



Consejo de Administración

313.ª reunión, Ginebra, 15-30 de marzo de 2012

GB.313/WP/SDG/1

Sección de Alto Nivel

Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización

HL

Fecha: 15 de marzo de 2012

Original: inglés

PRIMER PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Comercio y empleo: examen de estudios recientes

Finalidad del documento

En este documento se presentan las conclusiones de dos importantes volúmenes editados y publicados recientemente por la OIT, y se describe cómo los datos empíricos que revelan esas publicaciones se han incorporado a los debates nacionales e internacionales sobre políticas. En el documento se invita al Grupo de Trabajo a examinar las conclusiones de las publicaciones y las orientaciones que sugieren en materia de políticas.

Objetivo estratégico pertinente: Empleo (Crear mayores oportunidades para las mujeres y los hombres a fin de que dispongan de unos ingresos y de un empleo decentes) y coherencia de las políticas.

Repercusiones en materia de políticas: Véanse los párrafos 21 a 29.

Repercusiones jurídicas: Ninguna.

Repercusiones financieras: Ninguna.

Seguimiento requerido: Sí – véanse los párrafos 21 a 29

Unidad autora: EMP/TRENDS e INTEGRATION.

Documentos conexos: GB.309/17.

I. Antecedentes

1. Durante los últimos decenios, muchos economistas y responsables de la formulación de políticas han sostenido que la liberalización del comercio tiene un gran potencial para contribuir al crecimiento, y que esos efectos favorecerán automáticamente el empleo. En particular, el potencial de creación de empleo de las exportaciones se ha utilizado con frecuencia como argumento a favor de la liberalización del comercio. No obstante, los datos que desde hace muchos años revelan las encuestas reflejan preocupación por algunos efectos de la globalización sobre el empleo, los salarios y la inseguridad laboral ¹.
2. En el informe de 2004 de la Comisión Mundial de la OIT sobre la Dimensión Social de la Globalización, titulado *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*, se destaca el importante potencial de la globalización para aumentar la conectividad y la capacidad productiva. Sin embargo, se llega a la conclusión de que ese potencial no se ha materializado para muchos hombres y mujeres en todo el mundo, al no haber sido capaz de satisfacer sus aspiraciones de lograr un trabajo y unos ingresos decentes y un futuro mejor para sus hijos en el contexto de la liberalización de los mercados.
3. Muy recientemente, el interés de los responsables de la formulación de políticas comerciales en los vínculos entre el comercio y el empleo ha aumentado de forma notable, porque parece que la preocupación de la opinión pública por los efectos de las reformas comerciales en el mercado laboral está determinando en gran medida los lentos progresos de las negociaciones comerciales regionales y multilaterales. La mayor tendencia al proteccionismo señalada por algunos observadores también se ha atribuido con frecuencia a las preocupaciones del público sobre los efectos del comercio en el mercado de trabajo.
4. Un ejemplo de este mayor interés de los responsables de la formulación de políticas comerciales en los vínculos entre el comercio y el empleo es la creación, en 2010, de la Iniciativa Internacional de Colaboración en materia de Comercio y Empleo (ICITE), por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Otro ejemplo es el hecho de que en 2009 la Fundación para la Investigación de la Cámara de Comercio Internacional solicitó a la OIT y a la Organización Mundial del Comercio (OMC) que elaboraran una publicación conjunta sobre la sostenibilidad social de la globalización. Por último, pero no menos importante, el tema «el comercio, la capacidad productiva y el empleo» se abordó expresamente durante la reunión que la Comisión de Comercio y Desarrollo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) celebró en junio de 2011 ².
5. En este contexto, la Oficina Internacional del Trabajo lanzó, en septiembre y octubre de 2011, dos importantes publicaciones sobre el tema de la globalización y los mercados de trabajo. Ambas publicaciones hacen una contribución constructiva al debate que está teniendo lugar a nivel nacional, regional y mundial sobre los vínculos entre comercio y empleo. En particular, formulan propuestas sobre cómo el diseño coherente de las políticas comerciales y sociales puede contribuir a la promoción de empleos de calidad, con niveles adecuados de protección, en el contexto de la apertura de los mercados.
6. La primera de ellas es una publicación conjunta de la OIT y la OMC titulada «*Making Globalization Socially Sustainable*» (Hacia una globalización socialmente sostenible), que

¹ Véanse por ejemplo los datos revelados por encuestas que se mencionan en los capítulos 3 y 5 de la publicación de M. Bacchetta y M. Jansen (eds): *Making Globalization Socially Sustainable* (Ginebra, OIT-OMC, 2011).

² Véase el documento TD/B/C.I/15 de la UNCTAD, párrafos 23 a 30.

recibió financiación de la Fundación para la Investigación de la Cámara de Comercio Internacional. La segunda publicación se titula *Trade and Employment: From Myths to Facts* (Comercio y empleo: de los mitos a la realidad), y fue financiada por la Unión Europea (UE). Ambas publicaciones son volúmenes editados y constan de capítulos a los que han contribuido autores externos a la Oficina, entre ellos académicos de renombre como David Blanchflower, Carles Boix, Olivier Cadot, Margaret McMillan, Nina Pavcnik y Dani Rodrik.

7. *Hacia una globalización socialmente sostenible* (todavía no disponible en español) gira en torno a tres temas principales: comercio y empleo, comercio y desigualdad, y comercio e incertidumbre. Se encargó la redacción de tres capítulos sobre cada uno de estos temas³. Algunos capítulos ofrecen una visión general de las pruebas académicas que existen sobre vínculos económicos importantes, mientras que otros examinan cuestiones de política tales como el papel de la protección social en los mercados de trabajo expuestos a conmociones externas, el papel de las políticas de redistribución en un mundo globalizado y la importancia de las políticas de educación para que la globalización sea más incluyente.
8. *Trade and Employment: From Myths to Facts* (no disponible en español) es uno de los resultados de un proyecto de asistencia técnica financiado por la UE⁴. El libro se concibió para contribuir a los tres objetivos siguientes: i) llenar los vacíos de conocimiento, haciendo un recuento de los datos empíricos existentes sobre el comercio y el empleo, y centrándose en la labor que utiliza metodologías y conjuntos de datos recientes y en la que presta especial atención al funcionamiento de los mercados de trabajo; ii) contribuir al diseño de herramientas que puedan usar los gobiernos, los interlocutores sociales y los especialistas para evaluar los efectos del comercio sobre el empleo, y iii) contribuir al diseño de combinaciones de políticas que promuevan el empleo de calidad, con niveles adecuados de protección, en el contexto de la apertura de los mercados.

II. Conclusiones

9. Las conclusiones de *Hacia una globalización socialmente sostenible* están bien resumidas en el prólogo de la publicación, firmado por el Director General de la OMC, Pascal Lamy, y el Director General de la OIT, Juan Somavía. En particular, en este volumen se ponen de relieve tres problemas con que se enfrentan quienes se encargan de formular las políticas al tratar de garantizar la sostenibilidad social de la globalización. En primer lugar, la estructura y los niveles de empleo resultantes de una mayor apertura pueden ser más o menos favorables a la población activa y al crecimiento económico. En segundo lugar, si bien la apertura ayuda a hacer frente a las dificultades internas, puede hacer que los mercados de trabajo sean más vulnerables a las conmociones externas, como se observó durante la Gran Recesión⁵. Por último, los beneficios de la globalización no se distribuyen de forma equitativa y algunos trabajadores y empresas pueden salir perdiendo a corto e incluso a mediano plazo.

³ Ninguno de los capítulos trata expresamente de la relación entre los acuerdos comerciales internacionales y las normas internacionales del trabajo.

⁴ Proyecto de asistencia técnica INT/07/15/EEC titulado *Assessing and addressing the employment effects of trade*.

⁵ El alcance de los efectos de esas conmociones externas sobre el empleo se ha cuantificado en los casos de la India y Sudáfrica, en Kucera, D.; Roncolato, L.; von Uexkull, E.; 2012. “*Trade Contraction and Employment in India and South Africa during the Global Crisis*”, en *World Development*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2011.11.003>.

10. Las conclusiones generales señaladas en el libro en materia de políticas corroboran la opinión de que las políticas comerciales, sociales y de empleo deben aplicarse en concierto. Si bien se considera que la globalización puede estimular el crecimiento y la reducción de la pobreza, para potenciar al máximo sus beneficios y garantizar que quienes sufren sus efectos negativos sean compensados, deben cumplirse una serie de condiciones. Así pues, se sugiere en las conclusiones que los gobiernos han de desempeñar una importante función invirtiendo en bienes públicos y fortaleciendo el funcionamiento de distintos mercados que son decisivos para que los procesos de reasignación se desarrollen sin trabas y potencien el crecimiento. Se pone de relieve la importancia de la protección social en las economías abiertas, así como la necesidad de adaptar los sistemas de protección social a las condiciones locales ⁶. En las contribuciones a la publicación también se destaca el papel que desempeñan las políticas de educación y de desarrollo de las competencias laborales para reforzar la capacidad de adaptación de la fuerza de trabajo y asegurar una más amplia distribución de los beneficios resultantes del comercio.
11. Las conclusiones de *Trade and Employment: From Myths to Facts* están en concordancia con las conclusiones anteriores y añaden algunos datos adicionales. Basándose en los análisis de la economía informal y de la respuesta de la oferta de los países a la reforma del comercio en términos de diversificación de las exportaciones, las conclusiones de esta publicación confirman que los efectos de la liberalización del comercio en la estructura y los niveles de empleo dependen de los entornos institucionales nacionales y del funcionamiento de los mercados correspondientes a nivel nacional. La publicación pone de relieve una serie de medidas que los gobiernos pueden tomar para fortalecer la respuesta de la oferta de sus economías y la creación de empleo resultante. Se destaca el papel de las infraestructuras, así como el de la educación y las competencias de los trabajadores.
12. La publicación *Trade and Employment: From Myths to Facts* también analiza con cierto grado de detalle la fase de ajuste que sigue a la liberalización del comercio, centrándose en los efectos sobre el mercado de trabajo. Las reformas del sistema de comercio no parecen tener un fuerte efecto negativo sobre las tasas de desempleo, pero los costos para las personas «desafortunadas» pueden ser sustanciales. En consonancia con los argumentos de la publicación de la OIT y la OMC, en este volumen se sostiene que los sistemas de protección social bien diseñados pueden contribuir en gran medida a facilitar los procesos de ajuste, sobre todo si contienen elementos de seguro de desempleo. Desde una perspectiva económica, los sistemas de protección social sólidos son preferibles a la asistencia específica que se presta a efectos de ajuste del régimen comercial, aunque las intervenciones de este tipo pueden estar justificadas por razones económicas, si el impacto negativo de las reformas comerciales está muy concentrado y toma la forma, por ejemplo, de despidos colectivos en lugares específicos.
13. La publicación OIT-UE también llega a la conclusión de que los aspectos del comercio relacionados con el género deben abordarse a través de políticas de igualdad de género, ya que es improbable que el comercio contribuya a reducir la desigualdad en materia de género. Sólo se puede lograr una distribución más equitativa de las ventajas resultantes de la expansión del comercio si hay pocas diferencias de género en el empleo por lo que respecta a la distribución entre sectores, ocupaciones y niveles de competencia. Por consiguiente, una importante recomendación de política para los gobiernos es que lleven adelante políticas generales de igualdad de género con el objetivo de aumentar las opciones de empleo para las mujeres, por ejemplo, a través de la educación, la oferta de servicios de atención infantil y la reducción del trabajo no remunerado.

⁶ Esas constataciones concuerdan con las de una publicación anterior de la OIT que se centró en los efectos del comercio sobre el empleo durante la Gran Recesión – véase Jansen, M.; von Uexkull, E., 2010. *Trade and Employment in the Global Crisis* (Ginebra, OIT y Academic Foundation).

III. Difusión de las conclusiones a nivel internacional

14. Con el fin de que las dos publicaciones contribuyeran a mejorar la coherencia de las políticas, la estrategia para la difusión de ambos volúmenes apuntó a asegurar su visibilidad en la comunidad política mundial, en particular la comunidad comercial. A tal efecto, ambos volúmenes se han presentado en una serie de eventos organizados por otras instituciones competentes o conjuntamente con ellas.
15. La publicación conjunta OIT-OMC se presentó por vez primera en la Secretaría de la OMC en Ginebra durante el Foro Público de 2011 de la OMC. Seguidamente se presentó en el Peterson Institute for International Economics, un centro de reflexión de alto nivel con sede en Washington. *Trade and Employment: From Myths to Facts* se presentó por primera vez en Bruselas, en la sede de la Comisión Europea. En Ginebra se presentó en un evento conjunto OIT-UNCTAD celebrado en enero de este año.
16. Las conclusiones de ambos volúmenes también se han presentado en diferentes eventos en el contexto de la iniciativa de la ICITE dirigida por la OCDE, principalmente en los eventos regionales celebrados en Túnez y Santiago de Chile y en la reunión del Comité de Comercio celebrada en París en diciembre de 2011. Asimismo, se han presentado en un seminario organizado en la sede del Banco Mundial en Washington.

IV. Impacto de las conclusiones en la coherencia de las políticas a nivel nacional e internacional

17. En la elaboración del informe final conjunto presentado por la OCDE, la OIT, el Banco Mundial y la OMC a la reunión de la cumbre del G-20 celebrada en Seúl los días 11 y 12 de noviembre de 2010, titulado *Seizing the benefits of trade for employment and growth* (Aprovechamiento de los beneficios del comercio para el empleo y el crecimiento) se tuvo en cuenta la labor relacionada con las dos publicaciones mencionadas. En el informe al G-20 se subraya el hecho de que la apertura del comercio debe complementarse con políticas nacionales debidamente diseñadas, incluidas políticas de empleo y protección social, para garantizar que los beneficios del comercio se compartan ampliamente. Este argumento también fue esgrimido por el Director General de la OMC, Pascal Lamy, en su discurso ante el Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización, pronunciado el 15 de noviembre de 2010.
18. La presentación del libro en la UNCTAD, antes mencionada, se llevó a cabo durante el período preparatorio de la conferencia de la UNCTAD XIII, que se celebrará en Qatar del 21 al 26 de abril de 2012. Hubo una nutrida asistencia de miembros del personal de las misiones con sede en Ginebra, en particular de los representantes que participaron en la preparación de la conferencia. En numerosas intervenciones durante el evento se indicó que las conclusiones de la publicación podrían incorporarse a los documentos de antecedentes para la UNCTAD XIII.
19. La información obtenida a partir de las dos publicaciones viene influyendo en las actividades de la OIT en el marco del Grupo Interinstitucional de la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas sobre Comercio y Capacidad Productiva, y también ha orientado las propuestas formuladas por la OIT en relación con los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) a nivel de país, en el contexto de su participación como miembro del Grupo Interinstitucional.
20. Teniendo en cuenta los datos empíricos examinados sobre la importancia de la educación y el desarrollo de las competencias para la diversificación de las exportaciones y el crecimiento económico, la OIT ha empezado a desarrollar una herramienta de asistencia

técnica denominada STED – *Skills for Trade and Economic Diversification* (competencias para el comercio y la diversificación económica). STED es una metodología que proporciona orientaciones sobre la integración del desarrollo de competencias en las políticas sectoriales⁷. Su finalidad es apoyar el crecimiento y la creación de empleo decente en los sectores que tienen el potencial para aumentar las exportaciones y contribuir a la diversificación económica y, por ello, se espera que atraiga a donantes que participen activamente en el ámbito de la asistencia técnica relacionada con el comercio, así como a los ministerios competentes (por ejemplo, de comercio, economía, industria) a nivel nacional.

V. Impulsar la coherencia: Oportunidades para que los organismos asociados utilicen las constataciones de la OIT

21. La Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa indica en su parte II C) que la OIT debería invitar a otras organizaciones internacionales y regionales a «promover el trabajo decente, teniendo presente que cada organismo mantendrá pleno control respecto de su mandato». El año 2012 proporciona una serie de oportunidades a la OIT para abordar «cuestiones relativas al comercio y el empleo» con otros organismos.
22. En abril de 2012, se llevará a cabo la XIII Conferencia Ministerial de la UNCTAD. Los informes pueden ayudar a la conferencia a agregar una dimensión de empleo y protección social a los debates que se celebren.
23. El Foro Público de la OMC (septiembre de 2012) será otra oportunidad para debatir el tema del comercio y el empleo, y las implicaciones políticas de las conclusiones de los informes.
24. En mayo de 2012, la Reunión del Consejo Ministerial de la OCDE es probable que aborde el tema del comercio y el empleo, puesto que la OCDE tiene un papel protagonista en la ICITE. Los tres mensajes siguientes de las publicaciones son especialmente pertinentes para las discusiones de los ministros: i) la apertura del comercio puede contribuir al crecimiento y al empleo si se complementa con medidas de acompañamiento adecuadas; ii) la apertura de los mercados, si se acompaña de políticas estratégicas de educación y desarrollo de las competencias, puede contribuir a la reducción del desempleo, incluido el desempleo juvenil, y iii) contar con sistemas de protección social sólidos puede ayudar a recabar el apoyo a la apertura del comercio.
25. Aunque los responsables de la formulación de políticas comerciales han prestado mucha atención al papel que desempeñan las medidas relacionadas con la infraestructura y otras medidas de facilitación del comercio en la respuesta de la oferta de los países, se ha hecho menos hincapié en la importancia que tienen en ese sentido las políticas de educación y desarrollo de las competencias. Sobre la base de las constataciones presentadas en este documento y en las dos publicaciones conexas, los organismos internacionales pertinentes podrían ser invitados a examinar si las políticas de educación y desarrollo de las competencias pueden integrarse con éxito en las estrategias relativas al comercio y la inversión extranjera directa (IED), y de qué manera. La forma de hacerlo puede ser a través de un nuevo trabajo analítico, posiblemente en colaboración con la OIT. Asimismo, los organismos asociados tal vez consideren oportuno examinar si la iniciativa de ayuda para

⁷ Para mayor información se puede consultar la página web: <http://www.ilo.org/sted>.

el comercio puede ayudar a los países a integrar las políticas de educación y desarrollo de las competencias en sus estrategias en materia de comercio e IED.

- 26.** La Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización ha puesto de relieve la necesidad de un compromiso mundial para remediar la inseguridad social y económica como condición necesaria para dotar de legitimidad al proceso de globalización⁸. Esta idea ya está ampliamente aceptada, como se ilustra en el informe titulado «*Social protection floor for a fair and inclusive globalization*» («Un piso de protección social para una globalización justa e integradora»), que fue preparado por el Grupo Consultivo presidido por Michelle Bachelet⁹. Sin embargo, el vínculo entre las políticas comerciales y otras políticas relacionadas con la globalización y los pisos de protección social rara vez se establece, con la excepción de las ocasiones descritas en el párrafo 17 de este documento. Los organismos internacionales competentes que se ocupan de las cuestiones relacionadas con el comercio podrían ser invitados a examinar si se puede apoyar el desarrollo de sistemas de protección social en las economías abiertas o en las economías que están considerando nuevas reformas del régimen comercial, y las modalidades de ese apoyo. Los organismos asociados tal vez deseen examinar el papel que pueden desempeñar la secuenciación de las políticas y la iniciativa de ayuda para el comercio en ese contexto. También cabría examinar la opción de hacer referencia expresa a mecanismos como la Iniciativa sobre el Piso de Protección Social de las Naciones Unidas en los componentes de asistencia técnica de los acuerdos comerciales.
- 27.** Además, la Oficina está llevando a cabo nuevas investigaciones sobre los determinantes de la respuesta de la oferta y la creación de empleo (véase el párrafo 11) en el contexto de dos publicaciones que se encuentran actualmente en fase de preparación: una titulada *Capabilities for Productive Transformation and Employment* (Capacidades para la transformación productiva y el empleo), y otra editada conjuntamente por la OIT y la UNCTAD, que llevará el título *Growth, Productive Transformation and Employment* (Crecimiento, transformación productiva y empleo). Esta labor se lleva a cabo en respuesta a las conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre el empleo que se adoptaron en la reunión de la CIT de 2010 (documento C.E./D.33, CIT 2010) y será una adición útil a los dos volúmenes mencionados en este documento. Dado el importante papel del sector agrícola para la creación de empleo, se está preparando un volumen separado sobre la agricultura, el comercio y el empleo, en colaboración con la UNCTAD¹⁰.
- 28.** Se invita al Grupo de Trabajo a examinar las conclusiones de las dos publicaciones mencionadas en este documento y las orientaciones que sugieren en materia de políticas.

⁸ Documento GB.310/WP/SDG/1, párrafo 1.

⁹ Véase: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_165750.pdf.

¹⁰ Las labores en relación con este volumen se desarrollan en el marco del proyecto de asistencia técnica INT/07/15/EEC también mencionado en la nota 4 al pie de página.