



SEGUNDO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

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

1. El tema puede ser muy amplio ya que podría 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, que constituyen una característica de importancia creciente en el 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 políticas que ha de discutir el Grupo de Trabajo. Esta información servirá de 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 billón 271 mil millones de dólares en 2000². El valor contable de estas inversiones, que indica la importancia de la

* El presente documento es una versión revisada y actualizada del documento GB.283/WP/SDG/2.

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 en las emisiones de obligaciones adquiridas por inversores extranjeros. Cabe señalar que los fondos de pensiones son una fuente creciente de este tipo de flujos de inversión de cartera.

² UNCTAD: «Informe sobre las inversiones en el mundo», Ginebra, 2002. Estas inversiones descendieron considerablemente (en torno al 51 por ciento) en 2001 debido a la desaceleración de la economía mundial. Este descenso fue mucho más acusado en los países industrializados; las inversiones en los países en desarrollo descendieron sólo en un 14 por ciento. Estas oscilaciones a corto plazo de los flujos de inversión guardan relación con la coyuntura económica y con el estado

producción internacional en la economía global, se multiplicó por seis, pasando de 0,7 billones de dólares de los Estados Unidos, a 4,1 billones de dólares entre 1985 y 1995³. A lo largo del mismo período, otros flujos financieros transnacionales también han aumentado con rapidez, si bien éstos han sido más volátiles que los flujos de inversión extranjera directa. Estos flujos de inversiones transfronterizas hacia los países en desarrollo alcanzaron los 58.000 millones de dólares de los Estados Unidos en 2000, cerca de la cuarta parte del nivel de inversión extranjera directa en estos países⁴.

3. No obstante, es importante destacar que la mayoría de estos flujos continúa produciéndose entre 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 1994⁵. 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 antes de descender hasta los 205.000 millones de dólares de los Estados Unidos en 2001 a causa de la recesión económica mundial). Estos flujos representan también una importante fuente de inversión total en estos países; en 2000 y en 2001 los flujos de inversión extranjera directa representaron el 13,8 por ciento de la formación bruta de capital fijo⁶.
4. La distribución de estos flujos entre los países en desarrollo sigue también caracterizándose por una alta concentración. Los diez principales países en desarrollo en materia de inversiones extranjeras directas representaban el 75 por ciento de los flujos anuales en 2001, un grado de concentración que no ha variado desde 1985. En contraste, los países menos adelantados reciben un porcentaje insignificante⁷. El panorama es, en términos generales, el mismo en lo que respecta a otros flujos de inversiones transfronterizas, dominados por unas pocas economías de mercado emergentes. Por ejemplo, en el año 2000, las economías de mercado emergentes de Asia representaban el 77 por ciento del total de flujos de inversión neta de cartera hacia los mercados emergentes⁸. Si se tiene esto en cuenta, la movilización de los recursos nacionales sigue siendo el instrumento esencial para aumentar la tasa de crecimiento de los países en desarrollo. Ese sería el caso sobre todo si se acepta el argumento de que existen

de ánimo de los mercados de valores y se ha producido en anteriores períodos recesivos de la economía mundial. No reflejan un cambio en las tendencias fundamentales.

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

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

⁵ El porcentaje de los flujos de IED en los países adelantados se redujo hasta el 68 por ciento en 2001, debido a los cambios a corto plazo descritos en la nota 2, *supra*.

⁶ Todas las cifras de este párrafo proceden de la UNCTAD, *op. cit.*

⁷ *Ibid.* Para un estudio sobre los factores que provocan esta situación en el caso de los países menos adelantados en Africa, 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.

⁸ FMI, *op. cit.*

considerables cantidades de «capital muerto» que podrían utilizarse mediante la concesión y aplicación de los derechos de propiedad en la economía informal⁹.

5. Es importante también señalar el contexto cambiante en el que estos flujos se producen. Un punto básico es que la revolución tecnológica ha sido un gran impulsor de estos cambios en los flujos de inversión. En el caso de la inversión extranjera directa, la revolución de la tecnología de la información proporcionó las condiciones adecuadas para el crecimiento de sistemas globales de producción sobre la base del establecimiento en países distintos de las diversas 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 insumos como en los de productos, redujo los costos de transacción, e hizo posible el control de una red de producción dispersa¹⁰. Este crecimiento de un sistema global de producción, que genera el transporte transfronterizo de insumos y de componentes, se ha visto reflejado en el aumento de la participación del comercio intraempresarial en el total del comercio mundial. Como consecuencia de ello el vínculo entre la inversión y las pautas de comercio es ahora mucho más fuerte. Otro efecto importante que ha tenido la revolución tecnológica sobre la inversión extranjera directa es que ha cambiado las características de la empresa multinacional típica. Esta hace un uso cada vez más intensivo del capital intelectual y exporta servicios de gestión, de ingeniería y financieros. Por consiguiente, para beneficiarse de esas «exportaciones» es esencial que los países beneficiarios inviertan para lograr una educación y una formación adecuadas a fin de mejorar su capacidad de absorción de nueva tecnología y de conocimientos técnicos especializados. La reputación y las marcas registradas constituyen también una fuente importante de ventaja competitiva para la empresa multinacional, al igual que el papel cada vez más importante que desempeña en la investigación y el desarrollo y en la innovación de productos y procesos¹¹.
6. Estos cambios impulsados por las tecnologías han venido acompañados de 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 los dos últimos decenios, 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 habituales para fomentar la inversión extranjera figuran, la concesión de una exoneración temporal de impuestos, las exenciones del pago de los derechos de importación y la oferta de subvenciones directas. Desde 1998, 103 países han ofrecido ventajas fiscales a las empresas extranjeras»¹². 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, unido a una mayor sensibilidad respecto de la importancia que tienen las nuevas tecnologías para el crecimiento

⁹ H. de Soto: «El Misterio del Capital: Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo» (Nueva York, Basic Books. 2000).

¹⁰ 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.

¹¹ James R. Markusen: *Foreign Direct Investment and Trade* (Policy Discussion Paper No. 0019, Centre for International Economic Studies, Universidad de Adelaida, abril de 2000).

¹² Gordon H. Hanson: *Should Countries Promote Foreign Direct Investment?* (UNCTAD, G-24 Discussion Paper Series, No. 9, febrero de 2001).

económico»¹³. 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»¹⁴.

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 costo de transacción 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 positivamente el aumento de las inversiones transfronterizas. Estas representan una redistribución beneficiosa de los fondos globales de inversión, basada en la presunción de que los inversores responden racionalmente 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 la producción y la productividad mundiales¹⁵. Esta perspectiva también incluye 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 últimos¹⁶. Al mismo tiempo, esto hace que los inversores de los países ricos tengan 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. Como se mencionaba anteriormente, los flujos de inversión de los países ricos hacia los países pobres siguen estando fuertemente localizados, y sigue dejándose a la mayoría de los países menos adelantados al margen del proceso. Como consecuencia, la contribución de las inversiones transnacionales a la reducción de la diferencia de ingresos entre los países ricos y los países

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ S. Lall: *FDI and Development: Research Issues in the Emerging Context* (Policy Discussion Paper No. 0020, Centre for International Economic Studies, Universidad de Adelaida, abril de 2000).

¹⁵ Richard E. Caves: *Multinational Enterprise and Economic Analysis* (Cambridge University Press, 1996).

¹⁶ De igual manera, sin embargo, algunos grupos de países exportadores de capital han expresado su preocupación en cuanto a que estos flujos provocan una reducción de la inversión y, por lo tanto, del empleo en sus países. Esta preocupación por la «deslocalización», o la transferencia de la producción desde economías con salarios elevados a economías con salarios bajos dio lugar a un intenso debate a mediados del decenio de 1990 que, sin embargo, parece haberse acallado en la actualidad.

pobres en su conjunto ha sido menor de lo que se había previsto en los modelos normalizados de la economía internacional.

10. Un problema es la existencia de obstáculos políticos a la salida sin restricción de las inversiones de los países desarrollados. Muchos de estos países han puesto en práctica políticas, como medidas locales de estímulo, para atraer la inversión extranjera directa, y medidas antidumping que a veces se utilizan inadecuadamente con fines proteccionistas. Tales medidas constituyen una distorsión para la libre ubicación de la inversión internacional. Los requisitos nacionales en el ámbito de la Unión Europea y del TLC también han agravado el problema ¹⁷.
11. De igual modo, las distorsiones políticas en los países en desarrollo han tenido como resultado que las entradas de capital no siempre se destinen para los fines más productivos. Los altos niveles arancelarios han dado lugar a inversiones extranjeras directas atraídas por esos mercados internos protegidos a los que no podrían hacer llegar las exportaciones. Esto provoca que las IED se dirijan hacia actividades con baja rentabilidad social, aun cuando los incentivos previstos en las políticas mantienen artificialmente un nivel elevado de rentabilidad en el sector privado. Políticas similares, como los requisitos de contenido local y las exigencias impuestas a las empresas conjuntas, también han reducido a veces la eficiencia de las inversiones extranjeras, sin poder alcanzarse los objetivos más amplios de desarrollo que inspiraron la adopción de tales medidas. De hecho, varios estudios han demostrado que un porcentaje importante de la inversión extranjera directa que se ha destinado a los países en desarrollo en el pasado se ha invertido en actividades que no eran competitivas en el ámbito internacional ¹⁸. No obstante, este problema se ha reducido probablemente después de la tendencia mundial hacia la liberalización económica que se ha registrado en todo el mundo durante los dos últimos decenios.
12. Otro problema generalizado que se ha subrayado es que las políticas destinadas a arruinar al vecino al competir para atraer la inversión extranjera podrían provocar una reducción de los beneficios de dichas inversiones para el conjunto de los países receptores. Este problema se ve a menudo agravado por la competencia interna entre las distintas autoridades regionales de un país para lograr hacerse 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 sólo permiten hacer deducciones provisionales — 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 de gran envergadura) ¹⁹. En lo que atañe al peligro de que los países puedan recurrir a reducir las normas laborales para incentivar la inversión extranjera directa, se llega a la conclusión en el mismo estudio de que existen pocos datos que respalden las versiones más drásticas de la hipótesis del «tirón a la baja» en relación con la defensa que hacen los gobiernos de las normas laborales y medioambientales. Sin embargo, los datos no permiten determinar hasta qué punto la competencia encaminada a atraer a la inversión extranjera directa está

¹⁷ Theodore H. Moran: *Parental Supervision: The new Paradigm for Foreign Direct Investment* (Institute for International Economics, Washington DC, agosto de 2001). Policy Analyses in International Economics, núm. 64.

¹⁸ Graham, *op. cit.*, pág. 84.

¹⁹ Charles Oman: *Policy Competition for Foreign Direct Investment: A Study of Competition among Governments to Attract FDI* (Centro de Desarrollo de la OCDE, 2000).

impidiendo una elevación socialmente óptima del nivel de estas normas²⁰. 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 existe²¹. Por lo tanto, sería prudente examinar la situación y estudiar la posibilidad de adoptar medidas colectivas apropiadas 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 si se tiene en cuenta que, en lo tocante a las normas laborales, no existen datos fehacientes de que los países que tienen niveles normativos reducidos aparezcan como un paraíso para las empresas extranjeras²².

13. 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.
14. Además de las consideraciones anteriores, que repercuten sobre el nivel, la distribución, la productividad y la estabilidad de los flujos de inversión, también es importante examinar las repercusiones que tienen estos flujos en los países inversores y en los países receptores. Estas repercusiones afectan a la distribución de los ingresos entre los países y dentro de un mismo país. Aún más importante es que las operaciones de las empresas extranjeras pueden influir sobre el crecimiento del país receptor, los resultados y perspectivas de las empresas nacionales, así como sobre las condiciones y políticas laborales. Estas relaciones también determinan las repercusiones de las inversiones transfronterizas sobre el trabajo decente.

III. Repercusiones sobre el trabajo decente

15. Las inversiones transfronterizas afectan al trabajo decente de diversas maneras. En primer lugar, sirven de complemento a las inversiones nacionales en los países receptores y, por tanto, deberían mejorar en principio 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 los recursos nacionales. En general, los datos parecen indicar que, con la inversión extranjera, aumenta el crecimiento. Según un importante estudio basado en los datos sobre los flujos de inversión extranjera directa de los países industrializados en 69 países en desarrollo durante el período de 1970 a 1989, la IED tiene, en líneas generales, un efecto positivo sobre el crecimiento, si bien su magnitud depende de la reserva de capital humano de que disponga el país beneficiario; para aquellos países con bajos niveles de capital humano, el efecto de la IED es negativo²³. En otro estudio realizado recientemente sobre las repercusiones de diferentes

²⁰ *Ibíd.*

²¹ *Ibíd.*

²² OCDE: *International Trade and Core Labour Standards* (París, 2000), pág. 34. Véase también D. Kucera: *The effects of Core Workers' Rights on Labour Costs and Foreign Direct Investment: Evaluating the Conventional Wisdom* (OIT, Programa de investigación sobre el trabajo decente, DP/130/2001).

²³ E. Borenstein, J. De Gregorio, y J-W Lee: *How does foreign direct investment affect the economic growth?* *Journal of International Economics* 45 (junio de 1998), págs. 115-135. La explicación del efecto negativo de la IED en el crecimiento de los países con bajos niveles de capital

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 guardan una fuerte relación positiva con el crecimiento²⁴. Pero, resulta importante tomar nota de que en el estudio también se consideraba que no podía establecerse un vínculo claro entre los flujos de obligaciones de cartera y el crecimiento económico, y que en las economías que contaban con sistemas bancarios insuficientemente capitalizados, las entradas de capital relacionadas con los bancos afectaban negativamente al crecimiento económico²⁵. Esto parece indicar que la manera de introducir el capital es una consideración política importante. En principio, si las repercusiones sobre el crecimiento son positivas, deberían serlo también para el empleo²⁶. Sin embargo, es posible que las repercusiones sobre el empleo sean negativas, si se produce un efecto de desplazamiento de las empresas locales y el número de empleos creados por las empresas extranjeras es menor que el número de puestos de trabajo perdidos. La creación de empleo por las empresas extranjeras también puede resultar menor 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 acabaran siendo plenamente competitivas), o si las empresas extranjeras generaran fuertes efectos de dependencia y tuvieran tales repercusiones sobre 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.

16. En segundo lugar, las inversiones transfronterizas también pueden aumentar la tasa de crecimiento si se logran beneficios indirectos derivados de la transferencia de tecnología y calificaciones técnicas a la economía local. En este caso, la productividad y los ingresos de la mano de obra aumentan y, por lo tanto, ejercen un efecto positivo en términos de trabajo decente. En un examen llevado a cabo recientemente al respecto, se llegó a la conclusión de que existían pocos datos que demostraran que la inversión extranjera directa tenía consecuencias positivas sobre las economías receptoras. Si bien las empresas multinacionales se sienten atraídas por países que registran una productividad elevada y, dentro de estos países por los sectores que tienen una productividad elevada, existen pocos indicios de que, en el ámbito empresarial, la inversión extranjera directa incremente la productividad de las empresas nacionales²⁷. Pero esta afirmación se basa solamente en el número muy reducido de estudios disponibles realizados en el ámbito empresarial. Por otra parte, ha habido países como Singapur e Irlanda que han logrado con gran éxito beneficiarse de fuertes efectos indirectos gracias a la aplicación de políticas adecuadas y al

humano se basa en el hecho de que la IED contribuye más al crecimiento a través del aumento de la productividad que del aumento de la inversión interna. De esa forma, la IED sólo contribuye al crecimiento económico cuando el país de se trata dispone de la suficiente capacidad de absorción de las altas tecnologías.

²⁴ 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.

²⁵ *Ibíd.*

²⁶ 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.

²⁷ 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.

desarrollo institucional. En un estudio realizado recientemente sobre el sector automotor y el de la informática y la electrónica, se insiste en la importancia de hallarse totalmente integrado en las redes mundiales de producción como medio eficaz para aprovechar al máximo la concatenación regresiva y los beneficios derivados de la inversión extranjera directa. «Los inversores extranjeros cuyas operaciones locales abarcan una parte integrante de la red de servicios regional o mundial de la empresa matriz introducen en el país beneficiario tecnología avanzada y prácticas comerciales por medio tanto de las inversiones que la empresa matriz realiza en las actividades de su empresa filial como de la supervisión que ambas ejercen sobre las actividades de los proveedores locales. Como consecuencia de sus propios esfuerzos por fortalecer su posición competitiva en los mercados internacionales, las empresas extranjeras exigen un alto nivel de cumplimiento tanto a las empresas filiales como a los proveedores de los que éstas dependen»²⁸. La principal enseñanza extraída de los casos cuyos resultados han sido positivos es que la existencia de empresas locales capaces de incorporar nuevas tecnologías y de responder a las nuevas demandas constituye un requisito previo esencial. Además, también resultan fundamentales las políticas destinadas a desarrollar la educación, la formación y los sistemas de tecnología locales, así como a establecer redes de proveedores e instituciones de apoyo.

- 17.** En tercer lugar, las actividades y las prácticas laborales de las empresas extranjeras afectan a la calidad de los puestos de trabajo de sus empleados. Por ejemplo, se ha expresado preocupación, tanto en la OIT²⁹ como en otros foros, respecto de las malas condiciones de trabajo o de las situaciones de explotación laboral, así como de las violaciones de los derechos fundamentales de los trabajadores en algunas zonas francas industriales³⁰ y en los sectores vinculados a las cadenas internacionales de producción, como son el del vestido y el del calzado. Aunque existen pruebas de casos concretos de abuso, la falta de información sistemática sobre esta cuestión hace que resulte difícil evaluar la verdadera amplitud y gravedad del problema. Sería útil, evidentemente, que la OIT tomara la iniciativa para reunir información sistemática y objetiva en esta materia. Ello permitiría un debate con más información 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 en términos generales que toda la información de que se dispone sobre las condiciones de trabajo en las empresas multinacionales apunta a que, en general, éstas pagan salarios más altos que las empresas locales y requieren mano de obra relativamente calificada³¹.
- 18.** Se ha realizado una serie de nuevos estudios sobre esta cuestión y en ellos se refleja la existencia de un mayor interés por parte de la opinión pública al respecto³². Uno de los

²⁸ Theodore H. Moran, *op. cit.*

²⁹ La Comisión de Expertos de la OIT ha estado planteando la cuestión de las ZFI desde hace muchos años en relación con varios convenios.

³⁰ Para una discusión más detallada acerca de las condiciones de trabajo en las zonas francas industriales véase: «Empleo y política social en relación con las zonas francas industriales (ZFI)», documento GB.285/ESP/5.

³¹ Hanson, *op. cit.*, Graham, *op. cit.*

³² Véase, en particular, Theodore H. Moran: *Beyond Sweatshops: Foreign Direct Investment and Globalization in Developing Countries* (Brookings Institution, Washington DC, 2002), Drusilla K. Brown, Alan V. Deardorff, and Robert M. Stern: *The Effects of Multinational Production on Wages and Working Conditions in Developing Countries* (documento presentado a la Conferencia

principales impulsos proviene del movimiento de lucha contra el trabajo en condiciones de explotación, activo en los Estados Unidos. Sin entrar en polémica, sería sin embargo interesante informar al Grupo de Trabajo sobre algunos aspectos destacados que se han puesto de manifiesto en estudios recientes. Es interesante comprobar que todos estos estudios coinciden en que sería aconsejable eliminar estas violaciones de las normas fundamentales del trabajo. A pesar de ello, existen importantes diferencias de opinión en lo que se refiere a los objetivos y a los medios más idóneos para tomar medidas en esta área. Por lo que a los objetivos se refiere, un punto central de la controversia radica en si las medidas necesarias para abordar el problema del trabajo en condiciones de explotación deberían ir más allá de las normas fundamentales del trabajo e incluir la institución de un «salario mínimo vital». Esta idea es defendida por un grupo de activistas, el Comité Nacional de Trabajadores de los Estados Unidos, y recibe algunos apoyos por parte de economistas radicales. Por supuesto, esta cuestión no cuenta con ningún respaldo político en el contexto internacional. Además, los economistas de la línea ortodoxa se oponen firmemente sobre la base de que sería muy difícil definir un salario mínimo de esas características, cuyo importe sería probablemente más elevado que el precio de oferta de la mano de obra local y que, por tanto, restringiría las oportunidades de empleo y perjudicaría la posición competitiva de los países en desarrollo. Se ha destacado igualmente que tal aumento de los salarios provocaría desplazamientos de trabajadores desde los países en desarrollo con los niveles de salario y de productividad más bajos hacia aquellos países donde dichos niveles son más altos. Se argumenta que es probable que esta situación se produzca dado que los sectores en los que se concentra el problema del trabajo en condiciones de explotación (principalmente el del vestido y el del calzado) pueden trasladar la producción con industrias especialmente móviles.

19. En contraste con las diferencias existentes en torno a esta cuestión, existe entre los investigadores un consenso general respecto de que los códigos de conducta de las empresas y el etiquetado de los productos pueden tener un efecto positivo. Los fundamentos económicos son, en primer lugar, que los sondeos en la opinión pública indican que una proporción importante de consumidores de los países industrializados están dispuestos a pagar más por productos con certificación de haber sido elaborados en condiciones laborales aceptables. Esto crea las condiciones básicas propicias para que los programas de etiquetado puedan funcionar, ya que serían los consumidores quienes financiarían al menos una parte del costo de la mejora de las condiciones de trabajo. En segundo lugar, existen pruebas fehacientes³³ de que las empresas multinacionales que organizan la producción y distribución de productos del sector del vestido y del calzado pueden permitirse, sin muchos problemas, soportar los costos de una mejora de las condiciones de trabajo. Los costos de la mano de obra en la fase de producción representan una pequeña proporción (del 3 al 5 por ciento) del precio de venta final de los productos en cuestión³⁴. La explicación de esta situación es que las empresas multinacionales están captando rentas de oligopolio gracias a las preferencias de marcas, las etiquetas privadas y

CEPR/NBER/SNS, International Seminar on International Trade on «Challenges to Globalization» Estocolmo, mayo de 2002, y Graham, *op. cit.*).

³³ Se ha objetado que tales comparaciones no toman en cuenta los costos adicionales de elaboración, transporte, publicidad y distribución.

³⁴ Sin embargo, no es ese el caso del clásico subcontratista independiente que se encuentra en la parte más baja de la cadena de producción y distribución. Para tales empresas, la masa salarial del personal local constituye un alto porcentaje de los costos totales de producción, por lo que la posibilidad de mejorar los salarios y las condiciones de trabajo dependerá de si esas empresas obtienen precios más elevados por sus productos, que se financian en fases posteriores de la cadena de producción y de distribución.

la popularidad de nombres que ellas mismas han creado³⁵. En tercer lugar, frente a la publicidad negativa de los grupos de presión, existe un incentivo para que estas empresas mejoren las condiciones de trabajo en sus redes de producción.

20. No obstante, siguen existiendo diferencias de opinión acerca del grado de confianza que debería otorgarse a las iniciativas privadas voluntarias. Los escépticos han puesto de relieve las imperfecciones de estas iniciativas, como son la falta de un sistema fiable y autónomo de control de los resultados y el hecho de que los programas de etiquetado pueden quedar menoscabados por la acción de los falsificadores. Más primordialmente, existen serias dudas en cuanto a que tales iniciativas cuenten con la suficiente cobertura y sean lo suficientemente eficaces como para representar algo más que un complemento a los esfuerzos que actualmente se están llevando a cabo en el sistema internacional para promover las normas fundamentales del trabajo. El alcance de dichas iniciativas está limitado a las empresas multinacionales que exportan a los países desarrollados, e incluso dentro de este sector el grado de cumplimiento y de eficacia es desigual. Estas iniciativas, por tanto, no afectan a la mayoría de los trabajadores de los países en desarrollo que trabajan para empresas locales o como trabajadores autónomos. Desde esta perspectiva, la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo es un instrumento mucho más poderoso y de alcance general. En concreto, el estricto respeto de la libertad sindical y del derecho a la negociación colectiva ofrecería a los trabajadores instrumentos más importantes para mejorar directamente sus condiciones de trabajo. En un plano más general, se ha afirmado también que existe un margen considerable para poder mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores en los países en desarrollo mediante una política nacional que servirá para aumentar la eficacia económica, los conocimientos y la productividad de los trabajadores. Un esclarecedor estudio realizado recientemente sobre las zonas francas de exportación de Filipinas, la República Dominicana y Costa Rica demuestra que el paso de las actividades poco cualificadas a actividades ligeramente más cualificadas es la clave para mejorar las condiciones de los trabajadores del mundo en desarrollo. En el estudio se afirma que esta transición se puede facilitar bastante mediante la formación del trabajador y otros alicientes para atraer a empresas con mayor productividad. Las mejores prácticas laborales que caracterizan a estas empresas tendrían un efecto ejemplar positivo para las empresas ya instaladas en el país. Las iniciativas de los gobiernos, de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y de los sindicatos, para mejorar las relaciones laborales y promover formas de organización del trabajo más adaptadas al trabajador y productivas también desempeñan un importante papel en la lucha contra el problema del trabajo en condiciones de explotación³⁶.

21. En cuarto lugar, las empresas extranjeras podrían también influir sobre el 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 producción de documentos sobre la liberalización del comercio, se ha destacado también el papel de las empresas multinacionales³⁷. 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

³⁵ Drusilla K. Brown y otros, *op. cit.* pág. 9.

³⁶ Theodore H. Moran, *op. cit.*, 2002.

³⁷ Véase el debate sobre esta cuestión en la OIT: «Liberalización del comercio y empleo» GB.282/WP/SDG/2, 282.^a reunión (noviembre de 2001) y GB.283/WP/SDG1, 283.^a reunión (marzo de 2002).

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 al incremento de la demanda. Dado que la respuesta de la oferta es típicamente rígida, se ha expresado preocupación ante la posibilidad de que el aumento de la prima por calificación contribuya a la huida de las empresas locales. Las empresas extranjeras también pueden tener un efecto sobre el mercado de trabajo en su conjunto si han influido en las políticas laborales de los países beneficiarios. Sin embargo, como se ha mencionado en la anterior discusión sobre la competencia política para atraer inversiones extranjeras directas, se dispone de poca información sistemática sobre esta cuestión. También podrían producirse efectos más generales sobre el empleo cuando las prácticas laborales 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, como, por ejemplo, una actitud positiva con respecto a la sindicalización, a la participación de los trabajadores, al diálogo social, a las condiciones de trabajo, y a la inversión para formar a los trabajadores, todo ello podría influir de manera positiva para el logro del trabajo decente en el país donde dichas empresas están instaladas. También en este caso, la información de que se dispone no permite ningún tipo de generalización.

22. En quinto lugar, las empresas extranjeras también pueden producir 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 frente a los empleadores en el marco de la negociación. 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 en la negociación con los trabajadores y con los gobiernos del país donde operan³⁸. 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 que carece de movilidad, es decir, la mano de obra. Ello a su vez, limita la capacidad del gobierno para financiar programas que promuevan el trabajo decente.
23. 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 de la economía real y provocan pérdidas de empleo generalizadas³⁹. En la pasada década estas crisis se han producido cada vez con mayor frecuencia, si bien existe todavía un amplio desacuerdo acerca de 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. Se ha expresado especial preocupación en el sentido de que la apertura financiera restringe la capacidad de los países para hacer uso de políticas macroeconómicas anticíclicas para limitar las contracciones de la economía real. Como consecuencia de ello, el objetivo del pleno empleo, que es un elemento clave para lograr el trabajo decente, resulta más difícil de alcanzar.
24. Estos otros flujos financieros también repercuten sobre el trabajo decente por la utilización que de ellos hacen los prestatarios de los países destinatarios. En el caso del recurso del

³⁸ D. Rodrik y T. van Ypersele: «Capital mobility, distributive conflict and international tax coordination», en *Journal of International Economics*, Amsterdam, vol. 54, pág. 58.

³⁹ Véase E. Lee «Financial Crises and Employment» en C. Randzio-Plath (directora de la publicación) *Globalization of Financial Markets and Financial Stability* (Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2002).

gobierno a préstamos exteriores, las repercusiones sobre el trabajo decente podrían producirse en ambos sentidos. Si los fondos adicionales se utilizaran 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 utilizaran de manera improductiva para financiar déficit fiscales insostenibles, los efectos serían claramente negativos, ya que los trabajadores y otros grupos sociales vulnerables, acabarían soportando el peso de las crisis financieras. Cabe hacer una observación similar respecto de los préstamos contraídos con el extranjero por las empresas locales. En ambos casos existen pruebas de que a raíz de las recientes crisis financieras, 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.

25. Los resultados para la deuda exterior del sector privado están determinados en gran medida por la solidez del sistema financiero nacional. Se ha visto en la práctica 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 la viabilidad de los préstamos extranjeros, es una medida poco aconsejable. En algunos casos, una gobernanza inadecuada de las empresas ha sido también un problema importante.
26. 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 la medida 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 sistema financiero de amplia base que atienda a las necesidades de las pequeñas transacciones financieras, que las integre en los mercados financieros regulados y supervisados, y que ofrezca a los hogares 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 inversión⁴⁰. 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 aprovechar las inversiones globales para el trabajo decente

27. La ayuda internacional al desarrollo, sobre todo en los países menos adelantados, puede desempeñar un importante papel para superar la actual marginación que sufre la mayoría de los países en desarrollo en lo que se refiere a los beneficios de la inversión extranjera. Al apoyar el desarrollo de la infraestructura material y de los recursos humanos, y al mejorar la gobernanza política y económica, esta ayuda contribuirá en gran medida a mejorar la imagen de esos países para la inversión extranjera. Además, los países industrializados podrían estudiar una serie de mecanismos de promoción para atraer a posibles inversores hacia aquellos países menos adelantados que ofrecen buenas oportunidades de inversión pero son incapaces de promocionarse por sí solos de manera eficaz. En un plano más general, los países industrializados pueden facilitar las entradas de

⁴⁰ 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.

capital privado en los países en desarrollo mejorando los canales de información para los inversores, fortaleciendo los planes de seguros, y ofreciendo un mayor acceso al mercado a las exportaciones procedentes de los países en desarrollo. Ello, a su vez, debería recibir el respaldo de una mayor participación por parte de los bancos multilaterales de desarrollo en materia de cofinanciación y de prestación de garantías para la inversión extranjera directa.

- 28.** El debate anterior ha puesto de relieve un amplio programa político que es preciso abordar. Por lo que respecta a las cuestiones internacionales o sistémicas, sería claramente deseable, desde el punto de vista de la promoción del trabajo decente, poder contar con un sistema financiero internacional estable que asigne de forma eficaz inversiones para actividades productivas y creadoras de empleos dignos. Sin embargo, el logro de estos objetivos representa un problema complejo que incluye asuntos en los que interlocutores del sistema multilateral distintos de la OIT desempeñan un papel protagonista. 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, incluida la importancia que reviste el escuchar a los interlocutores sociales.
- 29.** También sería muy deseable contar con un sistema internacional en el que las normas internacionales del trabajo, fueran respetadas tanto por las empresas extranjeras como por las empresas locales. Esto eliminaría un elemento importante de la controversia sobre las consecuencias sociales de la mundialización. 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 a través de 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. Además existen diversas 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. Aún es preciso definir una posición política de la OIT respecto de estas iniciativas.
- 30.** Las políticas nacionales que serían efectivas para encauzar las inversiones globales con miras al logro de políticas de trabajo decente pueden subdividirse en la práctica en las que están destinadas a atraer las inversiones extranjeras y las que van dirigidas a sacar el máximo partido de los beneficios netos de estas inversiones. Respecto del primer tipo de políticas, las conclusiones provisionales que se proponen a continuación, formuladas a partir del examen anterior de la documentación sobre el tema, pueden proporcionar un punto de partida inicial para la discusión del Grupo de Trabajo sobre estas cuestiones:

 - i) antes de que un país pueda siquiera resultar atractivo para la inversión extranjera 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 de inversiones que sea propicio y garantice el derecho a la propiedad y otros derechos jurídicos, y que carezca 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 requisito previo importante es un umbral 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 inversión globales. Para superar esta marginación resulta esencial la ayuda internacional destinada a completar los esfuerzos nacionales de estos países para reunir las condiciones previas arriba citadas;
 - ii) la competencia por las inversiones extranjeras directas basada en los incentivos no da grandes resultados. Lo más importante es incrementar el atractivo de un país 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. Especial importancia revisten las inversiones en un sistema educativo y de formación profesional que sea receptivo a los cambios en la demanda de calificaciones, no sólo para atraer las inversiones sino también para lograr que aumente la capacidad nacional de captación de los beneficios derivados de la actividad de las empresas extranjeras;

- iii) cabe hacerse una observación similar con respecto a la competencia para atraer inversiones extranjeras a través de una reducción del nivel de aplicación de las normas fundamentales del trabajo. La información disponible indica que es poco probable que esto tenga una repercusión importante sobre las decisiones de los inversores extranjeros, y que constituye un daño económico innecesario y autoinfligido. Aunque el daño social resulta evidente, todavía no se aprecia en su justa medida el hecho de 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 supera los beneficios generales que produce en términos de incremento de la eficacia económica, la igualdad y la estabilidad social y política.

31. En lo que atañe a las políticas destinadas a sacar el máximo partido de los beneficios de las inversiones extranjeras, se considera que las propuestas 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 la oferta de concesiones fiscales y en materia de normas laborales contribuirá también a aprovechar al máximo los beneficios netos de estas inversiones. Esto incluye el 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 rendimiento tales como el contenido local, las exportaciones, y los requisitos en materia de transferencia de tecnología, indican que su aplicación no siempre ha sido efectiva. 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 resulta particularmente importante garantizar la coherencia entre las políticas comercial y de inversión. La liberalización de las políticas de inversión sin que exista una 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 anterior no significa que se deban suprimir totalmente los instrumentos de política para definir objetivos, orientar y negociar con los inversores extranjeros. En muchos países en desarrollo se observan graves fallos en el mercado en relación con los procesos de inversión, fallos que justificarían el uso de tales instrumentos. De forma similar, hay a menudo divergencias entre los intereses de las empresas multinacionales y los de los gobiernos de los países receptores, así como en cuanto al poder de negociación de ambos, que debe reducirse. Por ello, puede justificarse la utilización de instrumentos de política como la evaluación rigurosa de los proyectos, la reglamentación para corregir las conductas contrarias a la competencia, 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 frente a 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, algunos observadores han señalado que el costo de oportunidad de esta estrategia es actualmente mayor que en los años sesenta y setenta, cuando la aplicaron 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 mediante la concesión de licencias) también se ha hecho más difícil y costosa. Además, se añade el consabido problema de la dificultad de acertar con la política industrial, y 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 normativo multilateral emergente para regular las inversiones extranjeras. El peligro que se percibe es que los países en desarrollo perderán cada vez más su autonomía para aplicar políticas — por atinadas que éstas sean — destinadas a corregir los fallos del mercado que frenan su desarrollo industrial. Esta preocupación está justificada, y las excepciones y acuerdos transitorios para los países en desarrollo merecen considerarse seriamente en el marco de las negociaciones sobre los regímenes multilaterales de inversiones;
- vi) las políticas laborales deben ser un componente clave de las políticas para sacar el máximo partido de los beneficios de las inversiones extranjeras directas y encauzarlas hacia el logro del 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 viable construido sobre estas bases proporcionará el marco necesario para desarrollar unos sistemas de producción que hagan hincapié en la colaboración entre empresarios y trabajadores para aumentar la productividad y el nivel de calificaciones. La acción gubernamental debe apoyar estas medidas a través del incremento de las inversiones en materia de formación para mejorar la capacidad de adaptación de los sistemas educativos ante los cambios en la demanda de calificaciones, y para proporcionar un marco institucional (incluidas las asociaciones mixtas entre el sector público y el sector privado) 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 que obtienen los trabajadores 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 contribuirá a reducir la hostilidad hacia las inversiones extranjeras directas;
- viii) debe darse máxima prioridad a las medidas destinadas a reducir el costo social que entraña el ajuste a un sistema de inversiones más abierto. Estas medidas incluyen políticas activas de mercado de trabajo para asistir a los trabajadores desplazados y el reforzamiento de la protección social. Cuando se considere probable que 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 y progresiva;

- ix) en el caso de las inversiones de cartera y de 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 para disponer de un sistema financiero nacional sano y bien regulado y de una macroeconomía y un gobierno de las empresas eficaces. Esto reducirá el riesgo de crisis financieras que entrañan graves retrasos para el logro de los objetivos del trabajo decente. Las medidas destinadas a incrementar el acceso de las microempresas y las pequeñas empresas al sistema financiero nacional también serán un mecanismo importante para repartir de forma más amplia y equitativa los beneficios resultantes del aumento de las inversiones extranjeras.

Ginebra, 1.º de octubre de 2002.