

Resumen

A. Introducción

El crecimiento económico sin precedentes registrado durante el último cuarto de siglo ha venido acompañado de una transformación económica sin precedentes.

La espectacular apertura de la economía mundial, combinada con el rápido ritmo del cambio tecnológico, ha mejorado el bienestar y el nivel de vida de miles de millones de personas en todo el mundo, incluidos los de los ciudadanos más pobres. Pero este proceso ha venido acompañado de cambios económicos y perturbaciones en el mercado de trabajo a medida que la productividad de las economías aumentaba y los sectores en declive eran sustituidos por nuevos sectores en expansión.

El progreso tecnológico y la apertura al comercio, principales impulsores del progreso y las transformaciones económicas actuales, también están inextricablemente relacionados.

El surgimiento de una economía mundial más integrada ha acelerado la difusión de la innovación, la información y los conocimientos técnicos y ha estimulado la colaboración y la competencia transfronterizas, lo que ha contribuido a impulsar los avances tecnológicos. A su vez, estos avances (desde el uso de contenedores o la mejora del transporte aéreo hasta la aparición de Internet) han contribuido a crear la cada vez más integrada economía mundial que conocemos hoy. El resultado suele ser un círculo virtuoso en el que los avances tecnológicos provocan una mayor apertura al comercio y esta apertura económica estimula los avances tecnológicos, todo lo cual facilita un mayor crecimiento e integración en la economía mundial de los países en desarrollo.

Aunque la escala y ritmo de las recientes transformaciones económicas mundiales no tienen precedentes, el proceso no es nuevo.

Desde la Revolución Industrial, hace unos 200 años, el desarrollo económico se ha ido ampliando, profundizando y acelerando progresivamente, en buena medida gracias a la interacción entre la innovación tecnológica y la integración mundial. Las sucesivas "olas" de desarrollo (por ejemplo, en Europa y América del Norte en el siglo XIX, en las economías de reciente industrialización después de mediados del siglo XX y en las grandes economías emergentes en los últimos 25 años) han dependido

tanto del aprovechamiento de las nuevas tecnologías como de la integración en una economía cada vez más mundializada.

El progreso económico continuo depende de la capacidad de las sociedades para ajustarse, adaptarse y fomentar la inclusión.

La capacidad de los trabajadores para trasladarse de los empleos menos productivos a los más productivos y de los sectores en declive a los sectores en expansión es el mecanismo esencial que permite al comercio y el progreso tecnológico aumentar la eficiencia económica general, promover el desarrollo y mejorar el nivel de vida.

Aunque los costos totales del ajuste del mercado de trabajo suelen ser mucho menores que los beneficios totales asociados al comercio y el cambio tecnológico, a menudo recaen desproporcionadamente sobre ciertos grupos o comunidades, en forma de una disminución de ingresos o de la pérdida de puestos de trabajo.

El hecho de que algunos países parezcan estar adaptándose a los cambios tecnológicos y la globalización mejor que otros, en especial reduciendo los obstáculos a la movilidad laboral y en general repartiendo de forma más equitativa y activa los costos y beneficios del cambio, sugiere que las políticas públicas pueden desempeñar una función importante, ayudando a las economías y las sociedades a adaptarse a un mundo cambiante.

B. Funcionamiento del mercado de trabajo: tendencias generales y marco analítico

Aunque en los últimos 25 años se observan algunas tendencias generales en el mercado de trabajo, su evolución sigue variando mucho de un país a otro, lo que sugiere que las particularidades de cada país desempeñan un papel fundamental en el funcionamiento de los mercados laborales.

No obstante las preocupaciones que ha suscitado el “crecimiento económico sin empleo”, las tasas de actividad y empleo se han mantenido relativamente constantes en la mayoría de los países de ingresos altos y bajos, aunque han disminuido en los países de ingresos medianos. Estas diferencias obedecen en parte a factores como las condiciones macroeconómicas, los cambios demográficos e institucionales (incluida la expansión de la enseñanza secundaria y terciaria), la creciente participación de las mujeres en la fuerza de trabajo y la disminución de la participación masculina, y la mayor incidencia de formas atípicas de empleo como los contratos temporales, el trabajo a tiempo parcial y el trabajo por cuenta propia.

Las tasas de desempleo no muestran una tendencia a largo plazo. La incidencia del desempleo varía mucho de una región a otra y dentro de ellas. En la mayoría de los países desarrollados, el desempleo aumentó considerablemente durante la Gran Recesión posterior a 2007 para luego disminuir solo poco a poco. La Gran Recesión afectó también a un elevado número de países en desarrollo, en particular en forma de expansión de los importantes sectores informales de sus economías.

Durante los últimos diez años, los salarios reales medios han seguido aumentando en la mayoría de los países, si bien a un ritmo más lento desde la Gran Recesión. Los mayores incrementos relativos se han registrado en las economías emergentes.

La evolución de los salarios reales está relacionada en parte, además de con las fluctuaciones de la actividad empresarial y la inflación, con la creciente proporción de empleos temporales y a tiempo parcial, a menudo peor remunerados. En muchos países en desarrollo y menos adelantados, el trabajo por cuenta propia y el trabajo familiar no remunerado siguen siendo formas comunes de empleo que con frecuencia están asociadas a ingresos menores y más inestables.

Durante las dos últimas décadas, la estructura sectorial y ocupacional del empleo ha experimentado una profunda transformación en numerosos países.

La participación de los servicios en el empleo total ha seguido aumentando tanto en las economías desarrolladas como en los países en desarrollo, mientras que la participación de la agricultura y las manufacturas continúa disminuyendo o se ha estancado en los países desarrollados y en un número cada vez mayor de países en desarrollo.

Esta tendencia ha venido acompañada, en las economías desarrolladas y en algunos países en desarrollo, de un aumento relativo de la participación de las ocupaciones muy cualificadas y poco cualificadas en el empleo total, y de una disminución relativa de la participación de las ocupaciones medianamente cualificadas. La prima a la cualificación, definida como el cociente entre los salarios de los trabajadores cualificados y los de los no cualificados, también ha aumentado en varios países desarrollados y en desarrollo, mientras que en otros se ha mantenido estable o ha disminuido. Como se analiza en las secciones C y D, la literatura económica ha identificado diversos factores que podrían explicar estos cambios estructurales, entre los que figuran el progreso tecnológico y la globalización.

Con independencia de cuál sea el origen de los cambios económicos y al margen de los obstáculos intrínsecos a la movilidad, el funcionamiento del mercado de trabajo está condicionado por las circunstancias institucionales y políticas.

La compleja interacción entre los factores que determinan la oferta y la demanda de trabajo (como las condiciones macroeconómicas, las instituciones del mercado de trabajo y las fricciones u obstáculos de la movilidad) y su influencia en los salarios y el empleo, así como diversos factores externos o estructurales (como el comercio y el progreso tecnológico), afectan de manera decisiva al funcionamiento del mercado de trabajo y a la distribución de las ganancias económicas.

En un mercado de trabajo competitivo, solo puede surgir desempleo si el salario no se ajusta a la baja para equilibrar el mercado en presencia de un exceso de oferta de trabajo.

Se han identificado tres categorías principales de desempleo. El desempleo “friccional” se explica porque, en cualquier momento del tiempo, existe un

número importante de personas que se encuentran pasando de un empleo a otro. El desempleo “cíclico” surge cuando una disminución de la demanda agregada (durante la fase recesiva de un ciclo económico) reduce la demanda de trabajo, y los salarios no se ajustan a la baja. El desempleo “estructural” o “transitorio” surge en presencia de rigideces salariales cuando existe un desajuste entre las competencias que ofrecen los trabajadores y las competencias que demandan los empleadores, o bien cuando los obstáculos a la movilidad impiden que los trabajadores que pierden su puesto de trabajo pasen de una ocupación a otra o de una región a otra para ocupar las vacantes de empleo existentes.

Los modelos de búsqueda y emparejamiento sugieren que las instituciones y la reglamentación del mercado de trabajo tienen una influencia importante en los costos de estar desocupado y, en última instancia, en la duración del desempleo.

En términos más generales, el nivel de desempleo depende del flujo de personas que entran y salen del mercado de trabajo, de la rapidez con que los desempleados encuentran y aceptan un nuevo puesto de trabajo y de las condiciones que rijan la negociación que empleadores y trabajadores mantengan sobre el excedente en el curso de una relación laboral.

La rapidez, eficiencia y eficacia del proceso de búsqueda tienden a aumentar (y, por lo tanto, el nivel de desempleo tiende a disminuir) cuando mejora el acceso de los trabajadores a la información sobre los puestos de trabajo vacantes y de los empleadores a la información sobre quienes buscan empleo, gracias a la intervención pública o por otros motivos. La existencia de prestaciones para los desempleados y las condiciones de acceso a las mismas también afectan a los costos de desempleo y, por lo tanto, a la rapidez con que aceptan una nueva ocupación.

C. Efectos de la tecnología en el funcionamiento del mercado de trabajo

El progreso tecnológico es la principal fuente de crecimiento económico...

El progreso tecnológico, al elevar la productividad (permitiendo que se produzca más con los mismos recursos) y facilitar la innovación y desarrollo, aumenta la producción de la economía y mejora el nivel de bienestar.

... pero también la causa fundamental de los cambios que tienen lugar en el mercado de trabajo.

Sin embargo, al provocar la obsolescencia de algunos productos o procesos de producción, crear nuevos productos o ampliar la demanda de productos susceptibles de innovación, el cambio tecnológico está necesariamente ligado a la reasignación de mano de obra entre sectores y empresas y dentro de estos.

La tecnología puede aumentar o reducir la demanda de trabajo.

La tecnología puede facilitar en diversa medida las tareas de los trabajadores o convertir en obsoletas ciertas ocupaciones. La introducción del piloto automático en los aviones, por ejemplo, facilita el trabajo de los pilotos, mejorando considerablemente su rendimiento general. Sin embargo, la automatización permite llevar a cabo tareas cognitivas o manuales sin la intervención humana. El encorchado mecánico de las botellas de vino en una bodega, por ejemplo, hace superfluo el trabajo humano.

A lo largo de la historia, el cambio tecnológico ha sido una fuente de preocupación para muchos trabajadores. Las tecnologías que implican un ahorro de mano de obra, como la mecanización de la agricultura, la introducción de robots en la industria o la automatización de los servicios, que ha acabado con profesiones como la de ascensorista, han afectado a todos los sectores.

El cambio tecnológico que permite la sustitución de mano de obra reduce la demanda de trabajo. Pero, al reducir también los costos, estimula la producción, lo que a su vez tiende a aumentar la demanda de trabajo. Por este y otros factores, como las repercusiones indirectas de la demanda local (es decir, la generación de demanda adicional asociada a los nuevos empleos), el efecto global de los cambios tecnológicos que permiten la sustitución de mano de obra es incierto.

Los efectos de las tecnologías que incrementan la eficiencia de la mano de obra sobre la demanda de trabajo también son ambiguos, ya que dependen de cómo responda la demanda de productos a la variación de los precios relativos provocada por el cambio tecnológico. En consecuencia, para determinar si el cambio tecnológico aumenta o reduce la demanda laboral global será necesario un análisis empírico.

Por lo general, los estudios empíricos han concluido que el cambio tecnológico tiene una influencia pequeña y posiblemente positiva en la demanda de trabajo y el nivel de empleo agregados. Existen, sin embargo, algunas excepciones importantes, y algunos estudios han constatado que el cambio tecnológico tiene un efecto negativo en la demanda de trabajo. Una conclusión común de la literatura económica es que, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, los principales efectos se registran no tanto en el nivel de empleo como en su estructura.

El cambio tecnológico también afecta a los ingresos relativos de los trabajadores de distinto nivel de cualificación...

La rápida difusión de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el lugar de trabajo coincide con el aumento de la demanda (relativa) de trabajadores cualificados, debido a la existencia de una relación de complementariedad entre las TIC y las cualificaciones.

Parece existir un consenso sobre el hecho de que, durante las últimas décadas, el cambio tecnológico ha favorecido determinadas competencias en los países desarrollados y en desarrollo. En el caso de los Estados Unidos, estudios recientes sugieren que la informatización es el principal motor de los cambios en los salarios que corresponden a los trabajadores de distintos niveles de formación, y explicaría el 60% del aumento de la prima a la cualificación.

... y a la composición del empleo.

Entre los cambios que ha registrado recientemente la naturaleza del empleo figura la fuerte disminución de las ocupaciones que consisten principalmente en la realización de tareas rutinarias. En los Estados Unidos, el empleo rutinario disminuyó del 40% de la población de 20 a 64 años en 1979 al 31% en 2014. Durante el mismo período, el empleo manual no rutinario (como la limpieza de casa o el cuidado de los niños) aumentó un 3,9% y el empleo cognitivo no rutinario (puestos cualificados profesionales y de gestión) aumentó un 6,7%.

En consecuencia, durante los últimos 25 años ha aumentado la participación en el empleo de las ocupaciones muy y poco cualificadas y ha disminuido la de las ocupaciones que requieren cualificaciones intermedias. Este fenómeno de polarización del empleo -que se observa en la mayoría de los países desarrollados y en varios países en desarrollo- está ligado al cambio tecnológico y afecta a los trabajadores de distintas maneras, en función de las tareas que desempeñan.

Desde un punto de vista teórico, la tecnología mejora las perspectivas de empleo de los trabajadores cualificados que realizan tareas no rutinarias (que no pueden automatizarse fácilmente) o tareas que implican aptitudes cognitivas y se complementan con las TIC. Por el contrario, la tecnología empeora las perspectivas de empleo de los trabajadores medianamente cualificados que realizan tareas rutinarias (fácilmente automatizables) y tiene escasos efectos directos sobre las perspectivas de empleo de los trabajadores poco cualificados que realizan tareas manuales no rutinarias, que no son fáciles de automatizar ni se complementan con TIC.

Con escasas excepciones, la literatura empírica confirma la idea de que el cambio tecnológico ha sido un factor explicativo clave de la disminución de las ocupaciones rutinarias y de la consiguiente polarización del empleo en las economías desarrolladas. En el caso de los países en desarrollo, los datos sobre los efectos negativos del cambio tecnológico en las ocupaciones rutinarias son contradictorios.

La siguiente oleada de avances tecnológicos, y en particular la inteligencia artificial y la robótica, plantea una serie de cuestiones, entre ellas su incidencia en el futuro del empleo.

Algunos expertos sostienen que la historia se repetirá y que la próxima ola de avances tecnológicos sustituirá muchos de los empleos existentes pero creará otros nuevos. Otros expertos discrepan, argumentando que la nueva ola de tecnologías es diferente (en términos de rapidez, escala y fuerza) y reemplazará el trabajo humano a gran escala, llevando a un "futuro sin empleo".

Varios estudios e informes han intentado estimar la proporción de empleos que tienen un alto riesgo de automatización. El uso de métodos y supuestos subyacentes distintos lleva a estimaciones sustancialmente diferentes sobre el porcentaje de empleos que la automatización puede poner en peligro. La proporción estimada de puestos de trabajo en riesgo tiende a ser mayor en los países en desarrollo que en los desarrollados.

En cualquier caso, la probabilidad estimada de automatización no equivale al desempleo futuro, porque el desarrollo, adopción y difusión de las tecnologías futuras dependerán de una serie de factores como la viabilidad, la asequibilidad y la cultura de gestión que exista en las empresas, así como del marco legal y reglamentario y del grado de aceptación pública.

Aunque la cuestión sigue abierta y es objeto de controversia, es probable que los próximos avances tecnológicos tengan también efectos negativos a través de sus repercusiones en la evolución de las cualificaciones demandadas, convirtiendo en obsoletas algunas cualificaciones, elevando la demanda de otras y creando la necesidad de competencias nuevas.

D. Efectos del comercio en el funcionamiento del mercado de trabajo

Al igual que el cambio tecnológico, el comercio aumenta los niveles de productividad y bienestar.

La apertura al comercio aumenta el bienestar de un país mediante la generación de ganancias estáticas (por ejemplo, haciendo que la asignación de los recursos productivos sea más eficiente gracias a una mayor especialización) y de ganancias dinámicas (por ejemplo, fomentando el intercambio de ideas, lo que a su vez acelera la innovación). Las ganancias estáticas del comercio son por sí solas elevadas. Algunas estimaciones sugieren que las ganancias del comercio podrían llegar a representar hasta un tercio del PIB que tendría un país en una situación de autarquía.

El comercio facilita la reasignación de los recursos de un país hacia las actividades más productivas. Pero, al igual que sucede con el cambio tecnológico, también exige de los trabajadores un proceso de adaptación. Aunque los costos de esta adaptación pueden ser elevados para las personas y requerir una respuesta política, para el conjunto de la economía son inferiores a los beneficios totales que se derivan del comercio.

Son muchos los factores que influyen en los costos de ajuste al comercio o al cambio tecnológico, como el comportamiento del ahorro y la inversión agregados, los ciclos económicos, la estructura industrial inicial, los aranceles aplicados en determinados sectores y la movilidad laboral. La movilidad laboral no solo depende de la regulación. La facilidad con que los trabajadores que se enfrentan a la competencia de las importaciones se adaptan a un aumento de estas depende también del grado de diversificación de sus propios mercados de trabajo locales.

El comercio aumenta por término medio los salarios y el nivel de empleo ...

Muchas personas trabajan en actividades relacionadas con el comercio. Los puestos de trabajo se crean no solo para satisfacer la demanda interna de un país, sino también para producir bienes y servicios que se exportan directamente a otros países o se utilizan para producir bienes y servicios que serán exportados por otras empresas. La creación de empleo no está ligada únicamente a las exportaciones, sino también a las actividades de importación. Además, tanto las empresas exportadoras como las importadoras pagan salarios más altos.

Los datos sobre las repercusiones del comercio en el mercado de trabajo agregado muestran que el comercio tiende a aumentar el empleo total y los salarios reales.

... pero también tiene otras repercusiones que pueden hacer necesaria la adopción de políticas.

Aunque ciertas regiones, sectores y personas concretos se benefician considerablemente del comercio, la situación de otros puede empeorar en ausencia de respuestas políticas adecuadas. La diversidad de estos efectos es similar a la asociada al cambio tecnológico.

Además de la competencia de las importaciones, hay otros factores que han contribuido al aumento de las disparidades entre regiones. La automatización es un factor clave, como pone de relevancia el mayor uso de robots industriales. Los datos disponibles sugieren que el comercio puede explicar hasta un 20%-25% de la reciente disminución del empleo en el sector manufacturero estadounidense. Esto implica que existen factores distintos del comercio, como el cambio tecnológico, que pueden explicar hasta un 80% o más de la caída del nivel de empleo manufacturero en los Estados Unidos.

La influencia del auge de la economía china ha sido objeto de un amplio debate. Hay pruebas de que en los Estados Unidos, por ejemplo, la evolución del empleo fue mejor en las regiones menos expuestas a la competencia directa de las importaciones que en las regiones más expuestas. Sin embargo, el debate sobre los efectos de la competencia de las importaciones en el mercado de trabajo debe contemplar otros factores.

En los Estados Unidos, por ejemplo, no existen pruebas concluyentes de que la competencia de las importaciones se haya traducido en una pérdida de empleos en el ámbito nacional. De hecho, cuando los investigadores tienen en cuenta el hecho de que, aunque en determinadas regiones o ciudades puedan perderse algunos empleos manufactureros, es posible que se creen otros empleos en otras regiones o ciudades (o en el sector de servicios), sus conclusiones sugieren que el comercio tiene una influencia general positiva sobre el nivel de empleo.

El comercio aumenta la demanda de competencias ...

El comercio puede dar lugar a una reasignación de las actividades económicas y, por lo tanto, a cambios

en la estructura de empleo de un país por tareas, ocupaciones, empresas o sectores.

En las economías avanzadas, el comercio aumenta la demanda relativa de trabajadores muy cualificados, especialmente en ocupaciones no rutinarias. En este sentido, sus efectos son similares a los que provocan aquellos cambios tecnológicos que favorecen determinadas competencias. Las razones principales parecen ser la especialización en actividades que hacen un uso intensivo de las competencias, la deslocalización de tareas rutinarias y el aumento de la innovación en respuesta a la competencia de las empresas que exportan productos de bajo costo. El comercio también genera una mayor demanda de trabajadores muy cualificados en las economías en desarrollo, principalmente debido a la difusión de la tecnología a través de las importaciones de bienes de equipo, insumos intermedios y conocimientos técnicos.

El aumento de la demanda de competencias se traduce a menudo no solo en un mayor porcentaje de trabajadores cualificados empleados, sino también en una mayor prima a la cualificación, es decir, en un aumento de los salarios nominales de los trabajadores muy cualificados con respecto a los de los trabajadores poco cualificados.

... pero también beneficia a los trabajadores menos cualificados y a las personas pobres.

Los datos de los países en desarrollo sugieren que el comercio eleva no solo los salarios de los trabajadores cualificados, sino también los de los trabajadores no cualificados.

Además, el comercio aumenta el poder adquisitivo de los trabajadores pobres y poco cualificados al permitirles comprar productos importados más baratos, de modo que sus efectos en los salarios reales relativos pueden favorecer a los más pobres.

El comercio ha fomentado la transición del empleo manufacturero al empleo en el sector de los servicios.

El comercio puede dar lugar a desplazamientos del empleo entre los grandes sectores de la economía. Debido a que las economías avanzadas suelen tener una importante ventaja comparativa en el sector de los servicios comerciables, el comercio puede acelerar en ellas la transición a una economía basada en los servicios.

En los países en desarrollo, se espera que el comercio, en combinación con otros factores, acelere

el desplazamiento del empleo del sector primario, a menudo informal, hacia los sectores industrial y de servicios.

En algunos países, el comercio ha generado oportunidades de empleo para las mujeres.

La expansión del comercio y la creciente especialización en el sector textil han generado oportunidades de empleo para las mujeres. En la República de Corea, la proporción de mujeres empleadas en el sector manufacturero aumentó del 6% en 1970 a cerca del 30% en el decenio de 1980 y los primeros años de 1990. Aunque la importancia del sector como empleador de mano de obra femenina en este país ha disminuido desde entonces (hasta el 14% en 2007), sigue empleando todavía hoy diez veces más mujeres que en el decenio de 1960.

Dado que las limitaciones de tiempo y movilidad son mayores para las mujeres, y en especial para las que tienen hijos, ciertos cambios tecnológicos, como el comercio electrónico, pueden tener un efecto importante en el empleo femenino.

Al crear oportunidades de trabajo para los trabajadores cualificados, el comercio incentiva la escolarización. Esto beneficia en particular a las mujeres, que tradicionalmente han recibido menos educación que los hombres, tal y como sigue sucediendo hoy en muchos países en desarrollo.

Sin embargo, los datos muestran que las mujeres tienen más problemas que los hombres para acceder a los mercados extranjeros.

E. Políticas de ajuste en el mercado de trabajo y políticas en respuesta a los cambios en la distribución

Los Gobiernos pueden emplear una combinación de políticas de ajuste, competitividad y compensación para ayudar a los trabajadores a gestionar los costos de adaptación al cambio tecnológico y al comercio, y asegurar al mismo tiempo que la economía se beneficie lo más posible de estos cambios.

En líneas generales, las políticas de ajuste son medidas adoptadas para reducir el costo de la reasignación de los recursos (y, en particular, del factor trabajo) asociada al cambio tecnológico o a una mayor competencia comercial. Además de mejorar la eficiencia económica, las políticas de ajuste permiten compensar a aquellas personas que han salido perdiendo de la perturbación causada por el cambio económico. Los programas de ajuste también pueden ayudar a mantener el apoyo político a la innovación y la apertura al comercio.

Las políticas de ajuste pueden ser generales (como lo son, por ejemplo, las políticas laborales, de educación o sociales diseñadas para ayudar a los trabajadores a adaptarse al cambio económico, independientemente de cuál haya sido su origen) o específicas, (como los programas de ajuste comercial).

Entre las políticas de ajuste figuran las políticas activas o pasivas del mercado de trabajo. Las políticas activas del mercado de trabajo tienen por objeto aumentar la probabilidad de que los trabajadores desempleados encuentren un nuevo puesto de trabajo, por ejemplo dotándoles de una mayor formación o ayudándoles en la búsqueda de empleo. Por su parte, las políticas pasivas del mercado de trabajo ayudan a los trabajadores que han perdido su empleo mediante prestaciones económicas.

Los programas de ajuste pueden activarse antes de una perturbación económica o después de que esta haya surtido efectos económicos.

A menudo, es importante tener en cuenta el contexto social y político más amplio en que operan las políticas de ajuste. Las investigaciones sugieren que la confianza mutua de los diversos actores sociales (como las empresas, los trabajadores y los Gobiernos) contribuye al éxito de los programas de ajuste.

Los estudios económicos, basándose en la experiencia de los países industrializados, ofrecen algunas recomendaciones sobre cómo mejorar la eficacia de los programas de ajuste.

Los programas generales de ajuste pueden ocuparse de una gama más amplia de cambios económicos. Sin embargo, los programas orientados al comercio pueden resultar más baratos que los que cubren todos estos tipos de perturbaciones.

Los Gobiernos tienen margen para aumentar la financiación de los programas de ajuste a fin de que las personas perjudicadas por el cambio económico reciban la asistencia y el apoyo necesarios. Los programas adaptados a las particularidades de los distintos trabajadores y países parecen funcionar mejor.

Muchos países utilizan una combinación de políticas activas del mercado de trabajo, políticas de protección del empleo y prestaciones a las personas perjudicadas por los cambios. El equilibrio específico alcanzado dependerá probablemente del país y de las circunstancias.

La conveniencia de emplear una combinación de enfoques se aplica también en términos generales a los países en desarrollo, aunque es necesario tener en cuenta el mayor porcentaje de trabajadores que existe en estas economías en los sectores informal y agrícola y en las empresas estatales.

El empleo por cuenta propia y el mercado de trabajo informal pueden proporcionar un colchón útil a los trabajadores desplazados del empleo formal.

Debido a que en los países en desarrollo el sector agrícola y las empresas estatales emplean a una mayor proporción de la fuerza de trabajo, es probable que las perturbaciones económicas afecten mucho más a los trabajadores de esos sectores. Para abordar los problemas concretos que presentan estos sectores, las soluciones podrían pasar por adaptar los programas de ajuste en los países en desarrollo.

Las políticas que aumentan la competitividad de la economía pueden hacer que esta responda mejor a las oportunidades creadas por la innovación y el comercio.

Dado que tanto el cambio tecnológico como el comercio tienden a aumentar la demanda de trabajadores cualificados, una mayor inversión en educación y formación permitirá a los trabajadores responder mejor al cambio económico.

La calidad, costo y fiabilidad de las infraestructuras tienen consecuencias de largo alcance en la competitividad. En este sentido, entre los sectores clave figuran el transporte, la energía, las telecomunicaciones e incluso la vivienda. Las infraestructuras son cruciales no solo para producir, sino también para transportar bienes, servicios y personas dentro de las fronteras nacionales o a través de ellas, así como para la difusión y adquisición de información.

Un mejor funcionamiento del mercado crediticio, al reducir el costo del endeudamiento y permitir a las empresas financiar más fácilmente su ampliación o sus necesidades de capital circulante, puede aumentar la competitividad de las empresas nacionales.

Además, se pueden aplicar medidas comerciales para aumentar la competitividad de los productores nacionales. La negociación de un mayor acceso a los mercados extranjeros reduce los obstáculos al comercio a que se enfrentan los productores nacionales y les permite vender más a los consumidores extranjeros.

Los países que se integran en cadenas de valor mundiales, al reducir sus propios obstáculos a la importación (y, en particular, los que afectan a los insumos intermedios), también pueden mejorar su competitividad en los mercados mundiales, ya que las importaciones de bienes intermedios son esenciales para exportar en esas cadenas.

La reforma de la facilitación del comercio mediante la aplicación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC reduce los costos del comercio y es otra vía para aumentar la competitividad de un país.

Los Gobiernos pueden adoptar medidas para abordar las posibles consecuencias distributivas adversas del cambio tecnológico y del aumento de la competencia comercial.

Aunque el proceso de ajuste del mercado de trabajo al cambio tecnológico y al aumento de la competencia comercial puede generar pérdidas permanentes de ingresos para determinados trabajadores, algunos estudios recientes sugieren que los Gobiernos pueden afrontar este riesgo mediante medidas de compensación y redistribución.

F. Conclusiones

Para poder beneficiarse del progreso económico es necesario adaptarse a los cambios económicos.

Los avances tecnológicos y la apertura al comercio han generado en general inmensos beneficios para las economías, pero también pueden perjudicar a determinados grupos y regiones, un problema que varios países están actualmente luchando por resolver. Un problema clave es el desajuste, o "fricción", entre las nuevas cualificaciones que requiere una economía mundial cada vez más centrada en la información y las cualificaciones desfasadas de muchos de los trabajadores. Para que las personas puedan adaptarse al cambio económico (independientemente de que este se asocie a un avance tecnológico o al comercio), es necesario prestar un apoyo más creativo y eficaz. El objetivo es encontrar el equilibrio adecuado entre la flexibilidad del mercado de trabajo y la seguridad del empleo.

Aunque los problemas de ajuste del empleo sean locales, las ramificaciones pueden ser mundiales.

Los problemas actuales del mercado de trabajo se deben en gran medida a deficiencias en las políticas internas, pero la falta de respuestas podría tener ramificaciones mundiales. La OMC, al proporcionar un foro en el que los Gobiernos pueden reunirse, dialogar y negociar, ofrece (junto con otras organizaciones internacionales relevantes) una plataforma indispensable en la que los Gobiernos pueden lograr enfoques cooperativos sobre las oportunidades y retos de los actuales cambios económicos mundiales que beneficien a todas las partes.