



SEGUNDO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Inversión en la economía global
y trabajo decente**

1. El tema puede ser muy amplio ya que podía referirse a todos los tipos de inversión, nacional y extranjera, en la economía global. Evidentemente, sería muy difícil examinar con la debida atención tal variedad de cuestiones en un documento breve. Por lo tanto, el término «inversión en la economía global» se entenderá referido a las inversiones transfronterizas (inversión extranjera directa, inversión de cartera, y otros flujos financieros)¹, las cuales constituyen un elemento cada vez más importante del actual proceso de globalización. En este documento se examinarán las tendencias recientes de ese tipo de inversión, se analizarán sus repercusiones para el trabajo decente y se plantearán las principales cuestiones en el ámbito de las políticas que ha de discutir el Grupo de Trabajo. Esta información proporcionará la base para que el Grupo de Trabajo pueda determinar las áreas prioritarias para la futura labor de la Oficina.

I. Introducción

2. Las inversiones transfronterizas han aumentado muy rápidamente. En lo que se refiere a la inversión extranjera directa, se ha estimado que los flujos anuales han aumentado de 57.000 millones de dólares de los Estados Unidos en 1982 a 1.271 millones de dólares en 2000². El valor contable de estas inversiones, que indica la importancia de la producción internacional en la economía global, se multiplicó por seis, pasando de 0,7 billones de los Estados Unidos dólares, a 4,1 billones de dólares entre 1985 y 1995³. A lo largo del mismo período otros flujos financieros transnacionales han aumentado también con

¹ Estos términos pueden definirse como sigue: «la inversión extranjera directa» se caracteriza por el hecho de que se realiza con el fin de establecer un interés duradero o un control efectivo sobre la gestión de una empresa en otro país. «Los flujos de inversión de cartera» consisten en flujos de acciones (por ejemplo, adquisiciones directas de acciones por inversores extranjeros) y emisión de obligaciones adquiridas por inversores extranjeros. Cabe señalar que los fondos de pensiones constituyen una fuente creciente de esos flujos de inversión de cartera.

² UNCTAD: «Informe sobre las inversiones en el mundo», Ginebra, 2001.

³ Edward M. Graham: «Fighting the Wrong Enemy: Antiglobal Activists and Multinational Enterprises», Institute for International Economics, Washington DC, 2000.

rapidez, si bien éstos han sido más volátiles que los flujos de inversión extranjera directa. Estos flujos hacia los países en desarrollo alcanzaron los 58.000 millones de dólares de los Estados Unidos en 2000, aproximadamente un cuarto del nivel de las entradas de inversión extranjera directa de estos países ⁴.

3. No obstante, es importante destacar que la mayoría de estos flujos continúan produciéndose entre los países avanzados. En el caso de la inversión extranjera directa, el 79 por ciento de los flujos anuales en 2000 se produjeron entre estos países, proporción que ha aumentado significativamente respecto al nivel medio del 68 por ciento durante el período comprendido entre 1989 y 1994. A pesar de ello, los flujos hacia los países en desarrollo han aumentado considerablemente en términos absolutos (de 60.000 millones de dólares de los Estados Unidos en el período comprendido entre 1989 y 1994 a 240.000 millones de dólares en 2000). Estos flujos representan también una importante fuente de inversión total en estos países; en 2000 los flujos de inversión extranjera directa representaron el 13,8 por ciento de la formación bruta de capital fijo ⁵.
4. La distribución de estos flujos entre los países en desarrollo sigue también caracterizándose por una alta concentración. Los diez principales países en desarrollo beneficiarios de inversión extranjera directa representaban el 77 por ciento de los flujos anuales en 2000, un grado de concentración que no ha variado desde 1985. En contraste, los países menos adelantados reciben un porcentaje insignificante ⁶. El panorama es, en términos generales, el mismo en lo que respecta a otros flujos de inversión transnacional, dominados por unas pocas economías de mercado emergentes. Por ejemplo, en el año 2000, las economías de mercado emergentes en Asia representaban el 77 por ciento del total de flujos de inversión neta de cartera hacia los mercados emergentes ⁷.
5. Es importante también advertir el contexto cambiante en el que estos flujos se producen. Un punto básico es que la revolución tecnológica ha sido un impulsor principal de estos cambios. En el caso de la inversión extranjera directa, la revolución de la tecnología de la información posibilitó que se dieran las condiciones propicias para el crecimiento de sistemas globales de producción basados en el establecimiento, en varios países, de las distintas etapas de producción de un determinado producto. La nueva tecnología permitió un mayor acceso a la información con menor costo, tanto en los mercados de importación como en los de exportación, redujo los costes de las transacciones, y posibilitó que el control de una red de producción dispersa sea factible ⁸. Este crecimiento de un sistema global de producción, que genera el transporte transfronterizo de insumos y de componentes, se ha visto reflejado en el mayor porcentaje de comercio intraempresarial en el total del comercio mundial. Como consecuencia de ello la relación entre la inversión y las pautas de comercio es ahora significativamente más fuerte. Otro efecto importante que

⁴ FMI: «International Capital Markets: Development, Prospects and Key Issues», agosto de 2001.

⁵ Todas las cifras de este párrafo proceden de la UNCTAD, *op. cit.*

⁶ Para un estudio sobre los factores que provocan esta situación en el caso de los países menos adelantados en África, véase Ludgel Odenthal: «FDI in Sub-Saharan Africa» (Centro de Desarrollo de la OCDE, documento técnico núm. 173, marzo de 2001) y Elizabeth Aliedu: «On the Determinants of Foreign Direct Investment to Developing Countries: Is Africa Different?», *World Development*, enero de 2002, vol. 30, núm. 1, págs. 107 a 119.

⁷ FMI, *op. cit.*

⁸ Rajneesh Narula y John H. Dunning: «Industrial Development, Globalization and Multinational Enterprises: New Realities for Developing Countries», *Oxford Development Studies*, vol. 28, núm. 2, 2000.

ha tenido la revolución tecnológica sobre la inversión extranjera directa es que ha cambiado las características de la empresa multinacional típica. Cada vez más, ésta utiliza en forma más intensiva el capital intelectual y es un exportador de servicios de gestión, de diseño y financieros. La reputación y las marcas registradas constituyen una fuente importante de su ventaja competitiva, al igual que su papel cada vez mayor en la investigación y el desarrollo y en la innovación de productos y procesos⁹.

6. Estos cambios impulsados por las tecnologías han venido acompañados por un cambio radical en el entorno de las políticas en materia de inversión extranjera directa. Se ha producido un giro mundial en las actitudes políticas en lo que se refiere a la inversión extranjera. «Durante las dos últimas décadas, muchas economías emergentes han reducido de manera espectacular los obstáculos a la inversión extranjera directa, y países de todos los niveles de desarrollo han creado una infraestructura normativa para atraer a las empresas multinacionales. Entre las tácticas comunes para fomentar la inversión extranjera directa se incluyen la ampliación de la exoneración temporal de impuestos, la exención de derechos de importación y la oferta de subvenciones directas. Desde 1998, 103 países han ofrecido ventajas fiscales a las empresas extranjeras»¹⁰. En parte, esto podría explicarse por el desencanto ante el evidente fracaso de las políticas de sustitución de importaciones. Pero también se ha visto impulsado por «el optimismo acerca de las consecuencias económicas de la inversión extranjera, y por una mayor conciencia de la importancia que tienen las nuevas tecnologías para el crecimiento económico»¹¹. En referencia a este último punto, se ha destacado también que las exportaciones de alta tecnología han sido, con mucho, el área más dinámica del crecimiento de la exportación; para tener acceso a ésta y a otras «áreas de actividad de tecnología intensiva y dinámica» que formaban parte de las «redes de producción integrada bajo la égida de las empresas transnacionales, los países tenían necesariamente que invitar a las empresas transnacionales»¹².
7. En lo que se refiere a otros flujos de inversión, algunos de estos mismos factores tecnológicos y de política han entrado también en juego. La nueva tecnología de la información permitió una mayor integración de los mercados financieros al permitir flujos continuos de información en tiempo real, reducir el coste de las transacciones y hacer posible las transferencias financieras instantáneas. De igual forma, la liberalización del sector financiero, sobre todo la apertura de cuentas de capital, desempeñó un importante papel, aun cuando este tipo de liberalización no ha sido, hasta el momento, tan generalizado como en el caso de la inversión extranjera directa.

II. Una perspectiva global

8. En el marco de los modelos normalizados de la economía internacional, se suele considerar positivo el aumento de las inversiones transfronterizas. Estas representan una redistribución beneficiosa de los fondos globales de inversión basada en la presunción de

⁹ James R. Markusen: «Foreing Direct Investment and Trade» (Policy Discussion Paper No. 0019, Centre for International Economic Studies, University of Adelaide, abril de 2000).

¹⁰ Gordon H. Hanson: «Should Countries Promote Foreing Direct Investment? (UNCTAD, G-24 Discussion Paper Series, No. 9, febrero de 2001).

¹¹ *Ibíd.*

¹² Sanjaya Lall: «FDI and Development: Research Issues in the Emerging Context» (Policy Discussion Paper No. 0020, Centre for International Economic Studies, University of Adelaide, abril de 2000).

que los inversores responden razonablemente a las señales del mercado que dirigen los fondos hacia usos que aportan la mayor rentabilidad en la economía global. Así, se potencian al máximo los resultados y la productividad en el ámbito mundial¹³. Dentro de esta perspectiva también figura la noción de que las inversiones transfronterizas contribuyen a reducir la diferencia entre los ingresos de los países ricos y los de los países pobres. En principio, los flujos procedentes de países con mucho capital e ingresos elevados hacia países con escaso capital y en desarrollo deberían acelerar el desarrollo de estos últimos¹⁴. Al mismo tiempo, los inversores de los países ricos tienen así posibilidades de conseguir tasas de rentabilidad más elevadas y una cartera más diversificada.

9. Sin embargo, esta perspectiva beneficiosa se ve atenuada debido a la existencia de varios obstáculos en el mundo real que impiden su plena materialización. Hasta ahora, no se ha reducido de manera significativa la diferencia de ingresos entre los países ricos y los pobres en su conjunto. Como se mencionaba anteriormente, los flujos de inversión procedentes de los países ricos hacia los países pobres siguen estando fuertemente localizados y se sigue dejando al margen del proceso a la mayoría de los países menos adelantados.
10. Otro problema significativo reside en que las inversiones transfronterizas no siempre están dirigidas para los fines más productivos. Esto podría suceder en los países receptores donde las distorsiones en materia de políticas dirigen el capital hacia actividades con baja rentabilidad social, aun cuando los incentivos previstos en las políticas mantienen artificialmente la rentabilidad privada en un nivel elevado. De hecho, varios estudios han demostrado que un porcentaje significativo de la inversión extranjera directa que se ha destinado a países en desarrollo en el pasado se ha invertido en actividades que no eran competitivas en el ámbito internacional¹⁵. Pero este problema se ha reducido probablemente a raíz de la tendencia mundial hacia la liberalización económica que se ha registrado en las dos últimas décadas.
11. Otro problema generalizado que se ha subrayado es que las políticas de empobrecer al vecino que se aplican en la competencia para atraer la inversión extranjera podrían provocar una reducción de los beneficios de estas inversiones para los países receptores en su conjunto. Este problema se complica a menudo por la competencia interna entre las distintas autoridades regionales de un país en relación con los proyectos importantes de inversión extranjera directa. Hasta la fecha, siguen sin precisarse los datos que dan cuenta de la gravedad del problema. En un estudio realizado recientemente sobre esta cuestión se llega a la conclusión de que la competencia basada en incentivos puede ser feroz, pero los datos — que no son suficientes más que para hacer deducciones aproximadas — insinúan que la competencia tiende a ser bastante fuerte sólo en determinados sectores (por ejemplo, el automovilístico) o en el caso de determinados proyectos de inversión (en particular, los

¹³ Richard E. Caves: «Multinational Enterprise and Economic Analysis» (Cambridge University Press, 1996).

¹⁴ De igual manera, sin embargo, algunos grupos en de países exportadores de capital han expresado su preocupación de que estos flujos provoquen una reducción de la inversión y, por lo tanto, del empleo en estos países. Esta preocupación por la «deslocalización», o la transferencia de producción de economías con salarios elevados a economías con salarios bajos, generó un intenso debate a mediados de la década de 1990 que, sin embargo, se ha acallado en la actualidad.

¹⁵ Graham, *op. cit.*, pág. 84.

de gran envergadura)¹⁶. Con respecto al peligro de que los países puedan recurrir a reducir las normas laborales para incentivar la inversión extranjera directa, en el mismo estudio se llega a la conclusión de que existen pocos datos que respalden las versiones más fuertes de la hipótesis del «tirón a la baja» relativa a la defensa por parte de los gobiernos de las normas del trabajo y del medio ambiente. Sin embargo, los datos no nos pueden decir hasta qué punto la competencia encaminada a atraer a la inversión extranjera directa está impidiendo un aumento socialmente óptimo del nivel de estas normas¹⁷. No obstante, en dicho estudio también se opina que el peligro de estos «tirones» — o, al menos, de que aumente la presión a la baja sobre estas normas — siempre existe¹⁸. Por lo tanto, sería prudente estudiar la posibilidad de adoptar medidas colectivas en el ámbito internacional para anticiparse a los tirones a la baja con respecto a la competencia fiscal o a las normas laborales. Esto es particularmente válido, en vista de que, en lo tocante a las normas laborales, no existen datos fehacientes de que los países que tienen normas reducidas supongan un paraíso para las empresas extranjeras¹⁹.

12. Respecto de las inversiones de cartera y los créditos bancarios, un problema importante reside en la existencia de deficiencias del mercado en el sistema monetario internacional. Estas deficiencias pueden dar lugar a comportamientos irracionales por parte de los inversores y a rachas de inestabilidad. En este caso, las crisis financieras pueden anular en gran medida los beneficios potenciales de las inversiones globales en los países receptores.
13. Además de las consideraciones anteriores que afectan al nivel, la distribución, la productividad y la estabilidad de los flujos de inversión, también es importante examinar las repercusiones que tienen estos flujos tanto en los países inversores como en los países receptores. Estas repercusiones afectan a la distribución de los ingresos entre los países y dentro de un mismo país. Más aun importante es que las operaciones de las empresas extranjeras pueden influir en el crecimiento del país receptor, en los resultados y perspectivas de las empresas nacionales, así como en las condiciones y políticas en materia de trabajo. Estas relaciones también determinan las repercusiones de las inversiones transfronterizas en el trabajo decente.

III. Repercusiones en el trabajo decente

14. Las inversiones transfronterizas afectan al trabajo decente de diversas maneras. En primer lugar, sirven de complemento para las inversiones nacionales de los países receptores y, por tanto, en principio deberían mejorar la producción y la tasa de empleo. Esta es una consideración importante para los países en desarrollo que tienen tasas de ahorro reducidas y restricciones en cuanto a la movilización de recursos nacionales. En general, los datos parecen indicar que la inversión extranjera hace aumentar el crecimiento. Por ejemplo, en un estudio realizado recientemente sobre las repercusiones de diferentes componentes de entradas de capital privado en el crecimiento de 44 países en desarrollo, se llega a la conclusión de que la inversión extranjera directa y los flujos de inversiones de cartera

¹⁶ Charles Oman: «Policy Competition for Foreign Direct Investment: A Study of Competition among Governments to Attract FDI» (Centro de Desarrollo de la OCDE, 2000).

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ *Ibíd.*

¹⁹ OCDE: «International Trade and Core Labour Standards» (París, 2000), pág. 34.

guardan una fuerte relación positiva con el crecimiento²⁰. Pero, resulta importante tomar nota de que en el estudio también se consideró que los flujos de obligaciones de cartera no tienen un vínculo significativo con el crecimiento económico y que en las economías que tienen sistemas bancarios subcapitalizados, las entradas de capital relacionadas con los bancos afectan negativamente al crecimiento económico²¹. Esto parece indicar que el modo de introducir capital es una consideración importante en materia de políticas. En principio, si las repercusiones en el crecimiento son positivas, deberían serlo también en el empleo²². Sin embargo, las repercusiones en el empleo podrían ser en definitiva negativas, si se diera un efecto de desplazamiento de las empresas locales y si el número de empleos creados por las empresas extranjeras fuera menor que el número de puestos de trabajo perdidos. La creación de empleo por parte de las empresas extranjeras puede resultar menor también si introducen tecnología que requiere un uso intensivo de capital en relación con la dotación de factores de producción del país donde operan. No obstante, incluso en los casos en que el efecto sobre el empleo es negativo, esto podría aun justificarse económicamente desde una perspectiva a más largo plazo. Esto podría darse si las empresas locales desplazadas fueran ineficientes (y si no hubiera esperanzas de que lograran ser plenamente competitivas con el tiempo), o si las empresas extranjeras generaran fuertes efectos de eslabonamiento y tuvieran repercusiones en la productividad que hicieran aumentar la tasa de crecimiento de la producción y el empleo a más largo plazo. Sin embargo, los datos empíricos sobre esta cuestión son escasos y no permiten hacer una simple generalización.

15. En segundo lugar, las inversiones transfronterizas también pueden aumentar la tasa de crecimiento si se logran beneficios indirectos derivados de la transferencia a la economía local de tecnología y calificaciones técnicas. En este caso, aumentan la productividad y los ingresos de la mano de obra y, por lo tanto, ejercen un efecto positivo en el trabajo decente. En un examen llevado a cabo recientemente sobre esta cuestión, se llegó a la conclusión de que existen pocos datos que muestren que la inversión extranjera directa tiene consecuencias positivas en las economías receptoras. Si bien las empresas multinacionales se sienten atraídas por países que registran una productividad elevada y por los sectores que tienen una productividad elevada dentro de estos países, existen pocos indicios de que, en el ámbito empresarial, la inversión extranjera directa incremente la productividad de las empresas nacionales²³. Pero esta afirmación se basa solamente en el número muy reducido de estudios realizados en el ámbito empresarial de que se dispone. Por otra parte, ha habido países, como Singapur e Irlanda, que han logrado con suma eficacia beneficiarse de fuertes efectos indirectos gracias a la aplicación de políticas correctas y el desarrollo institucional. La principal enseñanza extraída de los casos cuyos resultados han sido positivos es que la existencia de empresas locales capaces de incorporar las nuevas tecnologías y responder a las nuevas demandas constituye un requisito previo esencial. Además, también son fundamentales las políticas destinadas a

²⁰ Marcelo Soto: «Capital Flows and Growth in Development Countries: Recent Empirical Evidence», Centro de Desarrollo de la OCDE, documento técnico núm. 160, julio de 2000.

²¹ *Ibíd.*

²² Para conocer una opinión disidente, véase: Ricardo Hausmann y Eduardo Fernández-Arias «Foreign Direct Investment: Good Cholesterol?», Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación, documento de trabajo núm. 417, marzo de 2000.

²³ Hanson: *op. cit.* Véase también Luiz R. De Mello, Jr.: «Foreign Direct Investment in Developing Countries and Growth: A Selective Survey», en *The Journal of Development Studies*, Londres, vol. 34, núm. 1, octubre de 1997.

desarrollar la educación, la formación y los sistemas de tecnología locales, así como a establecer redes de proveedores e instituciones de apoyo.

16. En tercer lugar, las operaciones y las prácticas laborales de las empresas extranjeras afectan a la calidad de los puestos de trabajo de los empleados que trabajan para éstas. Por ejemplo, se han planteado inquietudes, tanto en la OIT²⁴ como en otros foros, acerca de las malas condiciones de trabajo o las situaciones de explotación y las violaciones de los derechos básicos de los trabajadores en las zonas francas industriales y en las industrias vinculadas a las cadenas internacionales de producción, como es el caso de la industria del vestido y la del calzado. Aunque han existido pruebas de casos concretos de abuso, la falta de información sistemática sobre esta cuestión hace que sea difícil evaluar la verdadera amplitud y gravedad del problema. Sería útil, evidentemente, que la OIT emprendiera una acción para reunir información sistemática y objetiva sobre esta cuestión. Esto permitiría un debate mejor fundamentado y facilitaría la búsqueda de soluciones eficaces para este problema. Sin embargo, a pesar de la controversia sobre la cuestión del trabajo en condiciones de explotación se reconoce generalmente que la información de que se dispone sobre las condiciones de trabajo en las empresas multinacionales indica que, en general, éstas pagan salarios más altos que las empresas locales y requieren mano de obra relativamente calificada²⁵.
17. En cuarto lugar, las empresas extranjeras podrían también afectar potencialmente al resto del mercado de trabajo si absorben una parte significativa de la oferta total de determinadas categorías de trabajadores. En este sentido, hay un interés creciente por la cuestión del aumento de la desigualdad salarial entre los trabajadores calificados y los trabajadores no calificados en varios países en desarrollo. Aunque gran parte de este interés se ha originado en el ámbito de la documentación sobre la liberalización comercial, se ha destacado también el papel de las empresas multinacionales²⁶. Estas empresas requieren principalmente tanto mano de obra altamente calificada *per se*, como mano de obra que es relativamente calificada en el contexto de un país en desarrollo, a pesar de que dicha calificación no se considere como tal en un país industrializado. Esto hace aumentar la prima por calificación a menos que la oferta local de estas categorías de trabajadores responda adecuadamente a la mayor demanda. Dado que la respuesta de la oferta es típicamente inelástica, se ha planteado la preocupación de que el aumento de la prima por calificación contribuya al desplazamiento de las empresas locales. Las empresas extranjeras pueden tener también un efecto sobre el mercado de trabajo en su conjunto si han presionado con éxito a los gobiernos para que cambien las normas y políticas laborales. Sin embargo, como se ha mencionado en la anterior discusión sobre política de competencia en materia de inversión extranjera directa existe poca información sistemática disponible sobre esta cuestión. Finalmente, podrían producirse más efectos generales sobre el empleo si las prácticas de trabajo de las empresas extranjeras ejercen una influencia significativa sobre las de las empresas locales. Cuando las empresas extranjeras introducen prácticas que pueden servir de modelo, tales como una actitud positiva con respecto a la sindicación, a la participación de los trabajadores, al diálogo social, a las condiciones de trabajo, y a la inversión en la formación del trabajador, esto podría influir de manera

²⁴ Por ejemplo, la Comisión de Expertos de la OIT ha estado planteando la cuestión de las ZFI desde hace muchos años en relación con varios convenios.

²⁵ Hanson, *op. cit.*, Graham, *op. cit.*

²⁶ Véase debate sobre esta cuestión en la OIT: «Trade Liberalization and Employment» GB.282/WP/SDG/2, 282.^a reunión, noviembre de 2001, y GB.283/WP/SDG1, 283.^a reunión, marzo de 2002.

positiva para la consecución del trabajo decente en el país donde están instaladas. También en este caso, la información de que se dispone no permite ningún tipo de generalización.

18. En quinto lugar, las empresas extranjeras pueden producir también efectos más generalizados sobre el empleo, los salarios y otros aspectos del trabajo decente si su presencia conduce a un debilitamiento de la posición de los trabajadores en la negociación con relación a los empleadores. El argumento en este caso es que el capital extranjero es más móvil y su movilidad está aumentando cada vez más a causa de los avances tecnológicos y de la mayor competencia por captar las inversiones extranjeras. Esto da a las empresas multinacionales el poder para ejercer, o amenazar con ejercer, la opción de retirarse de la negociación con los trabajadores y con los gobiernos del país donde operan²⁷. Un aspecto particular de esta situación es que la capacidad del gobierno para gravar el capital de gran movilidad es limitada y, por tanto, la mayor parte de la carga fiscal recae sobre el factor inmóvil, es decir, el trabajo. Ello a su vez, limita la capacidad del gobierno para crear programas que promuevan el trabajo decente.
19. Finalmente, los flujos de inversión en cartera y los préstamos bancarios, especialmente los préstamos a corto plazo, pueden tener un efecto negativo sobre el trabajo decente si provocan crisis financieras. Estas crisis conducen, por lo general, a una gran contracción en la economía real y provocan pérdidas de empleo generalizadas²⁸. En la pasada década estas crisis se han producido cada vez con mayor frecuencia, si bien existe todavía un amplio desacuerdo sobre las causas de este fenómeno y sobre las medidas adecuadas para remediarlo. Una cuestión conexa con este aspecto es la repercusión que tiene la apertura financiera en las políticas macroeconómicas. Un aspecto de especial preocupación es que la apertura financiera restringe la capacidad de los países para hacer uso de políticas macroeconómicas anticíclicas con el fin de limitar las contracciones en la economía real. Como consecuencia, el objetivo del pleno empleo, un elemento clave para concretizar el trabajo decente, resulta más difícil de alcanzar.
20. Estos otros flujos financieros tienen también un efecto sobre el trabajo decente por la utilización que de ellos hacen los prestatarios en los países de recepción. En el caso de la utilización por parte del gobierno de los préstamos exteriores, el efecto sobre el trabajo decente podría funcionar en ambos sentidos. Si los fondos adicionales se utilizan eficazmente para inversiones productivas en infraestructura, en el desarrollo de recursos humanos y en el desarrollo social, entonces el efecto sería muy positivo. Si, por el contrario, se utilizan de manera no productiva para financiar déficit fiscales insostenibles, los efectos serían claramente negativos ya que los trabajadores acabarían soportando el peso de las crisis financieras. Una observación similar se plantea con respecto a los préstamos extranjeros de las empresas locales. En ambos casos ha quedado probado, a raíz de las recientes crisis financieras, que una política imprudente en materia de solicitud de préstamos, ya sea por parte de los gobiernos o por el sector privado, ha sido un importante factor causal.
21. Las consecuencias para la deuda exterior del sector privado están determinadas en gran medida por la solidez del sistema financiero nacional. Se ha visto en los hechos que la liberalización financiera prematura, antes de que los gobiernos desarrollen la capacidad para regular el sistema financiero y de que el sistema bancario pueda supervisar y evaluar

²⁷ Dani Rodrik y Tanguy van Ypersele: «Capital mobility, distributive conflict and international tax coordination», *Journal of International Economics*, Amsterdam, vol. 54, pág. 58.

²⁸ Véase E. Lee «Financial Crises and Employment» en Christa Randzio-Plath (publicado bajo la dirección de) «Globalization of Financial Markets and Financial Stability», Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2002.

el acierto de los préstamos extranjeros, es una medida poco aconsejable. En algunos casos el mal gobierno de las empresas ha sido también un problema importante.

22. El sistema financiero nacional es también el mecanismo de transmisión que determina la distribución interna de los beneficios resultantes del mayor acceso de los países en desarrollo a los mercados internacionales de capital. El grado de acceso que se ofrece a las pequeñas empresas y a las microempresas guarda una importante relación con el grado en que los flujos financieros mundiales fomentan la consecución del objetivo del trabajo decente para todos. Desde esta perspectiva, sería claramente deseable disponer de un amplio sistema financiero que atienda las necesidades de las pequeñas transacciones financieras, que las integre en los mercados financieros regulados y supervisados, y que ofrezca a las familias pobres servicios de captación de depósitos fluidos, seguros y remunerados. Ello permitiría aprovechar el enorme potencial de ahorro de las transacciones de la economía informal, lo cual ayudaría a subsanar el desfase nacional entre ahorro e inversión ²⁹. El Programa de Finanzas Sociales de la OIT está trabajando con miras a este objetivo a través de sus trabajos de investigación y asesoramiento.

IV. Políticas para lograr que las inversiones globales lleven a la creación de trabajo decente

23. El debate anterior ha puesto de relieve muchos puntos que necesitan ser tratados. Por lo que respecta a las cuestiones internacionales o sistémicas sería claramente deseable, desde el punto de vista de la promoción del trabajo decente, contar con un sistema financiero internacional estable que asigne de forma eficaz inversiones para actividades que son productivas y que generan trabajo decente. Sin embargo, lograr esto resulta difícil ya que incluye asuntos en los que los interlocutores del sistema multilateral, distintos de la OIT, tienen una función rectora. Sin embargo, la OIT tiene un papel muy útil que desempeñar poniendo continuamente de relieve la importancia de tener en cuenta el objetivo del trabajo decente en el diseño de una nueva arquitectura financiera internacional en la que se escuche a los interlocutores sociales.
24. También sería muy deseable contar con un sistema internacional en el que las normas internacionales del trabajo, sean respetadas tanto por las empresas extranjeras como por las empresas locales. Esto eliminaría un elemento importante de la controversia sobre el impacto social de la globalización. En este punto, la OIT está a la vanguardia de la acción global para lograr esta meta a través de su mecanismo de control de la aplicación de las normas internacionales del trabajo y su labor de promoción de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, el IPEC, y la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social. Se han propuesto, claro está, otras vías para la acción pública internacional con el fin de lograr el respeto universal de las normas fundamentales del trabajo, por ejemplo, la de una cláusula social en los acuerdos de comercio y los acuerdos multilaterales de inversión. Sin embargo, no hay consenso sobre estas cuestiones dentro de la OIT. Además de estas acciones públicas internacionales propuestas hay una variedad de iniciativas privadas voluntarias (el etiquetado social, la promoción de las inversiones y el comercio éticos, y los códigos de conducta voluntarios de las empresas) que inciden en las inversiones globales y el trabajo decente. También en este punto se tiene que definir una postura general de la OIT en materia de políticas con respecto a estas iniciativas.

²⁹ Dominique M. Gross: «Financial Intermediation: A Contributing Factor to Economic Growth and Employment», Programa de Finanzas Sociales, documento de trabajo núm. 27. OIT, diciembre de 2001.

25. Las políticas nacionales que serían efectivas para encauzar las inversiones globales de manera que se logren los objetivos de las políticas de trabajo decente pueden subdividirse en la práctica en las destinadas a atraer las inversiones extranjeras y las dirigidas a maximizar los beneficios netos de estas inversiones. Respecto al primer tipo de políticas, las siguientes conclusiones provisionales formuladas a partir del examen precedente de la documentación sobre el tema pueden proporcionar, en principio, un punto de partida para la discusión del Grupo de Trabajo sobre estas cuestiones:

- i) antes que un país pueda aspirar siquiera a recibir inversiones extranjeras tiene que tener establecidas las bases de una economía de mercado que funcione bien y una buena gobernanza. Un aspecto importante de estas bases es un clima sano de inversiones que garantice la propiedad y otros derechos jurídicos y que esté libre de obstáculos innecesarios para la creación de empresas, de distorsiones de los precios y de inestabilidad macroeconómica. De no ser así, aunque se atraigan las inversiones extranjeras, los beneficios netos que se obtengan serán escasos. Otro prerrequisito importante es un mínimo de desarrollo de los recursos humanos. Estas consideraciones son especialmente importantes para los países menos adelantados que permanecen al margen de los flujos de las inversiones globales. La ayuda internacional para complementar los esfuerzos nacionales de estos países con el fin de reunir estas condiciones previas es el punto clave para superar esta marginación;
- ii) la competencia basada en los incentivos para las inversiones extranjeras directas no da grandes resultados. Lo más importante es incrementar el atractivo que un país tiene para los inversores a través del desarrollo de su infraestructura, la creación de una fuerza de trabajo calificada y productiva, y una concentración de proveedores locales eficientes. Las inversiones en un sistema educativo y de formación profesional que sea receptivo a los cambios en la demanda de calificaciones son especialmente importantes no sólo para atraer las inversiones sino también para hacer que se incremente la capacidad de un país para captar los beneficios derivados de la actividad de las empresas extranjeras;
- iii) puede hacerse una observación similar con respecto a la competencia para atraer inversiones extranjeras a través de una reducción de las normas fundamentales del trabajo. La información disponible indica que es difícil que esto tenga una repercusión significativa en las decisiones de los inversores extranjeros, y constituye un daño económico innecesario y autoinfligido. Aunque el daño social resulta evidente, todavía no se aprecia en su justa medida que un sistema de relaciones laborales sano basado en el respeto total de los derechos fundamentales de los trabajadores hace que aumente el atractivo que un país tiene para los inversores. Esto se suma a los beneficios generales producidos por una economía más eficiente, por la igualdad y la estabilidad social y política.

26. Por lo que atañe a las políticas para maximizar los beneficios de las inversiones extranjeras, se considera que las proposiciones siguientes basadas en el examen de la documentación sobre el tema podrían ser de utilidad para la discusión del Grupo de Trabajo:

- i) con respecto a las inversiones extranjeras directas, la moderación en cuanto a la oferta de concesiones fiscales y en materia de normas laborales también contribuirá a maximizar los beneficios netos de estas inversiones. Esto incluye mantener dentro de límites razonables la competencia en el plano nacional para atraer las inversiones extranjeras directas;
- ii) las experiencias pasadas con respecto a la utilización de criterios de ejecución tales como el contenido local, las exportaciones, y los requisitos en materia de

transferencia de tecnología muestran que éstos han sido poco efectivos. Sería mejor concentrarse en conseguir las bases correctas en lo que respecta al marco político y al desarrollo de las capacidades locales y del sistema tecnológico. Por lo que atañe al entorno político es particularmente importante garantizar la coherencia entre las políticas comerciales y las políticas de inversión. La liberalización de las políticas de inversión sin liberalización del comercio puede hacer que disminuyan los beneficios que reportan las inversiones extranjeras directas especialmente en lo que respecta al aumento de las exportaciones;

- iii) lo antes mencionado no significa que se deban suprimir totalmente los instrumentos de política para intentar captar, guiar y negociar con los inversores extranjeros. En muchos países en desarrollo existen graves fallos del mercado con respecto a los procesos de inversión que justificarían el uso de tales instrumentos. De forma similar, a menudo hay divergencias entre los intereses de las empresas multinacionales y los de los gobiernos, así como desigualdades en el poder de negociación que deben reducirse. Por ello, puede justificarse la utilización de instrumentos de política como los proyectos rigurosos de evaluación, la reglamentación para corregir las conductas anticompetitivas, el control de las fusiones y adquisiciones de empresas extranjeras, y medidas para estimular las relaciones con las empresas locales, en función de las circunstancias particulares de cada país;
- iv) un asunto clave es si las políticas para corregir los fallos del mercado deben abarcar la protección de las industrias nacientes creadas con las inversiones extranjeras. Las experiencias de la República de Corea y Taiwán, China, en donde las restricciones a las inversiones extranjeras formaron parte de una fructífera estrategia para lograr la rápida industrialización y avances tecnológicos sirven para defender este punto de vista. Sin embargo, cabe señalar que el costo de oportunidad de esta estrategia es mayor actualmente que en los años sesenta y setenta cuando la adoptaron estas dos economías. Ello es debido al papel mucho más importante que desempeñan hoy las empresas multinacionales, y al capital de conocimientos que controlan en el actual sistema internacional de producción. La adquisición de tecnología y capacidad organizativa a través de medios que no sean las inversiones extranjeras directas (por ejemplo licencias) resulta también más difícil y costosa. Además, existe también el consabido problema de que es difícil lograr una buena política laboral y que muchos países en desarrollo no tienen la capacidad administrativa necesaria para poder conseguirlo;
- v) se ha planteado una preocupación similar en el contexto del marco multilateral emergente de disposiciones que regulan las inversiones extranjeras. El peligro que se corre es que los países en desarrollo pierdan cada vez más su autonomía para aplicar políticas — por atinadas que éstas sean — con el fin de corregir los fallos del mercado que frenan su desarrollo industrial. Esta preocupación está fundamentada y las excepciones y los acuerdos transitorios para los países en desarrollo merecen una seria consideración en las negociaciones sobre los regímenes multilaterales de inversiones;
- vi) las políticas laborales deben ser un componente clave de las políticas para maximizar los beneficios de las inversiones extranjeras directas y para encauzarlas de manera que se fomente el trabajo decente. La libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva permitirán a los trabajadores locales obtener un reparto justo de los beneficios generados por las inversiones extranjeras directas. Un sistema de relaciones laborales sano construido sobre estas bases proporcionará el marco necesario para desarrollar sistemas de producción que hagan hincapié en la colaboración entre la dirección empresarial y los trabajadores para aumentar la productividad y el nivel de calificaciones. Esto debe ser apoyado a través de la acción pública para incrementar las inversiones en formación, para mejorar la capacidad de

respuesta de los sistemas de formación a los cambios en las demandas de calificaciones, y para proporcionar un marco institucional (que incluya a los interlocutores públicos y privados) e incentivos para que tanto las empresas locales como las extranjeras mejoren el nivel de las calificaciones de los trabajadores;

- vii) el fortalecimiento del sistema de inspección del trabajo y de la capacidad para aplicar la legislación del trabajo contribuirán en gran medida al aumento de los beneficios para los trabajadores derivados de las inversiones extranjeras directas. La eliminación de las malas condiciones de trabajo y de las prácticas laborales abusivas no sólo hará que aumente el bienestar de los trabajadores sino que también ayudará a reducir la hostilidad hacia las inversiones extranjeras directas;
- viii) debe darse gran prioridad a las medidas para reducir el costo social del ajuste a un sistema de inversiones más abierto. Estas medidas incluyen políticas activas de mercado de trabajo para asistir a los trabajadores desplazados y reforzar la protección social. Cuando esta política de liberalización pueda conducir a importantes pérdidas de puestos de trabajo en las empresas locales, se debe considerar la posibilidad de aplicar una estrategia gradual en varias etapas;
- ix) en el caso de las inversiones de cartera y los préstamos bancarios se debe adoptar un enfoque cauto respecto a la liberalización financiera, especialmente en lo relativo a las cuentas de capital. Antes de que se dé este paso deben instaurarse las condiciones previas de un sistema financiero nacional sano y bien regulado y una macroeconomía y un gobierno de las empresas eficaces. Esto reducirá el riesgo de crisis financieras que retrasan mucho el logro de los objetivos del trabajo decente. Las medidas para incrementar el acceso de las microempresas y las pequeñas empresas al sistema financiero nacional será también un medio importante para repartir de forma más amplia y equitativa los beneficios resultantes del aumento de las inversiones extranjeras.

Ginebra, 21 de febrero de 2002.