

Políticas de empleo y comercio: retos para su investigación*

En los últimos decenios, el comercio ha tenido un papel relevante en la economía mundial; sin embargo, su expansión ha sufrido varios retrocesos debido a acontecimientos como la crisis financiera asiática (1996-1998) y la recesión posterior al estallido de la burbuja tecnológica (2001). Aun así, de 1995 a 2005 tuvo un crecimiento de 6% anual, casi el doble del producto interno bruto (PIB) mundial.

Las causas de esta expansión han sido la integración regional, la liberalización y las políticas comerciales orientadas al exterior, el desarrollo de la tecnología de la información y las comunicaciones, así como los incrementos en las corrientes de inversión extranjera directa (IED), sobre todo a partir del decenio de los ochenta cuando comenzaron a aumentar y en gran parte contribuyeron al crecimiento del comercio en China.

Según datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el valor de las exportaciones mundiales de mercancías aumentó 13% (10 200 millones de dólares) en 2005. Este crecimiento se relaciona con factores como el aumento del precio del petróleo y los productos básicos, que benefició a los exportadores de estos bienes, y el incremento del comercio de productos



* Resumen elaborado por Ana Grisel Maldonado del documento de Mario Jansen y Eddy Lee, *Comercio y empleo: los retos de la investigación sobre las políticas*, Organización Mundial del Comercio y Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2007.

La liberalización del comercio se asocia con la destrucción y la creación de empleo; de esa manera se reorganiza la producción. Es decir, se genera el cierre de empresas y la pérdida de empleos en algunos sectores de la economía, pero a su vez se crean compañías y empleos nuevos en otros sectores

manufacturados en China y de servicios en la India. En combinación con estos fenómenos, se incrementó la participación de los países en desarrollo en el comercio mundial (34%), en los cuales la agricultura de subsistencia y la economía informal continúan siendo las actividades más relevantes, mientras que en los países indus-

trializados 70% de éstas son de servicios, aunque en ambos casos se trata de actividades que no se integran a las exportaciones.

Desde una perspectiva global, en los últimos 20 años ha habido cambios profundos en el empleo, pero sin implicar un mayor deterioro ni una mejora espectacular. El desempleo en los países de la OCDE aumentó desde 1970, aunque a partir de 1994 comenzó a disminuir; sin embargo, la falta de datos dificulta una evaluación confiable. Las *Tendencias mundiales del empleo* (2006) de la OIT indican un ligero incremento en la tasa de desempleo en los países en desarrollo y una mejora respecto a la pobreza, que se redujo en China y la India, al contrario de África subsahariana.

En los países en desarrollo, en 2005 la agricultura representaba 40% del empleo total, mientras la industria se mantuvo constante en 21% y los servicios aumentaron en todo el mundo, sólo que en estos países ha sido sobre todo en el mercado informal, mientras que en los desarrollados representa más de 70% del empleo total. En ambos casos, lo que determina sus expectativas de empleo e ingresos son el nivel de desarrollo y el resultado de la economía nacional.

Las condiciones del empleo han experimentado variaciones considerables en determinados países y sectores económicos como resultado de la globalización. Desde la perspectiva de la división norte-sur, han aumentado el comercio y la inversión en el sur, pero concentrados sólo en pocos países en desarrollo, como China y la India, que han experimentado un crecimiento muy acelerado y una integración a la economía mundial cada vez mayor.

Teoría y realidad del comercio y el empleo

En la teoría clásica de Adam Smith, se considera que el intercambio lleva a una división del trabajo ventajosa para todos los que intervienen en el proceso. En

la actualidad, el comercio se expande por el mundo y, en efecto, hay una ventaja comparativa en la reorganización de los recursos, que se refleja en los precios más bajos, la mayor diversidad y la calidad de productos y servicios.

La liberalización del comercio se asocia con la destrucción y la creación de empleo; de esa manera se reorganiza la producción. Es decir, se genera el cierre de empresas y la pérdida de empleos en algunos sectores de la economía, pero a su vez se crean compañías y empleos nuevos en otros sectores.

El comercio y los niveles de ingreso

La elaboración de estudios acerca de la relación del comercio y los niveles de ingreso se enfrenta a varios obstáculos, como la insuficiencia de datos o su mala calidad, sobre todo en países en desarrollo; por tal motivo se consultan trabajos monográficos, con la desventaja de que la información es específica y muchas veces sesgada. La carencia de un acuerdo metodológico respecto a la validez de los datos acerca de la relación entre comercio y crecimiento económico impide que los especialistas lleguen a un acuerdo sobre la naturaleza exacta de esta relación.

En algunos estudios econométricos se proporciona información de los efectos del comercio en el crecimiento económico; no obstante, aun empleando métodos econométricos aceptados, no se avala la conclusión de que el comercio influya de manera positiva en el crecimiento económico. Sin embargo, pese a los desacuerdos, quienes lo han analizado desde la perspectiva de la relación entre el comercio y los ingresos parecen tener un punto de coincidencia: la apertura general de la economía es más favorable al crecimiento que un sistema económico cerrado.

Otra de las deficiencias de los estudios empíricos sobre la relación del comercio y los ingresos es que sólo se refieren a ingresos medios o globales y no queda claro lo que sucede con los distintos subgrupos

económicos, salvo un par de excepciones.¹ Otro ejemplo de estudios empíricos sin resultados coincidentes son los basados en modelos de equilibrio general computacional, que utilizan simuladores para predecir escenarios. Estos modelos han funcionado en el análisis de distribución geográfica de los beneficios económicos pero, como se mencionó, muchas veces obtienen resultados divergentes.

El comercio y la destrucción y creación de empleo

Los modelos comerciales tradicionales dan por sentado que los países y sus factores productivos —como el capital, la tierra, la capacidad tecnológica y la mano de obra calificada y no calificada— determinan su competitividad mundial. Por ello, los sectores exportadores que incrementen la producción también tendrán un aumento en la demanda de fuerza de trabajo y, por el contrario, aquellos sectores que compitan con las importaciones disminuirán su producción, así como el número de empleados.

En estos modelos no se consideraba la reorganización —la pérdida del empleo y la búsqueda de uno nuevo—, lo cual implica muchas dificultades, por ejemplo, capacitarse para cambiar de sector o permanecer desempleado por un periodo prolongado; de hecho, se pensaba que los trabajadores despedidos encontrarían de inmediato un nuevo empleo. En otras palabras, los modelos tradicionales no prevén que el comercio influya en el nivel de empleo o de desempleo, sino sólo que en el largo plazo algunos trabajadores tendrán cambios en su salario, pero que en promedio la situación de las personas mejorará gracias al aumento de eficacia, propiciada por la liberalización.

1. Como el estudio de M. Rama acerca de los efectos particulares de las reformas, *Globalization and Workers in Developing Countries*, Policy Research Working Paper, núm. 2958, Banco Mundial, Washington, 2003, y el de J.H. López, *Pro-growth, Pro-poor: Is There a Trade-off?*, Policy Research Working Paper, núm. 3378, Banco Mundial, Washington, 2004, en el cual se diferencian los efectos de corto y largo plazos de algunas políticas.



No obstante, en otros estudios teóricos se explica el vínculo entre la liberalización del comercio y los niveles de desempleo, por ejemplo, a partir del salario mínimo. En los países industrializados, la mano de obra no calificada está mejor pagada porque se mantiene el salario mínimo por encima de la demanda de trabajo; sin embargo, cuando comercia con países en desarrollo sobreviene un aumento del desempleo en ese sector.

En los distintos modelos no tradicionales, los resultados coinciden en que, tras las reformas comerciales, la demanda relativa de mano de obra genera un aumento en el desempleo en determinados sectores y en otros provoca una disminución. Así, una posible consecuencia son los efectos en el desempleo pero no en los salarios, en contraposición con el modelo comercial tradicional.

Algunos autores de la nueva teoría comercial sostienen que en el caso de las empresas que se convierten en exportadoras, los niveles de productividad aumentan y el crecimiento inicial del empleo continúa incluso después de haber entrado en el mercado extranjero; en contraste, las de menor productividad se contraen o desaparecen. Cuando se desplazan los trabajadores de un sector a otro, se emprende una reorganización del empleo, lo cual implica una serie de dificultades como la readaptación profesional y la prolongación de los periodos de búsqueda de un nuevo empleo.

Para la teoría tradicional, los formuladores de políticas debían poner especial atención en los sectores con desventajas comparativas para apoyarlos. Por este motivo, los trabajadores tienen la percepción de una mayor inseguridad en el empleo a medida que los países se liberalizan.

Al fenómeno descrito se suma el de la *deslocalización* del empleo. Algunos estudios indican que ni la creación ni la destrucción del empleo se producen en función de un modelo sectorial bien definido. Sin embargo, la deslocalización de servicios obedece a cuatro factores esenciales: 1) la intensidad de la tecnología de la información; 2) la transmisibilidad de las tareas mediante estas tecnologías; 3) actividades codificables, y 4) tareas que requieran poca interacción personal, *cara a cara*. Ante esta situación, se afirma que la formulación de políticas laborales y comerciales será más difícil por la naturaleza de estos cambios.

La realidad: el comercio y el (des)empleo

Los numerosos y diversos, en cuanto a perspectivas, estudios empíricos comparan una conclusión general: los efectos en el empleo dependen de gran número de factores nacionales. No obstante, las distintas metodologías y la calidad de los datos pueden tener gran influencia en los resultados de los investigadores. Una de las deficiencias de estos estudios es que se limitan al sector de manufactura, además de que no se indica si se pueden generalizar los resultados a la agricultura, los servicios o alguna de las actividades informales.

Otra dificultad importante consiste en distinguir las posibles causas de los cambios en el empleo, como pueden ser las políticas del mercado de trabajo, las políticas macroeconómicas o los movimientos durante el ciclo económico, entre otras. En los países en desarrollo puede suceder que en los primeros meses se dé un incremento temporal en el desempleo, pero esto es previsible y ha pasado incluso en aquellos países que ahora son modelo de crecimiento en sus regiones.

Otra dificultad, pero respecto a la información de los países industrializados, es la determinación de los periodos de liberalización, ya que ésta se fue dando de manera paulatina. Su estudio se ha centrado en los efectos de las variaciones del tipo de

cambio, pues éstas afectan la reasignación del empleo pero no el empleo neto.

Los países industrializados, en general, se preocupan por la estabilidad del empleo; ante la idea de que se esté creando un entorno más turbulento de destrucción y creación de empleo prestan atención a sus posibles causas, como el aumento de la competencia en los mercados de mercancías, la mayor integración de éstos y la disminución de los obstáculos al comercio, así como la intensificación de la globalización y la subcontratación. El motivo es que en este tipo de entorno las instituciones del mercado de trabajo pueden resultar disfuncionales; sin embargo, otras investigaciones no avalan esta tesis.

A diferencia de los países desarrollados respecto al periodo de cambios, en los países en desarrollo podrían tenerse estudios más sólidos en sus conclusiones, ya que cuentan con una delimitación temporal precisa para valorar los efectos de la liberalización en el empleo.

El Banco Mundial elaboró un amplio análisis retrospectivo acerca de las reformas comerciales en varios países en desarrollo, en el cual concluyó que en ocho de los nueve estudiados, el empleo en el sector manufacturero fue mayor durante el periodo de liberalización.² Hay quienes afirman que esto se puede explicar en función de sus instituciones, más que por la liberalización, e insisten en que ésta logra beneficios para el empleo en el largo plazo. Por ejemplo, en Chile disminuyó de manera significativa el empleo en el sector manufacturero, tanto en el periodo de liberalización del comercio como después de éste. La explicación es que los efectos de la experiencia laboral y de la formación académica influyen más que la liberalización del comercio, por el tipo de instituciones que tiene el país.

En un estudio más reciente del Banco Mundial, si bien se insiste en los beneficios de la liberalización del comercio para el empleo y los salarios en el largo plazo, se reconocen problemas serios en la transición. En ciertos casos prácticos sobre estos efectos, se observó que incluso en pequeñas disminuciones del empleo se oculta una gran movilidad del mercado laboral. El examen de una serie de estudios de casos prácticos, presentados en el cuadro, confirma que los efectos sobre el empleo son muy distintos dependiendo de la institucionalidad de los países.

Comercio y desigualdad

Es probable que los beneficios del comercio no se distribuyan de manera equitativa entre la población; esto se puede explicar a partir de los modelos comerciales tradicionales que plantean que con el comercio algunos lograrán ventajas y otros no, además de que éstos pueden empeorar su situación. En caso de que aumente la desigualdad, o se agudice para los menos favorecidos, es probable que los gobiernos consideren adoptar mecanismos de compensación para redistribuir parte de los beneficios a estos últimos; de hecho, las compensaciones pueden ser necesarias para evitar la resistencia a la reforma comercial.

Resulta importante saber en qué nivel salarial se encuentran los perjudicados por las reformas de la escala salarial, pues de esto depende su capacidad para afrontar la nueva situación. La desigualdad de ingresos parece ser un fenómeno común en todo el mundo; no obstante, las diferencias salariales pueden derivarse de factores distintos de la globalización, como el avance tecnológico. Por ello se deben distinguir los cambios ocasionados por éste de los provocados por la reforma comercial.

Algunos trabajos que parten de modelos tradicionales demuestran que las corrientes comerciales entre países son muy diferentes; por ejemplo, en los industrializados

2. D. Papageorgiou, A. Choksi y M. Michaely, *Liberalizing Foreign Trade in Developing Countries: The Lesson of Experience*, Banco Mundial, Washington, 1990.

EFECTOS DE LAS REFORMAS DEL COMERCIO EN EL EMPLEO, EN ESTUDIOS SELECCIONADOS

Año de la investigación	Área de estudio	Resultados
1994 ^a	Uruguay	De 1970 a principios de 1980, la reforma comercial tuvo un efecto negativo en el empleo.
1995 ^b	Algunos países latinoamericanos y de Europa del este	Se incrementó el empleo en el sector manufacturero en Costa Rica, Perú y Uruguay, mientras que en las economías en transición disminuyó: Checoslovaquia, Polonia y Rumania (datos sin fecha).
1998 ^c	Mauricio, sector manufacturero	El empleo aumentó después de la liberalización del comercio (datos de 1983).
1999 ^d	Mercados de trabajo en Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido	El problema del mercado de trabajo en Europa no se relaciona con el incremento en las importaciones de productos asiáticos. Es más importante el nivel de educación y el género para explicar el desempleo.
2005 ^e	Empresas en los municipios de 29 provincias chinas	El empleo creció 0.17% de 1987 a 1998 por efecto del crecimiento en las exportaciones (1%). En 1998, el total de empleos era de 125 400. En el periodo de 1998 a 2003, la oportunidad de empleo anual fue de tres millones, con un crecimiento en las exportaciones de 15.5 por ciento.

a. M. Rama, "The Labor Market and Trade Reform in Manufacturing", en M. Connolly y J. de Melo (eds.), *Effects of Protectionism on a Small Country: The Case of Uruguay*, Banco Mundial, Washington, 1994.

b. A. Harrison, "Openness and Growth: a Time-Series, Cross-country Analysis for Developing Countries", *Journal of Development Economics*, vol. 48, núm. 2, 1996, pp. 419-447. No se hace la referencia a la fecha en que se recabaron los datos; como se sabe, Checoslovaquia se dividió en 1993 en la República Checa y Eslovaquia.

c. C. Milner y P. Wright, "Modelling Labour Market Adjustment to Trade Liberalisation in an Industrialising Economy", *The Economic Journal*, vol. 108, núm. 447, 1998, pp. 509-528.

d. C. Bentivogli y P. Pagano, "Trade, Job Destruction and Job Creation in European Manufacturing", *Open Economies Review*, vol. 10, núm. 2, 1999, pp. 165-184.

e. X. Fu y V.N. Balasubramanyam, "Exports, Foreign Direct Investment and Employment: The Case of China", *World Economy*, vol. 28, núm. 4, 2005, pp. 607-625.

Fuente: información citada en M. Jansen y E. Lee, *Comercio y empleo: los retos de la investigación sobre las políticas*, OMC y OIT, Ginebra, 2007.

su comercio es más intenso con países similares que con los menos avanzados.

Análisis teórico de la desigualdad y el comercio

En relación con el comercio y la desigualdad de los ingresos, y según el teorema de Stolper Samuelson (basado en el supuesto del pleno empleo), es muy probable que en los países industrializados aumente la desigualdad como consecuencia del comercio con países en desarrollo. Si bien los primeros cuentan con suficiente mano de obra calificada y los segundos con un mayor número de mano de obra poco calificada, se espera que con el incremento de la demanda de ésta disminuya la desigualdad en los países en desarrollo, con efectos positivos en los ingresos de los sectores implicados. Sin embargo, este enfoque no considera que es más intenso el comercio entre países industrializados.

Desde otra perspectiva, el comercio puede afectar la sensibilidad de la demanda de mano de obra a partir de los cambios salariales, ya que en una economía abierta, al afrontar la competencia en los precios, es más probable que despidan a los trabajadores cuando piden mayores salarios que en una economía cerrada. Esto se debe a que los empleadores pueden sustituir con trabajadores extranjeros a los nacionales con mayor facilidad, como resultado de la globalización de la producción. Así, al fragmentarse esta última, se puede contar con insumos intermedios a través de filiales (de ahí que el incremento de IED se relacione con la elasticidad de la demanda de trabajadores), para sustituir de manera indirecta la mano de obra.

El modelo de Ethier explica que las diferencias salariales entre la mano de obra calificada y la no calificada, con la globalización y el cambio tecnológico, son más favorables a la primera, porque la lógica es que la subcon-

tratación y la mano de obra no calificada son fácilmente sustituibles, mientras que la calificada y el equipo se complementan.

El cambio en la demanda de mano de obra poco calificada se da en el caso del comercio intersectorial, esto es, cuando hay intercambio comercial entre países con mano de obra distinta. Una segunda causa para que se modifique la demanda es el intercambio comercial efectivo entre países similares. Ambos casos tienen resultado diferente en la demanda de mano de obra.

El aumento de la elasticidad-precio de la demanda de mano de obra puede influir en la posición de los trabajadores poco calificados —como reducir las prestaciones laborales—, que implique mayor inestabilidad del mercado de trabajo, pérdida del poder de negociación de los trabajadores y dificultades para la aplicación de políticas de redistribución de los gobiernos, como sería su limitada injerencia en los salarios.

La realidad del comercio y la desigualdad salarial

En los países industrializados, los estudios empíricos se han centrado en la importancia relativa que tienen la liberalización del comercio y el cambio tecnológico en la diferencia salarial entre trabajadores calificados y no calificados. Como en otros casos, hay posturas contrarias: por un lado, hay autores que sostienen que 70% de la responsabilidad le corresponde al comercio, mientras que, por el otro, se le da una importancia secundaria al comercio y una enorme al cambio tecnológico.

En las economías en transición, como los países de Europa del este o Asia oriental, resulta muy difícil determinar los efectos del comercio en los salarios, ya que estuvieron sometidas a muchos cambios simultáneos. No obstante, de Asia oriental hay pruebas empíricas que confirman las predicciones de los modelos comerciales tradicionales; por ejemplo, en el decenio siguiente a la liberalización del comercio disminuyó la diferencia de salarios entre trabajadores calificados y no calificados. En América Latina, los datos indican que la liberalización del comercio ha coincidido con una mayor desigualdad de ingresos y salarios. De esta manera, para los trabajadores pobres de los países en desarrollo, al tener un nivel educativo limitado, la globalización les será desfavorable si la apertura implica una mayor diferencia de salarios entre la mano de obra calificada y la no calificada.

En los países de ingresos medios, con la apertura se redujo la demanda relativa de mano de obra no calificada por la contracción de los sectores que la requerían. Ello explicaría por qué disminuyeron los salarios relativos en el caso de México: la liberalización atrajo mayores entradas de IED de Estados Unidos, inversiones que reflejaron el traslado de actividades con alta demanda de mano de obra poco calificada.

El estudio del caso de Colombia, durante el periodo de las grandes reducciones arancelarias en los decenios de 1980 y 1990,

prueba el vínculo entre comercio, cambio tecnológico y aumento en la desigualdad de los ingresos.³ La afectación a los salarios, a diferencia del ingreso, fue por tres causas principales: 1) el aumento del rendimiento de la educación superior; 2) los cambios en los salarios industriales, y 3) el desplazamiento de la mano de obra hacia el sector informal, con salarios menores y sin prestaciones. Los resultados indican que las políticas comerciales incidieron en cada una de esas causas, por lo que la diferencia salarial entre la mano de obra calificada y la no calificada quedó supeditada al cambio tecnológico, la disminución en los sectores con mayores recortes arancelarios y el aumento de la economía informal.

La realidad del comercio y la desigualdad de ingresos

Parte de los ingresos totales se obtiene por medio del trabajo, por ello las investigaciones acerca de la desigualdad de los salarios proporcionan información limitada sobre los cambios en la desigualdad de ingresos. Por ejemplo, difícilmente se verán reflejados en los salarios de la manufactura los resultados del trabajo agrícola, el cual es todavía muy importante en los países en desarrollo. O más aun, la evolución de los salarios no refleja cambios en los rendimientos del capital.

En este sentido, de nueva cuenta se tienen estudios contradictorios en cuanto a sus resultados; algunos sostienen que la apertura al comercio influye de manera positiva en la distribución de ingresos, mientras que otros obtienen resultados opuestos, incluso hay una postura intermedia que desecha que la liberalización del comercio tenga efectos significativos, por lo que no se puede llegar a una explicación general pues esta relación depende de la institucionalidad de cada país.

Se plantea en otros estudios si el comercio y otras variables tienen efectos simultá-

3. O. Atanasio, P.K. Goldberg y N. Pavcnik, *Trade Reforms and Wage Inequality in Colombia*, NBER Working Paper, núm. 3607, Washington, 2005.

neos en el crecimiento y la desigualdad de ingresos, como la reducción de la inflación y las mejoras en educación e infraestructura, cuyos efectos son positivos en ese sentido, es decir, son políticas que favorecen el crecimiento y el cambio distributivo progresivo. En contraste, las políticas que favorecen únicamente el desarrollo financiero, la apertura al comercio y la disminución del tamaño del Estado implican por lo general mayor crecimiento pero también mayor desigualdad, en la que sólo hay *ganadores y perdedores*.⁴

La realidad del comercio y la inversión extranjera directa

En el anterior apartado se mencionó la influencia de la globalización en la elasticidad de la demanda de mano de obra; son muchas las aportaciones que han examinado si la demanda se ha vuelto sensible a los cambios en los salarios como consecuencia del comercio.

Un estudio realizado en Estados Unidos para determinar si el comercio internacional, en los últimos 30 años, ha aumentado la elasticidad-precio de la demanda de mano de obra, sólo avala que el comercio contribuyó a su aumento en algunos casos.⁵ En ese mismo sentido, pero en la India, otros investigadores han estudiado la influencia de las reformas comerciales en el sector manufacturero, iniciadas en 1991.⁶ Sus conclusiones muestran que aumenta la elasticidad de la demanda de mano de obra cuando se reduce la protección, lo cual significa una mayor inestabilidad en los salarios y el empleo. Sin embargo, no todas las investigaciones respaldan el vínculo teórico entre liberalización y elasticidad de la demanda de mano de obra.⁷

4. J.H. López, *op. cit.*

5. M.J. Slaughter, *Globalization and Declining Unionization in the United States, Industrial Relations*, inédito.

6. R. Hasan, D. Mitra y K.V. Ramaswamy, *Trade Reforms, Labor Regulations and Labor-Demand Elasticities: Empirical Evidence from India*, NBER Working Paper, núm. 9879, Cambridge, 2003.

7. P. Fajnzylber y W.F. Maloney, "Labor Demand and Reform in Latin America", *Journal of International Economics*, núm. 66, 2005.

Varios especialistas sostienen que el aumento de la inseguridad económica a causa de la liberalización y sus efectos en la elasticidad de la mano de obra puede dar lugar a la demanda de una seguridad social más generosa que compense a los trabajadores el mayor riesgo al que se ven sometidos. Aunque también suelen considerar que la globalización limita la capacidad de los gobiernos para dar esa compensación.

La formulación de las políticas y sus autores

El análisis y la revisión aquí presentados muestran la diversidad de resultados respecto a los efectos de la liberalización del comercio en el empleo y de la globalización en general. Las diferencias estriban en las características de los países mismos, como situación climática, patrimonio cultural, estructura política, sistema jurídico e instituciones del mercado del trabajo.

Estas instituciones forman parte de la estructura de gobierno, por lo que comprenden los siguientes elementos: a) legislación laboral; b) instituciones para la negociación colectiva y el diálogo social, y c) organismos oficiales responsables de formular y aplicar políticas relacionadas. Las diferencias dependen de cada país, pero hay un consenso internacional respecto a los principios y los derechos básicos del trabajo integrados en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo.

Las instituciones y las políticas nacionales que se analizan suelen orientarse a uno o a una combinación de tres objetivos de política: 1) reducir la desigualdad; 2) proporcionar seguridad frente a acontecimientos profesionales adversos, y 3) mejorar el funcionamiento de los mercados. Se debe recordar que el objetivo de una política de seguridad en el empleo no es otro que reducir la inseguridad de los trabajadores.

Si tras una reforma los trabajadores que pierden su empleo buscan uno nuevo y pasan por un período de desempleo, las instituciones responden ante esta situación aplicando dos

políticas para enfrentar la desocupación: la ayuda pasiva a los ingresos durante los períodos de desempleo y la ayuda activa del mercado de trabajo para procurar el reempleo.

En la mayoría de los países industrializados se cuenta con un sistema de protección social y se aplican políticas laborales activas. Algunos estudios proponen que estas políticas sean temporales y se orientan a los trabajadores afectados negativamente por la reforma comercial. La ayuda para el comercio dirigida a los países en desarrollo implica definir y aplicar este tipo de programas de políticas activas.

Políticas para ofrecer protección y seguridad social

En las economías modernas se reasignan los recursos (la mano de obra de viejos productos a nuevos, empresas ineficientes a otras eficientes); en estos procesos los trabajadores pueden perder el empleo, por lo que precisan de protección frente al desempleo y se contempla la legislación del empleo con el fin de amortiguar las consecuencias negativas de la pérdida del puesto de trabajo, tal es el caso del seguro de desempleo en los países industrializados.





Desde la perspectiva de las políticas pasivas, en la Unión Europea el sistema de protección social es muy generoso, mientras que en los países medios suele no haber seguro de desempleo aunque financieramente sea viable. En los países de bajos ingresos, la protección social se limita a una minoría de trabajadores del sector formal, a pesar de ser más amplio el informal, y donde los niveles de pobreza suelen ser elevados.

En cuanto a las políticas activas que apoyan al desempleado para reintegrarse al mercado laboral, hay medidas de readaptación profesional, ayuda para la búsqueda de empleo y programas directos de creación de empleo y de concesión de créditos, entre otras. Estas políticas pueden ser un instrumento útil de ajuste a los cambios generados por el desplazamiento, por lo que se intenta facilitar la movilización; de hecho, son preferibles a la ayuda pasiva al ingreso.

Políticas de redistribución

No hay un acuerdo respecto a las políticas de distribución que aseguren la integración económica mundial. Frente al modelo estándar basado en el supuesto de que el capital tiene más movilidad que la mano de obra, que tiene menos o ninguna, varios autores recomiendan la coordinación e incluso la armonización fiscal en escala internacional, para reducir la presión a la baja en la imposición de las rentas del capital. Esto tendría consecuencias distributivas y permitiría a los países beneficiarse con la movilidad del capital, además de compensar a los perjudicados por una situación de mayor apertura.

Otro asunto es la disyuntiva entre el objetivo de redistribuir y la pérdida de eficacia, que es un debate inconcluso. Al respecto, Davidson y Matusz presentan un modelo

para compensar a los más desfavorecidos por la liberalización comercial, distinguiendo dos grupos: los desplazados y los que permanecen (los que se quedan atrapados en el sector en contracción). Las medidas para quienes se desplazan pueden ser: a) subvención a los salarios; b) subvención para la formación; c) subvención al empleo, y d) seguro de desempleo. Obviamente, el debate está abierto.

Políticas educativas

Es una opinión generalizada el que las políticas educativas son las más favorables a los pobres, ya que reducen la desigualdad y estimulan el crecimiento. En este estudio se muestra que también son importantes para afrontar el cambio económico y tecnológico, lo cual implica la adaptación al cambio o a las nuevas circunstancias, capacidad para enfrentar este mundo globalizado en transformación constante. Así, la consecución de un empleo y sus exigencias en cuanto a la calificación requerida de un sistema educativo flexible para responder a los cambios económicos. Al ser tan sólo líneas generales basadas en las consecuencias prácticas, exigen un examen atento del cambio económico y la educación, muy útil para ofrecer orientación a los responsables de las políticas educativas.

Otras políticas

Algunos de los problemas que afectan a los países en desarrollo son el insuficiente financiamiento, la infraestructura material, las telecomunicaciones, la información y el capital humano. Para estos países, la ayuda internacional resulta muy importante para superar las limitaciones de su oferta; sin embargo, parece no haber una idea clara de cómo utilizar de manera eficaz la ayuda para el comercio.

En cuanto al ritmo de la liberalización del comercio, Levy y Van Wijnbergen se pronunciaron a favor de un proceso de liberalización gradual con un programa de ajuste. Lamentablemente, la información especializada es todavía muy limitada. 