

Resumen

Invertir en competencias para promover un comercio más inclusivo

Durante los últimos decenios la economía mundial ha experimentado una profunda transformación, debida principalmente a la acción conjunta de la integración comercial y el progreso tecnológico, que ha ido acompañada por cambios políticos importantes. La mayor integración comercial ha ayudado a impulsar el crecimiento económico tanto en las economías de ingresos altos como en las de ingresos bajos, y ha hecho salir de la pobreza a millones de personas de países emergentes y países en desarrollo. Sin embargo, desde que se produjo la crisis financiera de 2007–2008, el crecimiento del comercio, la productividad y los ingresos se ha reducido. Al mismo tiempo, aumenta la percepción de que el comercio deja rezagadas a muchas personas y comunidades.

La obtención de los beneficios derivados del comercio mundial y la integración efectiva en los mercados mundiales va unida a la adopción de nuevas tecnologías, formas mejoradas de organización del trabajo y aumentos de la productividad. Teniendo en cuenta la función de la mano de obra cualificada en el comercio, es vital asignar una gran importancia al desarrollo de las competencias. El capital humano es uno de los principales factores que permite el crecimiento comercial y la diversificación económica, y también es un elemento de atenuación importante que facilita el ajuste a un régimen comercial más abierto. Unas políticas adecuadas de desarrollo de las competencias son fundamentales para ayudar a las empresas a ampliar sus actividades de exportación y también son fundamentales para ayudar a los trabajadores que pierden su empleo a efectuar con rapidez y sin dificultades el proceso de transición a nuevos empleos con una remuneración equivalente o superior a la del empleo anterior. Los dos efectos mencionados se refuerzan mutuamente. El comercio, para poder crecer, tiene que ser más inclusivo, y el aumento del volumen de exportaciones genera más oportunidades de empleo.

Las políticas de desarrollo de las competencias son uno de los muchos instrumentos normativos a disposición de los gobiernos para hacer que el comercio sea inclusivo facilitando la participación de las empresas y los trabajadores en el comercio, reduciendo los costos de ajuste y distribuyendo de forma más equilibrada los beneficios del comercio y del progreso tecnológico. Para reducir los costos del ajuste también pueden utilizarse políticas de otro tipo, como las políticas activas para el mercado laboral, entre las que figura la asistencia en la búsqueda de empleo o las estrategias de activación, o las políticas

pasivas para el mercado laboral como el seguro de desempleo y las políticas sociales, y también políticas complementarias como las relativas a la vivienda o el mercado del crédito, mientras que existen diversos instrumentos de redistribución de los beneficios derivados del comercio o la tecnología entre las personas que, a causa de estos cambios, han visto reducido el nivel de demanda de sus competencias.

El nivel y la combinación de competencias de cada país afectan su participación en el comercio

El nivel y la distribución de las competencias en la fuerza de trabajo de un país influyen en las pautas comerciales de ese país y también pueden afectar sus resultados en materia de exportaciones. El nivel medio de competencias de los trabajadores y la distribución de los niveles de competencias entre los trabajadores de un país contribuyen a determinar la ventaja comparativa de ese país y el grado de diversificación de sus exportaciones, unas cuestiones que también vienen determinadas por las esferas de especialización y la calidad de las competencias de los trabajadores.

Los países que tienen sistemas de desarrollo de las competencias con más capacidad de reacción ante distintas situaciones obtienen mejores resultados a la hora de aplicar las competencias en actividades comerciables, lo cual genera los efectos correspondientes en el comercio. Por consiguiente, las políticas de desarrollo de las competencias son un componente importante para el fortalecimiento y la ampliación de la ventaja comparativa general de un país, o de una región concreta de un país, tanto por lo que se refiere a las actividades que ya se llevaban a cabo como a las actividades con niveles de productividad más elevados, lo cual a su vez refuerza la posición del país en cuestión en la economía mundial.

En los trabajos realizados por la OIT en el marco del Programa de Competencias para el Comercio y la Diversificación Económica (STED) se concluye que las empresas de los países en desarrollo se enfrentan a los mismos tipos de desafíos por lo que se refiere a las capacidades que pueden desplegar para participar efectivamente en el comercio internacional. Estos importantes desafíos se plantean a la hora de abordar aspectos comunes de la demanda del mercado en un mundo globalizado, y abarcan cuestiones como la eficiencia en función de los costos, la calidad, la capacidad de reacción y la diferenciación del producto, así como aspectos comunes de las buenas prácticas de gestión y de organización del trabajo. Los objetivos fundamentales de carácter general en materia de mejora de las competencias abarcan las competencias esenciales para el trabajo, las competencias técnicas y las competencias en materia de gestión, incluida la de los recursos humanos.

La necesidad de buenas capacidades en estas esferas no se limita a los países en desarrollo. Estas capacidades también se necesitan en las regiones de países

desarrollados que se han visto afectadas negativamente por crisis de empleo y tienen dificultades para adaptarse a las nuevas condiciones. En este tipo de situaciones, las regiones de los países desarrollados suelen tener la necesidad de crear una ventaja comparativa en nuevas actividades de productividad elevada, y probablemente se encontrarán con muchos de los problemas a los que también se enfrentan los países en desarrollo en la misma situación. En las publicaciones sobre desarrollo económico local en los países desarrollados se mantiene que es necesario fomentar la ventaja comparativa de actividades fundadas inicialmente en los puntos fuertes locales, y se asigna una gran importancia a invertir en las competencias como base para ello.

El comercio afecta de diversas maneras la demanda de competencias

Hay cuatro mecanismos principales a través de los cuales el comercio afecta la demanda relativa de competencias. En primer lugar, el comercio hace aumentar la demanda de productos en los que un país tiene una ventaja comparativa. Esto hace aumentar a su vez la demanda de factores que se usan de forma intensiva en la producción de esos bienes y servicios. Por consiguiente, en países que tienen una ventaja comparativa en sectores que hacen un uso intensivo de mano de obra cualificada, el comercio hace aumentar la demanda de trabajadores cualificados. En segundo lugar, el comercio internacional lleva a un proceso de selección de empresas, de modo que las empresas menos productivas pueden verse obligadas a cerrar y las más productivas pueden ampliar su negocio. Las empresas más productivas suelen emplear a trabajadores relativamente mejor cualificados y generar un mayor rendimiento en relación con las competencias, lo que se traduce en una demanda relativa de competencias más elevada. En tercer lugar, a medida que los costos de deslocalización se reducen, las fases de producción menos complejas y con un menor grado de dependencia a nivel local que todavía se estaban llevando a cabo en el territorio nacional del país de ingresos altos se trasladan a economías de ingresos bajos. Sin embargo, las tareas que se han deslocalizado más recientemente son más complejas que las de las fases de producción que ya se habían deslocalizado, de modo que aumenta la complejidad media de las tareas que se llevan a cabo en los dos tipos de países y hace aumentar la demanda relativa de trabajadores cualificados en los dos lugares. En cuarto lugar, la reducción de los costos comerciales puede provocar un cambio tecnológico que favorezca las competencias – esto es, un cambio en la tecnología de producción que dé preferencia a la mano de obra muy cualificada en detrimento de la poco cualificada, aumentando la productividad relativa de la mano de obra muy cualificada, y por consiguiente, la demanda relativa de que esta es objeto – tanto en las empresas exportadoras como en las que compiten con las importaciones y tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Esto también contribuye al aumento de la demanda de competencias.

Los datos empíricos demuestran que el comercio genera mejoras de las competencias tanto en las economías desarrolladas como en las economías en desarrollo

Las últimas tendencias registradas en las economías desarrolladas indican que el comercio y la deslocalización están relacionadas con la reducción de la proporción de empleo que corresponde a los trabajadores medianamente cualificados. La competencia de las importaciones de países de salarios bajos también impulsa a las empresas a mejorar la calidad de sus productos y/o a invertir en el desarrollo de la investigación, lo cual hace aumentar su demanda de trabajadores muy cualificados. Además, el comercio internacional altera el tipo de competencias respecto de las que hay demanda. En particular, las ocupaciones en que se utilizan niveles medios y elevados de competencias y en las que deben llevarse a cabo actividades de relaciones sociales, comunicación y pensamiento abstracto no rutinario son las que registran los incrementos más importantes de la demanda.

Los datos disponibles sobre economías en desarrollo muestran que el comercio afecta la composición del empleo mediante la adopción de nuevas tecnologías. Esto se produce tanto debido a que se proporcionan incentivos a los exportadores para que inviertan en tecnología más productiva como a que se reduce el costo de la importación de bienes de equipo de mucha densidad tecnológica. Las nuevas tecnologías complementan la mano de obra muy cualificada y suelen sustituir a los trabajadores poco cualificados, lo que resulta en una mejora de las competencias.

El comercio afecta la distribución salarial al hacer aumentar el rendimiento de las competencias

Tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, los incrementos de la prima de cualificación (la relación entre el salario de los trabajadores muy cualificados y el de los poco cualificados) causados por el comercio han contribuido a la desigualdad salarial en lugares donde la oferta de mano de obra cualificada no ha respondido a la demanda. Además, en algunas economías desarrolladas la reducción de la demanda relativa para empleos en los que se llevan a cabo tareas rutinarias y no abstractas ha llevado a la polarización de la distribución salarial, de modo que el empleo en puestos medianamente remunerados se ha reducido en relación con los bien remunerados y los mal remunerados. Esta tendencia hacia una mayor desigualdad salarial se debe a la existencia de tensiones en el mercado laboral y a sistemas de suministro de competencias que no responden a la demanda. También es importante destacar que si

bien el comercio influye en la desigualdad salarial, hay otros factores, como el progreso tecnológico, que son elementos determinantes todavía más importantes.

Una oferta adecuada de competencias hace aumentar los beneficios derivados del comercio y mejora su distribución

Cuando desde el sector del suministro de competencias se responde adecuadamente a los cambios en la demanda los resultados generales del mercado laboral pueden mejorar considerablemente. Por ejemplo, la mejora de las competencias como reacción al aumento de la demanda, o a la previsión de que ese aumento va a producirse, puede reducir el impacto del comercio en las diferencias salariales y en cambio dar lugar a un aumento de la proporción del empleo que corresponde a los trabajadores cualificados. Por otra parte, el desajuste entre las competencias necesarias y las que se ofrecen puede ampliar el impacto del comercio en la prima de cualificación, llevar a niveles de desempleo más elevados para determinados grupos de competencias y limitar la expansión de las empresas que obtienen buenos resultados por falta de determinadas competencias. En estudios recientes se presentan constataciones indirectas de que la disparidad entre las competencias de los trabajadores que pierden su empleo y las que requieren las empresas que crecen, y por consiguiente el desajuste entre las competencias necesarias y las que se ofrecen, puede ser considerable.

Tanto las políticas educativas como los incentivos en el mercado laboral determinan la forma en que las personas invierten en su educación. Prestar la atención debida a estas cuestiones es un proceso de largo plazo. La educación y la capacitación permanentes, tanto en las universidades como en forma de educación y capacitación técnica y profesional, así como mediante la formación en el empleo, pueden ayudar a los trabajadores a hacer frente a los grandes cambios en la demanda de competencias que provoca, en distintos grados, la globalización.

Hay cuestiones comunes a todos los países por lo que se refiere a los problemas que plantea hacer corresponder la oferta y la demanda de competencias. Estos problemas suelen ser más graves en los países en desarrollo que en los desarrollados, que ya hace más tiempo que se centran en la creación de sistemas de información para identificar y prever las necesidades de competencias, en la mejora de sus sistemas de educación y capacitación y en el fomento del aprendizaje en el empleo.

Los países en todas las fases de desarrollo todavía pueden seguir ajustando sus respuestas. La necesidad y el alcance de los ajustes que deben realizar los países de

menor desarrollo es mayor, pero incluso en los países desarrollados, el desafío que supone ajustarse a las perturbaciones en el empleo relacionadas con el comercio puede incrementar el nivel de prioridad que asignan al desarrollo de las competencias con miras a lograr el comercio inclusivo.

Entre los principios importantes que pueden resultar útiles para responder eficazmente a las necesidades de competencias relacionadas con el comercio figuran los siguientes¹:

- **Coherencia normativa:** La vinculación de las políticas comerciales y de competencias requiere coherencia normativa entre estas dos esferas de políticas y esferas conexas.
- **Diálogo social²:** Este diálogo es esencial para que los sistemas de competencias sean capaces de responder a las necesidades de las empresas, en particular las que producen bienes y servicios comerciables.
- **Acceso generalizado a la educación, el desarrollo de las competencias y el aprendizaje a lo largo de toda la vida:** Los trabajadores poco cualificados, los trabajadores que carecen de conocimientos transferibles, los trabajadores cuyas capacidades de aprendizaje son insuficientes y los trabajadores cuyas competencias están en peligro de quedar obsoletas se benefician menos del comercio y son vulnerables frente a los cambios tecnológicos o las perturbaciones en el empleo relacionadas con el comercio.
- **Capacitación orientada específicamente a los trabajadores desplazados y/o a los trabajadores expuestos al riesgo de desplazamiento:** El reciclaje de los trabajadores puede ser necesario para que estos puedan dedicarse a una nueva ocupación o a un empleo considerablemente diferente del que tenían originalmente. Esto puede deberse tanto a que el empleo original haya dejado de ser necesario como a que el cambio ofrezca una buena oportunidad.
- **Invertir en capacitación para los trabajadores empleados:** La capacitación de los trabajadores a todos los niveles de competencias es un componente necesario de la aplicación de estrategias eficaces, ya que ello respalda las capacidades necesarias en los mercados de productos y servicios comerciables. Resolver los obstáculos para que haya un nivel adecuado de inversiones en las competencias que utilizan las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, y para que estas realicen inversiones de este tipo es una cuestión especialmente importante para fortalecer las cadenas de valor, incluidas las cadenas de suministro nacionales, y para garantizar un acceso inclusivo a la capacitación para los trabajadores que esas empresas emplean.

- **Competencias esenciales para el trabajo:** Unas buenas competencias esenciales para el trabajo, como la capacidad para el trabajo en equipo y de solución de problemas, son fundamentos vitales para tener posibilidades de obtener empleo, así como para los resultados empresariales, ya que complementan las competencias técnicas que se requieren para determinados tipos de empleos. Unas buenas competencias esenciales para el trabajo en toda la fuerza laboral contribuyen a que el crecimiento sea inclusivo y son un buen punto de partida para compensar la tendencia del comercio a ampliar la desigualdad de ingresos.

- **Análisis y previsión de las necesidades de competencias:** Las industrias comerciables están particularmente sujetas a que haya cambios en las competencias que necesitan. Se necesitan análisis de las necesidades de competencias de cara al futuro y previsiones relativas a las competencias para fundamentar la coherencia normativa y el diálogo social, y para guiar los procesos de adopción de decisiones de todos los asociados pertinentes.

- **Información sobre el mercado laboral y servicios de empleo:** Unos sistemas eficaces de información sobre el mercado laboral y de servicios de empleo son necesarios para proporcionar y comunicar la información que todos los agentes necesitan para orientar su pensamiento y su proceso de adopción de decisiones. Los servicios de empleo también desempeñan una función más amplia en la capacitación de los trabajadores desplazados y en la búsqueda de los empleos disponibles que se corresponden con sus competencias.

- **Calidad y pertinencia del desarrollo de las competencias:** Para que la educación y la capacitación para el desarrollo de las competencias sean capaces de atender las necesidades de competencias de las empresas, tienen que llegar a unos niveles de calidad adecuados, y su contenido debe ser pertinente para las necesidades de las empresas que tienen el objetivo de atender.

El desarrollo de las competencias no es el único tipo de respuesta que se puede utilizar. La migración, tanto a nivel interno de un país como entre países, también puede tener una función en esta esfera. Donde hay escasez de competencias, las medidas para incrementar la participación en la fuerza laboral, como promover que las mujeres participen en mayor medida en ella, pueden contribuir a solucionar el problema. En ocasiones, un mejor reconocimiento de las competencias ya existentes también es parte de la solución. Los sistemas para el reconocimiento del aprendizaje adquirido pueden hacer que la disponibilidad de competencias ya existentes sea más visible para un mayor número de empleadores, lo cual beneficia tanto a los empleadores que disponen de poca mano de obra cualificada como a los trabajadores que necesitan empleo, y también facilitan el acceso de los trabajadores a la educación permanente.

Notas

1 Siempre reconociendo que la situación y las respuestas adecuadas pueden ser distintas en cada país.

2 “Según lo define la OIT, el diálogo social comprende todo tipo de negociaciones y consultas – e incluso el mero intercambio de información – entre representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, sobre temas de interés común relativos a las políticas económicas y sociales. Puede tratarse de un proceso tripartito, en el que el gobierno interviene como parte oficial en el diálogo, o bien consistir en relaciones bipartitas establecidas exclusivamente entre los trabajadores y las empresas (los sindicatos y las organizaciones de empleadores), con o sin la participación indirecta del gobierno. El proceso de diálogo social puede ser informal o institucionalizado, y como ocurre a menudo, es una combinación de ambas categorías” (<http://www.ilo.org/ifpdial/areas-of-work/social-dialogue/lang--es/index.htm>).