



SEGUNDO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

Comercio, inversión extranjera y empleo productivo en los países en desarrollo

1. El comercio internacional y la inversión extranjera tienen repercusiones importantes en el empleo y las condiciones de trabajo en los países en desarrollo ¹. Es fundamental tener una buena comprensión de estas repercusiones a la hora de formular estrategias nacionales de empleo eficaces en los países en desarrollo en el mundo globalizado de hoy, así como también para determinar políticas viables en el plano internacional que puedan facilitar la promoción del empleo. En su reunión de marzo de 2004, al examinar el Programa Global de Empleo, la Comisión solicitó a la Oficina que elaborara un documento que diera cuenta de los conocimientos actuales sobre las repercusiones del comercio y la inversión extranjera en el empleo en los países en desarrollo. El presente documento responde a esta solicitud ².

Introducción

2. Desde mediados de los años 1980, prácticamente todos los países en desarrollo han liberalizado en gran medida sus regímenes de comercio e inversión extranjera. El resultado ha sido el rápido crecimiento de las corrientes transfronterizas de bienes, servicios y capitales. Sin embargo, las repercusiones de esta evolución en el empleo y las normas laborales han provocado amplias controversias. Numerosos observadores y analistas consideran que han sido en general positivas. Ahora bien, muchos críticos de la globalización han alegado que el crecimiento del comercio y de las corrientes de capital ha tenido como consecuencia el aumento de la explotación de los trabajadores en los países en desarrollo y un debilitamiento de las normas laborales en el plano mundial.

¹ *Examen de los elementos fundamentales del Programa Global de Empleo*, documento GB.286/ESP/1(Rev.), Ginebra, OIT, 2003. Este aspecto también se destaca en: *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos* (Informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización), Ginebra, OIT, 2004; y en: *Por una globalización justa: el papel de la OIT* (Informe presentado por el Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo, 2004), Ginebra, OIT, 2004.

² Algunas de las cuestiones examinadas en el presente documento fueron también analizadas en los documentos GB.282/WP/SDG/2, GB.283/WP/SDG/1, GB.285/WP/SDG/2, y GB.286/ESP/3.

3. Las controversias han tenido el efecto positivo de fomentar la realización de tareas de investigación en la OIT, así como también en otras organizaciones internacionales y en el mundo académico. Si bien no ha resuelto aún todas las cuestiones pertinentes, esa labor ha contribuido considerablemente a mejorar nuestros conocimientos sobre las consecuencias del aumento del comercio y la inversión extranjera para el empleo y el mercado del trabajo en los países en desarrollo. A continuación, el presente documento se propone ofrecer un resumen de los conocimientos actuales y de las cuestiones que aún no han sido resueltas y sus implicaciones políticas.

Comercio e inversión extranjera: principales aspectos de la evolución al respecto

4. Para la mayoría de los países en desarrollo, el proceso de liberalización del comercio comenzó a mediados de los años 1980, si bien algunos países ya habían comenzado a aplicar políticas de liberalización a principios de ese decenio. Las reformas consistieron en el reemplazo de barreras no arancelarias por aranceles y una reducción progresiva de las tasas de los aranceles. Sin embargo, los niveles de protección anteriores a la reforma eran diferentes según los países; y si bien todos los países pusieron en práctica políticas de liberalización, el grado de apertura es aún muy diferente según los países. En términos generales, el nivel de protección anterior a la liberalización era mucho más alto en Asia Meridional que en otras regiones en desarrollo. Actualmente, Asia Meridional sigue siendo la economía menos abierta de las regiones en desarrollo; las economías más abiertas de los países en desarrollo se sitúan en América Latina y el Caribe y en Asia Oriental³. No obstante, de hecho todos los países en desarrollo están hoy mucho más abiertos al comercio y a la inversión extranjera que a principios de los años 1980.
5. Varios factores impulsaron la extensión de la liberalización del comercio. En primer lugar, a principios de la década de 1980 se habían puesto de manifiesto las debilidades y limitaciones de las estrategias de industrialización basadas en la sustitución de las importaciones aplicadas por la mayoría de los países en desarrollo en las décadas de 1960 y de 1970. En marcado contraste con estas experiencias se podía observar la notable transformación económica y social de los países de Asia Oriental, que habían puesto en práctica estrategias de industrialización basadas en las exportaciones. A medida que se divulgaban estas experiencias y estas trayectorias contrastadas, se fue creando un clima favorable a la liberalización. En segundo lugar, la crisis de la deuda que enfrentaron numerosos países en desarrollo a principios de la década de 1980 tuvo como consecuencia la adopción de programas de estabilización y de ajuste estructural bajo la supervisión del FMI y el Banco Mundial, los cuales solían incorporar programas de liberalización del comercio y de los regímenes de inversión extranjera. En tercer lugar, la desintegración de la Unión Soviética y el hundimiento económico de las economías centralmente planificadas a fines de la década de 1980 pusieron de relieve los peligros de las políticas económicas autárquicas. Por último, el éxito de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT y la creación de la OMC en 1994 marcaron el comienzo de cambios importantes en el sistema de comercio multilateral.
6. La extensión de la liberalización del comercio impulsó por sí sola la liberalización de los regímenes de inversión extranjera; numerosos países en desarrollo después de liberalizar

³ Pueden obtenerse informaciones detalladas al respecto en: *Por una globalización justa, op. cit.*; Banco Mundial, *Globalization, Growth and Poverty: Building an Inclusive World Economy*, Washington, D.C.: Banco Mundial, Oxford: Oxford University Press, 2001; OXFAM. *Rigged Rules and Double Standards: Trade, globalization and the fight against Poverty*; Londres, OXFAM, 2002.

sus regímenes comerciales disminuyeron los controles, en grados diversos, de las inversiones extranjeras. Los esfuerzos de los países en desarrollo por atraer inversiones extranjeras directas (IED) han sido particularmente importantes. Además de reducir las restricciones al ingreso de IED, muchos países en desarrollo ofrecieron incentivos especiales a los inversores extranjeros en forma de rebajas de impuestos, subvenciones, instalaciones de infraestructura especiales, etc.⁴.

7. Varias razones motivaron el cambio de actitud respecto de la IED. En primer lugar, los flujos oficiales — ayuda y préstamos provenientes de fuentes bilaterales y multilaterales — crecieron muy lentamente durante la década de 1980 y dejaron de crecer al comenzar la década de 1990. Además, los flujos oficiales se utilizaban cada vez más para controlar las crisis de la deuda en la década de 1980 y las crisis económicas en la década de 1990⁵. Por consiguiente, estos flujos resultaron cada vez más insuficientes para responder a las necesidades de financiación externa de los países en desarrollo, incitándolos a buscar en los países desarrollados fuentes privadas para la financiación de la inversión. En segundo lugar, el abandono del sistema de Bretton Woods de «corrientes de capital limitadas y tipos de cambio fijos» por los países industrializados avanzados y su reemplazo por «corrientes de capital libres y tipos de cambio flexibles», en la década de 1970 tuvo como consecuencia el rápido crecimiento de las corrientes transfronterizas de capitales privados en la década de 1980. En tercer lugar, después de las crisis de la deuda, se consideró que la inversión extranjera era una fuente de financiación menos riesgosa y más ventajosa para los países en desarrollo que los préstamos del exterior. Por último, de las dos formas de inversión extranjera, la inversión de cartera privada (compra de acciones y obligaciones extranjeras), con el propósito de incrementar el capital mediante diferencias de la tasa de interés a corto plazo y variaciones del tipo de cambio, resultó ser muy volátil, al punto que hoy se reconoce que esta volatilidad ha sido una de las principales causas de las frecuentes crisis financieras de los años 1990⁶. Por comparación, los flujos de inversión extranjera directa (IED) tuvieron mucha más estabilidad y por esa razón se los ha considerado como una forma más apropiada de financiación externa para los países en desarrollo.
8. La liberalización del comercio y de los regímenes de inversión extranjera ha sido también muy estimulada y facilitada por los progresos recientes en materia de transporte y de tecnología de la comunicación. Estos progresos hicieron que los sistemas de producción mundiales — fragmentación de la producción de un único producto en numerosas etapas y procesos y localización en diferentes países — resultasen a la vez viables y ventajosos y crearon nuevas posibilidades de comercio intraempresarial. Incluso la subcontratación de muchos servicios, tradicionalmente no comercializados, resultó posible, lo que generó fuertes incentivos para el comercio de servicios. La nueva tecnología de la información también facilitó las corrientes transfronterizas de capital al mejorar enormemente la circulación de la información relativa a los mercados y al acelerar y reducir los costos de las transacciones financieras.

⁴ UNCTAD, *Informe sobre las inversiones en el mundo, 1999*, Ginebra y Nueva York, Naciones Unidas, 1999; y G.H. Hanson, *Should Countries Promote Foreign Direct Investment?*, G-24, Discussion Paper N° 9, Naciones Unidas, 2001.

⁵ A.K. Ghose, «Capital inflows and investment in developing countries», *Employment Strategy Papers* 2004/11, Ginebra, OIT.

⁶ E. Prasad, K. Rogoff, S.-J. Wei y M.A. Kose, *Effects of Financial Globalization on Developing Countries*, Washington, D.C., FMI, 2003.

Comercio: principales tendencias

9. Especialmente desde 1990, el comercio transfronterizo de bienes y servicios ha crecido rápidamente. La proporción del comercio en el PIB mundial pasó del 38 por ciento en 1990 al 50 por ciento en 2000. Aunque desde entonces ha declinado un tanto, todavía representa alrededor del 47 por ciento. Este incremento ha sido acompañado con importantes cambios en la composición por productos y las características del comercio entre los países desarrollados y los países en desarrollo⁷. Al tiempo que la proporción del comercio de mercaderías en el total del comercio de bienes y servicios permanecía estable, el porcentaje de productos manufacturados en el total del comercio de mercancías crecía constantemente. A fines de la década de 1990, el comercio mundial de productos manufacturados representaba el 80 por ciento del comercio mundial de mercancías y el 64 por ciento del comercio mundial de bienes y servicios. Paralelamente, la parte correspondiente a los países en desarrollo en el comercio mundial de productos manufacturados aumentó, pasando de sólo el 12 por ciento a principios de los años 1980 al 26 por ciento a fines de los años 1990. Esto refleja el hecho de que el porcentaje de productos manufacturados en las exportaciones de los países en desarrollo hacia los países desarrollados estaba creciendo en forma continua. Se estaba produciendo un cambio importante en la división del trabajo internacional, establecida desde larga data, en virtud de la cual los países desarrollados exportaban productos manufacturados y los países en desarrollo exportaban productos básicos. Evidentemente, la consecuencia más importante de la extensión de la liberalización del comercio ha sido la intensificación de una doble corriente de intercambios de productos manufacturados entre los países desarrollados y los países en desarrollo.
10. No obstante, esta somera descripción no permite ver un hecho molesto: mientras que un pequeño número de países en desarrollo, extensos y populosos, se han convertido en importantes exportadores de productos manufacturados a los países desarrollados, la gran mayoría de los países en desarrollo sigue siendo completamente dependiente de la exportación de productos básicos. Las investigaciones demuestran que, a lo sumo, sólo 23 países en desarrollo han conseguido modificar la base de sus exportaciones pasando de los productos básicos a los productos manufacturados⁸. Esas investigaciones revelan también que éstos han sido los países que lograron aumentar considerablemente las exportaciones. En los demás países en desarrollo las exportaciones se han mantenido estables o han declinado.
11. Por consiguiente, la consecuencia general de la liberalización del comercio ha sido una polarización de los países en desarrollo en dos grupos: uno de ellos comprende un pequeño número de países grandes (que abarcan el 78 por ciento de la población del mundo en desarrollo) que ha sacado ciertos beneficios de la liberalización del comercio; el otro comprende un gran número de países pequeños en su mayoría que han sido perjudicados por la liberalización del comercio. El segundo grupo de países representa actualmente sólo el 1 por ciento de las exportaciones mundiales de productos manufacturados y menos del 3 por ciento de las exportaciones mundiales de mercancías. Por lo tanto, los países de este grupo (que representa el 18 por ciento de la población mundial) han quedado «marginados» en el contexto de la economía global.
12. Un aspecto importante es que, si bien la mayoría de los países más pobres del mundo (los países menos adelantados según la definición de las Naciones Unidas) están «marginados», no todos los países «marginados» son pobres. Virtualmente, todos los países exportadores

⁷ A.K. Ghose, *Jobs and Incomes in a Globalizing World*, Ginebra, OIT, 2003.

⁸ *Ibíd.*

de petróleo, por ejemplo, están «marginados» (en el sentido expresado más arriba) pero no son pobres. La característica común a todos los países «marginados» es la de ser completamente dependientes de las exportaciones de productos básicos. Esto conduce a pensar que hay dos razones principales para que estén «marginados». En primer lugar, los precios internacionales de muchos productos básicos han sido afectados por una gran volatilidad a corto plazo y una tendencia a la baja a largo plazo; la tendencia a la baja fue especialmente pronunciada en la década del 1990⁹. En segundo lugar, el comercio de productos agrícolas en realidad no ha sido liberalizado¹⁰. Esta situación puede haber limitado el incremento de la demanda mundial de esos productos y también ha hecho perder oportunidades de aumentar sus exportaciones a algunos de los países «marginados».

13. La comparación del desempeño muy diferente de los dos grupos de países en desarrollo induce a pensar que la «experiencia en la industria manufacturera» que cada grupo había acumulado previamente tuvo mucha influencia al llegar el momento de sacar provecho de las oportunidades que ofrecía la liberalización del comercio. Los países que se han convertido hoy en importantes exportadores de productos manufacturados habían desarrollado antes de la liberalización del comercio una considerable capacidad industrial en el marco de regímenes proteccionistas. Al contrario, los países «marginados» no habían desarrollado esa capacidad¹¹ y se encontraron en la imposibilidad de modificar la base de sus exportaciones reduciendo la importancia relativa de los productos básicos aun en los casos en que la demanda global de esos productos comenzó a estancarse y bajaron los precios. De hecho, ciertos países reaccionaron ante la baja de los precios aumentando el volumen de las exportaciones produciéndose así un círculo vicioso; en los mercados mundiales, la baja de los precios de los productos básicos estaba relacionada con un aumento de la oferta, lo que tenía un efecto perverso.

IED: principales tendencias

14. En el plano mundial, el incremento acelerado de los flujos de IED comenzó a mediados de la década de 1980, pero el aumento realmente espectacular ocurrió en la década de 1990. Los flujos anuales de IED, por ejemplo, pasaron de 44.000 millones de dólares de los Estados Unidos en 1985 a 202.000 millones de dólares de los Estados Unidos en 1990, y luego a 1.500.000 millones de dólares de los Estados Unidos en 2000. A fines de la década de 1990, los flujos de IED representaban el 5 por ciento del PIB mundial y el 22 por ciento de las inversiones mundiales. Después del año 2000, las entradas anuales de IED disminuyeron drásticamente: en 2002 ascendían a 631.000 millones de dólares de los Estados Unidos.
15. Durante el período que comienza en 1985, los países desarrollados fueron los receptores de la mayor parte de los flujos globales de IED. La proporción de países en desarrollo era aproximadamente el 25 por ciento. No obstante, el período 1990-1997 fue en cierta medida excepcional. Durante ese período aumentó fuertemente la proporción de las entradas mundiales de IED en los países en desarrollo; en 1997 esta proporción alcanzaba cerca del

⁹ Banco Mundial, *Las perspectivas económicas mundiales, 2004* (anexo 2), Washington, D.C., Banco Mundial, 2004.

¹⁰ *Ibíd.* (capítulo 3); *Por una globalización justa, op. cit.*; *Rigged Rules and Double Standards, op. cit.*

¹¹ Cabe observar que la falta de capacidad manufacturera generalmente implica la falta de desarrollo de infraestructuras adecuadas tanto físicas (servicios de transporte y comunicaciones, suministro de electricidad, etc.) como sociales (instalaciones educativas, marco legal, instituciones financieras y del mercado de trabajo, etc.).

40 por ciento. En 1990 estas entradas financiaban sólo el 3 por ciento de la inversión en los países en desarrollo, pero en 1997 alcanzaban cerca del 12 por ciento. Después de 1997, tras la crisis económica de los países de Asia Oriental, se produjo una brusca inversión de las tendencias.

16. Cabe mencionar otro hecho importante referente al mundo en desarrollo: los flujos de IED se han concentrado generalmente en gran medida en un pequeño número de países. Además, cabe notar que los países en desarrollo que recibieron la mayor parte de los flujos de IED son los mismos que se han convertido en importantes exportadores de productos manufacturados a los países desarrollados, lo que hace presumir que hay un fuerte vínculo entre el comercio y los flujos de IED¹². Durante la década de 1990, los países en desarrollo «marginados» recibieron sólo alrededor del 8 por ciento de los flujos globales de IED y alrededor del 23 por ciento de los flujos de IED destinados a países en desarrollo, y los países menos adelantados recibieron menos del 1 por ciento¹³.
17. Evidentemente estos hechos contradicen la premisa básica de la teoría económica corriente, según la cual se presume que el capital circula desde los países más desarrollados a los países menos desarrollados. La razón es que los primeros poseen altos niveles de ahorro interno pero pocas posibilidades para invertirlo provechosamente, mientras que los segundos poseen bajos niveles de ahorro interno pero muchas oportunidades para hacer inversiones provechosas. Aunque este razonamiento parezca plausible, lo que se observa en la realidad es bastante diferente: los flujos de IED se originan en efecto casi exclusivamente en los países desarrollados, pero su destino parece ser también en gran medida los países desarrollados.
18. Ahora bien, los hechos expuestos hasta aquí se refieren únicamente a las entradas de IED. En cambio, los hechos son diferentes cuando se considera lo que podría llamarse entradas *netas* de IED, es decir, la diferencia entre los flujos entrantes de IED y los flujos salientes de IED, que es la verdadera medida de los flujos de recursos de inversión¹⁴. Estos últimos datos muestran que los flujos de inversión han circulado realmente desde los países desarrollados hacia los países en desarrollo, conforme lo predijo la teoría; a lo largo del período 1985-1997, los países de la OCDE registraron flujos salientes netos mientras que los países en desarrollo registraron flujos entrantes netos¹⁵. Subsisten con todo dos hechos; en primer lugar, los flujos de IED netos que entraron en los países en desarrollo, que habían permanecido estables en un nivel bajo durante el período de 1985-1990, tuvieron un rápido crecimiento en los años 1990-1997; en segundo lugar, la mayor parte de los flujos entrantes de IED se dirigieron a los países en desarrollo que estaban convirtiéndose en exportadores de productos manufacturados hacia los países desarrollados.

¹² A.K. Ghose, 2003, *op. cit.*

¹³ A.K. Ghose, 2004, *op. cit.*

¹⁴ *Ibíd.*

¹⁵ Esta modalidad siguió hasta 1999. Luego hubo un cambio brusco: tanto los flujos salientes netos de los países desarrollados como los flujos entrantes netos de los países en desarrollo bajaron hasta casi cero en los años subsiguientes.

Comercio y empleo productivo en los países en desarrollo

¿Qué propone la teoría económica?

19. La teoría económica corriente, basada en el concepto de las ventajas comparativas, sostiene que la intensificación del comercio debería tener un efecto favorable sobre el empleo en los países en desarrollo de dos maneras diferentes. En primer lugar, debería aumentar la tasa de crecimiento económico aumentando la especialización de la producción, ampliando los mercados (generando así beneficios de economías de escala) y mejorando el acceso a la tecnología. En segundo lugar, debería promover la utilización más intensiva del factor de producción relativamente abundantes que, en el caso de los países en desarrollo, es la mano de obra poco calificada. Por lo general, entonces, la intensificación del comercio debería aumentar la tasa general de crecimiento del empleo y modificar el tipo de demanda de mano de obra favoreciendo a la mano de obra poco calificada. En consecuencia, la intensificación del comercio debería también reducir las desigualdades salariales que tienden a ser más marcadas en los países en desarrollo.
20. Sin embargo, estas predicciones se basan en varios supuestos irrealistas que hacen dudar de su validez general ¹⁶. Por ejemplo, la teoría corriente sobre el comercio da por supuesto, de manera poco convincente, que el pleno empleo y la fijación de los salarios son el resultado del equilibrio entre la demanda y la oferta en el mercado de trabajo. En un país en desarrollo típico, hay un subempleo importante de la mano de obra poco calificada. Además, el mercado de trabajo tiene un carácter dual, por un lado existe una economía formal pequeña, donde las reglamentaciones del gobierno y las instituciones de negociación colectiva determinan los salarios, y por otro, un gran sector económico informal, donde los salarios tienden a basarse en una especie de norma social. La mayor parte de la mano de obra altamente calificada está empleada en el sector de la economía formal, mientras que la mayoría de la mano de obra poco calificada trabaja en la economía informal. Cuando se toman en cuenta estos factores, la premisa básica según la cual la intensificación del comercio debería aumentar la tasa de crecimiento del empleo, en particular para la mano de obra poco calificada, sigue siendo válida; pero ya no es posible predecir la disminución de la desigualdad salarial.
21. Otro elemento importante es que la teoría corriente respecto del comercio presupone que todos los bienes que se comercian pueden ser producidos en todos los países que comercian. Esto significa que sus supuestos son pertinentes sólo en el caso del comercio de manufacturas, las cuales, en principio, pueden producirse en cualquier lugar. No se puede utilizar para prever las repercusiones en el empleo en los casos en que los productos manufacturados son intercambiados por productos básicos. La producción de muchos productos básicos requiere recursos naturales que no están disponibles en todos los países. Las exportaciones y los precios de los productos básicos dependen esencialmente de las condiciones de la demanda global por sí solas. Aun así, la intensificación del comercio estimula el crecimiento (porque el aumento de las ganancias provenientes del comercio puede financiar el aumento de la inversión) y, por consiguiente, tiene un efecto favorable en el empleo. Con todo, el efecto sobre los salarios depende esencialmente de los movimientos en los precios internacionales de los productos básicos; el incremento o la baja de los precios tiene por consecuencia el aumento o la baja de los salarios.

¹⁶ A.K. Ghose, 2003, *op. cit.*

Evidencia empírica

22. Hay considerable evidencia empírica que muestra que el crecimiento del comercio ha tenido un efecto estimulante en el crecimiento del PIB en países en desarrollo (y la disminución del comercio, en cambio, ha tendido a reducir el crecimiento del PIB)¹⁷. Dado que la liberalización del comercio se ha visto acompañada por lo general con un estancamiento o una disminución de las exportaciones en el caso de los países en desarrollo «marginados», se deduce que la liberalización del comercio ha dado lugar a un deterioro, y no a una mejora de las condiciones de empleo en esos países. El estancamiento o la disminución de los ingresos en concepto de exportaciones tuvo consecuencias negativas para el crecimiento económico y, por lo tanto, para el crecimiento del empleo. Además, el crecimiento económico insuficiente, junto con el descenso de los precios internacionales de los productos básicos han ejercido una presión a la baja sobre los salarios. Lamentablemente, la evidencia empírica y los análisis sobre las tendencias del empleo y de los salarios en los países «marginados» siguen siendo inadecuados. No obstante, el hecho de que esas tendencias fuesen desfavorables no puede ponerse en duda con propiedad en vista de los datos disponibles con respecto a la pobreza. La incidencia de la pobreza registró una tendencia ascendente en muchos de los países «marginados», situados principalmente en África Subsahariana, América Central y la región del Caribe¹⁸.
23. Los países en desarrollo que exportan manufacturas, situados principalmente en Asia y América Latina, mejoraron en general sus resultados comerciales, y esto contribuyó a mejorar sus resultados en materia de crecimiento. Recientes investigaciones de la OIT muestran que los efectos del comercio tanto en el crecimiento como en el empleo han sido, sin embargo, bastante desparejos. En particular, hay diferencias notables entre las economías emergentes de Asia y las de América Latina¹⁹.
24. En el caso de las economías emergentes de Asia (tales como China, India y Malasia), el crecimiento del empleo en las industrias manufactureras se aceleró debido tanto a la aceleración del crecimiento de la producción como al cambio en la composición de la producción. Las industrias exportadoras, que emplean en su mayoría mano de obra poco calificada, crecieron más rápidamente que las industrias competidoras de importación, que emplean mano de obra relativamente más calificada. En general, por lo tanto, el crecimiento del empleo fue más rápido para la mano de obra poco calificada que para la mano de obra altamente calificada. Por lo tanto, los efectos en el empleo concordaron en general con las predicciones de la teoría corriente sobre el comercio.
25. En el caso de las economías emergentes de América Latina (tales como Brasil y México), aunque los resultados de las exportaciones de las industrias manufactureras mejoraron considerablemente, el empleo creció muy lentamente o incluso disminuyó. El empleo de la mano de obra poco calificada, además, tendió a verse más afectado negativamente que el de la mano de obra altamente calificada. Entre las causas inmediatas de esto se destacan dos. La primera de ellas es que el aumento de las exportaciones de productos manufacturados no estimuló el crecimiento de la producción manufacturera. Esto parece indicar un estancamiento o una disminución de la demanda interna en concomitancia con el ritmo lento de crecimiento económico. El ritmo lento de crecimiento económico, a su

¹⁷ Puede verse una reseña de la documentación pertinente y algunos resultados recientes en A.K. Ghose: «Global economic inequality and international trade», Employment paper 2001/12, Ginebra, OIT, 2001.

¹⁸ M. Karshenas: «Global poverty estimates and the millennium goals: Towards a unified framework», Employment Strategy Papers 2004/5, Ginebra, OIT, 2004.

¹⁹ A.K. Ghose, 2003, *op. cit.*

vez, fue el resultado de desequilibrios macroeconómicos, con inclusión del problema de la deuda externa, que se arrastraban desde el período anterior a la liberalización. La segunda de ellas, la liberalización del comercio, no parece haber producido una pauta clara de especialización de acuerdo con la ventaja comparativa en esos países; muchos de sus productos de exportación entrañan un alto coeficiente de capital, más que un alto de coeficiente de mano de obra. Este fenómeno ha suscitado cierta atención en la documentación en este ámbito, pero aún no han surgido explicaciones que tengan una aceptación general ²⁰.

26. Así pues, el efecto en el empleo de la liberalización del comercio no ha sido uniforme incluso en el caso de los países en desarrollo que han emergido como importantes exportadores de manufacturas. No obstante, independientemente de si el efecto en el empleo fue positivo o negativo, hubo un aumento de la rotación de la mano de obra en el mercado de trabajo o un exceso de movimiento (*churning*) en la mayoría de los casos; hubo creación de puestos de trabajo y pérdidas de puestos de trabajo y los ganadores y los perdedores no eran necesariamente las mismas personas.
27. Los datos comprobados indican que los efectos del comercio en los salarios se transmitieron mediante sus efectos en la productividad laboral. En todas las economías emergentes estudiadas, los salarios reales tanto de la mano de obra poca calificada como de la mano de obra altamente calificada aumentaron. Esto se explica totalmente por los aumentos observados en la productividad laboral y guarda poca relación con los cambios en la demanda respecto de los diferentes tipo de mano de obra. En la mayoría de los casos, además, el incremento salarial ha sido mayor para la mano de obra altamente calificada que para la mano de obra poco calificada de manera que la desigualdad salarial ha aumentado. Esto también se explica por el hecho de que el aumento de la productividad laboral fue mayor en el caso de la mano de obra altamente calificada que el de la mano de obra poco calificada. En general, hay buenas razones para pensar que el comercio ha incrementado la desigualdad salarial porque ha servido como mecanismo para la difusión internacional de tecnologías y está ampliamente reconocido el hecho de que esas tecnologías, no son «neutras» en cuanto a las calificaciones, ya que la utilización de las tecnologías más nuevas requiere una mayor proporción de empleo de mano de obra altamente calificada.
28. Globalmente, la evidencia empírica disponible induce a pensar que la liberalización del comercio se ha acompañado con un deterioro de los salarios y las condiciones de trabajo sólo en el caso de los países en desarrollo «marginados». En el caso de otros países en desarrollo, donde la liberalización del comercio ha contribuido a promover las exportaciones de manufacturas, las tendencias del empleo han sido diversas, pero los salarios reales han aumentado en general, lo cual indica una mejora en las condiciones laborales. El panorama sería distinto, por supuesto, si nos centráramos en los cambios globales en determinadas industrias. Por ejemplo, la liberalización del comercio ha redundado en un traslado de la producción de prendas de vestir de los países desarrollados a los países en desarrollo. En términos generales, esto significa que los salarios y las condiciones laborales en la producción de prendas de vestir en todo el mundo han

²⁰ Si bien se han planteado distintas explicaciones, ninguna de ellas ha sido ampliamente aceptada. Véase A. Wood: «Openness and Wage Inequality in Developing Countries: The Latin American Challenge to East Asian Conventional Wisdom», *World Bank Economic Review*, vol. 11, núm. 1, 1997; A. Ravenga: *Employment and Wage Effects of Trade Liberalization: the case of Mexican Manufacturing*, documento de trabajo 1524, Banco Mundial, 1995; R.C. Feenstra y G.H. Hanson: «Global Production Sharing and Rising Inequality: A Survey of Trade and Wages», documento de trabajo 8372, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, Cambridge, 2001, y A. Harrison y G.H. Hanson: «Who Gains from Trade Reforms? Some Remaining Puzzles», en *Journal of Development Economics*, vol. 51, 1999.

declinado. Pero esas tendencias globales coinciden también con el incremento de los salarios y la mejora de las condiciones laborales en la producción de prendas de vestir en los países de desarrollo.

29. Se han expresado inquietudes particulares con respecto al nivel generalmente bajo de las normas laborales y algunos casos de violación de los derechos sindicales en las zonas francas industriales que han proliferado en algunos de los países en desarrollo exportadores de manufacturas. Estas cuestiones han sido objeto de gran atención tanto por parte de la OIT como en el mundo académico aunque la información y los análisis al respecto siguen siendo inadecuados²¹. Las conclusiones de dichos análisis muestran que los salarios y las condiciones de trabajo en las ZFI varían mucho, y aun cuando no son buenos en relación con ciertos criterios absolutos, son no obstante apreciablemente mejores que los que se observan en gran parte del resto de la economía. Persisten no obstante las inquietudes con respecto al hecho de que el pleno ejercicio de la libertad sindical se ve restringido de varias maneras en diversas zonas.

Inversión extranjera directa (IED) y empleo productivo en los países en desarrollo

30. No se cuenta con un marco teórico bien elaborado para predecir los efectos en el empleo y el mercado de trabajo de los flujos de IED. No obstante, la mayoría de los economistas cree que esos flujos mejoran las condiciones de empleo en los países en desarrollo a través de tres canales principales. En primer lugar, se supone que los flujos de IED aumentan la tasa de crecimiento económico al aumentar la tasa global de inversión en el país receptor. En segundo lugar, se considera que los flujos de IED generan importantes externalidades o efectos secundarios; estos flujos tienden a acompañarse con transferencias de tecnología y de calificaciones en materia de gestión, lo cual es probable que induzca cambios tecnológicos y mejoras en la gestión en las empresas nacionales y, por consiguiente, que redunde en una mejora de la productividad laboral. En tercer lugar, se supone que los puestos de trabajo creados por las filiales de empresas transnacionales — el principal vehículo para la IED — han de ser cualitativamente mejores que los creados por las empresas nacionales.
31. Sin embargo, los estudios empíricos realizados hasta ahora no han logrado detectar ningún efecto estimulador claro de los flujos de IED sobre el crecimiento económico en el contexto de los países en desarrollo. Algunos estudios han llegado a la conclusión de que los flujos de IED estimulan el crecimiento económico únicamente en aquellos países donde el desarrollo de los recursos humanos ha alcanzado un cierto nivel mínimo²². Otros estudios han indicado que el efecto de incrementar el crecimiento que pueden tener tales flujos depende del grado de apertura comercial²³. No obstante, estudios más recientes

²¹ Documento GB.286/ESP/3, *op. cit.*; *Wages, Benefits, Poverty Line, and Meeting Workers' Needs in the Apparel and Footwear Industries*, Washington, D.C., Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (Oficina de Asuntos Internacionales), 2000; T.H. Moran, *Beyond Sweatshops: Foreign Direct Investment and Globalization in Developing Countries*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2002; y D.K. Brown, A.V. Deardorff y R.M. Stern, «The Effects of Multinational Production on Wages and Working Conditions in Developing Countries», documento de trabajo 9669, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, Cambridge, 2003.

²² E. Borenstein, J. de Gregorio y J.-W. Lee: «How Does Foreign Direct Investment Affect Economic Growth?», en *Journal of International Economics*, vol. 45, núm. 1, 1998.

²³ V.N. Balasubramanyam, M. Salisu y D. Dapsford: «Foreign Direct Investment and Growth in EP and IS Countries», en *Economic Journal*, vol. 106, núm. 434, 1996.

muestran que estos resultados distan mucho de ser sólidos y llegan a la conclusión de que los flujos de IED no tienen ningún efecto constante de aumento del crecimiento ²⁴.

32. Esta conclusión parece confirmarse si se tienen en cuenta otras conclusiones conexas. Una de esas conclusiones es el hecho de que el efecto de aumento de la inversión de los flujos de IED tiende a ser bastante reducido ²⁵. La razón de esto reside en que esos flujos tienden a desplazar la inversión de los empresarios nacionales (incluido el gobierno) en los países receptores. El efecto de desplazamiento es bastante evidente cuando los flujos de IED están relacionados con fusiones y adquisiciones. Pero dicho efecto se observa incluso cuando los flujos de IED financian principalmente proyectos de instalación de nuevas filiales (*greenfield*). La importancia del efecto de desplazamiento se pone de manifiesto por el crecimiento de las reservas internacionales acumuladas por los países que reciben importantes flujos de IED ²⁶. El principal efecto de los flujos de IED en los países receptores, por lo tanto, no ha sido un aumento significativo de la tasa global de inversión sino un aumento en la proporción de la inversión extranjera en el total de las inversiones.
33. Varios estudios han revelado también que los efectos secundarios de los de flujos IED son por lo general bastante insignificantes; las empresas nacionales no parecen derivar muchos beneficios, en cuanto a mejoras en la tecnología y/o la gestión, de la presencia de filiales de empresa transnacionales ²⁷.
34. Lo que la evidencia empírica disponible indica de manera clara, por otra parte, es que la cantidad y la calidad del empleo generado a través de la IED son diferentes de las del empleo generado a través de la inversión interna ²⁸. En comparación con las empresas nacionales en el mismo sector, las filiales de empresas transnacionales emplean por lo general mano de obra relativamente más calificada y logran una productividad laboral más elevada. También pagan salarios más elevados tanto a la mano de obra altamente calificada como a la poco calificada, aunque la ventaja salarial tiende a ser mayor en el caso de la mano de la obra altamente calificada. Esto implica que, para un volumen equivalente de producción, una filial de una empresa transnacional genera un número menor de puestos de trabajo, pero éstos son de mejor calidad que los de la empresa nacional. Cabe señalar que esta conclusión es coherente con lo señalado antes acerca de las condiciones de empleo en la ZFI.
35. Examinadas en su conjunto, las conclusiones de las investigaciones empíricas muestran que los efectos en el empleo de los flujos de IED que reciben los países en desarrollo son más bien poco importantes y no son rotundamente positivos o negativos. En el mejor de los casos, estos flujos contribuyen a incrementar la tasa de inversión en los países receptores. Al mismo tiempo, un aumento en la proporción de IED en el total de las inversiones tiende a reducir la elasticidad global del empleo y a modificar las pautas de la

²⁴ M. Carkovic y R. Levine: «Does Foreign Direct Investment Accelerate Economic Growth?», Universidad de Minnesota, 2002; y Prasad y otros, *op. cit.*

²⁵ A.K. Ghose, 2004, *op. cit.*

²⁶ *Ibid.* Durante 1990-2000, el período durante el cual los flujos de IED hacia los países en desarrollo registraron un rápido crecimiento, la mayoría de los países en desarrollo aumentó rápidamente sus reservas internacionales. En términos de porcentaje del PIB, las reservas internacionales de estos países pasaron del 7 por ciento en 1990 al 15 por ciento en 2000.

²⁷ Para mayor información a este respecto véase Hanson, *op. cit.*, y Prasad y otros *op. cit.*

²⁸ R.E. Lipsey: «The labour market effect of US FDI in developing countries», Employment Strategy Papers 2004/6, Ginebra, OIT, 2004; Hanson, *ibid.*, y Prasad y otros, *ibid.*

demanda de mano de obra en favor de la mano de obra altamente calificada. Otra consecuencia es el aumento de la desigualdad salarial. Como aspecto positivo cabe señalar que un aumento en la proporción de IED en la inversión total da lugar a una mejora en la calidad media del empleo tanto para los trabajadores altamente calificados como para los poco calificados.

- 36.** Estas conclusiones no son, por supuesto, definitivas y tendrían que confirmarse mediante una labor de investigación más detenida. Asimismo, las conclusiones no deberían interpretarse en el sentido de que los flujos de IED no son de gran utilidad para los países en desarrollo. La interpretación correcta es que los flujos de IED sólo pueden complementar, pero no sustituir, los esfuerzos tendentes a movilizar el ahorro y la inversión en el ámbito nacional. Esos flujos pueden ayudar a promover las exportaciones de productos manufacturados y a mejorar la productividad laboral, pero esas mejoras sólo son importantes en el caso de los países en desarrollo que ya han alcanzado una considerable «experiencia industrial» mediante sus propios esfuerzos.
- 37.** Cabe señalar, por último, que las investigaciones empíricas no muestran que los flujos de IED estén particularmente relacionados con el grado de liberalización de las cuentas de capital de los países²⁹. De hecho, los datos surgieron que los flujos de IED dependen menos de las políticas aplicadas en los países en desarrollo que de las políticas aplicadas en los países desarrollados y de los planes empresariales globales de las empresas transnacionales³⁰. En otras palabras, desde el punto de vista de un país en desarrollo, los flujos de IED son exógenos en una gran medida³¹. No es seguro, por lo tanto, que los esfuerzos de los países en desarrollo por «atraer» flujos de IED ofreciendo incentivos especiales valgan la pena, sobre todo porque podrían ser discriminatorios con respecto a las empresas nacionales y podrían generar una competencia poco saludable.

Perspectiva general y cuestiones con miras a la futura labor de la OIT

- 38.** Incluso en un mundo en vías de globalización, la promoción del empleo productivo en los países en desarrollo sigue incumbiendo a los gobiernos nacionales. Esto no se debe simplemente a que los movimientos transfronterizos de personas sigan estando rigurosamente restringidos. Alrededor del 85 por ciento de los trabajadores de todo el mundo se encuentran en países en desarrollo, y el futuro crecimiento de la fuerza de trabajo ha de registrarse casi en su totalidad en esos países. Por lo tanto, incluso con un movimiento transfronterizo de personas más libre la promoción del empleo seguirá siendo primordialmente una responsabilidad nacional. En este contexto, la comunidad internacional tiene que asegurarse de que los gobiernos nacionales de los países en desarrollo tengan la posibilidad de utilizar el comercio y la IED como instrumentos de

²⁹ Prasad y otros, *ibíd.*

³⁰ El clima para la inversión en los países en desarrollo es, por supuesto, un importante determinante de los flujos de IED. Pero ese clima depende de parámetros (por ejemplo, nivel de desarrollo de los recursos humanos, calidad de las instituciones financieras y del mercado de trabajo, calidad de la infraestructura física, etc.) que sólo pueden alterarse a mediano o largo plazo. Hay también factores como la ubicación geográfica y el tamaño de la población que son importantes determinantes de los flujos de IED, pero estos factores no pueden alterarse mediante políticas. En general, los datos llevan a pensar que las políticas que pueden cambiarse a corto plazo (las relativas a las tasas de interés o a las tasas de cambio, por ejemplo) no tienen una influencia importante en los flujos de IED.

³¹ A.K. Ghose, 2004, *op. cit.*

promoción del empleo; es igualmente importante que los gobiernos nacionales de los países en desarrollo adquieran la capacidad necesaria para utilizar estos instrumentos de manera eficaz.

39. Los resultados de las investigaciones muestran esencialmente que tanto la liberalización del comercio como los flujos de IED tienen potencial como instrumentos de promoción del empleo, pero que la concreción de ese potencial depende de factores estructurales y políticas complementarias tanto en el plano nacional como en el internacional. Los puntos que se enumeran a continuación merecen destacarse en particular:

- Los países menos adelantados no están en condiciones de lograr beneficios con la liberalización del comercio y los flujos de la IED sin una asistencia sustancial por parte de la comunidad internacional. La liberalización del comercio de productos agrícolas — que se está negociando actualmente en el marco de la Ronda de Doha — ayudará en ese sentido. Mucho más importantes aún serán las medidas internacionales tendentes a la estabilización de los precios de los productos básicos, los programas especiales de acceso al mercado (por ejemplo, el programa «todo menos armas» de la UE) y la asistencia financiera para la creación de infraestructura física y social (necesaria para adquirir «capacidad industrial»).
- La liberalización del comercio de productos agrícolas en el marco de la Ronda de Doha será muy importante también para una serie de países en desarrollo de medianos ingresos que hasta ahora se han beneficiado poco de la liberalización del comercio debido al estancamiento de la demanda global de productos agrícolas y al descenso de los precios de los mismos.
- Los países en desarrollo exportadores de productos manufacturados podrán derivar beneficios de la liberalización del comercio y de los flujos IED siempre que consideren estos factores como componentes de estrategias de desarrollo bien definidas. La experiencia anterior muestra que la liberalización del comercio no contribuye al crecimiento del empleo cuando las circunstancias macroeconómicas no son conducentes al crecimiento económico y/o cuando la expansión de las exportaciones no implica un aumento en la utilización de mano de obra poca calificada. La experiencia anterior también muestra que los flujos de IED puedan resultar útiles sólo cuando se combinan con esfuerzos adecuados para movilizar el ahorro y la inversión nacionales.
- Las reglas internacionales para el comercio y los flujos de capital, por lo tanto, deben dejar suficiente margen para que los países en desarrollo puedan concebir sus propios programas de liberalización. Este punto está ampliamente reconocido. Los acuerdos comerciales de la Ronda Uruguay incluyeron las denominadas disposiciones sobre trato especial y diferenciado para los países con bajo nivel de desarrollo. Pero como se señala en el informe de la Comisión Mundial, es necesario hacer aún más en ese sentido. Por lo que respecta a la liberalización de las cuentas de capital, se requiere un enfoque sumamente cauteloso, sobre todo porque esa liberalización no es necesaria ni suficiente para «atraer» flujos de IED. Los países en desarrollo también tienen que examinar cuidadosamente la utilidad de ofrecer incentivos especiales a los inversores internacionales.
- La evidencia empírica indica que el empleo en las ZFI es a menudo más remunerador que el empleo en muchas otras partes de las economías de que se trata. No obstante, es evidente que hay cabida para mejoras en cuanto a las normas laborales, en particular en el ámbito de las relaciones laborales.
- La liberalización del comercio, independientemente de sus efectos en el empleo, genera costos de ajuste al incrementar la rotación de mano de obra en el mercado de

trabajo. Por consiguiente, los países en desarrollo tienen que dotarse de políticas e instituciones del mercado de trabajo para proporcionar asistencia a los trabajadores que se ven perjudicados por el ajuste. La necesidad de tales políticas e instituciones se hará sentir particularmente a raíz de la expiración del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV) a comienzos de 2005, cuando se prevé que muchos países en desarrollo tendrán que hacer frente a costos de ajuste considerables.

- 40.** Estas observaciones sugieren un amplio programa de políticas. Ahora bien, sólo algunos elementos de ese programa están comprendidos directamente en las esferas de trabajo respecto de las cuales es aplicable el mandato de la OIT. En otras áreas, que son de importancia vital para la promoción del empleo productivo en los países en desarrollo, el papel rector corresponde a otros organismos multilaterales distintos de la OIT. Las instituciones de Bretton Woods y la OMC tienen funciones particularmente importantes que desempeñar en ese sentido. Pero incluso en esas áreas, la OIT puede desempeñar una función útil mediante actividades de promoción basadas en las conclusiones de sus propias investigaciones y la información que posee, así como mediante una promoción activa del diálogo y la colaboración interorganismos. Este enfoque está esbozado en el informe del Director General ³² presentado a la Conferencia Internacional del Trabajo en 2004, y la OIT despliega actualmente esfuerzos para reforzar sus actividades de promoción y fomentar el diálogo interorganismos haciendo hincapié en la mejora de los efectos de la globalización en el empleo.
- 41.** La OIT está procurando también incorporar los resultados de las investigaciones en su labor de asesoramiento en el plano de los países. Mediante una serie de programas en curso, la OIT está tratando de ayudar a los gobiernos y los interlocutores sociales de los países en desarrollo a evaluar los efectos en el empleo de los programas efectivos o previstos de liberalización del comercio y los regímenes de inversión extranjera, así como a concebir las políticas e instituciones del mercado de trabajo necesarias para proporcionar asistencia a los trabajadores que se ven afectados por el ajuste y mejorar el «clima para la inversión», y también en los esfuerzos para promover los derechos de los trabajadores en las ZFI.
- 42.** Se invita a la Comisión a brindar orientación a la Oficina sobre la acción futura en este ámbito, teniendo en cuenta la necesidad de:
- seguir reforzando su propia labor de investigación y recopilación de informaciones sobre los resultados del comercio y la inversión extranjera en relación con el empleo a fin de reforzar sus actividades de promoción en el ámbito global y su labor de asesoramiento en el plano de los países;
 - proseguir sus esfuerzos tendentes a promover el diálogo y la colaboración con otras instituciones multilaterales pertinentes, y
 - de reforzar su capacidad para asesorar a los gobiernos y los interlocutores sociales de los países en desarrollo sobre las políticas necesarias para derivar beneficios tanto del comercio como de la IED por lo que atañe al empleo.

Ginebra, 23 de septiembre de 2004.

Este documento se presenta para discusión.

³² *Por una globalización justa: El papel de la OIT, op. cit.*