no exclusivamente de las empresas transnacionales— se ha desarrollado lo suficiente como para permitir realmente una mayor difusión de las actividades productivas en el plano internacional. Esta tendencia es fortalecida por los propios países en desarrollo, que ofrecen incentivos muy generosos para el establecimiento de industrias de exportación extranjeras. Además, a los países en desarrollo les interesa mucho que aumente la elaboración industrial en el país de las materias primas que exportan y, de manera más general, la participación en el comercio mundial de productos industriales. De esta manera, podría hablarse de un efecto de tira y afloja.

La tendencia a la reubicación no será igualmente marcada respecto de todas las actividades industriales. En el presente capítulo se procurará ofrecer una primera clasificación específica, aunque no sea detallada. Como punto de vida se eligió la naturaleza del proceso de producción; además, hasta donde ello sea posible en esta etapa, se prestará atención a las relaciones de competencia.

La naturaleza del proceso productivo permite clasificar las industrias en cuatro grupos: industrias elaboradoras, industrias de productos semielaborados, industrias de bienes de capital especializados e industrias de montaje. (Véase el gráfico 1.)

Cabe señalar en forma expresa que tal vez esta clasificación no sea aplicable a las empresas individualmente consideradas; por el contrario a menudo cortará transversalmente la estructura de las mismas. A nuestro juicio, una clasificación de esta naturaleza encuadra mejor dentro de la realidad del proceso de reubicación que un criterio basado en un análisis de ramas industriales o de firmas diferentes. Puede observarse que en

muchos casos no hay reubicación de las empresas, sino más bien de parte de los procesos de producción de éstas. Lo mismo puede decirse del traslado de ramas de la industria. En lo que toca a las relaciones competitivas reviste gran importancia el grado de internacionalización de las actividades productivas, así como el papel que desempeñan en ello el capital comercial productivo.

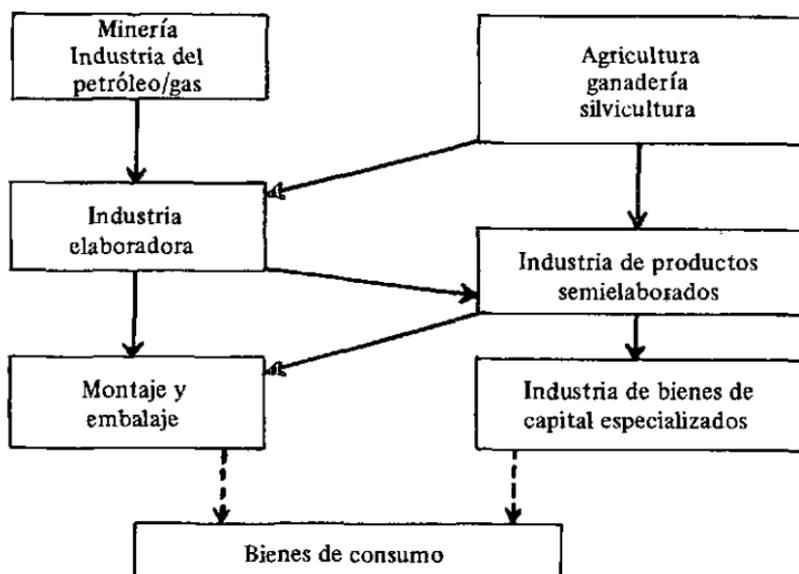
A. La industria elaboradora

En la industria elaboradora, las materias primas se transforman mediante procesos en productos totalmente diferentes que sirven de insumos a otras industrias. Por lo tanto, ellas se encuentran principalmente en las primeras etapas de la elaboración de las materias primas (extracción de metales del mineral, productos químicos, generación de electricidad, fabricación de cerveza, tostado de café, fabricación de azúcar, etc.).

Se puede distinguir entre las industrias elaboradoras que utilizan recursos extractivos y las que emplean productos agrícolas o animales como materia prima. En las primeras, las economías de escala desempeñan una función muy importante. Por lo general tienen alto coeficiente

Gráfico 1

SITUACION DE LAS CLASES DE INDUSTRIA EN EL PROCESO PRODUCTIVO



Fuente: Dr. Ir.K. Westerterp, *De toekomst van de procesindustrie in Nederland*, discurso pronunciado en mayo de 1977.

de capital y tecnología y escasa densidad de mano de obra. Para aprovechar las ventajas de producir en gran escala —bajo la presión de la competencia— debe mantenerse un nivel permanentemente alto de inversiones, y con mayor razón ello es necesario por motivos vinculados al desarrollo tecnológico. Como consecuencia de ello la industria ordinariamente confronta problemas de exceso de capacidad. Períodos de competencia marcada alternan con períodos de relaciones cooperativas de tipo cártel. Se produce un proceso permanente de centralización.

La producción y la distribución, en especial de la industria elaboradora más pesada, están dominadas por las empresas productoras transnacionales; el capital comercial prácticamente carece de función independiente.

De lo anterior se desprende que las diferencias de salarios entre los países no son un factor importante para decidir sobre la modalidad de localización. Basándose en la densidad relativa de los factores, cabría esperar que esta industria de alto coeficiente de capital y tecnología fuese particularmente adecuada para los países desarrollados, tanto más cuanto que la disponibilidad de un mercado interno amplio puede ser una base importante. Pese a ello, por varias razones estimamos que en el futuro se producirá en cierta medida un traslado hacia los países en desarrollo.

Ante todo, hay que considerar que la estrategia de un número cada vez mayor de países en desarrollo se orienta a acelerar el proceso de industrialización. En varios países que han avanzado más en el establecimiento de industrias de sustitución de importaciones, comienza a desarrollarse un importante mercado interno que ofrece crecientes posibilidades a algunos sectores de la industria elaboradora. Por el momento no puede calcularse el efecto que ello tendrá en la industria elaboradora europea. En efecto, si bien la permanente sustitución de las importaciones disminuirá las posibilidades de exportar, es posible que los inicios de la industrialización en otros países en desarrollo vuelvan a ampliar estas posibilidades.

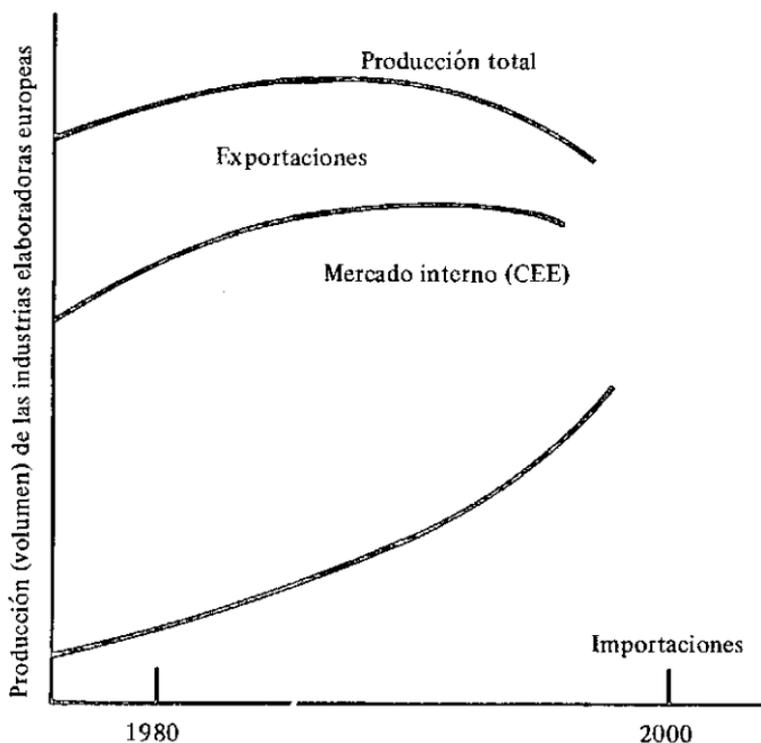
En segundo lugar —y en relación más directa con el tema de la reubicación— los países productores de materias primas ejercen creciente presión para que sus exportaciones se elaboren en el país. En especial cuando aumentan las posibilidades de que estos países formen cárteles o utilicen otros instrumentos de poder, habrán de incrementar las posibilidades de algunos países en desarrollo de crear industrias elaboradoras de exportación. En vista de la creciente escasez de materias primas, es posible que los países industrializados tengan que hacer frente a un alza estructural de los precios relativos. Esto permitirá que los países productores tengan mayores posibilidades de establecer industrias elaboradoras que, en gran medida, serán exportadoras. Ya se observa que varios países en desarrollo están aceleradamente creando industrias en los

campos de la petroquímica, los fertilizantes, las fibras sintéticas, el hierro y el acero, etc. Esta industrialización se realiza en colaboración con las empresas transnacionales occidentales, ya que éstas aún conservan una enorme ventaja en materia de tecnología y distribución.

A nuestro juicio no habrá de producirse una reubicación muy rápida, en el sentido de que se ponga directamente fin a las actividades productivas en el occidente para estimular su expansión en los países en desarrollo. El proceso de reubicación tendrá un carácter marginal, es decir, los nuevos proyectos de inversión se localizarán en forma creciente en los países en desarrollo. Véanse en el gráfico 2 las repercusiones de este proceso para la producción europea. Lo expresado más arriba ha tenido presente el hecho de que la desaceleración del crecimiento industrial en Europa aumentará los problemas de capacidad existentes y, por lo tanto, hará necesario eliminar las unidades de producción menos rentables. Desde el punto de vista internacional, esto mejorará algo la posición competitiva de Europa. Asimismo, se ejercerá presión para que los problemas de capacidad se resuelvan a través de las

Gráfico 2

VOLUMEN ESPERADO DE LA PRODUCCION DE LA INDUSTRIA ELABORADORA EUROPEA



exportaciones y para que se impidan las importaciones rivales mediante formas de cooperación, cuyo objetivo es la protección de los mercados. En relación con esto, se espera que la política de la CEE para prevenir la formación de cárteles no sea demasiado intensa ya que podría decirse que muchos de estos productos son de importancia estratégica para las economías europeas. No hay duda que la política se orientará a no depender demasiado de las importaciones para el abastecimiento de estos productos.

En otros términos, también hay factores que obstaculizarán una reubicación muy rápida y en la medida en que ocurra dicha reubicación se procurará orientarla hacia lugares que se encuentren dentro de la esfera de influencia económica y política de Europa.

En las industrias elaboradoras a menudo hay que ocuparse de los grandes proyectos de inversión, debido a la importancia de las economías de escala. Esta es una razón más para ser selectivos en lo que toca a la reubicación, debido a los grandes riesgos económicos y políticos.

En síntesis, puede partirse de la base que en los próximos 10 a 15 años los efectos de la reubicación en función de la producción y el comercio sólo irán surgiendo gradualmente y a partir de entonces se manifestarán de manera más exponencial.

La situación de las industrias elaboradoras livianas (tales como las de elaboración de alimentos, de pinturas, de llenado, etc.) no puede realmente compararse con lo anterior. No sólo las economías de escala desempeñan un papel menos decisivo y el elemento tecnológico es menos importante, sino que, además, el capital comercial constituye un factor más independiente. Esta clase de industria elaboradora encuadra dentro del proceso de industrialización de sustitución de las importaciones de los países en desarrollo, y además, también hay posibilidades de exportar repuestos a los mercados de los países industrializados. En los últimos, intervendrá activamente en especial el capital comercial de los países desarrollados, por ejemplo, en el campo de la elaboración de alimentos.

Los sucesos antes reseñados con relación a las industrias elaboradoras pesadas y livianas tienen consecuencia para la estructura de las industrias elaboradoras de Europa. La industria pesada se dedicará cada vez más a productos y procesos más complejos tanto en lo que toca a la tecnología en juego como a la mano de obra requerida; y se especializarán aún más en el uso mucho más eficiente de la materia prima. El creciente precio de los materiales y la energía, unido a las mayores exigencias ambientales exigirán el desarrollo de tecnologías que ahorren materia prima y energía (mayor integración química, sustitución de algunas materias primas, recuperación de materiales, etc.). Entre las mejoras a procesos pueden mencionarse la electroquímica, la tecnología de la combustión, la tecnología de membrana, la biotecnología, la pulvitecnología, la catálisis, etc.

En el caso de la industria elaboradora más liviana se prevé un avance hacia la producción de bienes de menor precio y mayor elasticidad ingreso, respecto de los cuales será importante una comercialización dinámica.

B. La industria de productos semielaborados

La industria de productos semielaborados convierte productos industriales elementales en productos intermedios que sirven de insumo a otras industrias. A manera de ejemplo, cabe mencionar las telas, el cuero, las pieles, la madera terciada, los productos sintéticos, etc. Esta clase de industria abarca un campo muy amplio lo que hace difícil ofrecer sino observaciones generales sobre su tendencia a trasladarse a los países en desarrollo. En lo que toca a la densidad relativa de los factores ocupa un lugar intermedio. No exige ni un alto coeficiente de mano de obra (como la industria de montaje), ni una gran densidad de capital (como la industria elaboradora), ni mucha tecnología (como la industria de bienes de capital especializados).

Se prevé para el futuro que parte de esta industria habrá de trasladarse a los países en desarrollo y ello por dos razones. Ante todo, comprende actividades que pueden llegar a desarrollarse localmente con bastante rapidez en los países que siguen una estrategia de industrialización de sustitución de las importaciones. En especial, ello repercutirá en las posibilidades de exportación de Europa. Segundo, se prevé una reubicación de aquellas partes de la industria de productos semielaborados que —pese a no ser muy concentradas— están insertados entre industrias de insumo y producto monopolistas. Esta clase de industrias no podrá traspasar a sus clientes el alza de los costos procedentes ya sea de los insumos o del proceso de fabricación. En la medida en que las ventajas del bajo costo de la mano de obra en los países en desarrollo compense los inconvenientes de la reubicación, parte de la industria de productos semielaborados comenzará a producir en los países en desarrollo para los mercados de los países industrializados.

Como en toda la gama de la industria de productos semielaborados el efecto de la sustitución probablemente es más importante desde el punto de vista cuantitativo que el efecto de la reubicación, se espera que en los próximos 10 ó 15 años habrá de producirse un desplazamiento gradual pero limitado de la estructura de la producción y del comercio.

C. La industria de bienes de capital especializados

En las industrias de bienes de capital especializados se producen máquinas a medida o en series reducidas para otras industrias y empresas. Se

ocupa en especial de producir bienes de inversión tales como buques, maquinaria para la industria elaboradora, máquinas para embalaje y montaje, otra maquinaria especializada, etc. Esta industria no exige tanta mano de obra como capital e investigación, si bien algunas partes de la industria también pueden requerir un alto coeficiente de mano de obra (por ejemplo, la de construcción). Las ramas de actividades que desarrollan estas industrias a menudo tienen una estructura jerárquica. Están dominadas por una serie de grandes empresas que, en su producción, hacen uso intensivo de una gran cantidad de abastecedores pequeños o medianos. Estos últimos también desempeñan una función reguladora en cuanto a la absorción de los ciclos comerciales, que en estas industrias son bastante marcados. El capital comercial dista mucho de desempeñar un papel independiente.

Hasta ahora, la contribución de los países en desarrollo a la producción mundial de bienes de capital ha sido insignificante. En el futuro se espera un incremento limitado de su contribución relativa, especialmente en vista de las perspectivas que para el proceso de industrialización ofrecen los países en desarrollo. El aumento se logrará a través de la sustitución de importaciones, particularmente en los países que tienen un gran mercado interno y que ya han avanzado en el proceso de industrialización (por ejemplo, de maquinaria textil). No se prevén cambios fundamentales de las estructuras internacionales de la producción y del comercio de esta clase de bienes como consecuencia de este incremento limitado, debido a la enorme ventaja tecnológica de la industria occidental. Por lo tanto, en el futuro próximo no se prevén exportaciones importantes en este campo de los países en desarrollo a los países industrializados.

A nuestro juicio los cambios más importantes tendrán lugar dentro de la propia Europa. Las perspectivas de crecimiento menos favorables, unidas a la necesidad de invertir grandes sumas en investigación e innovación exigirán un proceso de creciente concentración. Las presiones surgen de los problemas de capacidad existentes. La creciente cooperación entre las empresas de esta industria se facilita por el hecho de que prácticamente no hay capital comercial independiente; sin embargo, se ve obstaculizada por contradicciones nacionales dentro de la CEE (por ejemplo, de la industria de astilleros). Estas contradicciones se acentúan por el hecho de que la mayoría de las políticas industriales de los gobiernos de los países de la CEE han asignado prioridad a las industrias que tienen un alto coeficiente de investigación. Por este motivo, los problemas que se planteen dentro de esta industria deberán resolverse en el plano supranacional.

D. La industria de montaje

Esta industria utiliza productos y componentes intermedios para producir artículos elaborados, que se hacen llegar a los distintos consumidores a través de diversos canales comerciales. Esto se relaciona más que nada con bienes de consumo (tales como automóviles, televisores, radios, refrigeradores, bebidas analcohólicas, vestuario confeccionado, etc.), pese a que también podría clasificarse en esta categoría la producción de algunos bienes de capital (por ejemplo, camiones, máquinas sencillas estandarizadas, etc.). La industria a menudo es de alta densidad de mano de obra, tiene un coeficiente relativamente bajo de capital y exige un grado de investigación escaso o moderado.

Entre las industrias de montaje se encuentran ramas que no son muy concentradas, pero en las cuales el capital comercial desempeña un papel importante (por ejemplo, las de vestuario, calzado, muebles), conjuntamente con otras dominadas por las empresas de producción transnacionales (por ejemplo, las de electrónica y automóviles). La primera categoría se caracteriza por tener un coeficiente sumamente alto de mano de obra, de preferencia poco especializada. El desarrollo tecnológico es más bien lento y lo mismo sucede con el aumento de la productividad de la mano de obra. Las economías de escala revisten escasa importancia en lo que toca a las actividades de producción. Es relativamente fácil incorporarse al sector. El número de empresas es grande y muchas son de propiedad familiar. La administración suele ser bastante deficiente. Los niveles de salarios son inferiores al salario industrial promedio, lo que hace difícil que la oferta de trabajo sea adecuada y suficiente.

Además, estas industrias confrontan una creciente monopolización de la producción. El comercio minorista ha atravesado por un proceso de concentración e integración y las compras a estas industrias son realizadas por un número cada vez menor de centros de decisión. A medida que se fueron haciendo más homogéneas las modalidades de consumo, las organizaciones del comercio minorista pudieron introducir una política de comercialización sistemática. Después de haber definido sus necesidades, el precio se convirtió en el criterio fundamental para seleccionar a los abastecedores en el plano internacional. A través de las inversiones directas (incluidas las empresas conjuntas) o por medio de subcontratos comerciales (incluidos, a veces, contratos de asistencia técnica) se ha producido un cambio importante de la modalidad del comercio internacional de esta clase de productos. Al aumentar la competencia internacional, a las industrias sobrevivientes no les quedó otro camino que internacionalizar su producción también, ya sea celebrando subcontratos de trabajo con empresas del extranjero o trasladan-

do parte de su actividad productiva a países de bajos salarios a través de inversiones directas.

Esta clase de industria de montaje es precisamente aquella en que se produjo la principal modificación de la división internacional del trabajo entre los países industrializados y los países en desarrollo y lo más probable es que dicha modificación se mantenga en el futuro, en especial respecto de aquellas clases de productos que no son muy sensibles a la moda o al plazo de entrega. En otros términos, a nuestro juicio los países en desarrollo tienen en este campo razonables posibilidades de producir para exportar con capitales nacionales. Cabe señalar, sin embargo, que estas industrias son muy inestables debido al alto grado de dependencia a la vez del capital comercial que opera en el plano internacional y a las políticas comerciales de los países industrializados importadores.

En la situación actual, difícilmente puede considerarse que crear esta clase de actividades industriales en los países en desarrollo sea un verdadero aporte al desarrollo. En lo que toca a las industrias de montaje dominadas por las empresas productoras transnacionales, el proceso de reubicación se encuentra en marcha. La inestabilidad es ligeramente inferior a la de las industrias dominadas por el capital comercial, ya que las empresas transnacionales establecen la producción y la distribuyen en forma más sistemática. Seguir una política europea destinada a detener el traslado de esta clase de industrias es muy difícil si no imposible, debido a su naturaleza internacional y al poder que tienen las empresas transnacionales. (Véase el cuadro 7.)

Lo anterior es tan sólo una primera forma de abordar los cambios que podría experimentar la estructura de la producción y el comercio internacionales de productos industriales. Los principales agentes de cambio son las empresas productoras transnacionales, las empresas comerciales que operan en el plano internacional y los gobiernos de los países industrializados y en desarrollo. El sentido del cambio se determina por factores tales como el desarrollo tecnológico, las relaciones competitivas, las políticas de los gobiernos, etc. (Véanse el gráfico 3 correspondiente a una industria de montaje, el gráfico 4 a una industria elaboradora.)

IV. POLITICAS Y PERSPECTIVAS DEL CRITERIO DE AJUSTE DE LA CEE

Se prevé que en el próximo decenio seguirá a la transformación total del sistema económico internacional —que tuvo lugar en los años sesenta y comienzos de los setenta y que afectó por igual a los países industrializados y a los países en desarrollo— una modificación igualmente radical de la estructura internacional de la producción.

Cuadro 7

**PERSPECTIVAS DE TRASLADO DE LAS INDUSTRIAS A LOS
PAISES EN DESARROLLO**

<i>Industrias</i>	<i>Densidad de los factores</i>				<i>Expectativas de traslado</i>
	<i>Mano de obra</i>	<i>Capital</i>	<i>Tecnología</i>	<i>Recursos naturales</i>	
Montaje	+ ^a	- ^b	-/0 ^c	0	+
Productos semielaborados	0	0	0	0	0
Bienes de capital especializados	0	0/+	+	-	-
Elaboración	-	+	+	+	+

^aAlto; ^bBajo; ^cIntermedio.

En el presente capítulo examinaremos cuál ha de ser la forma en que Europa —y en especial la CEE— han de reaccionar probablemente ante estos cambios. Se centrará la atención en la relación entre la CEE y los países en desarrollo y dentro de ella, se prestará especial atención a las políticas industrial y comercial.

Con todo, el problema anterior no puede resolverse en forma directa. Ello no se debe tan solo a que siempre resulta algo aventurado prever las políticas futuras. Después de todo, el plan del presente trabajo es teórico. Una de las principales limitaciones radica en el hecho de que la propia CEE no ha elaborado aún una concepción o estrategia inequívoca y coherente a largo plazo sobre la estructura que se desea dar a la producción europea, y sobre la que podría llegar a tener en el futuro.

La CEE se ha concentrado más bien en los problemas de mediano plazo. Sin embargo, de la forma en que éstos se evalúan y en que se formulan las políticas pertinentes²¹ pueden desprenderse indicaciones de la orientación que podrían alcanzar las reflexiones sobre el largo plazo. Además, en el seno de la CEE hay crecientes dudas de que la política, tal cual se está configurando en la actualidad, vaya ser suficientemente efectiva incluso para alcanzar los objetivos de mediano plazo. También pueden encontrarse indicaciones de lo que puede suceder en el futuro en la forma en que se expresan estas dudas, en especial las cuestiones relativas a la relación entre la CEE y los países en desarrollo.

²¹ Véase en especial CEE, *Vierde programma voor de economische politiek op middellange termijn*, COM(76)530 def/4, Bruselas, 1977.

Gráfico 3

EL PROCESO DE REUBICACION DE LA INDUSTRIA DE VESTUARIO

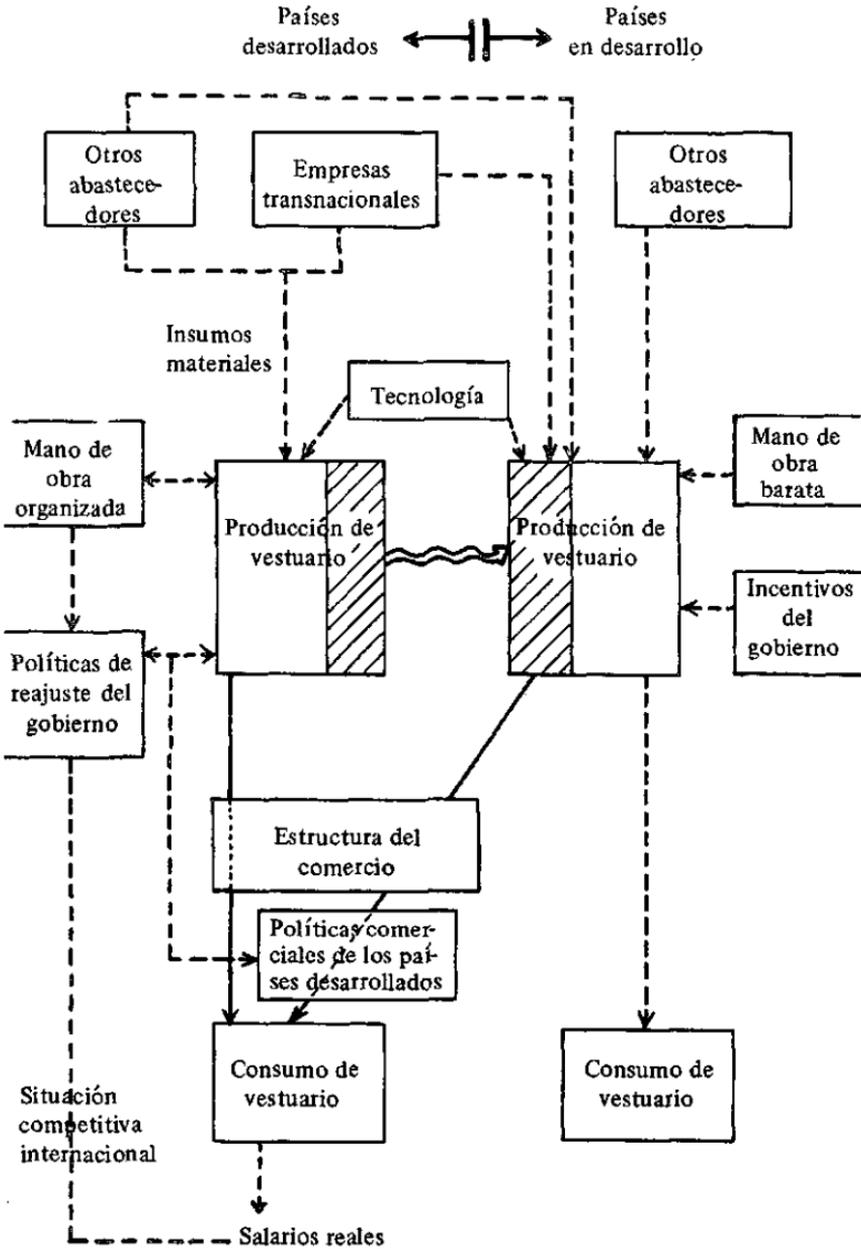
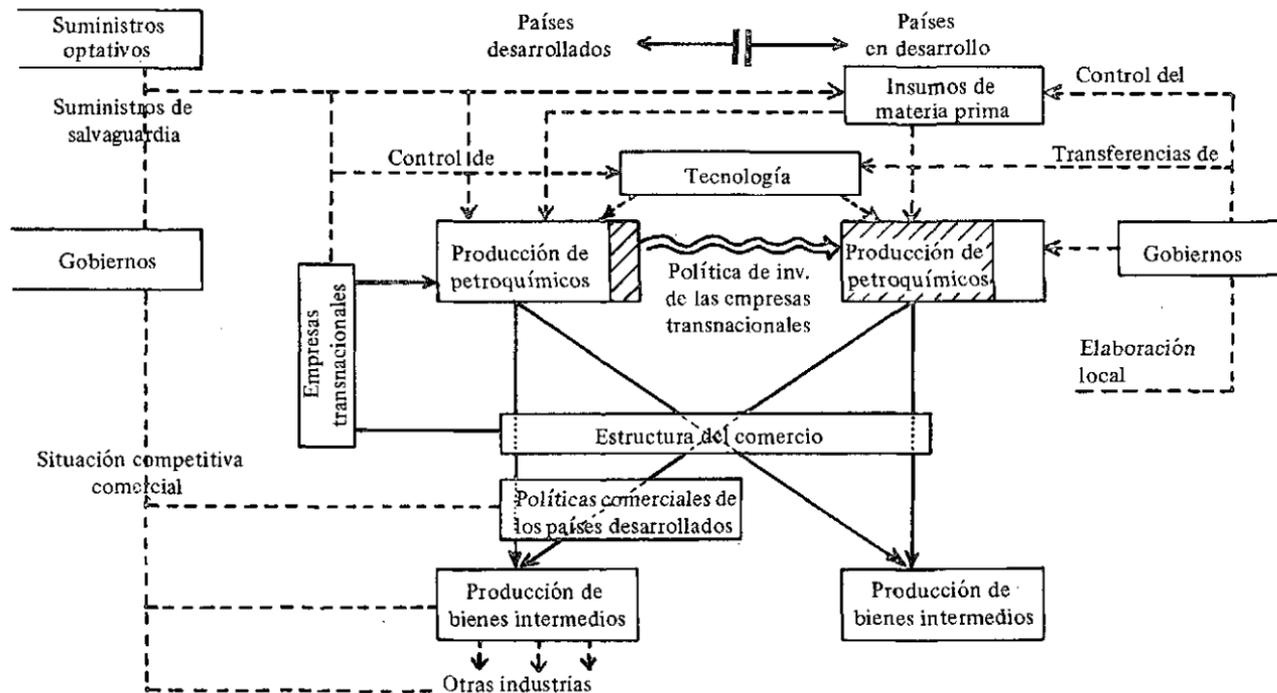


Gráfico 4
EL PROCESO DE REUBICACION DE UNA INDUSTRIA ELABORADORA



Los problemas más importantes que confronta la CEE a mediano plazo son: una apreciable desaceleración de la tasa de crecimiento de la producción; una tasa de inflación elevada y desigual entre los miembros; el aumento acelerado del desempleo; la inestabilidad del sistema monetario internacional; y lo que se llama la politización de las relaciones económicas internacionales que, como es natural, puede tener graves repercusiones en vista de que la Comunidad depende en alto grado de las materias primas. La expansión sostenida del comercio exterior y el mejoramiento del balance de pagos son elementos importantes para una política efectiva, pero no se prevén dificultades insuperables en esta materia.

El ritmo de crecimiento de las exportaciones efectivamente tiene importancia fundamental por sus efectos en una estructura industrial que como la de la CEE está orientada a las exportaciones.

Si se parte de la base de que el comercio mundial tendrá un crecimiento de 8 a 8.5% al año, de mantenerse invariables las políticas la producción difícilmente habrá de aumentar más de 4% al año, aumento que es insuficiente para reducir el desempleo. Se estima que la elevada tasa de desempleo es inaceptable por razones económicas, políticas y sociales y se tiene el objetivo de reducirla en 50%, a fin de que vuelva a ser inferior al 3% de la población activa. Para lograr esa meta, es necesario un mayor crecimiento de la producción, el cual debe alcanzar una cifra de 4.5 a 5% al año. Sin embargo, cada vez resulta más discutible que incluso esta tasa de crecimiento vaya a ser suficiente para alcanzar el objetivo de empleo.

Para acelerar las tasas de crecimiento hay que aumentar las inversiones y, para lograrlo, se persigue mejorar la rentabilidad de las empresas, por ejemplo, bajando la participación de los salarios en el ingreso nacional.

Por razones internas, de índole social y económica, así como para mantener la posición competitiva externa de la CEE, hay que reducir las tasas de inflación de los países miembros a un promedio de alrededor de 5% al año.

Se limitarán los reajustes de salarios, pero no se espera una violenta oposición de los gremios puesto que se parte de la base de que efectivamente aumentará el empleo y de que se seguirá una política que se traduzca a la vez en una mayor participación de los trabajadores en las empresas (nacionales y transnacionales) y en una distribución más equitativa del ingreso y de la riqueza.

En síntesis, fundamentalmente todavía se utiliza el modelo simple según el cual a mayores utilidades, más inversiones y más empleo. Se supone que el aumento de las utilidades se traduce en mayores inversiones, especialmente en Europa, que estas inversiones no tendrán como finalidad principal ahorrar mano de obra y que la cooperación de los sindicatos se obtendrá a través de una política de "consenso social".

La estrategia de industrialización es uno de los principales pilares de este modelo, ya que la industria tendrá que ser el motor del crecimiento acelerado. La nueva dinámica se busca por dos medios: en primer lugar se persigue el incremento acelerado de las exportaciones de productos industriales, en especial a los mercados de los países en desarrollo de crecimiento acelerado (como los países árabes); segundo, se busca un desarrollo industrial orientado a producir bienes que se destacan desde el punto de vista tecnológico. En otros términos, en un sistema económico mundial que se caracteriza por la creciente internacionalización del comercio y de la producción, la industria europea y eventualmente el capital europeo deberían al menos conservar o incluso fortalecer su posición competitiva en el plano internacional. Este punto de partida puede expresarse en tres criterios complementarios.

El criterio de *punta de lanza* que apunta a establecer industrias modernas, tecnológicamente avanzadas. Estas industrias requieren un elevado coeficiente de investigación pura y aplicada. A manera de ejemplos pueden mencionarse la fabricación de computadoras y equipo para el procesamiento electrónico de datos, la construcción de aeronaves, las telecomunicaciones, la tecnología nuclear, etc. Estas industrias sólo puede crearse con un apreciable apoyo de parte del gobierno. No sólo son importantes para toda la CEE sino que, en varios casos, su desarrollo también rebasa las posibilidades de los distintos países. Por este motivo, respecto de ellas se busca una estrategia común.

Dentro de este marco se pensaría que la Administración podría adoptar medidas tales como promover las ventas ("socialización de la demanda"), orientar las inversiones, estimular la investigación pura y aplicada, obtener apoyo financiero para las inversiones (por ejemplo a través del Banco Europeo de Inversiones), etc.

El criterio de *reestructuración*, que se orienta a mejorar la posición competitiva de la industria europea frente a los productos de los terceros países (industrializados, de economía centralmente planificada y en desarrollo). De acuerdo con este criterio, la presencia del problema de una estrategia común de la CEE es menos marcada. En este caso, el énfasis recae más bien en las medidas que deberían adoptar los distintos países de la CEE y no en el desarrollo de nuevas actividades industriales. (El anexo 1 indica las líneas principales de la política de reestructuración de una serie de países.) Ello debido a la variedad de los problemas que plantea la reestructuración en los distintos países: las estructuras industriales y de mercado pueden ser diferentes, la ponderación relativa de las ramas de la industria que se encuentran en problemas no es la misma en las diferentes regiones, tanto en función de la producción como del empleo, las circunstancias sociopolíticas son distintas, etc. Las políticas nacionales se complementan con políticas comunes por dos razones. Ante todo, porque en algunas materias los distintos países han

delegado en la CEE su prerrogativa de adoptar políticas autónomas (por ejemplo, la política comercial), o bien la CEE dispone de mecanismos complementarios (Fondo regional, Fondo social, Banco Europeo de Inversiones). Segundo, porque hay que evitar que las políticas individuales de los países se contrapongan a los intereses de la Comunidad en su conjunto.

Por lo tanto, la política de la CEE en el campo de la reestructuración industrial es principalmente de coordinación. La orientan dos principios centrales:

- i) la política no debe apuntar simplemente a conservar las estructuras industriales existentes;
- ii) no debería traducirse en una competencia estéril a expensas de otros países miembros de la CEE.

Cuando el objetivo consiste en conservar una industria rentable y que pueda competir en el plano internacional, las medidas se encaminan especialmente a fortalecer la posición competitiva, es decir, tienen por objeto aumentar la productividad de la mano de obra y promover el proceso de centralización.

El proceso de reestructuración necesario para alcanzar este objetivo tomará algún tiempo. Pese a que, en principio, la política comercial de la CEE se orienta hacia una permanente liberalización, en la actualidad se están aceptando medidas transitorias de restricción de las importaciones como instrumento para lograr este proceso de reestructuración en un período de fuerte competencia internacional. Al respecto, la CEE se refiere al concepto de "comercialización ordenada" (artículo XIX, GATT).

El proceso de reestructuración puede ir acompañado de efectos perjudiciales, los que se manifiestan especialmente en el plano regional (por ejemplo, cuando ciertas ramas de la industria tienen una alta concentración regional) o dentro de determinados grupos de la población (por ejemplo, algunas categorías de trabajadores, tales como la fuerza laboral femenina con bajo nivel de especialización). A través de los fondos regional y social de la CEE (quizá complementados por el Banco Europeo de Inversiones) se procura atenuar lo más posible los efectos negativos.

Los sectores a que se dirige de manera especial la política de reestructuración son las industrias textil, de calzado, de papel, automotriz, de astilleros y de hierro y acero. La necesidad de una estrategia común aumenta de acuerdo con la posición que ocupan las industrias en la estructura jerárquica de la producción y de acuerdo con la intensidad de la competencia externa. Al mismo tiempo, se acrecienta la posibilidad de protección dada la necesidad de que la CEE conserve una capacidad básica de producción.

El *criterio de internacionalización* que apunta a maximizar la participación del capital europeo en la producción internacional.

Este criterio se manifiesta en diversos campos. En lo que respecta a la explotación de materias primas persigue aumentar la participación del capital europeo a fin de proteger (entre otras cosas) el abastecimiento de materias primas. Según las posibilidades reales puede adoptar la forma de inversiones directas, empresas conjuntas, cooperación técnica y comercial, etc. En el campo de la industria se orienta a maximizar la participación del capital europeo en el mercado mundial de productos industriales. Esto entraña a la vez promover las exportaciones y aumentar la participación de las inversiones industriales europeas directas en aquellos países en que no es fácil incrementar la participación en el mercado a través de las exportaciones.

Por último, esto también entraña apoyar la reubicación de actividades industriales mediante su traslado de Europa a países de salarios bajos a fin de que produzcan para reexportar al mercado europeo, particularmente cuando las medidas de reestructuración aplicadas en sectores no estratégicos no son lo bastante efectivas como para permitir que se mantenga una industria competitiva en Europa.

Por lo tanto, no puede decirse que la política de reajuste industrial de la CEE, basada en los criterios de punta de lanza, de reestructuración y de internacionalización, sea meramente defensiva. En realidad, cuando se depende de las materias primas y cuando la estructura de la industria se basa en las exportaciones sería más bien contraproducente elegir una estrategia de crecimiento que se oriente más al interior del sistema. La CEE simplemente no puede permitirse el lujo de aplicar una política global proteccionista.

Sin embargo, por necesaria que sea en sí, la estrategia arriba esbozada plantea una serie de problemas.

El ajuste industrial por sí mismo no crea un crecimiento dinámico, y su efecto en el empleo (y el desarrollo regional) es más bien negativo. Para reducir al mínimo el costo social que lleva consigo el proceso de reajuste, es fundamental el crecimiento económico. Un importante impulso a este crecimiento tendrá que provenir de las exportaciones. Para la CEE, los países en desarrollo constituyen un amplio mercado de exportación. En 1976 absorbieron 36% del total de las exportaciones de la Comunidad hacia países no integrantes de ella (16.7% a los países de la OPEP y 19.4% a países en desarrollo no productores de petróleo), frente al 11.5% exportado a los Estados Unidos. No obstante, el incremento de las exportaciones a los países en desarrollo, en especial a los países no pertenecientes a la OPEP, se vincula con la expansión de su capacidad de importar. Esto puede lograrse, entre otras cosas, aumentando la asistencia oficial para el desarrollo, elevando el precio de las materias primas y estimulando la importación de productos industriales de los países en desarrollo.

En suma, la relación con los países en desarrollo desempeña un papel decisivo en la política de reajuste de la CEE.

La asistencia oficial para el desarrollo aumenta la capacidad de importación y de inversiones de los países beneficiarios y, por lo tanto, seguramente habrá de tener algunos efectos positivos en las exportaciones de la CEE. Al respecto, los objetivos de cooperación para el desarrollo y los objetivos de política interna de la CEE se complementan. Por otra parte, lo más probable es que tal incremento de la asistencia para el desarrollo tropiece con creciente resistencia política en períodos de crecimiento lento y desempleo, tanto más cuando que la opinión pública vincula este desempleo con el aumento de las importaciones industriales de los países en desarrollo. En estas circunstancias resultará tanto más importante esclarecer la cuestión de si el incremento de la asistencia efectivamente habrá de traducirse en un aumento de las exportaciones de la CEE. En otros términos, si desde el punto de vista político se puede lograr aumentar la asistencia oficial para el desarrollo, también puede esperarse que se intensifique la tendencia a las relaciones bilaterales y al fortalecimiento de los vínculos.

La política de materias primas de la CEE apunta principalmente a estabilizar los precios y a proteger el suministro, sin perder de vista los riesgos políticos y económicos y la promoción de las inversiones en las materias primas de los países en desarrollo. Por el momento no se profundizará más este punto.

Uno de los campos más conflictivos es el aumento de las importaciones industriales desde los países en desarrollo. Ello se debe a que en la medida en que estas importaciones son el resultado del traslado de las actividades productivas por las empresas occidentales, sus repercusiones en el balance de pagos de los países en desarrollo son prácticamente nulas (la maquinaria y los insumos son importados, casi no hay vinculaciones y las utilidades se remiten al extranjero) y, por lo tanto, distan mucho de crear un mercado adicional de exportaciones para la CEE, y tampoco estimulan el crecimiento industrial. Cuando estas importaciones son el resultado de un proceso relativamente integrado de industrialización de los países en desarrollo (esté o no dominado por el capital, la tecnología y la comercialización occidentales) es importante para la Comunidad asegurar que una proporción lo más grande posible de la capacidad de importación así creada de los países en desarrollo se oriente hacia la industria de la CEE. Este es el campo de la política comercial de la CEE.

Tradicionalmente, la CEE ha sido partidaria de la liberalización del comercio. En especial en lo que respecta a las políticas comerciales frente a los países en desarrollo, ha seguido una línea de liberalización basada en dos orientaciones, pues, por una parte ha activado el Sistema Generalizado de Preferencias en 1971, y, por la otra, ha creado un sistema de asociación y otros acuerdos contractuales preferenciales con determinados grupos de países en desarrollo (países del Mediterráneo y

signatarios de la Convención de Lomé). Sin embargo, en vista de los crecientes problemas de empleo así como de reestructuración de las industrias, cada vez se pone más en tela de juicio el criterio de libre comercio de la CEE y se intensifican las presiones en favor del proteccionismo.

Así, pues, el problema de política que confronta la CEE podría plantearse en los siguientes términos: ¿cómo puede hacerse más restrictiva respecto de las importaciones y al mismo tiempo promover sus exportaciones y salvaguardar su abastecimiento de materias primas? Sin pretender dar más que una respuesta hipotética, pensamos que la CEE procurará resolver este dilema haciendo aún más selectivas sus relaciones con los países en desarrollo (y eventualmente con grupos de países en desarrollo). En materia de importaciones se piensa en una política destinada a aumentar la diferencia entre los países en desarrollo respecto de sus facilidades de acceso al mercado europeo. Más concretamente, cabría pensar en adaptar el Sistema Generalizado de Preferencias y el Acuerdo multilateral sobre fibras vinculando las facilidades de importación con ciertos criterios. Antes que prestar atención a una diferenciación basada en el ingreso per cápita de los países en desarrollo, se tratará de encontrar un criterio sectorial a fin de dificultar el acceso al mercado en especial de los países en desarrollo que han llegado a ser internacionalmente muy competitivos en una rama de la industria (por ejemplo, Hong Kong respecto al vestuario). Otra posibilidad es tratar de introducir acuerdos como el Acuerdo multilateral sobre fibras para otros productos "sensibles". Después de todo, donde aparece más clara la contraposición de intereses entre la CEE y los países en desarrollo es en la categoría de estos productos "sensibles" (en el Sistema Generalizado de Preferencias).

A través de un criterio de esta naturaleza la CEE lograría tener más influencia en el proceso de traslado de las actividades de producción industrial a países de salarios bajos y al mismo tiempo utilizaría como instrumento de negociación las posibilidades de que lleguen al mercado de la CEE otros productos industriales.

Los argumentos que pueden esgrimirse para defender este criterio son evidentes: ¿qué objeto tiene promover en los países en desarrollo, a través de ventajas comerciales preferenciales, ciertas formas de industrialización que contribuyen poco o nada a su desarrollo socioeconómico, pero que ocasionan grandes problemas en algunas ramas de la industria de la CEE? ¿A qué crearle tan graves problemas a la CEE a través de las importaciones industriales de los países en desarrollo que en definitiva se verá obligada a imponer limitaciones "voluntarias" a las exportaciones para no tener que abandonar toda su política de liberalización? En tretanto, la CEE puede tratar de fortalecer su imagen liberal ofreciendo aplicar menos restricciones a las importaciones de los productos no sensibles.

La tendencia antes mencionada a aplicar una política comercial más selectiva a las importaciones de los países en desarrollo también puede percibirse en la política de exportaciones de la CEE. En lo que toca a la promoción de las exportaciones, la CEE no sólo procura coordinar los mecanismos nacionales pertinentes sino también de fortalecerlos dentro de la Comunidad. Más exactamente, se piensa establecer un banco similar al Eximbank. Sin embargo, donde mejor se expresa la selectividad es en los mecanismos de la política de cooperación, contenidos en la Convención de Lomé con los países del ACP²² y en los acuerdos suscritos con los países del Maghreb²³ y del Mashreq.²⁴ Estos comprenden reglamentos que, aparte de la asistencia financiera, se refieren a la cooperación industrial, la asistencia técnica y científica, a la transferencia de tecnología y a la capacitación. De esta manera, en especial, la CEE procura lograr una interrelación entre el crecimiento económico de estos países y sus propias exportaciones.

Estos instrumentos se complementan con medidas que promueven y protegen las inversiones europeas directas. En la actualidad, la CEE procura de manera especial lograr esta clase de cooperación entre Europa y los países árabes.

A nuestro juicio, la CEE tratará de alcanzar sus objetivos relacionados con la promoción de las exportaciones, el abastecimiento de materias primas y la restricción de las importaciones, más que nada a través del "libre comercio selectivo". En este sentido, la política comercial es la piedra angular indispensable de los criterios de punta de lanza, de reestructuración industrial y de internacionalización.

²² Países del Africa, del Caribe y del Pacífico (en la actualidad son más de 50 países en desarrollo).

²³ Argelia, Marruecos y Túnez.

²⁴ Egipto, Jordania y Siria.

ANEXOS

LAS POLITICAS DE AJUSTE INDUSTRIAL DE ALGUNOS PAISES DE EUROPA OCCIDENTAL

En el capítulo IV se esbozaron las principales características de la estrategia de reajuste industrial de la CEE. Uno de los principales inconvenientes de esta estrategia es la relativa falta de mecanismos efectivos dentro de la Comunidad. Con excepción de los de política comercial, la eficacia de la mayoría de los demás depende de la capacidad de la CEE para coordinar y armonizar los mecanismos de política nacional de los Estados miembros.

Por lo tanto, en el presente anexo la atención se centrará en el plano nacional. Se reseñarán brevemente las políticas de ajuste seguidas por diversos gobiernos. Se seleccionaron cuatro países de la CEE: dos grandes (la República Federal de Alemania y el Reino Unido) y dos más pequeños (Bélgica y los Países Bajos), entre los cuales resulta particularmente interesante el caso holandés, por su carácter predictivo. Fuera del ámbito de la CEE se eligió Suecia, que reviste interés por la importancia que asigna a las políticas relativas al mercado laboral. Como lo revelarán estos estudios de casos, hasta hace poco se asignaba un orden de prelación relativamente bajo a las políticas de reajuste vinculadas con el comercio. Esto no significa que no se haya efectuado un ajuste al respecto. Sin embargo, los mecanismos aplicados no han sido elaborados específicamente con vistas a esta clase de ajuste, sino que forman parte de otros mecanismos de política económica destinados a políticas regionales, sociales, de expansión, etc. En el presente trabajo no nos referiremos a ellas; sólo se indicarán algunos de los aspectos principales respecto de los países seleccionados.

Al comparar las políticas de los distintos países una de las cosas que llama la atención es la manifiesta diferencia de énfasis. Esto se relaciona con la variedad de posiciones de los países de la CEE en lo que toca al comercio internacional, con las diferencias que revelan las estructuras sociales y económicas de estos países, etc. Por lo tanto, las políticas de la CEE necesariamente deben ser una especie de transacción entre los intereses a veces incompatibles, a veces coincidentes o complementarios, de los Estados miembros. Por otra parte, la existencia de la CEE entraña cierto desequilibrio en el manejo de los mecanismos nacionales de política, puesto que los gobiernos ya no pueden mantener una autonomía total respecto de toda la gama de mecanismos.

República Federal de Alemania¹

La República Federal de Alemania ocupa un lugar destacado como principal exportador mundial de productos manufacturados. Al parecer, la posición competitiva de Alemania sigue siendo inexpugnable y ello se debe más que nada a que la industria manufacturera alemana se ha especializado en la producción "a medida", cuya venta es menos sensible a la competencia de los precios que los productos que se fabrican en gran escala o a granel. Esta excelente posición competitiva externa —que hasta hace algunos años se relacionaba con la subvaluación del marco alemán— se manifiesta en grandes excedentes en la cuenta de mercancías del balance de pagos.

En Alemania, a diferencia de lo que sucedió en varios países industrializados más pequeños, la declinación económica que siguió a la crisis del petróleo en 1973 no se tradujo en amplias medidas de estímulo. Por el contrario, los elementos centrales de la política económica del gobierno federal alemán fueron el crecimiento económico moderado a través del control de la oferta monetaria y la lucha contra la inflación. A través de una drástica restricción de las importaciones (en general, en 1974-1975 éstas no aumentaron) las consecuencias de esta moderación se trasladaron en especial a los países en desarrollo no productores de petróleo. Dentro de este marco de una óptima posición frente a los competidores extranjeros, Alemania Federal carece de mecanismos de ajuste concretos en relación con el comercio. El libre juego de las fuerzas de mercado es el principal elemento para definir y resolver la naturaleza y alcance de los problemas de la reestructuración. La política gubernamental, aplicada dentro de este marco apunta a reducir las presiones financieras que se ejercen en el comercio y la industria y promover la movilidad de la mano de obra aumentando los incentivos financieros.

Pese a la firme posición de la economía de Alemania Federal, en este país tampoco se ha resuelto el problema del empleo, que revela crecientes connotaciones estructurales. En realidad, se está produciendo una nueva evolución industrial del país a través de la racionalización radical del proceso productivo. Las víctimas de esta creciente automati-

¹UNCTAD, *Adjustment assistance measures*. TD/B/C.2/171, 1977, pp. 34 a 39. UNCTAD, *Adjustment assistance measures*, TD/B/C.2/121/Supp.1, 1974, pp. 27 y 28. G. Fels y H.H. Glismann, "Adjustment policy in the German manufacturing sector", en OCDE, *Adjustment for trade*, Studies on industrial adjustment problems and policies. CD/T/(75)3, París, 1975, pp. 63 a 109. "Lessen uit Zweden in Duitsland voor de Nederlandse economie", discurso pronunciado por el Sr. R.J. Nelissen, miembro del directorio del AMRO Bank. *Het Financiële Dagblad*, 6 de octubre de 1977, "Duitsland vrees onrust als herstel uitblijft", *Volkscrant*, 23 de julio de 1977. "Wijzigingen in de structuur van West-Duitse export", *Het Financiële Dagblad*, 19 de octubre de 1977.

zación son, en especial, los trabajadores no especializados o de baja especialización y los funcionarios administrativos de más edad. Otro problema estructural se presenta por el lado de la venta de la producción, problema que se agrava por la influencia perjudicial que ejercen el exceso de capacidad y los riesgos de la comercialización en la disposición a invertir.

También se trata de resolver estos problemas mediante una política destinada a estimular las exportaciones en general y los mercados de exportaciones no tradicionales en particular. El éxito del primer objetivo se aprecia por el hecho de que las exportaciones aumentaran de casi 23% del producto interno bruto en 1972 a más de 30% en 1977. El segundo se refleja en el incremento de la participación en los mercados de exportación de países industrializados no occidentales, que creció de 16% de las exportaciones totales en 1970 a 23% en el primer semestre de 1977. Esto significa que los países en desarrollo se ven cada vez más urgidos a abrir sus mercados a los productos alemanes.

En cambio, las posibilidades de que aumenten las exportaciones de los países en desarrollo a Alemania Occidental son escasas debido a la desaceleración del crecimiento de la demanda interna. Sin embargo, todavía existe toda una gama de barreras (no arancelarias) al comercio cuya importancia probablemente habrá de aumentar en vista de la creciente presión para aumentar la protección como medida para contrarrestar los crecientes problemas de desempleo.

Por lo tanto, será sumamente difícil modificar la orientación de una política destinada a proporcionar asistencia para la supervivencia hacia otra, aún no formulada, de asistencia para la reestructuración, que permita satisfacer las aspiraciones de los países en desarrollo.

*Reino Unido*²

En el Reino Unido no existe una política general de asistencia para el ajuste, y ciertamente no hay una que se vincule de manera concreta con la nueva división internacional del trabajo; sin embargo, existen algunas medidas especiales. La política de reconversión del Reino Unido sólo ha sido elaborada para lograr el ajuste estructural en general y el desarrollo regional. También hay algunos programas más completos de ayuda para la reconversión de industrias determinadas. Cabe mencionar al respecto la ley de 1967 sobre la industria de astilleros y la ley sobre la industria del algodón, de 1959. Sólo esta

²UNCTAD, *Adjustment assistance measures*. TD/B/C.2/121, 1973, p. 21. C. Miles, "Adjustment assistance policies: a survey", en OCDE, *Adjustment for Trade*, op. cit. pp. 23 y 24. P. Tharakan, *Structural adjustment policies and a new international division of labour. A survey*. Centre for Development Studies, Universidad de Antwerpen, pp. 55 a 57.

última contiene algunos elementos de una política de asistencia para el ajuste basada en el comercio. El objetivo de esta ley era restablecer la posición competitiva de la industria del Reino Unido frente a la de otros países avanzados. Contemplaba un incremento controlado de las importaciones de los países en desarrollo y reconocía la necesidad de una contracción industrial.

Para facilitar dicha contracción se utilizaron una serie de mecanismos. La ley otorgaba asistencia financiera en la forma de donaciones a las empresas que desmontaran las plantas antiguas (con una contribución de las empresas que se mantuvieran en funcionamiento) y subsidios a las firmas que invirtiesen en plantas nuevas. También exigía que la industria financiase pagos especiales a los trabajadores redundantes.

Se trataba de estimular la fusión de las empresas más pequeñas. Esta modificación estructural se concebía en dos formas: a través de la reducción del número de establecimientos (racionalización de la producción) y disminuyendo el número de organizaciones (por expropiación, consolidación o fusión). La necesidad de tener presente el cambio de circunstancias ha llevado, entre otras cosas, a los programas recientes de la ley industrial para los sectores textil y del vestuario cuyo objeto es estimular y ayudar al proceso de ajuste originado por las fuerzas de mercado. Ambos programas persiguen reestructurar y racionalizar estas industrias sin aumentar la capacidad global.

La política regional, que constituye la parte más importante de la política de reestructuración del Reino Unido, es más importante que la política sectorial y posiblemente se contrapone con ella. La mayor parte de la industria textil y del vestuario se encuentra en estas zonas de asistencia y, por lo tanto, puede aprovechar esta clase de ayuda. Por ejemplo, desde 1971 prácticamente toda la zona de manufactura del algodón ha sido clasificada como zona intermedia con lo que todas las empresas pueden obtener créditos subvencionados para realizar proyectos de inversión creadores de empleo, así como aportes equivalentes a 20% del costo de los nuevos establecimientos fabriles.

Por otra parte, en el Reino Unido aumenta el número de los que sostienen que hay que dar más protección a la industria nacional contra las importaciones. Sin embargo, el gobierno es más partidario de adoptar medidas contra el dumping, que de establecer una limitación general a las importaciones. La limitación que se persigue debería lograrse celebrando acuerdos con los abastecedores extranjeros que contemplen restricciones "voluntarias" a sus exportaciones a Gran Bretaña. Lo que más preocupa es el incremento de las importaciones en sectores tales como la electrónica, los automóviles, el calzado, el papel, el cartón y los textiles y el vestuario.

De acuerdo con la política industrial regional del Reino Unido las industrias que se amplían o establecen en las zonas de asistencia (es

decir, las zonas de desarrollo, las zonas de desarrollo especial y las zonas intermedias) disfrutaban de medidas preferenciales para obtener asistencia gubernamental. Dichas medidas comprenden donaciones, préstamos, instalaciones fabriles que el gobierno vende o alquila en condiciones favorables, y, en algunos casos exime del pago de alquiler durante un período, y, en zonas de desarrollo y de desarrollo especial, otorgamiento de primas por empleo regional. También existen algunos servicios de capacitación gratuitos. Se presta apoyo a la investigación en la industria en general a través de gravámenes al sector pertinente.

*Bélgica*³

Las medidas de política de ajuste que contienen las leyes para la expansión económica y la legislación social belgas no prevén una orientación específica respecto de la cuestión de la nueva división internacional del trabajo entre Bélgica y los países en desarrollo. El principal mecanismo para el ajuste estructural general de la industria utilizado por la política económica belga han sido los incentivos a la inversión que se ofrecen a las industrias que satisfacen ciertos criterios de expansión. Si se tienen en cuenta las inversiones realizadas por los distintos sectores dentro del campo abarcado por esta legislación, ha existido una clara tendencia en favor de las industrias que hacen uso intensivo del capital, como las industrias química, de metales básicos y mecánica, si bien no hay duda que esta última contiene una serie de ramas en que se utiliza un elevado coeficiente de mano de obra.

Como ni las leyes de expansión económica ni la legislación social tuvieron por objeto lograr un ajuste estructural dentro del marco de una nueva división internacional del trabajo, se prevén algunos conflictos entre ambas. Ello es particularmente efectivo porque el objetivo de la legislación económica, en especial de las leyes regionales, es atraer nuevos proyectos de inversión a las zonas que experimentan problemas y por lo tanto, no se ocupan específicamente de los sectores en que los hay. Por otra parte, los problemas se agudizan por los marcados contrastes regionales. Esto se relaciona con la descentralización de la autoridad dentro del marco de la política regional.

Uno de los principales elementos de la política económica belga consiste en la promoción y la diversificación de las exportaciones. Esta última debería orientarse en tres direcciones:

³ UNCTAD, TD/B/C.2/121, p. 10 P. Tharakan, *Structural adjustment policies*, op. cit. pp. 77 a 89. P. Tharakan, "Adjustment policy and process in Belgium", en OCDE, *Adjustment for trade*, op. cit. pp. 109 a 151. "Andere opzet van Belgisch stelsel van innovatie-uit-gaven wenselijk", *Het Financiële Dagblad*, 26 de febrero de 1977. "België zoekt nieuwe markten met andere producten", *Het Financiële Dagblad*, 7 de septiembre de 1977.

- i) modificación de la composición de los productos. Más de la mitad de los productos exportados puede catalogarse como semimanufacturas. En los últimos años estos productos han estado sujetos a una creciente competencia de precios. Por lo tanto, la diversificación del producto, el aumento del coeficiente de tecnología y el mayor valor agregado por producto son elementos necesarios dentro de una estructura renovada de las exportaciones;
- ii) parte apreciable de las exportaciones se realiza por filiales de las empresas transnacionales, cuya estrategia de producción se elabora en otra parte. Sectores de exportación importantes, tales como las industrias química y de material de transporte constituyen claros ejemplos de esta situación. Para contrarrestar la tendencia se han creado servicios destinados a mejorar las posibilidades de exportación de las empresas pequeñas y medianas;
- iii) en lo que respecta a la estructura geográfica de las exportaciones, también se procura modificarla. La diversificación de las inversiones de capital y el aumento de los conocimientos técnicos deberían convertirse en pilares para abrir nuevos mercados de exportación, en especial en los países de la OPEP y en los países en desarrollo no productores de petróleo.

La política de innovación debería contribuir de manera importante a este avance. Dentro de este marco, el gobierno proporciona sumas importantes, si bien algunos aún las estiman demasiado reducidas. Estos fondos se distribuyen principalmente a sectores tales como las industrias de metales básicos, química (cuya participación aumenta en forma acelerada), mecánica (con una participación decreciente) y electrónica. Con estas medidas se espera reducir la dependencia tecnológica del país (el balance de pagos tecnológico de Bélgica es marcadamente negativo).

Países Bajos⁴

En diciembre de 1974, cuando los Ministros de cooperación para el desarrollo y de asuntos económicos, formularon la política de reestructuración, el gobierno holandés hizo un amplio esfuerzo por abordar de manera integral la relación entre los problemas estructurales de la economía del país y la cooperación para el desarrollo. Este enfoque contiene los tres elementos siguientes:

- i) liberalización del comercio internacional;

⁴UNCTAD, TD/B/C.2/171, *op. cit.*, pp. 42 a 56. B. Evers, "Industrial adjustment in the Netherlands, with special emphasis on the clothing industry", en OCDE, *Adjustment for trade, op. cit.*, pp. 151 a 193. Proyecto de investigación sobre el reajuste industrial y la división internacional del trabajo. *Progress reports*, Development Research Institute, Tilburg, pp. 1 a 9.

- ii) estímulo de la actividad económica de los países en desarrollo;
- iii) reestructuración de la producción interna.

Uno de los problemas importantes que se observa en un proceso de reestructuración incontrolado es el hecho de que en los Países Bajos existan dentro de una misma industria e incluso de una misma empresa procesos de producción viables y no viables. Sin embargo, es posible que la reducción de aquella parte no viable arrastre consigo la parte viable de la industria o empresa.

Para impedirlo, se necesita una política gubernamental firme que coincida con el desplazamiento ya existente o que contemple el desplazamiento futuro de la división internacional del trabajo. La política de reestructuración apunta a reducir deliberadamente y reemplazar por otras aquellas actividades, que no pueden mantenerse debido a la competencia (prevista) de los países en desarrollo.

Al respecto, una de las cuestiones que preocupa es cómo garantizar que las actividades a que se renuncie en los Países Bajos efectivamente se emprendan en países en desarrollo. Dentro del mecanismo concebido para este fin, la transferencia de información ocupa un papel central. Los principales agentes de dicha transferencia son la *Netherlands Restructuring Company* (NEHEM) y la *Netherlands Finance Company for Developing Countries* (FMO). Debido a su estrecha participación en los estudios estructurales del sector y al cumplimiento de las recomendaciones basadas en estos estudios, la NEHEM llegará a tener importantes conocimientos sobre los sectores o subsectores de los Países Bajos que han dejado de ser viables o que probablemente dejarán de serlo en el futuro próximo. La NEHEM debería poner esta información a disposición de la FMO la que, de acuerdo con su organización actual, es un medio muy adecuado para comunicarla a los países en desarrollo. Otro elemento necesario del mecanismo de transferencia es que contemple que las medidas para reducir las actividades deben adoptarse de común acuerdo con el mayor número posible de países, a fin de evitar que la producción se traslade de un país desarrollado a otro, en vez de a los países en desarrollo.

Las medidas adoptadas a la fecha dentro del marco de esta política de reestructuración se limitan a los sectores "tradicionales": las industrias textiles, de vestuario, de madera terciada, etc. Por lo tanto, aún es prematuro hablar de una política de prevención clara.

Por otra parte, hasta ahora la distribución de subsidios se ha orientado a estimular a las empresas para que desarrollen actividades en la misma industria.

Para garantizar mejor el traslado de actividades a los países en desarrollo, varias veces se han otorgado subsidios a empresas que sólo desean reducir algunas actividades productivas en los Países Bajos si ellas pueden traspasarse a sus filiales en los países en desarrollo.

En el primer caso, lo más probable es que esta reducción de las actividades productivas en los Países Bajos para trasladarlas a los países en desarrollo tenga efectos perjudiciales en el balance de pagos. Esto debe contrarrestarse aumentando las exportaciones en otras direcciones. Al respecto, el gobierno holandés deberá adoptar una vigorosa política de exportaciones. Ejemplo de ella es el apoyo financiero prestado a las empresas holandesas por el Ministerio de Cooperación para el Desarrollo en el segundo semestre de 1976 para hacer posibles las exportaciones a los países en desarrollo más pobres. Este apoyo también se ha prestado sin perder de vista el desempleo en los Países Bajos.

Expresado en términos más generales dentro del marco de una estrategia de crecimiento selectivo, la política deberá centrarse en una modificación permanente de la composición de las exportaciones holandesas. Los servicios, sea o no dentro de las empresas transnacionales integradas, constituirán una proporción creciente de estas exportaciones. Esto se relaciona a la vez con los servicios técnicos y con las actividades comerciales y de organización. De esta manera, también es posible ponerse a tono con el creciente nivel educacional de los Países Bajos. Esto no sólo debería manifestarse en productos más complejos desde el punto de vista tecnológico (por ejemplo, el papel cada vez más importante que desempeña el país en la llamada industria elaboradora) sino también en la concentración de los servicios.

*Suecia*⁵

Más de la mitad de las exportaciones suecas consisten en productos de alto valor con una tradición bien establecida de calidad o en productos a granel respecto de los cuales ocupa una firme posición desde el punto de vista de las materias primas. Sin contar la insuficiencia de que adolece respecto de la energía, esto significa que Suecia tiene un buen punto de partida para adaptarse a los cambios en la división internacional de trabajo.

Tradicionalmente, la política de ajuste de Suecia ha puesto énfasis en lo relacionado con el mercado laboral de acuerdo con lo cual la oferta de mano de obra se ajusta lo más posible a la demanda emanada de la estructura de la producción que va surgiendo mediante un sistema de movilidad geográfica y de capacitación permanente. En los años setenta, el país ha logrado mantener el desempleo en un nivel bajo en

⁵G. Ohlin, "Adjustment assistance in Sweden", en OCDE *Adjustment for Trade*, op. cit., pp. 215 a 229. P. Tharakan, *Structural adjustment policies*, op. cit., pp. 71 a 77. S. Mukherjee, "Free trade is good, but what about the workers? Trade liberalization and adjustment assistance", *PEP Broadsheet 543*, marzo de 1974, pp. 63 a 83. "Lessen uit Zweden en Duitsland voor de Nederlandse economie". *Het Financiële Dagblad*, 6 de octubre de 1977. "Keerpunten in de Zweedse economische politiek", *Het Financiële Dagblad*, 4 de octubre de 1977.

comparación con la mayoría de los países de la OCDE. En marzo de 1977, se registraron 65 000 desempleados, o 1.5% de la población activa total. El mejor mecanismo conocido de política laboral es el readiestramiento bajo los auspicios de los organismos locales de empleo. De acuerdo con una estimación del gobierno sueco, en 1976, estas instituciones de readiestramiento tenían unos 110 000 inscritos, ya sea en proyectos de empleo o en distintos tipos de empleo protegido. Esto significa que la participación de la población trabajadora no empleada en el proceso de producción es superior a 4%. Por otra parte, ha aumentado considerablemente el número de desempleados que participan en los programas de readiestramiento.

Se piensa que esta política también puede ocuparse de las variaciones que se producen en el mercado laboral como consecuencia del cambio de modalidad del comercio internacional. Esta política puede funcionar en parte porque se amplía el conocimiento de lo que sucederá en el futuro en el mercado laboral a través de encuestas anuales sobre la demanda esperada de mano de obra por parte de las empresas. Mediante estas encuestas se hacen pronósticos para las diversas industrias y regiones que constituyen la base de la política del mercado laboral (así, se espera que en 1978 desaparecerán unos 45 000 empleos).

Aparte de la política relacionada con el mercado laboral, se están aplicando otros mecanismos para combatir la recesión económica. Estos son, en especial, el estímulo de la demanda interna, los subsidios a la acumulación de existencias y la utilización de fondos de inversión formados en el período de bonanza. La política de subvencionar la acumulación de existencias tiene un objetivo anticíclico y está destinada a absorber los grandes problemas de capacidad originados por la declinación económica. La forma de apoyo a la oferta aplicada a mediados de 1975 se relaciona con un subsidio directo a la acumulación de existencias más allá de un nivel determinado. Como es natural, resulta difícil determinar la influencia que ejerce este subsidio en la producción pero se estima que en el año y medio transcurrido hasta fines de 1976 se han acumulado excedentes por un valor de 6 500 millones de coronas suecas, es decir, 2% del producto interno bruto.

La medida parte del supuesto de que acumulando existencias durante un período de recesión, se pueden mantener la producción y el empleo. Las existencias excesivas podrán reducirse en la próxima bonanza económica.

Como es natural, este mejoramiento no debe postergarse demasiado lo que, sin embargo, es precisamente lo que está sucediendo en la actualidad. Por lo tanto, ya a comienzos de 1977 el gobierno sueco limitó la aplicación de la medida.

Es de esperar que el apoyo se elimine totalmente ahora que no se ha producido un movimiento ascendente del ciclo comercial y que la acumulación de existencias ha adquirido proporciones exageradas.

LA NUEVA DIVISION INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y LOS GREMIOS EUROPEOS

La mano de obra es una de las partes más directamente afectadas por los cambios en la división internacional del trabajo. Al mismo tiempo, constituye un grupo de presión relativamente poderoso, que en cierta medida puede influir en la política económica de la CEE y de los gobiernos nacionales. Por ello, es importante analizar cómo ven los gremios los sucesos esbozados en este trabajo, las posibles soluciones que contemplan y el poder que poseen para influir en las políticas (y, por lo tanto, en el proceso de cambio) de manera que ellas se orienten en una dirección que esté más en consonancia con sus puntos de vista. En el presente anexo se reseñarán brevemente algunos de los principales problemas. El hecho de que estos temas se aborden en un anexo ciertamente no quiere decir que se subestime la importancia de realizar un estudio más detenido. Sin embargo, esta clase de análisis rebasaba nuestras posibilidades.

Presentar un panorama general de lo que piensan los gremios europeos sobre la división internacional del trabajo es una tarea bastante difícil. En realidad, el movimiento laboral acusa una amplia variedad. Sin embargo, aun teniendo presente esta limitación, siempre es posible observar un cambio de actitudes bastante importante con relación a las ventajas e inconvenientes de la división internacional del trabajo. Este cambio tuvo lugar, en especial, en los últimos años.

A fines de los años sesenta, la mayoría de los gremios no comunistas de Europa aceptaban una mayor división internacional de las actividades productivas e incluso eran partidarios de la idea. Se pensaba que estimularía el desarrollo del tercer mundo y al mismo tiempo proporcionaría un incentivo al crecimiento económico de Europa a través del incremento de las exportaciones. Como es natural, los gremios estaban conscientes de algunas consecuencias perjudiciales propias de los procesos de ajuste resultantes, en especial en las distintas ramas de la industria o en el plano regional. Sin embargo, en general se aceptaba que estas consecuencias podían compensarse en forma relativamente fácil mediante políticas industriales, regionales, sociales y de mercado laboral más efectivas. El resultado final sería una mayor productividad con pleno empleo y salarios más altos.

No obstante, durante los años setenta aumentó el escepticismo y las críticas se hicieron menos veladas. Este cambio podría deberse a tres razones principales. Primero, en vez de la expansión económica, Europa tuvo que confrontar una aguda recesión. Las consecuencias para la mano de obra fueron más graves que lo previsto. En especial, la

ineficacia de las políticas expansionarias del gobierno en lo que toca al empleo pronto puso de manifiesto que el creciente desempleo no era tan sólo un fenómeno de corto plazo, sino que también contenía elementos estructurales. En síntesis, se formularon crecientes objeciones al modelo según el cual a medida que aumentan las utilidades hay más inversión y más empleo. Según los gremios, el incremento de las utilidades no se traduciría necesariamente en más empleo, porque las inversiones se destinaban cada vez más a reemplazar la mano de obra y no a crear empleo. Además, una proporción creciente de las inversiones se realizaba fuera de Europa. La segunda razón se relaciona con la internacionalización del capital o, dicho en forma más precisa, con el traslado de las actividades productivas a países de salarios bajos. A las importaciones baratas de los países en desarrollo podía atribuírseles directamente la responsabilidad de crear graves problemas de empleo en Europa. Por este motivo aumentó el rechazo de los trabajadores a estas importaciones que reemplazaban los empleos. Tercero, había una creciente conciencia de que las empresas transnacionales son las partes principales del proceso de división internacional del trabajo, porque aprovechan las diferencias entre países y explotan las diferencias en las condiciones laborales en beneficio propio, sea cual fuere el efecto de su acción en la situación laboral, sea interna o del país anfitrión.

Así, pues, aumenta la oposición de los gremios europeos a la forma en que se está configurando la nueva división internacional de trabajo. Esto puede ilustrarse a través de algunas declaraciones de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), organización bastante representativa debido a su dominio de los gremios europeos (la AFL-CIO la abandonó en 1969).

Cuando se estableció el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo¹ se declaró que debía estimularse la industrialización de los países en desarrollo ofreciendo mayor potencialidad de ventas en los mercados de los países industrializados. Debía aceptarse el aumento de la competencia de parte de los países en desarrollo y evitar el proteccionismo. Era preciso continuar la liberalización del comercio internacional a fin de fortalecer la división internacional del trabajo basada en las ventajas comparativas. A los países industrializados les conviene estimular la industrialización de los países en desarrollo y abrir sus mercados a ellos, a fin de ampliar el número de países con los cuales el comercio resulta ventajoso.² Los países desarrollados deberían especializarse en la producción de artículos que requieren un elevado

¹ ICFTU, "Gewerkschaftliche Ziele und Massnahmen in der zweiten Entwicklungsdekade" en *Handbuch der Entwicklungshilfe*, Baden Baden, Ginebra, 1971.

² ICFTU, Gewerkschaftliche Ziele. . ., *Ibid*, p. 20.

coeficiente de tecnología y que son de alta calidad, para acrecentar las posibilidades de que los países en desarrollo exporten productos que requieren más mano de obra y que son menos complejos desde el punto de vista tecnológico. Al respecto, se estima que el traslado de las actividades industriales es un mecanismo aceptable si encuadra dentro del programa de desarrollo de los países anfitriones y contribuye a este último. Así, pues, la CIOSL se muestra optimista en lo que respecta a los problemas provenientes de los procesos de reajuste industrial de los países desarrollados. Se insta a los gremios afiliados a contribuir al proceso de ajuste haciendo que los miembros adquieran conciencia de los beneficios para los países en desarrollo y de los sacrificios para la mano de obra nacional y prestando pleno apoyo y cooperación a los objetivos del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.³

No obstante, en 1975 el tono es diferente, pues se dice que en vez de poner énfasis en una nueva "división" internacional del trabajo, lo que se necesita es aumentar la producción útil y el empleo en todas partes.⁴ En su Carta Transnacional del mismo año, la CIOSL observa que su objetivo a largo plazo es sustituir la división internacional del trabajo impuesta en el mundo por las empresas transnacionales por un sistema más justo y humano de cooperación internacional y control democrático. Deseamos poner fin a la competencia desenfrenada entre países por obtener inversiones y empleos de las transnacionales. Sólo podrá prestarse ayuda realmente efectiva al desarrollo industrial de los países del tercer mundo cuando la producción industrial se destine a satisfacer las necesidades básicas de las masas y no a beneficiar a unos pocos. Esta clase de desarrollo complementaría así el del mundo industrialmente avanzado; no tendría las consecuencias de gran parte de las inversiones de las transnacionales en la actualidad y que consisten simplemente en transferir empleos de los países industrializados a los países en desarrollo, con el consiguiente incremento del desempleo en los primeros.⁵

Como primera medida para mejorar las condiciones laborales de los países en desarrollo la CIOSL sugiere agregar al Acuerdo del GATT una "cláusula social", en virtud de la cual los gobiernos estarían obligados a adoptar medidas de ajuste y a tomar las providencias del caso para asegurar que las empresas que operan en sus países cumplen con las normas laborales de la OIT.

En 1977, en relación con las negociaciones del GATT, se observa que los llamamientos a adoptar una división internacional del trabajo

³ ICFTU, *Ibid*, p. 27.

⁴ ICFTU, *Economic Security and Social Justice*, Bruselas, octubre de 1975, p. 45.

⁵ ICFTU, *Multinational Charter*, Bruselas, noviembre de 1975, p. 23.

más justa y equitativa inducen a error. En realidad, la expresión "división del trabajo" da la impresión de que la cantidad de bienes que necesita el mundo es fija y que, por lo tanto, esta cantidad sólo puede dividirse, mientras que lo que realmente se necesita es aumentar el empleo y la producción útil en todas partes.⁶ Al respecto se objeta una mayor liberalización del comercio. Si bien la CIOSL no se opone al principio de la liberalización del comercio observa, sin embargo, que el desempleo permanente, es en parte, consecuencia de los cambios estructurales internacionales, constituye una amenaza de largo plazo a la liberalización del comercio.⁷ Ahora bien, en vez de rechazar las restricciones a las importaciones se reconoce el valor de dichas reglas cuando los cambios estructurales son tan rápidos que, transitoriamente, las políticas activas de empleo no pueden habérselas con los efectos de empleo derivados del incremento del comercio de algunos productos.⁸

Evidentemente, esta nueva actitud se hace aún más patente en los sindicatos de ramas industriales, en especial en los sectores que se ven más afectados por las importaciones provenientes de países de salarios bajos, como la industria textil y de vestuario.

Ya en 1972 la Federación internacional de trabajadores textiles, del vestuario y del cuero alzó una voz de crítica, contra la mayor liberalización del comercio y acerca de las perspectivas para la mano de obra de los países en desarrollo en un proceso de industrialización basado en las exportaciones.⁹ Esta actitud crítica se ha agudizado en los últimos años y se ha vuelto contra el fundamento teórico de la división internacional del trabajo; en efecto, dicha Federación expresó en 1976 que pese a su atractivo, en la práctica esta clase de teoría no es factible. Es evidente que un traslado de nuestras industrias de los países desarrollados a los países en desarrollo crearía aún más capacidad excedente en los últimos, intensificaría su monoindustrialización, haría sumamente intensa la competencia entre ellos y los tornaría extremadamente sensibles a las numerosas fluctuaciones cíclicas transitorias y profundas de la industria. Con el tiempo, esto alentaría la continuación de la explotación de los trabajadores como requisito para seguir siendo competitivos.¹⁰ Además, la Federación destaca la importancia de mantener al menos parte de la industria textil y de vestuario en los países desarrollados: cuando expresa que por razones económicas, debe rechazarse la

⁶ ICFTU, *Trade Union Views on the Multilateral Trade Negotiations within GATT, Memorandum*, Bruselas, diciembre de 1976.

⁷ *Ibid.*, p. 2.

⁸ *Ibid.*, p. 3.

⁹ *Financiēel Dabglad*, 24 de octubre de 1972.

¹⁰ Federación internacional de trabajadores textiles, del vestuario y del cuero, *Declaration on International Trade*, Dublin, marzo de 1976, p. 16

idea de que hay que privar casi totalmente a los países industrializados de sectores vitales de la industria y permitir que se vean relegados a una posición de dependencia en el plano internacional.¹¹

La posición adoptada por la Federación se refleja en aquella frente al acuerdo multilateral sobre fibra.¹² En éste se propone:

- i) una reglamentación ordenada del comercio internacional de productos textiles y de vestuario;
- ii) el mantenimiento y la posterior expansión de las industrias de vestuario y textiles en los países industrializados;
- iii) la creación de mercados internos en los países en desarrollo a través del mejoramiento constante de las condiciones de vida;
- iv) el incremento del comercio entre los países en desarrollo.

Para alcanzar esos objetivos la Federación desea modificar el acuerdo multilateral sobre la fibra de modo que se distinga entre países "realmente" en desarrollo y países "semidesarrollados" y se limiten las importaciones de los últimos en favor de los primeros; incorporar una cláusula llamada de recesión y mejorar las cláusulas de salvaguardia del acuerdo; elaborar un sistema de distribución de la carga económica entre los países industrializados.

Estas propuestas cuentan con el creciente respaldo de los gremios nacionales. En especial en Inglaterra, Francia e incluso en los Países Bajos los gremios ejercen fuertes presiones en los gobiernos nacionales y en la CEE para que se limiten las importaciones de los países en desarrollo y se preste apoyo al proceso de reestructuración de la industria nacional.

En vista de la posición adoptada por la CEE y por los gobiernos nacionales en la renegociación del acuerdo sobre la fibra podría pensarse que la presión ejercida por los gremios ha tenido éxito. Sin embargo, hay que tener presente que esta presión no sólo proviene de los gremios sino también de parte de la industria, porque en este caso también está en juego la situación del capital productivo europeo.

Cabe preguntarse si la presión de los gremios será igualmente efectiva si lo que persigue el capital productivo europeo es aumentar la internacionalización (por ejemplo, en los sectores de fuerte internacionalización tales como la electrónica). A nuestro juicio, las relaciones reales de poder son de tal naturaleza que el movimiento laboral europeo no podrá controlar este proceso de internacionalización de capital pese a sus esfuerzos por ejercer cierta influencia en las empresas transnacionales.

¹¹ *Ibid.*, p. 16.

¹² Federación internacional de trabajadores textiles, del vestuario y del cuero, *Trade Union Position on the Renewal of the Multifibre Agreement*, Bruselas, 20 de octubre de 1976, p. 2.

Para ilustrar este punto es preciso referirse brevemente a los aspectos institucionales del movimiento laboral europeo.¹³

La mayor parte de los trabajadores europeos están agrupados bajo la égida de la Confederación Sindical Europea. El nacimiento de esta Confederación confrontó serias dificultades debido a controversias políticas e ideológicas entre los sindicatos comunistas, demócratacristianos y socialdemócratas.

El avance hacia la Confederación actual se inició con la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero que requería una respuesta adecuada de parte de la mano de obra. De esta manera, en 1952, la CIOSL promovió la creación del "comité de los 21". Al establecerse la CEE en 1959 este comité sufrió una transformación y paralelamente a la creciente internacionalización del capital se convirtió en la Confederación Europea de Organizaciones Sindicales Libres. La última transformación tuvo lugar en 1973, cuando se creó la Confederación Sindical Europea como resultado de la incorporación de Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca a la CEE. Se aceptó la afiliación tanto de los sindicatos pertenecientes a la CIOSL como de otros que no eran miembros de ella. De esta manera, la Confederación Sindical Europea se convirtió en una verdadera confederación de sindicatos europeos que tenía una base de más de 36 millones de afiliados y contaba entre sus filas a la mayoría de los sindicatos europeos, salvo la CGT, organización sindical comunista francesa.

Sin embargo, el poder efectivo de la Confederación Sindical Europea sigue siendo más bien limitado, por varias razones. En primer lugar, todavía no se han resuelto las controversias ideológicas y nacionales. Respecto a estas últimas, hay que tener presente que dentro de la CEE las estructuras sociales, económicas y políticas de los países efectivamente acusan diferencias.¹⁴ De esta manera, la Confederación

¹³Véase, en especial, Klaus Ruhwedel, "Der europäische Gewerkschaftsbund und die westeuropäische Integration", en Frank Deppe (ed.) *Arbeiterbewegung und westeuropäische Integration*, Colonia, 1976, pp. 228 a 276; y M. Bouvard: *Labour Movements in the Common Market Countries; The Growth of a European Pressure Group*, Nueva York, 1972.

¹⁴Véase E. Hildebrandt, W. Olle, W. Schöller, "Internationale Gewerkschaftsstrategie unter dem Primat nationaler Reproduktionsbedingungen der Arbeitskraft", en *Konflikte der Arbeitswelt, Jahrbuch für Friedens- und Konfliktforschung*, Tomo VI, Waldkirch, 1977, pp. 61 a 84. M. Sucha, "Die Schranken einer Koordinierung von Tarifpolitik und Streiks in der EWG/EG", en *Konflikte der Arbeitswelt, Ibid*, pp. 133 a 151. J.P. Dubois y P. Ramadier, "Naar her Europa der arbeiders: moeilijkheden en tegenstellingen", en: *Te Elfder Ure*, Nº 16, pp. 307 a 340. B.C. Roberts, "Multinational Collective Bargaining": A European Prospect? en B. Barret, E. Rhodes, J. Beishon (eds.), *Industrial Relations and the Wider Society*, Londres, 1975, pp. 207 a 224.

Sindical Europea funciona principalmente como una especie de grupo de trabajo de los gremios que pueden formular políticas, pero carece del poder para hacerlas cumplir por los sindicatos nacionales. Segundo, las posibilidades de la Confederación de influir directamente en las políticas de la CEE todavía son bastante limitadas debido a que no tiene una posición claramente definida e influyente dentro del marco institucional de la CEE, es decir, en el plano de los comités. La Confederación Sindical Europea está representada en el Comité Económico Social y en diversas otras comisiones asesoras. Sin embargo, su influencia es más bien limitada.

La Confederación está ejerciendo presión para obtener mayor influencia en dos sentidos. Ante todo, desea que haya más reuniones tripartitas tanto generales como sectoriales y segundo, quiere participar de manera más directa en la formulación de las políticas de la CEE a través de la institucionalización del sistema de consultas de la Comunidad.

Puede preverse que ambas aspiraciones serán satisfechas, ya que la CEE necesita la cooperación de los sindicatos para llevar a cabo su estrategia de reajuste aplicando una política de "consenso social".

Por otra parte, tener mayor influencia en la CEE no entraña necesariamente influir más en el proceso de internacionalización de capital, porque esto último se realiza principalmente a través de las operaciones de las empresas transnacionales. De esta manera, los sindicatos europeos también se están organizando al respecto, a través de la creación de capítulos europeos de las secretarías de comercio internacional tales como el IMF (metales), el ICF (productos químicos), el IUF (productos alimenticios) y segundo a través de la participación en los consejos mundiales de las transnacionales europeas como Philips, Volkswagen, Dunlop-Pirelli.¹⁵ Pese a que estas organizaciones laborales constituyen una etapa necesaria del movimiento laboral, estimamos que su poder efectivo es más bien limitado debido a que las controversias nacionales desempeñan un papel aún más importante.¹⁶

Si bien las diferencias en las condiciones de producción nacional pueden constituir un incentivo para la internacionalización del capital, las mismas pueden impedir que el movimiento laboral llegue a ser verdaderamente internacional.

¹⁵T. Etty y K. Tudyka, "Wereldconcernraden: Vakbonden en hun 'kapitaalgerichte' strategie tegen multinationale ondernemingen", *Te Elfder Ure*, N° 16, pp. 357 a 394.

¹⁶Véase en especial E. Hildebrandt, W. Olle, W. Schöller, "Internationale Gewerkschaftsstrategie unter dem Primat Nationaler Reproduktionsbedingungen der Arbeitskraft", *op. cit.*

LOS PROBLEMAS QUE PLANTEA EL REAJUSTE EN DOS SECTORES INDUSTRIALES

En el presente anexo se exponen algunas observaciones preliminares sobre las industrias automotriz y del acero.

La internacionalización de la industria automovilística europea

En el período de la posguerra la industria automotriz ha contribuido de manera importante a la expansión económica de Europa. Basada en equipos y métodos de administración modernos alcanzó un crecimiento acelerado de la producción, del empleo y de la productividad de la mano de obra. Así, la participación de la CEE en la producción mundial total aumentó de 15% en 1950 más de 30% en 1970.¹

En la República Federal de Alemania, Francia, Gran Bretaña e Italia esta industria representa, respectivamente, 6.9, 5.9, 5.9 y 5.2% del total del valor agregado industrial 1973, y en lo que toca al empleo, proporcionó alrededor de 5.5% del empleo industrial total. Aún más significativa es la participación de la industria automotriz en las exportaciones totales, que llegaron en 1973 a 14, 11, 9.2 y 8%, respectivamente, en los cuatro países mencionados.²

Al comienzo, el desarrollo de esta industria se concentró marcadamente en algunas regiones de los distintos países (por ejemplo Dagenham, París-Billancourt, Wolfsburg, Turín). Sin embargo, en los años sesenta puede observarse la tendencia de las actividades productivas desplazarse a otras regiones. Este traslado de ubicación obedece a dos razones principales: a) en los centros de producción tradicionales surgió una fuerte polarización entre el capital y la mano de obra lo que a la vez ocasionó conflictos laborales y dio lugar a salarios relativamente más altos; b) los gobiernos nacionales utilizaron políticas regionales y de empleo para que a los fabricantes de automóviles les resultara suficientemente atractivo comenzar a ampliar sus actividades.³

Puede estimarse que este proceso, que Paba llama de "meridionalización interna" es antecedente del propio proceso de reubicación internacional de las actividades productivas a que se encuentra abocada

¹ Ministère de l'Industrie et de la Recherche, *La division internationale du travail*, Etudes de politique industrielle, N° 9, vol. 1, p. 140.

² *Ibid*, p. 145.

³ G. Paba, "De ontmanteling en geografische reorganisatie van de automobielsector", en M. Andreola: *De multinationale herverdeling van productieactiviteiten*, ZONE, vol. 1, nr. 3, diciembre de 1976, p. 57.

la industria. Este proceso queda de manifiesto por el rápido incremento del número de líneas de montaje que los fabricantes europeos de automóviles mantienen en el extranjero. En 1974, de un total de 550 líneas en 81 países, 350 (60%) eran europeas, 98 (18%) japonesas y 85 (15%) estadounidenses. Ochenta de estas 550 se han establecido en los últimos dos años.⁴

Algunas de las principales fuerzas que impulsan el proceso de internacionalización de la industria automotriz europea se relacionan con la fuerza laboral y el mercado. Al parecer, los factores tales como el abastecimiento de materia prima, la tecnología y el capital revisten escasa importancia.

La industria ocupa un elevado coeficiente de mano de obra. Gran parte de la fuerza laboral trabaja en la producción directa (alrededor de 75%, cifra elevada en relación con el total de la industria). Sin embargo, el nivel de especialización es relativamente bajo y predomina la mano de obra no especializada. Las condiciones de trabajo no son muy atractivas, entre otros motivos por la estandarización y la automatización. Por lo tanto, en Europa la industria ha atraído a un número importante de trabajadores migrantes. Además de profundos conflictos laborales, la industria debe hacer frente a la "resistencia pasiva" de los trabajadores. Para responder a ello, los fabricantes parecen buscar la solución en dos direcciones: a) trasladar partes del proceso productivo a regiones en que hay excedente de mano de obra y b) mejorar la situación de la mano de obra en las plantas existentes.

El mercado también ejerce presión en la modalidad de ubicación. Sea por razones ofensivas o defensivas, tal vez sea necesario ubicar la producción cerca del mercado.

A manera de ejemplo, pueden citarse las líneas de montaje que producen para el mercado interno en los países en desarrollo en vías de industrialización, pero también, cabe mencionar la penetración recíproca de los mercados de los países industrializados a través del establecimiento de plantas de producción locales (por ejemplo, la Volkswagen en los Estados Unidos).

Además, es posible que las modificaciones reales o esperadas, o ambas, de las relaciones competitivas internacionales lleven a reubicar parte de la producción en países de salarios bajos. Al parecer, esto es lo que está sucediendo cada vez con más frecuencia entre los fabricantes de automóviles europeos que tienen que confrontar una creciente competencia del Japón (es posible que las restricciones a las importaciones disten de ser efectivas porque los fabricantes japoneses pueden reaccionar estableciendo líneas de producción dentro de la CEE). Los

⁴ *La division internationale du travail, op. cit., vol. 1, p. 234.*

problemas se agudizan debido al exceso de capacidad de tipo estructural y porque en Europa se prevé una lenta expansión de la demanda.⁵

Como consecuencia de lo anterior, algunos fabricantes de automóviles ya están trasladando capacidad de producción a regiones de bajo costo a fin de reexportar el producto final a los mercados de los países industrializados.

Por ejemplo, en la actualidad las plantas de la FIAT en España (SEAT), que originalmente estaban destinadas a producir para el mercado interno, ya están produciendo para exportar al mercado de la CEE; el Fiesta nuevo modelo de automóvil de la Ford para el mercado europeo, se está fabricando en España; las fábricas de la Volkswagen en Brasil y México también se orientan a las exportaciones e incluso en los países de Europa Oriental (por ejemplo, Polonia y la Unión Soviética) aumenta la competencia en el mercado de la CEE, con la cooperación de los fabricantes de Europa Occidental.

El desarrollo actual de la industria automotriz europea parece indicar una división de la producción en que los modelos más o menos tradicionales y de éxito que se producen en gran escala se fabricarán cada vez más en países de salarios bajos, mientras que los modelos nuevos y de producción en series más reducidas —que no son muy sensibles a los precios— continuarán produciéndose en los países de salarios altos.⁶

Además de la dispersión internacional de la parte de montaje de la industria automotriz, también puede observarse la tendencia a la reubicación internacional de la fabricación de partes. Los fabricantes de automóviles alientan este proceso.

Al comienzo, las empresas que producen componentes generalmente seguían a los fabricantes de automóviles cuando estos establecían unidades de fabricación en el extranjero. Sin embargo, los fabricantes de automóviles se dieron cuenta de los altísimos riesgos de depender de una sola fuente de abastecimiento para obtener componentes vitales. Por lo tanto, optaron por introducir cada vez más fuentes dobles, tanto para mayor seguridad como para promover la competencia entre los abastecedores.⁷

Como es natural, los sucesos antes reseñados no dejan de tener repercusiones políticas. La fabricación de automóviles y de componen-

⁵De acuerdo con lo que expresa un estudio reciente de la CEE, estos son los dos problemas principales que confronta actualmente la industria automotriz europea. Citado de "Europese auto-industrie moet gas terugnemen", *Financiëel Economisch Magazine*, N° 4, 1977, p. 29.

⁶J.J. Chanaron; S. Soares Ferreira, 1973-1975 *l'automobile en crise*, Grenoble, diciembre de 1975, vol. I, p. 32.

⁷"The Multinational Spread of Car Part Manufacture Accelerates", *Multinational Business*, N° 3, septiembre de 1976, p. 40.

tes pesa seriamente en lo que respecta a comercio internacional, estructura industrial (efectos de vinculación) y empleo. Las perspectivas de empleo son oscuras, se prevé que en el próximo decenio habrá 100 000 empleos menos en la industria automotriz europea. La competencia internacional es intensa.⁸

En vista de estos problemas, la CEE está ejerciendo presión para lograr cooperación de parte de los fabricantes europeos. De ese modo se reducirán las posibilidades de que los gobiernos influyan directamente en el desarrollo de las industrias modernas, que en la actualidad son predominantemente nacionales. Lo mismo puede aplicarse a los gremios.

Las industrias de hierro y acero

La rápida expansión económica de Europa en el período de la posguerra se ha acompañado de un crecimiento sostenido de la industria europea de hierro y acero. En 1974, la producción de acero llegó a un nivel comparable con la de los Estados Unidos y la Unión Soviética. La industria ha encarado importantes cambios tecnológicos y al mismo tiempo se ha producido una difusión del conocimiento tecnológico. De esta manera, tanto las técnicas de producción como la estructura de esta industria adquirieron mayor homogeneidad en los distintos países europeos. La productividad de la mano de obra aumentó rápidamente; sin embargo, pese al crecimiento acelerado de la producción, la fuerza laboral de la industria de hierro y acero de la CEE se redujo de 469 000 en 1963 a 426 000 en 1971.⁹

En Europa esta industria todavía tiene un carácter predominantemente nacional y la internacionalización de la producción es excepcional (Países Bajos y República Federal de Alemania en ESTEL). Esta orientación nacional se acompaña del carácter relativamente cerrado y oligopólico de los diversos mercados nacionales. Doce empresas europeas representan más de 75% de la producción total. Lo mismo puede decirse de Japón y los Estados Unidos donde seis y nueve empresas, respectivamente, representan 80 y 71% de la producción total.¹⁰

En la CEE, la producción de acero tiene lugar bajo la égida de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), y uno de sus principales objetivos es promover y racionalizar el mercado común del hierro y del acero. En condiciones de recesión, este organismo está facultado para sancionar las prácticas nacionales coordinadas de tipo cártel.

⁸Estudio de la CEE, citado de *Financiël Economisch Magazine*, *op. cit.*, p. 30.

⁹*La division internationale du travail*, *op. cit.*, vol. I, p. 140.

¹⁰*Ibid*, p. 145.

Entre 1953 y 1971 el comercio internacional de hierro y acero fue más dinámico que la producción; mientras que el último se duplicó, el primero se cuadruplicó. Como consecuencia de ello, la participación del comercio mundial en la producción mundial aumentó de 7.4 a 13.7%.¹¹ Ello se acompañó de un cambio radical en la participación de los distintos países en el comercio mundial. Aquélla de los exportadores tradicionales tales como los Estados Unidos, Bélgica, Francia, Italia, Reino Unido y la República Federal Alemana —que en 1950 aún representaban alrededor de 85% de las exportaciones mundiales totales— declinó a aproximadamente 46%. Ocuparon su lugar exportadores nuevos como Japón (3.4% en 1950, 22.2% en 1971) la Unión Soviética (4.1% en 1950, 7.9% en 1971) y otros países. Entre los últimos se cuenta un número apreciable de países en desarrollo. Estos lograron aumentar su participación en las importaciones totales de hierro y acero de la OCDE de 2.8% en 1970 a 4.1% en 1974.¹² En general, aumenta rápidamente el número de países que penetran los mercados de exportación. En 1965, alrededor de 26 países exportaron acero mientras que en 1971 su número ya había subido a 54.¹³

Así, pues, hay indicaciones claras de que está surgiendo una nueva geografía de la industria del hierro y del acero. Cabe mencionar dos razones principales para ello. Primero, un número creciente de países desea exportar sus materias primas en forma elaborada; segundo la demanda interna de los países en desarrollo está aumentando como consecuencia de la industrialización (orientada sea a la sustitución de las importaciones o a las exportaciones).

La reubicación internacional de la industria del hierro y del acero parece ir aparejada a una tendencia a la división internacional del trabajo en la cual los países en desarrollo se ocupan cada vez más de las primeras etapas, más estandarizadas, de la producción y los países industrializados se especializan en las etapas más avanzadas. Las últimas actividades son de importancia estratégica y menos susceptibles de descentralización.¹⁴

Sin embargo, por el momento, las exportaciones de los países en desarrollo a la CEE tropiezan con considerables obstáculos. Aparte de las barreras arancelarias y no arancelarias hay que considerar el factor costos de transporte y, lo que es de especial importancia, que el mercado es casi impenetrable, como ya se indicó.

¹¹ *Ibid.*, p. 141.

¹² UNCTAD, *La industria siderúrgica*, TD/B/C.2/176, Ginebra, mayo de 1977, p. 24.

¹³ *La division internationale du travail, op. cit.*, vol. I, p. 142.

¹⁴ Véase también G. Paba, "De internationalisatie van de staalen petrochemische sector", en M.R. Andreola, y otros, *De multinationale herverdeling van de productie-activiteiten*; ZONE, Nº 3, diciembre de 1976, p. 69.

Los aranceles aduaneros con que la CEE grava el hierro y el acero revelan el cuadro tradicional de tasas cada vez mayores a medida que aumenta el grado de elaboración (cero arancel para el metal de hierro, 6.6% para el hierro semielaborado y 8.7% para los productos elaborados).¹⁵ Además, los precios de los productos elaborados están sujetos a fluctuaciones mucho más amplias que el mineral de hierro y el hierro en lingotes, a cuyo respecto generalmente hay contratos de largo plazo. La UNCTAD concluye que: "antes de decidir que se procederá a la producción de acero hay que comparar las ventajas e inconvenientes que presentan por una parte, los ingresos y precios de exportación estables al nivel del mineral y los nódulos de hierro, y por otra parte, la relativa inestabilidad de los ingresos y los precios que se obtendrán si las exportaciones de acero dependen de los mercados de los países desarrollados".¹⁶

En lo que respecta a las barreras no arancelarias, generalmente son de carácter especial y se imponen debido a presiones económicas y políticas. También pueden mencionarse las licencias de importación, los contingentes, la reglamentación antidumping, los obstáculos administrativos y varias normas paliativas que fluctúan de pagos directos a incentivos a las inversiones y descuentos de impuestos indirectos.

De esta manera, se dificulta el desarrollo estable de las exportaciones de hierro y acero de los países en desarrollo a la CEE y también al desarrollo de las exportaciones ocasionales cuando se produzcan excedentes.

A juzgar por la clase de medidas adoptadas, puede concluirse que la CEE efectivamente estima que la industria de hierro y acero es un sector estratégico. Pese a un cambio en las condiciones de competencia en el plano internacional, la CEE no desea sacrificarlo. Los instrumentos de política comercial se complementan con una política destinada a reestructurar la industria para que esta pueda sobrevivir.

Por el momento, la industria de hierro y acero de la CEE atraviesa realmente por graves dificultades. Desde el punto de vista estructural tiene un exceso de capacidad ya que, en promedio se utiliza tan solo 65% de la capacidad instalada.¹⁷ Las principales razones de esta situación son:

- i) la fuerte expansión de la capacidad productiva debido a las grandes inversiones realizadas antes que se iniciara la recesión;
- ii) la disminución del consumo en la CEE;
- iii) el deterioro de la posición externa de la CEE (exportaciones menos importaciones).

¹⁵ UNCTAD, *op. cit.*, p. 14.

¹⁶ UNCTAD, *op. cit.*, p. 10.

¹⁷ CEE, *Europa van Morgen*, varios números.

La aguda recesión de la industria de hierro y acero de la CEE ya ha tenido como consecuencia una fuerte pérdida de muchos millones de horas-hombre debido a despidos transitorios y a una declinación de la fuerza laboral que se estima en 2 000 trabajadores al mes desde fines de 1975.¹⁸ A corto plazo, las perspectivas de la situación del empleo son más bien pesimistas.

En 1976, utilizando las posibilidades del tratado en virtud del cual se creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), la CEE adoptó medidas de tiempos de crisis para proporcionar un alivio transitorio a la industria. Debido al deterioro de la situación, estas medidas se ampliaron a un programa completo de crisis en que se formularon objetivos generales para este sector hasta 1985 y 1990.¹⁹ A corto y medianos plazos este programa pone énfasis en los siguientes objetivos:¹⁹

- i) mejorar la rentabilidad de la industria sin ampliar la capacidad de producción. Al respecto, la CEE ha sugerido reglamentar los precios de varios productos de hierro y acero, ha ampliado las posibilidades de apoyo financiero a fin de estimular el reajuste orientado a establecer una industria más moderna y racionalizada, ha propuesto la adopción de medidas de apoyo a las investigaciones tendientes a aumentar la productividad;
- ii) control del mercado. Para alcanzar este objetivo la CEE ha elaborado un sistema que permite prever lo que va a ocurrir con suficiente anticipación (que presta especial atención a las importaciones) y ha introducido una ley antidumping para los productos de hierro y acero;
- iii) reducir las consecuencias que tiene el proceso de reajuste para los trabajadores a través del establecimiento de un fondo social y regional.

El programa para la industria del hierro y del acero es la propuesta de política industrial más amplia que se haya presentado hasta ahora en la CEE. Sin embargo contiene una serie de restricciones. En primer lugar, el éxito del programa depende mucho de la voluntad de cooperar de los estados miembros y de las empresas; no existe la obligación formal de cumplir con los reglamentos. En segundo lugar, es necesario que la demanda aumente cuanto antes a fin de evitar el colapso de la industria de hierro y acero, como sucedió por ejemplo, con la industria de astilleros. Aun con el amplio programa de crisis, el futuro de la industria de hierro y acero es incierto.

¹⁸Véase también *Bulletin of the European Community*, Nº 4, 1977 pp. 32 a 34.

¹⁹*Ibid.*

En estas circunstancias, los países en desarrollo tienen escasas posibilidades de incorporarse al mercado de hierro y acero de la CEE o de mejorar su posición en él. Es evidente que el objetivo de la CEE es primero arreglar la situación de sus miembros antes de darle a otros países la oportunidad de aumentar sus exportaciones.

**LISTA DE INFORMES PUBLICADOS POR EL INSTITUTO DE
INVESTIGACION PARA EL DESARROLLO DE LA
UNIVERSIDAD DE TILBURG**

Industrial adjustment in the Netherlands, with special reference to the clothing industry, Report N° 1, mayo de 1975, 43 pp.

De Nederlandse kledingindustrie: herstructurering en ontwikkelingsdimensie, Rapport N° 2, septiembre de 1975, 23 pp.

Industriële herstructurering in ontwikkelde landen en industrialisatie van ontwikkelingslanden Rapport N° 3, septiembre de 1975, 18 pp.

De Europese kledingindustrie: problemen en ontwikkelingen Rapport N° 4, diciembre de 1975, 47 pp.

Tunesië, perspectieven van een exportgerichte industrialisatie, Rapport N° 5, marzo de 1976, 60 pp.

Hong Kong: ontwikkeling en perspectief van een kledingkolonie, Rapport N° 6, marzo de 1977, 105 pp.

Vlisco: beoordeling van een herstructureringsubsidie, Rapport N° 7, junio de 1977, 96 pp.

Een toekomst voor de Nederlandse confectie-onderneming, Rapport N° 8, junio de 1977, 157 pp.

Vernieuwen of herstellen, de internationale arbeidsverdeling ter discussie, diciembre de 1977, 17 pp.

Jobs and values, social effects of export-oriented industrialization in Tunisia, Report N° 9, diciembre de 1977, 78 pp.

CUADERNOS DE LA CEPAL

Nº 1

América Latina: El nuevo escenario regional y mundial

Exposición del Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina, señor Enrique V. Iglesias, en el decimosexto período de sesiones de la Comisión

Nº 2

Las evaluaciones regionales de la Estrategia Internacional de Desarrollo

Evaluación de Quito. Resolución 320 (XV) de la CEPAL

Evaluación de Chaguaramas. Resolución 347 (XVI) de la CEPAL

Nº 3

Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina

Separata de *El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional* (E/CEPAL/981)

Nº 4

Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina

Separata de *El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional* (E/CEPAL/981/Add.2)

Nº 5

Síntesis de la evaluación regional de la Estrategia Internacional de Desarrollo

Este trabajo se presentó en versión mimeografiada en el decimosexto período de sesiones de la Comisión con la signatura E/CEPAL/1004

Nº 6

Dinero de valor constante. Conceptos, problemas y experiencias/Jorge Rose

Funcionario de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL

Nº 7

La coyuntura internacional y el sector externo

Versión revisada de *El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional*, segunda parte, capítulos I y II (E/CEPAL/981/Add.2)

Nº 8

La industrialización latinoamericana en los años setenta

Este trabajo apareció anteriormente en versión mimeografiada con la signatura ST/CEPAL/Conf.51/L.2

Nº 9

Dos estudios sobre inflación

La inflación en los países centrales. Este artículo está tomado del capítulo I del *Estudio Económico de América Latina, 1974* (E/CEPAL/982)

América Latina y la inflación importada, 1972-1974. Por Héctor Assael y Arturo Núñez del Prado, funcionarios de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

Nº 10

Reactivación del Mercado Común Centroamericano

Este Cuaderno refunde las partes más relevantes del documento (E/CEPAL/CCE/367/Rev.3), preparado por la Oficina de la CEPAL en México, y del Informe de la Décima Reunión del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (E/CEPAL/CCE/369/Rev.1)

Nº 11

Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola/Germánico Salgado Peñaherrera, Consultor de la FAO

Este trabajo se presentó, con la signatura LARC/76/7(a) a la Decimocuarta Conferencia Regional de la FAO para América Latina y a la Conferencia Latinoamericana CEPAL/FAO de la Alimentación que se realizaron en Lima del 21 al 29 de abril de 1976

Nº 12

Temas del nuevo orden económico internacional

Este documento se publicó originalmente con el título "Temas de la UNCTAD IV", E/CEPAL/L.133, el 19 de abril de 1976

Nº 13

En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior

Al reanimarse antiguas discusiones sobre la naturaleza del desarrollo regional y particularmente acerca de las relaciones entre la industrialización y el comercio exterior, se ha creído oportuno reunir en este Cuaderno algunos textos preparados por la CEPAL sobre este tema

Nº 14

En torno a las ideas de la CEPAL

Problemas de la industrialización

Este volumen pretende continuar la tarea iniciada en el Cuaderno Nº 13, refiriéndose especialmente a los problemas de la industrialización latinoamericana

Nº 15

Los recursos hidráulicos de América Latina

Informe regional

Este trabajo se presentó a la Reunión Regional Preparatoria para América Latina y el Caribe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua que se realizó en Lima, Perú, del 30 de agosto al 3 de septiembre de 1976

Nº 16

Desarrollo y cambio social en América Latina

Este trabajo preparado como contribución a la tercera evaluación regional de la estrategia internacional de desarrollo, compara los planteamientos políticos de los años cincuenta y siguientes en las áreas del desarrollo urbano, del desarrollo rural, de la educación y del empleo con los cambios reales, señala contradicciones, y formula algunas interrogantes para el futuro

Nº 17

Evaluación de Guatemala

Resolución 362 (XVII) aprobada por la CEPAL en su decimoséptimo período de sesiones, Guatemala, 1977

Nº 18

Raíces históricas de las estructuras distributivas en América Latina/A. Di Filippo

Atendiendo a la naturaleza de los distintos regímenes de propiedad, trabajo e intercambio heredados de la fase colonial, se analiza la constitución y desarrollo de las economías exportadoras de América Latina y sus repercusiones en materia de urbanización e industrialización. El objetivo básico de este ensayo es proveer un marco histórico-estructural para el análisis de la distribución del ingreso en las economías latinoamericanas contemporáneas

Nº 19

Dos estudios sobre endeudamiento externo/Carlos Massad y Roberto Zahler

El Cuaderno Nº 19 contiene dos estudios. En el primero, "Financiamiento y endeudamiento externo de América Latina y propuestas de acción", se evalúa la magnitud y estructura de la deuda externa latinoamericana, tanto garantizada como no garantizada, y se señalan algunas propuestas de solución frente a este problema. En el segundo "Inflación mundial y deuda externa: el caso del deflactor impropio", se critica la tendencia generalizada a suponer que la inflación mundial reduce el peso efectivo del servicio de la deuda externa, y se concluye que el tipo de cambio social, y no la inflación externa, es el mejor deflactor para medir esa carga desde el punto de vista del país deudor

Nº 20

Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina/(E/CEPAL/1027)

En este Cuaderno se analizan los principales rasgos del desarrollo económico y social de América Latina en los últimos 25 años, mediante un enfoque crítico de la magnitud y profundidad de la transformación productiva y social, y la identificación de las características generales más relevantes del estilo de desarrollo que prevaleció en ese período; se examinan en forma esquemática los principales objetivos, metas y orientaciones de la política económica formulados por los países de la región en los planes de desarrollo de los años setenta, e incluye proyecciones demográficas hacia el año 2000 y proyecciones macroeconómicas para los países no exportadores de petróleo en el decenio de 1980

Nº 21

25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975

Este Cuaderno pasa revista a los rasgos principales de la evolución de la agricultura latinoamericana en el marco de las economías nacionales, a la producción y el abastecimiento agrícolas, al desarrollo de la agricultura en relación con el sector externo, a los problemas planteados en la utilización de los recursos productivos y sus rendimientos, y a los aspectos institucionales básicos de la estructura agraria

Nº 22

Notas sobre la familia como unidad socioeconómica/Carlos A. Borsotti

Se analiza el papel de las familias, en cuanto unidades socioeconómicas, en la producción social y en la reproducción cotidiana y generacional de los agentes sociales, destacándose las variaciones en sus estrategias de vida y en sus modelos socio-organizativos, según las situaciones de clase a las que pertenecen.

El objetivo básico es proponer algunas hipótesis conceptuales y metodológicas para vincular a las unidades familiares, como grupos focales y estratégicos de las políticas de desarrollo social, con la estructura de la sociedad y los estilos de desarrollo

Nº 23

La organización de la información para la evaluación del desarrollo/Juan Sourrouille

Este trabajo examina algunos de los problemas vinculados a la forma de organizar la información para evaluar el proceso de desarrollo económico y social. El tema se aborda aquí desde tres perspectivas distintas: el uso de las concepciones sistemáticas como marco de coherencia de los planes estadísticos, la búsqueda de un indicador sintético de los resultados del proceso de desarrollo, y la definición de un conjunto de indicadores que faciliten la evaluación de ese proceso en sus distintas facetas o áreas de interés

Nº 24

Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina/Alberto Fracchia

Este trabajo aporta antecedentes relativos a las cuentas nacionales en América Latina y propone un sistema de índices de precios y cantidades adecuado a los países de la región, sobre la base del propuesto por la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas

Nº 25

Ecuador: Desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera

En este Cuaderno se examinan los principales rasgos del desarrollo económico y social del Ecuador, durante lo que ha transcurrido del decenio de 1970, especialmente considerando los efectos que se han derivado de la producción y exportación de petróleo del país

Nº 26

Las transformaciones rurales de América Latina ¿Desarrollo social o marginación?

Este Cuaderno, preparado por el Proyecto Interdisciplinario de Desarrollo Social Rural, contiene un diagnóstico e interpretación de las principales transformaciones de la economía y la sociedad rurales en los últimos años en América Latina, un análisis de los posibles escenarios futuros y un examen de los grandes problemas que enfrentan las diversas estrategias para lograr un efectivo avance hacia los objetivos de desarrollo social establecidos por los gobiernos en la Estrategia Internacional de Desarrollo y en las Evaluaciones de Quito, Chaguaramas y Guatemala

Nº 27

La dimensión de la pobreza en América Latina/Oscar Altimir

Este trabajo tuvo su origen en el proyecto sobre Medición y Análisis de la Distribu-

ción del Ingreso en América Latina, que realizan conjuntamente la CEPAL y el Banco Mundial. Contiene una reseña de los problemas relacionados con el concepto de pobreza y con la medición de la misma, presenta también un método para el trazado de líneas de pobreza en países de América Latina cuya aplicación permite cuantificar la dimensión de la pobreza en los países de la región

Nº 28

Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa/Rodolfo Hoffman

Este estudio constituye un análisis evaluativo de la organización institucional para la evaluación de la deuda externa de Chile

Nº 29

La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios

En este Cuaderno, el primer estudio, "La demanda de bienes de importación", formula un modelo para identificar las variables económicas que más influyen sobre dicha demanda, y evalúa asimismo su importancia empírica en varios países de la región. El segundo, "Ajuste del balance de pagos, política crediticia y control del endeudamiento externo", identifica las demoras en dicho ajuste en relación con los desequilibrios monetarios. El último estudio, "El enfoque monetario del tipo de cambio", pone de relieve la importancia de las variables monetarias en la determinación del tipo de cambio

Nº 29

La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios

En este Cuaderno, el primer estudio, "La demanda de bienes de importación", formula un modelo para identificar las variables económicas que más influyen sobre dicha demanda, y evalúa asimismo su importancia empírica en varios países de la región. El segundo, "Ajuste del balance de pagos, política crediticia y control del endeudamiento externo", identifica las demoras en dicho ajuste en relación con los desequilibrios monetarios. El último estudio, "El enfoque monetario del tipo de cambio", pone de relieve la importancia de las variables monetarias en la determinación del tipo de cambio

Nº 30

América Latina: Las evaluaciones regionales de la Estrategia Internacional del Desarrollo en los años setenta

Las cuatro evaluaciones de la Estrategia Internacional del Desarrollo en los años setenta, preparadas en Quito, Chaguaramas, Ciudad de Guatemala y La Paz, examinan el proceso de desarrollo económico y social de la región en el marco del concepto integral contenido en dicha estrategia. Expresan con franqueza juicios críticos acerca de la naturaleza de ese proceso, especialmente en lo que respecta a sus limitadas proyecciones sociales. Evalúan además los problemas de las relaciones externas de América Latina en esta etapa de su desarrollo y formulan planteamientos acerca de la posición de los países latinoamericanos en relación con cada uno de los principales temas vinculados a la cooperación internacional. Por último, también se ocupan de la cooperación e integración regionales en América Latina, y de la cooperación con otras regiones en desarrollo

Nº 31

Educación, imágenes y estilos de desarrollo/Germán W. Rama

El presente trabajo intenta analizar la educación en forma integrada con el proceso de cambio social. El marco conceptual de la indagación es el de los estilos de desarrollo, tema que ha sido analizado en varios estudios de la CEPAL y que en este texto tiene una consideración específica, que agrega una perspectiva complementaria a los análisis anteriores

Nº 32

Movimientos internacionales de capitales/Ricardo H. Arriazu

El principal objetivo de este estudio consiste en evaluar los avances analíticos en materia de movimientos de capitales y en adaptarlos a las realidades económicas e institucionales de la región, lo que permite identificar los principales factores que influyen sobre los movimientos de capitales de y hacia América Latina. En una primera parte, analiza modelos teóricos y presenta un "modelo combinado simplificado" para las investigaciones empíricas. Seguidamente, se refiere a las principales variables económicas que explican el comportamiento de los movimientos de capitales, presentando los resultados empíricos obtenidos para los países considerados. Por último, destaca las conclusiones de política económica que se derivan del estudio. Contiene además un apéndice estadístico

Nº 33

Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina/Alfredo Eric Calcagno

Este estudio presenta un panorama de la actual situación de las inversiones directas extranjeras en América Latina. Procura determinar cuál es su magnitud y algunas de sus características y tendencias, y establecer cuál es su papel como instrumento para el financiamiento de inversiones en los países latinoamericanos o para la expansión productiva de los países desarrollados inversores. En síntesis: a) se pasa revista al contexto internacional; b) se indican algunos rasgos del contexto nacional; c) se resumen los principales datos cuantitativos sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina; d) se muestran algunas características de las empresas que realizan las inversiones, en comparación con las empresas nacionales grandes; e) se plantea el problema de la influencia que en esta materia podrían ejercer las especializaciones productivas en los países desarrollados; f) se reseñan algunas de las líneas de política económica adoptadas recientemente; y g) en una recapitulación final, se mencionan algunas de las evaluaciones e interpretaciones

Nº 34

Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978/Daniel Heymann

Este estudio forma parte del Programa de la Oficina de CEPAL en Buenos Aires sobre "Información y Análisis de Corto Plazo de la Economía Argentina". Examina el ciclo de la industria manufacturera argentina en el período 1950-1978. Para ello ubica los puntos críticos de las fluctuaciones de esa actividad, su longitud, amplitud y forma sobre la base de indicadores trimestrales elaborados para ese propósito. Estos indicadores se refieren a la producción, demanda e inventarios de la industria en su conjunto y de sus principales subsectores