

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS
INFORME FINAL DE INVESTIGACIÓN

Liberalización Comercial y Desempleo:
*¿Son necesarios los programas de desempleo
por apertura comercial?*

Alumna: María Laura RUSSO PIGNOCCHI
REG: 09U1056

Tutor: Prof. Julio Berlinski

Abril de 2013

RESUMEN

En los últimos años la preocupación sobre los efectos de la apertura comercial sobre el desempleo se ha incrementado, siendo que muchos especialistas se han encargado de describir que tras una liberalización comercial devendrán, por lo menos en el corto plazo, incrementos de la tasa de desempleo.

Algunos países han tomado nota de estos efectos de corto plazo sobre el desempleo y han promovido políticas para atenuarlos. Un claro ejemplo de esta reacción se evidencia en el Programa “Trade Adjustment Assistance (TAA)” que Estados Unidos puso en marcha para intentar reducir el impacto negativo de las crecientes importaciones sobre el empleo del país.

Frente a ello, diversos autores han estudiado su diseño, efectos, aciertos y dificultades, y hasta algunos han sugerido que no hace falta dirigir recursos hacia un programa de este estilo, donde su población objetivo esté estrictamente determinada por las causas por las que ha quedado desempleada.

Creo, sin embargo, que argumentos tales como la equidad, la eficacia política y la legitimidad del reclamo de aquéllos que quedan desempleados por causa de una apertura comercial, son suficientes para tomar una postura a favor de estos programas dirigidos y específicos, cuyo diseño certero además, se ve enriquecido y facilitado por la información que brinda una producción global cada vez más fragmentada, que hace viable conocer el aporte de cada economía a la cadena de valor global, así como también sus potenciales modificaciones.

PALABRAS CLAVE:

Liberalización comercial, corto plazo, desempleo, NAFTA-TAA

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	4
1. REVISIÓN DE LA LITERATURA	5
1.1. Marco teórico tradicional. Implicancias para el largo plazo.	5
1.2. Mercados imperfectos. Implicancias para el corto plazo.	8
1.3. Liberalización multilateral vs. Discriminatoria.....	13
1.4. Fragmentación de la producción y comercio internacional.....	15
2. ¿QUÉ HACER DESDE LA POLÍTICA PÚBLICA?	17
2.1. La preocupación por el empleo en el marco del NAFTA y una política pública dirigida: una mirada sobre el NAFTA-TAA.....	19
2.1.1. Breve descripción del NAFTA-TAA	20
2.1.2. La población objetivo.....	21
2.1.3. El NAFTA-TAA en la práctica: efectos de corto plazo	24
3. ¿ES NECESARIO UN PROGRAMA “EXCLUSIVO”?.....	26
4. CONCLUSIONES	31
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	33

INTRODUCCIÓN

La teoría tradicional de comercio indica que los procesos de liberalización comercial resultan, en general, beneficiosos para los países que los transitan y nos presenta las ganancias que se derivan del nuevo comercio generado por las naciones involucradas.

Sin embargo, mientras la literatura acuerda ampliamente sobre los efectos de la liberalización comercial para el largo plazo, los impactos de mediano y corto plazo sobre las estructuras salariales, la composición del empleo y el nivel de desempleo, aún no están consensuados (Agénor y Aizman (1996)).

Lo cierto es que, en los últimos años, la preocupación sobre los efectos del comercio sobre el desempleo se ha incrementado, siendo que muchos especialistas se han encargado de describir que tras una liberalización comercial devendrán, por lo menos en el corto plazo, incrementos de la tasa de desempleo.

Ello se traduce, entonces, en que muchas veces parezcan estar desconectados los intereses económicos que se concentran en los beneficios de largo plazo, con los presentados por los *policy-makers*, cuya preocupación puede basarse en los efectos de corto plazo sobre el empleo y la distribución del ingreso.

Algunos países han tomado nota de estos efectos de corto plazo sobre el desempleo y han promovido políticas para atenuarlos. Un claro ejemplo de esta reacción se evidencia en el Programa “Trade Adjustment Assistance (TAA)” que Estados Unidos puso en marcha para intentar reducir el impacto negativo de las crecientes importaciones sobre el empleo del país.

Así, Estados Unidos se presenta como el único país que hasta el momento ha establecido un programa de desempleo estrictamente dirigido a quienes perdieran sus puestos laborales a causa de la apertura comercial.

Frente a ello, diversos autores han estudiado su diseño, efectos, aciertos y dificultades, y hasta algunos han sugerido que no hace falta dirigir recursos hacia un programa de este estilo, donde su población objetivo esté estrictamente determinada por las causas por las que ha quedado desempleada.

Creo, sin embargo, que argumentos tales como la equidad, la eficiencia política y la legitimidad del reclamo de aquéllos que quedan desempleados por causa de una apertura comercial, son suficientes para tomar una postura a favor de estos programas dirigidos y específicos.

A continuación presentaré una revisión del marco teórico relevante, del tradicional y de aquél que reconoce la existencia de desempleo durante el proceso de ajuste; así como también describiré brevemente al actual contexto de proliferación de acuerdos discriminatorios en combinación con una producción crecientemente fragmentada.

En la sección 2 postularé los argumentos teóricos que justifican la aplicación de una política pública, junto con el análisis de un ejemplo concreto como es la aplicación del NAFTA-TAA en el marco del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México.

En la sección 3 presentaré los argumentos principales que justifican la necesidad del diseño y aplicación de una política pública de asistencia dirigida exclusivamente a aquellos que han perdido sus empleos como consecuencia de un proceso de liberalización comercial, al tiempo que describiré opiniones de algunos autores que sostienen lo contrario.

Finalmente, en la sección 4 postularé las conclusiones al presente trabajo.

1. REVISIÓN DE LA LITERATURA

1.1. Marco teórico tradicional. Implicancias para el largo plazo.

El marco teórico tradicional nos presenta que la liberalización comercial no sólo resultará en un incremento de la eficiencia, generando un ajuste de precios relativos que inducirá a la relocalización de recursos hacia el sector exportable, sino también de la tasa de crecimiento del producto del país en cuestión, y de las oportunidades laborales y de los salarios para el recurso más abundante. Es decir que, bajo esta concepción¹, el libre comercio será sin duda beneficioso para los países en desarrollo, abundantes sólo en factor trabajo. (Krueger, 1985 y Lee, 2005)

Sobre este marco conceptual, se han realizado muchos estudios y propuesto diversos modelos que nos presentan las consecuencias de la liberalización comercial sobre el nivel de empleo en el largo plazo, momento en el que es posible observar definitivamente la relocalización de los recursos. Sin embargo, la mayoría de los mismos lo han hecho asumiendo mercados perfectamente competitivos y con libre movilidad de factores.

De hecho, Krugman (1993) ha hecho énfasis en que el nivel de empleo es un asunto macroeconómico, que depende, en el corto plazo, de la demanda agregada y, en el largo, de la tasa natural de desempleo, donde las políticas microeconómicas casi no tienen efectos netos. Asimismo, según este autor, la política comercial no debiera de ser discutida en términos de empleos ganados o perdidos, sino en términos de impactos sobre la eficiencia.

Ahora bien, al querer comprender qué es lo que causa alteraciones en el mercado laboral, ante variaciones en el grado de liberalización comercial, se nos presenta

¹ Esta concepción no da cuenta de la dimensión intertemporal de los hechos descriptos, concentrándose sólo en los efectos finales, es decir los de largo plazo.

indefectiblemente la teoría del equilibrio general del comercio introducida por Heckscher y Ohlin (1933) (H-O), la cual abrió una nueva línea de investigación basada en las diferencias de intensidad relativa de los factores de producción en los distintos sectores y en las diferencias en la dotación relativa de los factores de producción entre los países.

De esta forma, bajo supuestos tales como mercados competitivos, tecnología universalmente conocida, rendimientos constantes a escala, pleno empleo de los factores de producción y libre movilidad interna de los mismos, dicho modelo mostró que un país exportará aquellos bienes que requieran una utilización más intensiva del factor que posee más abundantemente, dado que tenderá a producirlos en forma comparativamente más competitiva.

Es de esperar entonces que, bajo este modelo, los países exporten los bienes para cuya producción poseen ventajas comparativas e importen aquellos para las que no las tienen. De esta forma, todos obtendrían ganancias derivadas del comercio.

De ello resulta además, una tendencia a la igualación parcial de los precios de los factores entre los países que comercian. Es decir que, en primera instancia, el comercio conduciría a la convergencia de los precios relativos de los bienes, la cual luego se traduciría en una convergencia de los precios de los factores productivos.

Así, los sectores exportadores expandirían su producción y demanda laboral, mientras que aquellos que debieran competir con las importaciones, reducirían su producción y posiblemente también su planta de trabajadores.

Sin embargo, el modelo de H-O no prestó atención al proceso de reorganización en sí mismo, es decir a la pérdida de empleos y a la búsqueda de nuevos. Asumió, sin embargo, que todos los trabajadores se encontraban empleados antes de la liberalización comercial y que el ajuste tomaría lugar de forma instantánea.

En esta misma línea, Stolper y Samuelson (S-S) hicieron una de sus mayores contribuciones a la teoría moderna del comercio internacional a través de su modelo publicado por primera vez en 1941.

Ellos indicaron que los trabajadores empleados en una industria que perdiera su protección tarifaria se verían perjudicados en el corto plazo, pero, de acuerdo a la teoría clásica, en el largo plazo habría un incremento de la demanda de aquellos bienes para cuya producción el país poseía una ventaja comparativa y donde el factor trabajo sería más productivo.

Estos autores, tomando las bases teóricas de H-O y formalizando su lógica, buscaron relacionar la dotación de factores con los ganadores y perdedores derivados del comercio. De esta forma, argumentaron que ante incrementos en el precio de un bien, los ingresos percibidos por los factores utilizados intensivamente en su producción,

también se elevarían; mientras que las retribuciones a los factores utilizados relativamente en forma más escasa, se reducirían.

Así, tomando como eje las variaciones en los precios relativos de los bienes, que se dan ante la apertura comercial (Heckscher y Ohlin, 1933), S-S hallaron que entre los ganadores del comercio se encontraban los dueños del factor abundante y entre los perdedores, los del factor escaso del país.

Asimismo, y dentro de este marco clásico, Haberler (1936) se pronunció de la siguiente forma:

“Debemos concluir que en el largo plazo, la clase trabajadora en conjunto no debe temerle al comercio internacional, ya que, en el largo plazo, el trabajo es el menos específico de los factores. Ellos ganarán con el incremento general de la productividad derivado de la división internacional del trabajo (...)”

Posteriormente, Samuelson y Jones (1971), expusieron formalmente el modelo de factores específicos en equilibrio general, a través del cual concluyen que ante una apertura comercial, los dueños del factor que es específico para el sector exportador de cada país se verían beneficiados, mientras que los dueños de los factores específicos de los sectores competidores saldrían perdiendo. Dicha descripción supone que estos factores son fijos, y añade que para determinar los efectos del comercio sobre el factor trabajo (móvil), debería de conocerse la importancia relativa de los bienes en cuestión en la canasta de consumo de los trabajadores, por lo que si esta distinción no se aborda, sólo puede concluirse en que el efecto es ambiguo y que potencialmente, en caso de que ganadores puedan compensar a perdedores y así y todo continuar estando mejor, el comercio internacional es fuente de ganancia para todos.

En este marco, nuevamente, el factor trabajo sigue presentándose como perfectamente movable y las estimaciones de ganancias o pérdidas derivan de las modificaciones que éstos sufran en sus salarios reales a partir de las variaciones en los precios de los bienes en cuestión y de las productividades de sus trabajos.

Sin embargo, en la realidad los mecanismos de compensación no siempre están formalmente definidos, por lo que la presencia de ganadores y perdedores, continua siendo una de las cuestiones a resolver.

Por su parte, Hoekman y Winters (2005) explican que los economistas neoclásicos reconocen que, en el corto plazo, la actividad económica podría verse influenciada por la política macroeconómica y por shocks o cambios en la política comercial; pero acuerdan que, en el largo plazo y en ausencia de fallas, el mercado de trabajo ajustará en función de la oferta y la demanda. Es decir que, en este contexto, y dado que se supone que el factor trabajo es perfectamente movable y los salarios ajustan continuamente, el desempleo no emerge como una preocupación real.

Por otro lado, Jansen y Lee (2007) concluyen que los modelos tradicionales de comercio no permiten realizar inferencias sobre cómo su liberalización afecta al nivel de empleo, sino que más bien nos conducen a pensar que en el largo plazo los trabajadores estarán mejor o peor de acuerdo a las variaciones en sus salarios. De este modo y según estos modelos, en promedio, los individuos estarán mejor como resultado de las ganancias de eficiencia derivadas de la liberalización comercial.

Como podemos observar, entonces, estos modelos nos presentan un marco teórico que pareciera resultar más propicio para analizar las consecuencias de largo plazo de los procesos liberalizadores del comercio, es decir, en aquel momento en el que los recursos ya se hayan relocalizado y donde, por ende, se espera que las ganancias de eficiencia derivadas del libre comercio conduzcan a efectos positivos sobre el empleo, en términos de cantidad y salarios.

1.2. Mercados imperfectos. Implicancias para el corto plazo.

Ahora bien, para estudiar las consecuencias de los procesos liberalizadores del comercio sobre el desempleo en el corto plazo, podemos observar la respuesta de la literatura basada en supuestos menos rígidos, planteando, por ejemplo, fallas de mercado, competencia imperfecta, economías de escala y rigideces en precios y salarios.

Como predicen los modelos tradicionales descritos en la sección anterior, frente a la liberalización comercial, la demanda relativa de trabajo se ve alterada: algunos trabajadores serán más demandados que otros, de modo que, en el corto plazo, éstos últimos podrían verse perjudicados en términos de salarios o posibilidades de hallar otro empleo.

Asimismo, en el campo teórico, los economistas estructuralistas² rechazan la ley de Say que afirma que la demanda se expande para absorber a la oferta, y postulan que el comercio y las políticas comerciales pueden afectar al empleo en forma permanente, focalizándose en el corto plazo, donde los ajustes completos no ocurren, y recordando que aquellos que transitan el proceso de ajuste de largo plazo pueden verse seriamente afectados en el mientras tanto.

Faustino y Nuno (2009), por su parte, mencionan que los economistas laborales sostienen que el *trade-off* entre las ganancias derivadas del comercio y los ajustes de corto plazo en el mercado laboral, dependerá de las habilidades de los trabajadores, dado que existen algunas que son específicas a cada industria y, por tanto, el reacomodamiento inter-industrial podría implicar la pérdida de las mismas y derivar en costos de ajuste en el corto plazo. Sin embargo, estos autores también destacan que si

² Ver por ejemplo Ocampo y Taylor (1998).

los movimientos laborales se dan dentro de la misma industria, los costos de ajuste asociados serán menores.³

Esta aproximación nos acerca a la “*hipótesis del ajuste suavizado*” y a las *nuevas teorías de comercio*, a partir de las cuales se vislumbra que la apertura comercial bajo patrones de comercio fundamentalmente intra-industriales, traerá consigo menores costos de ajuste en términos de desempleo, en relación a los inter-industriales.

Cabe aquí mencionar, por tanto, la afirmación de Krugman (1981) respecto de que los efectos derivados de la liberalización comercial, dependerán de su tipo. Es decir, si predomina el comercio intra-industrial, las ventajas superarán a las distorsiones distributivas y, por tanto, se verán beneficiados tanto los dueños del factor de producción abundante, como del escaso.

Collier y Dollar (2001), sin embargo, afirman que aunque las repercusiones sobre el desempleo, a causa de un proceso de liberalización comercial, sean pequeñas, ellas pueden ocultar una fuerte rotación de trabajadores.

Ellos reconocen que la liberalización comercial puede derivar en un desajuste temporal entre la creación y la destrucción de trabajo, de modo que el desempleo puede permanecer alto o crecer por un tiempo. Según estos autores, algunos de los perdedores serán trabajadores con relativamente altos ingresos, mientras que algunos ganadores serán personas pobres que obtengan nuevos puestos de trabajo. Sin embargo, también señalan que algunos de los ganadores podrían estar altamente calificados y otros perdedores provenir de familias de bajos ingresos. Así, afirman que, la naturaleza difusa de estos resultados, destaca la necesidad de fortalecer los sistemas de seguridad social, pues la forma en la que los gobiernos provean la seguridad social tendrá grandes efectos en cómo sus economías logren beneficiarse de la integración.

Asimismo, remarcan que por efecto de la apertura, el desempleo podría generarse incluso entre grupos no pobres, por ejemplo entre aquellos que amparaban sus producciones en una mayor protección. Para estos grupos, Collier y Dollar (2001) proponen que una compensación por única vez podría ser socialmente eficiente. Asimismo, estiman la necesidad de aplicar programas de asistencia permanente para quienes pierdan sus empleos en la transición. En este marco, plantean diversos métodos: subsidios, indemnización obligatoria por despido, cuentas de ahorro obligatorias y programas de capacitación para la reinserción laboral.

Para Dix-Carneiro (2011), quien estima la respuesta del mercado laboral con costos de ajuste y especificidades del capital humano respecto del sector en el que se desempeñe

³ Balassa (1966) señala que la liberalización comercial entre los países industriales había demostrado ser no disruptiva, en tanto la expansión del comercio había tomado forma de especialización intra-industrial y no se habían presentado industrias manufactureras con producción decreciente en ninguno de los países miembros, en ocasión de la formación del Mercado Común Europeo.

(utilizando datos de Brasil), las teorías relativas al comercio internacional predicen que la liberalización comercial genera ganadores y perdedores, pero sostiene que su identidad depende fundamentalmente de los supuestos que se hagan respecto de la movilidad de los factores entre los sectores.

Encuentra también, que la experiencia específica que un trabajador adquiere en un sector en particular, es imperfectamente transferible entre sectores, lo cual implica mayores barreras a la movilidad laboral. En este sentido, sus estudios destacan que la experiencia acumulada en industrias manufactureras de alta tecnología y en sectores no transables son más fácilmente transferibles a otros. Sin embargo, aquellos conocimientos obtenidos en industrias más primarias, como la agricultura y la minería, parecen ser transferibles sólo a industrias manufactureras con bajos requerimientos tecnológicos.

Asimismo, Dix-Carneiro (2011) encuentra: que la respuesta del mercado de trabajo ante la liberalización comercial es importante, pero extendida en el tiempo; que las ganancias potenciales derivadas del proceso se ven mitigadas en tanto el ajuste se demore; y que dichas ganancias dependen de los sectores en los que el empleo se vea afectado y fundamentalmente también, de las características demográficas de los trabajadores.

Amornthum (2004), por su parte, resume cuatro explicaciones al desempleo en un contexto de liberalización comercial, partiendo de la existencia de salarios mínimos; contratos implícitos y aversión al riesgo; salarios de eficiencia; e información imperfecta en los procesos de búsqueda laboral.

Así también, tal como expone Lee (2005), la liberalización comercial puede derivar en altos costos de ajuste en la forma de contracciones del producto, alto desempleo y déficits comerciales; y, para su análisis, expone la importancia de tomar en cuenta aspectos tales como el grado de informalidad de la economía, y el acceso al crédito y a la educación. En este sentido, Rodrik (2004), enfatiza también sobre el rol que juegan las instituciones en los procesos de ajuste y, en este sentido, especialmente el código de trabajo.

Por otro lado, Helpman e Itskhoki (2009), encuentran que las instituciones del mercado laboral confieren ventajas comparativas y que las diferencias entre estas instituciones dan forma a patrones de comercio. Así, los autores concluyen que cuanto más grandes sean las diferencias respecto de las fricciones del mercado de trabajo entre los países comerciantes, menor será el grado de comercio intra-industrial que se dé entre ellos⁴.

⁴ Podría inferirse entonces, de acuerdo a lo postulado por Krugman (1981) que las diferencias en los mercados de trabajo de los respectivos países, podrían resultar en mayores costos de ajuste, si es que el comercio intra-industrial no predomina y, por ende, las ventajas no logren superar las distorsiones distributivas.

En este sentido, Fernández de Córdoba *et al.* (2006) remarcan que asegurar el correcto funcionamiento de los mercados puede mitigar los costos friccionales del proceso de relocalización. Un mercado financiero débil que avale altas tasas de interés, seguramente dificulte el movimiento de capitales hacia aquellos sectores que se han visto beneficiados tras la liberalización comercial.

Davidson y Matusz (2000), por otro lado, hallaron que en economías con mercados laborales rígidos, los costos de ajuste podrían compensar las ganancias de un comercio liberalizado, debido a las caídas en el producto y el ingreso asociadas con el desempleo.

Por otra parte, partiendo de mercados laborales que en los países en desarrollo suelen ser segmentados, Winters (2002) hace referencia a la importancia de tener en cuenta el grado de calificación de los trabajadores, dado que, si bien los menos calificados no se ven obstaculizados por la especificidad de la habilidad, suele resultarles más difícil encontrar puestos de trabajo fuera de su sector de desempeño inicial.

Para Coşar (2011), quien desarrolla un modelo con costos de ajuste derivados de fricciones de búsqueda con información de Brasil, los mercados laborales responden a los procesos de liberalización comercial exhibiendo tres características básicas: una lenta absorción de los trabajadores por parte de los sectores exportadores, altos costos de relocalización para los trabajadores desplazados y una carga de ajuste desproporcionada sobre aquellos trabajadores de mayor edad.

Ramaswamy (2003), por su parte, estudiando el mercado laboral del sudeste asiático, delimita algunas condiciones e instituciones que impiden que en economías subdesarrolladas, cuyo factor abundante sea el trabajo poco calificado, la liberalización comercial redunde en mayor cantidad de oportunidades de empleo para ellos y en una disminución de la desigualdad salarial.

Destaca la pérdida de empleos en sectores protegidos previamente a la liberalización, los cuales podrían perder competitividad a causa de ella. Menciona también que los métodos para incrementar la productividad del sector exportable, post-liberalización, parecerían no demandar trabajo poco calificado, lo cual resultaría en que la nueva demanda laboral beneficie sólo a trabajadores altamente calificados, es decir, sólo a una pequeña proporción de la masa laboral en este tipo de países. Asimismo, remarca que la naturaleza segmentada del mercado laboral (formal e informal) en estas regiones, sumada a la creciente informalidad, podría también disminuir la probabilidad de obtener efectos positivos de la liberalización comercial sobre el empleo menos calificado.

Tal como menciona el documento de la OECD, *Employment Outlook* (2005), en los últimos años se ha presentado un creciente número de estudios econométricos que intentaron explicar el impacto de la competencia externa sobre el empleo utilizando a las tasas de desempleo como variable dependiente y, proveyendo así, evidencia más directa para evaluar los costos de ajuste asociados.

A continuación presento un cuadro resumen de algunos estudios que mediante análisis de regresión han intentado explicar la relación entre competencia comercial y desempleo.

Cuadro 1: Estimaciones econométricas seleccionadas del impacto del comercio internacional sobre el empleo

Estudio	País / Región	Breve Descripción	Resultados Hallados
Revena (1992)	Estados Unidos, 1977-1987, 38 industrias manufactureras descritas a 3 y 4 dígitos (seleccionadas como sensibles a las importaciones)	Impacto de los precios de las importaciones (en relación con el porcentaje de importación) en el empleo, promedio semanal de horas y salarios de los trabajadores	Un 10% de reducción en los precios de las importaciones está asociado con una caída del 2,5 al 4% en el empleo y del 0,5 al 1% en salarios en esta muestra de industrias impactadas por el comercio
Sachs y Schatz (1994)	Estados Unidos, 1978-1990	Pérdidas netas de empleo entre los trabajadores menos calificados a causa del aumento de las importaciones	7% de pérdidas de empleos entre los trabajadores del sector manufacturero, 2% entre los del sector no-manufacturero
Wood (1994)	Región Norte (industrias altamente industrializadas, 1990)	Análisis de los efectos del comercio Norte-Sur en la demanda por empleo en el sector manufacturero	Destrucción neta de empleo del 5% en el sector manufacturero de los países de la región norte
Freeman y Revena (1999)	18 países miembros de la OECD, 1978-1992, 49 industrias manufactureras	Regresiones en la diferencia sobre los niveles de empleo industrial y salarios en la penetración de importaciones, con control sobre el producto total, año y país	El coeficiente de cambio de penetración de importaciones es negativo y altamente significativo tanto para el nivel de empleo industrial como para los salarios, con mayores impactos estimados en Canadá/USA que en los países de la UE
Treffler (2001)	Canadá, 1989-1996, determinadas industrias manufactureras que enfrentan amplias reducciones en la protección con la firma del tratado de libre comercio entre Canadá y USA	Estimaciones bajo el método de diferencia en diferencia sobre el impacto de la reducción de la protección sobre el empleo	Para todas las industrias una reducción promedio del 5% en los aranceles, resultó en una caída del 3% en el empleo (10% y 15% en las industrias más afectadas)
Kletzer (2001, 2002)	Estados Unidos, 1979-1994, industrias manufactureras descritas a 3 dígitos	Cambios en el empleo neto como consecuencia de los cambios en los flujos de importación y exportación, (o cambios en sus precios)	La elasticidad del empleo es del 0,7 para exportaciones y -0,4 para importaciones. El crecimiento de importaciones tiene un impacto más fuerte en la caída del empleo en industrias tradicionalmente competitivas con las importaciones como calzado y textil, donde la participación inicial de las importaciones era alta. El efecto de los precios es en general insignificante
Kucera y Milberg (2002)	10 países miembros de la OECD	Análisis de contenido de factor de los efectos de la expansión comercial sobre el empleo en el sector manufacturero durante el período 1978-1995	Pérdida neta de 3,3 millones de empleos, 2 millones en Estados Unidos.
Amiti and Wei (2005)	Estados Unidos, 450 industrias manufactureras y de servicios	Análisis de regresión del impacto del incremento en la externalización de los servicios empresariales sobre el empleo	El crecimiento en la externalización está asociado con una pequeña pero estadísticamente significativa reducción del empleo para las 450 industrias al describirlas detalladamente, pero este efecto se reduce al re-estimar el modelo para 96 industrias descritas en forma más generalizada

Fuente: OECD Employment Outlook (2007)

Estos análisis sostienen la hipótesis de que un crecimiento de las importaciones o reducción en la competitividad de las exportaciones, está asociado con el incremento temporal de las tasas de desempleo; aunque a su vez muestran que no habría evidencia

de que la apertura comercial esté relacionada con un más alto nivel de turbulencia permanente en el mercado laboral.

Ello evidencia, una vez más que, en el corto plazo, es necesario atender a aquellos que se vean perjudicados, por más que en el largo plazo entendamos sobre los beneficios del libre comercio.

En este contexto, características tales como la composición de la masa laboral, el grado de movilidad de los factores trabajo y capital, la flexibilidad salarial, el nivel educativo, la solidez institucional, el peso sindical, la fortaleza de los sistemas de seguridad social y el grado de informalidad de la economía, entre otras, resultan tener relevancia en distintos grados y con diferentes consecuencias sobre el nivel de empleo, pero incidirían indefectiblemente para que, en el corto plazo y bajo un contexto de apertura comercial, las tasas de desempleo asciendan.

1.3. Liberalización multilateral vs. Discriminatoria

Las características y composición de los flujos comerciales no fueron independientes del proceso globalizador de las últimas décadas. Así, mientras la última vez en que las reglas multilaterales de comercio fueron actualizadas, fue sobre la base de un comercio simple, el siglo XXI trajo consigo una estructura de comercio mucho más compleja, donde la revolución tecnológica fomentó la internacionalización de las cadenas de valor.

Tal como señala el World Trade Report (2011), el establecimiento de un sistema multilateral de comercio, durante el período de posguerra, no desalentó el surgimiento de acuerdos bilaterales o regionales, sino que dio comienzo a un período de interacción y, hasta a veces tensión, entre el multilateralismo y el regionalismo. De hecho, a partir de 1950 en adelante, el número de acuerdos preferenciales de comercio ha crecido incesantemente.

Según este documento, el creciente número de acuerdos preferenciales de las últimas décadas se debe tanto a una mayor cantidad de países interesados en la apertura comercial recíproca, como también a un incremento en el número de acuerdos comerciales preferenciales por país.

Otra característica de este fenómeno radica en que estos acuerdos discriminatorios trascienden, y cada vez más, el ámbito regional; al tiempo que muchos de ellos son bilaterales y se llevan a cabo entre países en desarrollo. No obstante, los países desarrollados también participan de esta tendencia, resultando entonces, en una mayor fragmentación de las relaciones comerciales y una creciente participación de los mismos en múltiples acuerdos que pueden llegar, incluso, a superponerse.

A su vez, se ha observado que los tratados de libre comercio prevalecen por sobre las uniones aduaneras, pese a lo cual, un gran número de bienes aún se encuentran

excluidos del acceso preferencial, siendo que en general corresponden a bienes agrícolas, productos alimenticios y manufacturas trabajo intensivas.

Pueden darse diversas explicaciones que justifiquen, en parte, el contexto actual, donde los acuerdos discriminatorios prevalecen sobre los multilaterales. Así, el World Trade Report (2011), señala que en primera instancia un acuerdo comercial puede servir de neutralizador del efecto “beggar-thy-neighbour” (es decir que la adopción de medidas proteccionistas pueden ser unilateralmente atractivas, pero multilateralmente destructivas), aunque reconoce que uno multilateral resultaría más efectivo que uno preferencial.

Asimismo, otra justificación vendría dada por el hecho de que un acuerdo preferencial podría sugerir un mayor compromiso entre países respecto de uno multilateral (asegurando la no existencia de represalias en el corto plazo), sobre todo para economías pequeñas que se introducen en el mercado mundial.

Este documento señala también algunas razones no tradicionales para avocarse a los acuerdos preferenciales, como ser: acceder a grandes mercados, asegurarse la no erosión de las preferencias recibidas y otorgadas, tener posibilidad de brindar señales de estabilidad a inversionistas, y de lograr acuerdos políticos más profundos.

A partir de estos hechos se han postulado diversas opiniones acerca de la convivencia de estos dos “sistemas”. Así, mientras algunos remarcan las inconsistencias derivadas de la simultaneidad de los enfoques no discriminatorios vs. los discriminatorios; otros apuntan a que la proliferación de estos últimos son un reflejo de la desaparición del multilateralismo; mientras que existen también aquéllos que los consideran complementarios.⁵

En síntesis, si bien pueden hacerse análisis económicos fragmentados de las causas del fenómeno que nos convoca en este apartado, la creación de los acuerdos preferenciales de comercio no puede ser entendida sin tomar en consideración las circunstancias políticas en las que se desarrollan. Ello dado que, paradójicamente, la proliferación de acuerdos preferenciales vino acompañada de un comercio cada vez más abierto; por lo que resulta evidente que los países se plantean otras razones, más allá de las relativas al acceso a los mercados, al momento de considerar la firma de dichos acuerdos.

Por su parte, Baldwin (2011) sostiene que el regionalismo del siglo XXI no se concentra primordialmente en la cuestión del acceso al mercado, como era en el siglo pasado. El actual regionalismo, se concentra en las disciplinas que sustentan las relaciones entre comercio, inversión y servicios, donde la economía de la regulación prevalece por sobre la negociación de aranceles diferenciales.

En este sentido, Berlinski (2012) menciona que muchos de los acuerdos preferenciales de comercio han negociado concesiones más profundas respecto de aquellas negociadas

⁵ Pascal Lamy en World Trade Report 2011.

en la Organización Mundial de Comercio; no obstante lo cual, la proliferación de este tipo de acuerdos llevó a un aumento del costo del comercio, especialmente relacionado con reglas de origen diferentes.

El cuestionarnos acerca de la conveniencia de uno u otro tipo de integración, da cuenta de que de ellos se derivan distintas consecuencias que, por ende, afectarán de una u otra manera a la población y el trabajo empleados en los productos cuyo comercio internacional se rija bajo estos “paraguas”.

1.4. Fragmentación de la producción y comercio internacional

Como vimos previamente, las teorías tradicionales de comercio hacían énfasis en la conexión entre la competitividad de un país y el éxito de su condición exportadora. Sin embargo, tal como mencionan Timmer, Los, Stehrer y de Vries (2012), éste ya no parece ser un buen indicador para el comercio del siglo XXI, donde la abrupta caída de los costos de comunicación y coordinación ha promovido a los procesos de fragmentación de la producción, siendo que cada etapa de la misma ahora no tiene que necesariamente llevarse a cabo en la cercanía geográfica.

De hecho, tal como estos autores también señalan, las posibilidades de fragmentar la producción resultan en que mayor cantidad de partes del proceso productivo estén expuestas a la competencia internacional. Por tanto, parecería que la competitividad de un país ya no puede ser determinada sector a sector (industria a industria), sino a niveles de actividades dentro de cada una de las industrias.

Según Berlinski (2012), la fragmentación del proceso productivo, junto con la proliferación de acuerdos preferenciales de comercio, definen el contexto del comercio internacional actual. En él y tal como señalan Erumban, Gouma, Los *et al.* (2011), los cambios en los patrones del comercio mundial conducen a redistribuciones de ingresos entre y dentro de las regiones, siendo que la proliferación de las redes globales de producción conlleva a que distintas etapas del proceso de producción tengan lugar en distintas áreas geográficas del mundo, que, a su vez, pueden o no ser distantes entre sí.

Este proceso de globalización, por tanto, pone de manifiesto nuevas formas de división del trabajo y de la producción; de modo que, conocer el valor agregado por cada etapa de la producción hasta llegar a la exportación, se vuelve relevante a la hora de analizar los efectos del comercio sobre variables tales como el empleo.

De este modo, tal como definen Timmer, Los, Stehrer y de Vries (2012), la competitividad de un país ahora vendría dada por “su habilidad de realizar actividades que superen la prueba del comercio internacional, y genere crecientes niveles de ingreso y empleo”.

Dichos autores, entonces, definen que los ingresos y empleos relacionados con cada una de las actividades involucradas en los procesos productivos de bienes finales manufacturados, son los ingresos y empleos de la cadena de valor global (GVC, por sus siglas en inglés).⁶

En su trabajo, hallan que existe una creciente desconexión entre el valor bruto de las exportaciones y los ingresos GVC, siendo que para estos últimos, la tasa de crecimiento durante el período 1995-2008 en la Unión Europea, fue mucho menor que para el primero. Asimismo, encuentran un descendente número de empleos GVC que, durante el mismo período, se localizaron en el sector manufacturero, pese a que en la mayoría de los países estudiados, dicha disminución fue más que compensada por el creciente número de empleos GVC en el sector de servicios. Sin embargo, según los datos aquí presentados para el mismo período, fueron 1.791 los empleos perdidos en la GVC teniendo en cuenta a los 27 países de la Unión Europea, por lo que sumando la disminución de los empleos manufactureros y la caída en los agrícolas, el ascenso en el sector servicios ya no logra compensarlas.

Bajo este nuevo contexto, el análisis de corto plazo, en relación a los efectos de una liberalización comercial sobre el empleo, resulta ser aún más complejo que en el anterior, ya que la fragmentación de los procesos productivos nos obliga a observar no sólo las alteraciones inter-industriales, sino también las que podrían darse dentro de un mismo sector industrial, modificando las participaciones laborales en las distintas actividades que los componen y, por ende, haciendo más relevante la necesidad de estudio de las características de aquellos que, potencialmente, deban reubicarse en la GVC.

En este sentido y prestando atención a las características de los trabajadores de la GVC, Timmer, Los, Stehrer y de Vries (2012) hallaron que entre los 27 países de la Unión Europea, durante el período 1995-2008, se produjo una disminución en la participación de los menos calificados, frente a un incremento relativo de los más calificados. Mencionan además, que este incremento se produjo a una tasa mayor al promedio de la economía mundial, de modo que ello sugeriría una creciente especialización de estos países en aquellas actividades de la GVC que demandan empleados de mayor calificación.

Ello nos vuelve a enfrentar a la necesidad de atender, de alguna manera, a estos trabajadores que, frente a shocks que alteren ó reordenen las participaciones de los países en la GVC, puedan verse desplazados de sus actividades. Ello con el fin de favorecer las condiciones para que logren relocalizarse, ya sea en otra industria, o en otra actividad dentro del mismo sector industrial, en el menor plazo posible, reduciendo así los costos de ajuste derivados.

⁶ Estos datos son trabajados para los 27 países de la Unión Europea, tomando como referencia los publicados por la World Input-Output Database (WIOD).

2. ¿QUÉ HACER DESDE LA POLÍTICA PÚBLICA?

La existencia de desempleo de corto plazo ante una apertura comercial hace imperioso el accionar de una política pública que atenúe los costos de ajuste de aquéllos que pierden sus empleos.

En este sentido, Francois *et al.* (2011) presentan dos áreas en las que los *policy makers* podrían influir afectando el impacto de la reforma sobre el desempleo generado en el corto plazo. Así, distinguen entre aquellos programas directos de asistencia al ajuste en el marco de una política comercial o un proceso de liberalización comercial dado; y la forma en la que podría ser ejecutada la política comercial, de modo que ella podría tomar en consideración los costos de ajuste (por ejemplo, haciéndola más paulatina).

En respuesta a ello, plantean la posibilidad de poner en marcha políticas pasivas o activas, siendo las primeras aquellas que comprenden la sustitución de ingresos perdidos, mientras que las segundas apuntan a mejorar la calidad del trabajo ofrecido (capacitaciones), a incrementar la demanda laboral (esquemas de empleo público), o a ayudar a la adecuación entre trabajadores y puestos de trabajo disponibles (asistencia para la búsqueda de empleo).

Por otro lado, el documento de la Organización Internacional del Trabajo (ILO, 2001), sostiene que deben ser llevadas a cabo políticas laborales activas que faciliten el cambio en la estructura de producción que pueda darse como consecuencia del proceso liberalizador. Asimismo, destaca que el fortalecimiento del sistema de protección social será esencial en este proceso, a fin de obtener el suficiente apoyo para lograr llevarlo a cabo.

Aho y Bayard (1984), por su parte sostienen que existen tres razones interrelacionadas para que el Estado intervenga en el proceso de ajuste descripto: equidad, eficiencia y eficacia política.

La *equidad* vendría de la mano de que los ganadores puedan compensar a los perdedores y ello dependería substancialmente de consideraciones políticas. Según los autores, entonces, la búsqueda de equidad justificaría la aplicación de un programa dirigido, si puede ser demostrado que aquellos desempleados producto de la liberalización comercial difieren, en términos de costos de ajuste, de aquéllos que pudieran perder sus empleos por otras causas.

La *eficiencia* podría relacionarse con problemas derivados de un contexto en el que las imperfecciones del mercado y las externalidades impidan un ajuste eficiente. En este sentido, tal como explican Aho y Bayard (1984), en mercados en los que salarios y precios ajustan lentamente, la respuesta a desbalances entre oferta y demanda redundará, en el corto plazo, en reducciones del producto y del empleo, siendo que parte del desempleo resultante será involuntario y provendrá de aquéllos que, estando dispuestos a aceptar un empleo con una menor retribución, no puedan encontrarlo, en función de la

rigidez que prevalece. En este contexto, la política pública velaría por la eficiencia, en tanto reduciría los tiempos de búsqueda incrementados por la rigidez salarial, proveyendo información de oportunidades laborales alternativas y servicios de reentrenamiento.

En términos de eficiencia, Aho y Bayard (1984) también explican que la pequeñez del mercado laboral local, en tanto se crea congestión en la búsqueda y encuentro, junto con la inmovilidad del factor trabajo, podrían afectar el ajuste, de modo que la política pública que interviniese debería proveer a la oferta con mayor información acerca de oportunidades laborales en otras áreas o industrias, entrenamiento y asistencia para la relocalización.

Por último, el argumento de la *eficacia política* deriva de la existencia de grupos de interés con el suficiente poder de *lobby* para bloquear o demorar cambios a menos que tengan la seguridad de que serán compensados y asistidos en sus necesidades.

En este marco, la OECD ilustra dos elecciones que deber ser hechas a la hora de diseñar una política que reduzca los costos de ajuste: i) medidas directas o indirectas; y ii) medidas generales o dirigidas a los desempleados por causa de la liberalización comercial. Según este documento, mientras existe un amplio consenso sobre la importancia de implementar tanto medidas directas como indirectas, el acuerdo no es tan estricto a la hora de discutir entre la necesidad del diseño y puesta en marcha de programas dirigidos, por sobre los generales.

Cuadro 2: Tipos de medidas a tomar para reducir los costos de ajuste. Clasificación

	DIRECTAS	INDIRECTAS
GENERALES	<p>Seguro de desempleo u otro tipo de reemplazo de ingresos para todos los trabajadores que han perdido sus empleos y/o cualquier desempleado bajo reglas comunes</p> <p>Programas activos para el mercado laboral, disponibles para todo trabajador desplazado y/o cualquier desempleado bajo reglas comunes</p>	<p>Políticas macroeconómicas expansivas que conduzcan a un fuerte crecimiento y alto nivel de empleo</p> <p>Determinación de un marco de condiciones para la relocalización eficiente del empleo en respuesta a cambios estructurales (ej. instituciones que establezcan salarios)</p> <p>Educación y programas de entrenamiento para capacitar a la fuerza laboral</p> <p>Amplias medidas comerciales para restringir importaciones (proteccionismo)</p>
DIRIGIDAS	<p>Asistencia especial o reemplazo de ingresos suplementario, a los trabajadores desplazados producto de modificaciones en los flujos comerciales</p> <p>Asistencia especial para subgrupos específicos de trabajadores desplazados producto de modificaciones en los flujos comerciales</p>	<p>Programas de desarrollo industrial (ej. subsidios, promoción de asociaciones público-privadas)</p> <p>Desarrollo económico local</p> <p>Política comercial específica para la industria afectada (ej. medidas de salvaguardias, medidas anti-dumping, bajo reglas OMC)</p>

Fuente: OECD Employment Outlook (2005)

2.1. La preocupación por el empleo en el marco del NAFTA y una política pública dirigida: una mirada sobre el NAFTA-TAA.

En 1994, con la firma del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México (NAFTA), los países signatarios, previendo los posibles ajustes redistributivos⁷ y diferenciando este acuerdo de tantos otros, incluyeron en sus cláusulas una que crearía una nueva institución laboral internacional y un acuerdo laboral atado a las nuevas regulaciones para el comercio bilateral. Nació, de este modo, el Acuerdo de Cooperación Laboral de Norte América (NAALC, por sus siglas en inglés).

El NAALC entró en vigor 1994 y fue el primer acuerdo internacional sobre asuntos laborales ligado a un tratado internacional de libre comercio. Tal como expone Beaulieu (2000), nació como una condición para la ratificación del tratado de libre comercio, planteándose entre sus objetivos el observar y analizar las implicancias de la nueva integración sobre el mercado laboral.

Se ratificaba entonces, una preocupación latente sobre el impacto que la liberalización comercial podría tener sobre el empleo.

En efecto, la pérdida de empleo relacionada con las importaciones derivadas del NAFTA, según Kletzer (2003), resultó para Estados Unidos en un 24 a 27 por ciento del incremento del desempleo en el sector manufacturero para el período 1993-1999; mientras que, para la economía en general, la autora encuentra que dicho porcentaje fue del 10,7%.

O'Leary *et al.* (2012), al estudiar el impacto del NAFTA sobre el mercado laboral estadounidense, remarcan que, si bien tanto consumidores de bienes finales, como productores compradores de bienes intermedios se vieron beneficiados por la disminución en los precios, muchos otros perdieron sus empleos al entrar en vigor el acuerdo.

Así, la preocupación por una posible pérdida de empleos en dicho país, atraída sobre todo por la existencia de salarios más bajos en México, valió para que desde la administración pública se destinaran fondos a un plan de asistencia puntualmente orientado a quienes pudieran demostrar la pérdida de sus trabajos como consecuencia los cambios en los flujos de comercio y en las producciones de las empresas, a raíz de la promulgación del acuerdo.

De esta manera, entró en vigencia en 1994 el “NAFTA-Trade Adjustment Assistance Program” (NAFTA-TAA), encuadrado en la “Trade Adjustment Assistance Act

⁷ Baldwin y Magee (1999) quienes estudiaron la votación respecto de la firma del NAFTA en el congreso de los Estados Unidos en la década del '90, hallaron que entre aquellos que votaron en contra, el 70% alegó disminuciones en las tasas de empleo y salarios como razón principal.

(TAA)”, promulgada en 1962 con el fin de brindar apoyo económico y capacitación laboral a aquellos trabajadores desplazados por la competencia externa.

2.1.1. Breve descripción del NAFTA-TAA

El Programa NAFTA-TAA se propuso asistir a aquellos trabajadores que habían perdido sus empleos o cuyas horas de trabajo se habían visto reducidas, a causa del comercio o desplazamiento de la producción hacia Canadá o México. De este modo, se proveería una ayuda económica concreta a sus beneficiarios, al tiempo que se les daría la oportunidad de participar en un plan de formación, brindándoles el apoyo financiero necesario.

El NAFTA-TAA ofrecería así, ayuda a los trabajadores cuyas compañías empleadoras se hubiesen visto directa o indirectamente perjudicadas, siendo las primeras las afectadas negativamente por el comercio o desplazamiento de la producción hacia Canadá o México; y las segundas, aquellas cuya oferta hubiese estado destinada a las primeras, o bien fueran ensambladoras o finalizadoras de su producción.

El Departamento de Empleo de los Estados Unidos sería quien estuviese a cargo de ambos programas (TAA y NAFTA-TAA) y el responsable en determinar la elegibilidad de los peticionantes. De este modo, un grupo de trabajadores o sus representantes podrían solicitar a dicho departamento la certificación necesaria para hacerse del beneficio, a partir de lo cual, el Departamento de Empleo conduciría una investigación a fin de determinar si el incremento de las importaciones había contribuido a la pérdida de sus empleos.

La asistencia económica que recibirían los trabajadores bajo el programa NAFTA-TAA sería equivalente a 52 semanas de pago, posteriores a que se haya agotado el beneficio de percibir el seguro de desempleo durante las 26 semanas seguidas a la pérdida. De esta forma, el beneficiario recibiría hasta un máximo de 78 semanas de pagos en caso de que participara de algún curso de reentrenamiento aprobado.

En este sentido, si bien la legislación que regula este programa, no hace una descripción exhaustiva de cuáles son los cursos aprobados, brinda algunos lineamientos al respecto. Así, los tipos de capacitación permitidos incluyen clases convencionales, capacitaciones laborales brindadas por empleadores, formación básica para poder acceder a un empleo (ej. alfabetización) y formación personalizada diseñada para satisfacer las necesidades de un empleador o grupo de empleadores.

A su vez, para que un curso de reentrenamiento sea aprobado por el programa deben cumplirse las siguientes condiciones: que no exista un empleo adecuado para el solicitante; que se beneficie de una formación apropiada; que exista una expectativa razonable de empleo post-formación; que el solicitante esté capacitado para obtener y completar el entrenamiento; y que el curso esté disponible a un costo razonable.

2.1.2. La población objetivo

Como vimos, los programas TAA y NAFTA-TAA, si bien son dirigidos estrictamente a desempleados a causa de la influencia del comercio internacional, no contienen mayores precisiones que dirijan su intervención según características específicas de la población bajo su alcance.

Vale entonces analizar si existen características que diferencien al grupo de desempleados a razón de una liberalización comercial, de aquéllos que pierden sus empleos por otras causas.

Kletzer (2001) presenta diversas características de los estadounidenses que habían perdido sus empleos entre 1990 y 1999, agrupándolos en dos subconjuntos, los que se habían desempeñado en industrias altamente competitivas con las importaciones (Grupo A), y aquellos que se habían empleado en industrias no afectadas por el flujo de importación (Grupo B).

Cuadro 3: Características de los desempleados (Estados Unidos, 1990-1999)

	Trabajadores desplazados entre 1990 y 1999 de...	
	Industrias altamente competitivas con las importaciones A	Industrias poco competitivas con las importaciones B
Edad al momento de la pérdida laboral		
20-24	9,40%	12,60%
25-34	27,50%	32,00%
35-44	29,90%	30,10%
45-54	22,40%	16,20%
55-64	10,80%	9,10%
Edad media	40,2	38,3
Desvío Estándar	11,1	11
Nivel educativo		
Menor a secundario	19,00%	15,70%
Secundario	36,90%	41,70%
Algún estudio universitario / terciario	25,40%	27,70%
Con título universitario	18,60%	14,90%
Promedio de años de educación	12,7	12,8
Desvío Estándar	2,8	2,4
Antigüedad al momento de la pérdida laboral		
Menos de 3 años	34,50%	40,90%
3-4	22,10%	23,70%
6-10	19,00%	13,40%
11-20	12,70%	13,30%
Más de 20 años	11,60%	8,70%
Antigüedad media	7,4	6,5
Desvío Estándar	8,3	8,5
Participación % de Mujeres	46%	36,60%
Participación % de Personas pertenecientes a grupos minoritarios	24,20%	20,10%
Participación % de Personas desplazadas de trabajos de tiempo completo	96,90%	91,70%
Ocupación previa al desplazamiento		
Administrativo/Oficinista	36,90%	36,50%
Operario/Obrero experto	16,70%	14,00%
Operario/Obrero no experto	45,20%	46,40%
Servicios	1,00%	1,80%
Salario semanal previo al desplazamiento		
Salario medio	412,67	387,29
Desvío Estándar	317,67	263,03
Participación % de personas con salarios semanales < a \$200	25,00%	20,00%
Participación % de personas con salarios semanales > a \$800	9,00%	6,00%
Participación % de personas reemplazadas al momento de la encuesta	65,40%	69,10%
Para personas re-emplazadas		
Cambio promedio en los ingresos	-11,00%	-10,60%
Mediana del cambio en los ingresos	-2,1	-4,20%
Participación % de personas sin pérdida de ingresos o con ingresos más altos	45,00%	42,00%
Participación % de personas con pérdidas de ingresos superiores al 15%	32,00%	37,00%
Participación % de personas con pérdidas de ingresos superiores al 30%	24,00%	29,00%

Fuente: Kletzer, (2001)

Como puede observarse, y tal como sostiene Kletzer (2001), no parecen existir grandes diferencias entre uno y otro grupo, sobre todo en relación a los niveles educativos, sin embargo pueden destacarse algunas otras características.

En primer lugar, vale mencionar que la mayor diferencia entre ambos grupos se encuentra en relación al porcentaje de mujeres en uno y en otro: mientras en el Grupo A, el porcentaje de mujeres ascendía al 46%, en el Grupo B alcanzaba al 37%. Sin embargo, tal como alude Kletzer (2004), ello no refiere solamente a una cuestión de género, sino que se explica porque tradicionalmente las mujeres han sido relativamente más empleadas por aquellas industrias altamente competitivas con las importaciones, como las de calzado e indumentaria; a lo cual se suman características tales como una menor antigüedad laboral promedio y una mayor proporción de empleos de medio tiempo, que hacen que los costos de despido (en términos de indemnizaciones) sean relativamente más bajos entre las mujeres que entre los hombres.

En relación a la antigüedad laboral de aquellos que perdieron sus trabajos en uno y otro grupo, es de destacar que, si bien y tal como era de esperar en función al menor costo de indemnización, en ambos la mayor cantidad de desempleados se encuentra entre aquellos con menos de 3 años de antigüedad y esta participación es descendiente en tanto crece dicha variable, la proporción de desempleados con antigüedad laboral superior a los 20 años, fue mayor en el Grupo A (11,6%), que en el Grupo B (8,7%).

Con respecto a la distribución de los desempleados en relación al grupo etario, puede decirse que entre los 20 y los 44 años, aquellos que se empleaban en industrias del Grupo A se vieron proporcionalmente menos afectados que aquellos que se desempeñaban en industrias del Grupo B. En tanto que, para el rango etario de 45 a 64, el peso del desempleo fue mayor entre aquellos que se desempeñaban en el primer grupo, respecto del segundo. De ello puede concluirse entonces que, aquellos desempleados producto de un acuerdo discriminatorio son relativamente más añosos que aquellos que pierden sus empleos por otras causas.

Los datos presentados dejan ver también que el porcentaje de aquellos que habían logrado reemplearse al momento de su relevamiento, fue mayor entre aquellos que previamente habían trabajado en industrias del Grupo B. En tanto que, para aquellos que habían logrado encontrar un nuevo empleo y pertenecían al grupo recién descrito, la pérdida media de ingresos percibidos en el nuevo respecto del antiguo fue del 10,6%, mientras que para aquellos desplazados de industrias altamente competitivas con las importaciones, la baja fue del 11%.

Según Kletzer (2001), sin embargo, aquellas condiciones que limitan la relocalización laboral para uno y otro grupo son las mismas: bajo nivel educativo, edad avanzada, alta antigüedad previa, pertenencia a una minoría y el estado civil (mientras para las mujeres el estar casada dificulta su reinserción laboral, para los hombres, en promedio, la facilita).

2.1.3. El NAFTA-TAA en la práctica: efectos de corto plazo

Según el documento GAO (1997), entre enero de 1994 y septiembre de 1997, fueron aprobadas solicitudes de 142.884 trabajadores para ser incluidos en el programa de asistencias, al tiempo que las de 87.034 desempleados fueron denegadas por no cumplir con los criterios de elegibilidad.

Cuadro 4: Distribución de las solicitudes en función de las causas y el origen

Causa	Cantidad de Solicitudes presentadas por grupo de trabajadores* (1994 – 1997)			Total
	México	Canadá	México o Canadá (no específica)	
Redireccionamiento de la producción	499	124	0	623
Crecimiento de las importaciones del cliente	108	113	159	380
Crecimiento de las importaciones de la compañía	106	50	11	167
Altas y crecientes importaciones a nivel agregado	0	0	36	36
Total	713	287	206	1.206

*Los valores aquí presentados responden a las solicitudes presentadas por grupos de trabajadores, dentro de las cuales hay más de un trabajador solicitando asistencia.

Fuente: GAO (1997)

La mitad de las solicitudes se debieron al redireccionamiento de la producción fuera de Estados Unidos, hacia México o Canadá, al tiempo que casi el 60% presentó a México como origen de la distorsión.

A su vez, el cuadro precedente muestra que la mayor diferencia entre lo adjudicado a los países, se dio en relación al redireccionamiento de la producción, incluso si supusiéramos que las 159 solicitudes que alegaron crecimiento de las importaciones de la compañía sin especificar orígenes fueran atribuidas a Canadá.

Según este mismo documento (GAO, 1997), en 1997 los cinco primeros sectores en cuanto a cantidad de grupos de trabajadores solicitantes y cantidad de trabajadores cubiertos, fueron indumentaria, equipamiento eléctrico y electrónico, madera y productos de madera, productos de metal y maquinaria industrial/comercial y equipos informáticos.

Ahora bien, resulta también interesante, en función el impacto que pueda tener este tipo de programas, estudiar la caracterización de la población receptora, en comparación con la masa laboral general.

En este sentido, los datos del documento GAO (2001) dan cuenta de que, para los años 1999 y 2000, mientras que la masa laboral estadounidense se dividía entre 53% de hombres y 47% de mujeres, entre los beneficiarios del TAA y NAFTA-TAA prevalecían las mujeres (64%). En tanto, mientras el 30% de la población trabajadora en general era graduada universitaria, para los participantes de los programas, este porcentaje alcanzaba sólo el 4%. Ello podría estar relacionado, a su vez, con las

diferencias salariales: mientras el promedio general rondaba los USD 13,36 por hora, el de los beneficiarios era de USD 12,13 al momento de perder el empleo. En este sentido, vale también mencionar que, para los que volvían a emplearse y habían percibido los beneficios de los programas, el nuevo salario medio alcanzaba los USD 10,31 por hora, es decir un 15% menos al del empleo que habían perdido.

Observando exclusivamente al NAFTA-TAA, el documento GAO (2000) presenta que, para el año 1999, el 66% de los beneficiarios eran mujeres, el 34% no había terminado el secundario y el 44% se había graduado de la escuela secundaria, pero no había continuado con sus estudios.

Por tanto, estos datos sugieren que los trabajadores más vulnerables a los procesos de liberalización comercial tienden a gozar de una baja movilidad laboral, al tiempo que enfrentan dificultades para reinsertarse en un sistema que precisa de recursos humanos cada vez más capacitados.

Como fue mencionado anteriormente, si bien el NAFTA-TAA fue creado en el marco del TAA, ambos programas han coexistido simultáneamente, proveyendo similares beneficios, pero bajo distintas regulaciones y requerimientos. Es por ello que, tal como explica el documento del GAO (2000), no solamente reunir información sobre cada uno de los programas en forma individual resulta difícil, sino que también su ejecución real es complicada, al punto de dificultar incluso, los posibles beneficios que sus solicitantes podrían percibir y, por ende, los resultados generales que ambos programas podrían plantearse.

El documento GAO (2000) da muestra de estas dificultades mencionando, por ejemplo, la confusión que genera al solicitante el hecho de que bajo el TAA pueda obtenerse un *waiver* en relación a la duración de la capacitación, mientras que bajo el NAFTA-TAA esto no es posible.

Asimismo, menciona que algunos requerimientos por parte del Programa NAFTA-TAA podrían resultar en una traba a la hora de que el desempleado logre completar la capacitación por la que optó. Esto se debe a que una persona para calificar y beneficiarse del NAFTA-TAA debía tomar una capacitación aprobada antes de la semana número 16 luego de haber sido separada de su cargo, o de la sexta semana luego de la publicación de su beneficio en el Registro Federal. Según la GAO, entonces, dichas exigencias podrían impedir la correcta elección de los cursos, en tanto los desempleados, a fin de no perder su calificación para el NAFTA-TAA, preferirían tomar cualquier curso, en lugar de esperar el que realmente coincida con sus intereses y pudiera brindarles mayores beneficios futuros.

En este sentido, Haar (2002) estima que solamente alrededor del 3% de los beneficiarios del NAFTA-TAA durante los primeros cinco años de implementación completaron un plan de reentrenamiento. Según dicho autor, esta baja proporción podría explicarse por:

- La preferencia de los desempleados a destinar los ingresos percibidos a mantener a sus familias o a cumplir con sus obligaciones financieras;
- La falta de orientación e información que impidió a los trabajadores recibir el entrenamiento adecuado, e incluso conocer las posibilidades disponibles;
- La actitud reacia de los trabajadores de mayor edad a aprender nuevas habilidades y cambiar de área;
- La alta percepción del valor de la privación de corto plazo, en relación a los posibles beneficios de largo plazo, que suponen para el desempleado el sacrificio de estudiar;
- La prohibición de cambiar de programa de entrenamiento (medida que el Gobierno había tomado para evitar abusos).

3. ¿ES NECESARIO UN PROGRAMA “EXCLUSIVO”?

Como fue mencionado anteriormente, la necesidad de ejecución de una política de desempleo bajo estas y otras circunstancias no se encuentra en discusión, aunque sí el hecho de que la misma esté exclusivamente destinada a aquéllos que quedaron desempleados a causa de la apertura comercial.

Kletzer (2011) basa su argumento en la caracterización de la población objetivo. Para la autora, dado que las características de los trabajadores desplazados (edad, nivel educativo, antigüedad) son semejantes cualquiera haya sido la causa de su desplazamiento (competencia externa, cambio tecnológico, cambios en los flujos de inversión extranjera, reestructuración industrial, etc.), el Estado debe considerar políticas de ajuste y asistencia para todos los desempleados en forma conjunta, sin hacer diferencias entre los diseñados para aquellos afectados por un proceso de liberalización comercial y aquellos que han perdido sus empleos por otras causas.

Según Rosen (2002), las dificultades asociadas a la identificación de las causales del desempleo, junto con las de proveer diferentes servicios de desempleo y reempleo basadas en las causas de la pérdida, han hecho que muchos especialistas recomienden la implementación de programas de ajuste más amplios destinados a todos los desempleados, más allá de las razones por las que hayan perdido sus empleos.⁸

Para Richardson (2003), estas políticas debieran alejarse de proveer un alivio específico basado en las particularidades de la industria y el trabajo, y dirigirse cada vez más hacia el fortalecimiento de las capacidades del trabajador para adaptarse a los cambios; incentivando la educación y la adquisición de habilidades e incluyendo el entrenamiento laboral; así como también avanzando hacia un programa de seguros que preserve los ingresos del individuo a lo largo de su vida.

⁸ Richardson (2003), Kletzer (2001), Field and Graham (1997)

Como vemos, estos autores no fundan sus críticas en la certeza de que estos programas no cumplan el objetivo de reinserción laboral y minimización de pérdidas permanentes de ingreso, sino más bien en términos de los elementos distintivos con los que se cuentan a la hora de diseñarlos.

Considero, sin embargo, que no deben dejarse de lado los argumentos mencionados anteriormente en torno a la equidad y la eficacia política, conjuntamente con la “legitimidad” del reclamo de aquéllos que han quedado desempleados a causa de una medida deliberada y democráticamente tomada por el Estado, para sostener que resulta necesario diseñar y aplicar un programa de desempleo estrictamente destinado a esta población.

Más allá de que las características demográficas no difieran sustantivamente entre uno y otro grupo de desempleados, las causas del desplazamiento laboral son trascendentes en este sentido; y dado que anticipadamente puede estimarse sobre qué industrias recaerá mayormente el peso del desempleo pos-apertura, resulta necesario pensar en un programa dirigido.

A continuación, entonces, presentaré los principales argumentos por los cuales considero que resulta imprescindible una política dirigida específicamente a quienes resulten perjudicados como consecuencia de la apertura comercial.

a. Principio de equidad

La equidad, junto con la eficiencia y la eficacia constituyen los tres valores sustantivos que una política busca alcanzar, siendo, a su vez, criterios fundamentales de análisis a la hora de discernir entre la conveniencia de aplicar una u otra política. (Rossell, 1993)

En este sentido, el argumento de la equidad será válido tanto para el caso de un programa de aplicación general, como el de uno dirigido exclusivamente a quienes pierden el empleo por la apertura comercial. En uno y otro caso, el *policy maker* procurará que los beneficios derivados de cualquier medida que tome la autoridad sean repartidos entre todos y no solamente entre aquellos que se vean directamente beneficiados.

En el caso de una apertura comercial, sin embargo, este argumento toma aún más fuerza. Como fue expuesto en la revisión teórica, indefectiblemente devendrán ganadores y perdedores, de modo que resulta políticamente aceptable y justo plantear un esquema en el que los beneficios derivados exclusivamente de la liberalización comercial puedan derramarse entre toda la sociedad.

b. Eficacia política

La promesa de poner en marcha un programa destinado a este grupo de perjudicados, procurará la eficacia política, en tanto evitará que el proyecto de apertura comercial

planteado por el Estado, sea “boicoteado” por aquellos que vieran amenazados sus puestos laborales.

Las encuestas demuestran que la opinión pública en relación a las consecuencias de la apertura comercial no es homogénea. Si bien en general se reconocen los beneficios, ello viene acompañado de preocupaciones frente a los desvíos, la pérdida de empleo y la exclusión derivadas.

Por ejemplo, datos recogidos por el Latinobarómetro evidencian que en 1996 en Argentina (plena época de apertura comercial), el 79,3% de los encuestados opinaba que el comercio con otros países, referido tanto a la compra como a la venta de productos, ayudaba a la economía nacional. Sin embargo, datos de 1997 muestran que el 62% creía que las importaciones perjudicaban a la economía del país.

En tanto, para el año 2012, el Eurobarómetro arroja que en países como Francia, Grecia, República Checa, Bélgica y Hungría, en promedio, para el 60% población encuestada, la globalización representa una amenaza para el empleo y las compañías locales.

Estos disensos se ponen aún más de manifiesto en épocas eleccionarias, en las cuales mostrar potenciales beneficios de las políticas propuestas generalmente resulta definitorio. Lo mismo sucede ante políticas que podrían implicar abruptos cambios para parte de la sociedad.

En estos contextos, es fundamental que los *policy makers* presten especial atención a estas preocupaciones y actúen acorde, pues de otra manera, podría fracasar la puesta en marcha de una política que, como vimos, en el largo plazo beneficiaría al general de la población.

c. Compensación por cambios de “reglas de juego”

Basándonos en los hallazgos de Kletzer (2001), puedo ratificar que aquellos que pierden sus trabajos como producto de un proceso de liberalización comercial, en general enfrentan mayores dificultades y costos (medidos en tiempo de reinserción y nueva remuneración), que el resto de los desempleados. Esto se debe a que sus antiguas industrias empleadoras ya no son competitivas bajo el nuevo escenario, por lo que sus antiguas habilidades seguramente tampoco sean igualmente remuneradas que antes, en tanto sus potenciales productividades en el nuevo contexto tiendan a ser menores.

Antes de la apertura, invertir en el aprendizaje de ciertas habilidades, así como sumar experiencia y capacitarse, eran actividades remuneradas en relación a sus productividades en industrias que, por lo menos internamente, podían resultar competitivas. Puesta en marcha la liberalización comercial, estas industrias sensibles a la competencia externa posiblemente se reduzcan o desaparezcan, por lo que bajo el nuevo escenario, aquello que había sido señalado como inversión redituable para el trabajador, deja de serlo para el ahora desempleado.

Davidson y Matusz (2000), quienes modelan la dinámica del mercado de trabajo como un flujo de tres etapas, entrenamiento, búsqueda y empleo, consideran que, luego de una apertura comercial, el flujo de salida de cada etapa, se equilibra con el flujo de entrada. Sin embargo, este acomodamiento no se da en forma inmediata. En el corto plazo, si la variación de los precios y salarios inducida por la política es muy pequeña, entonces, el balance entre las tres etapas desaparece abruptamente y, mientras la cantidad de empleados disminuye, la de buscadores se incrementa, así como también la de personas que se encuentren capacitándose⁹. Así, según los autores, el cambio de política, provocará el inmediato descenso del producto nacional, neto de costos de entrenamiento, dado que menor será la cantidad de trabajadores empleados, al tiempo que habrá crecido la cantidad de personas tomando cursos de capacitación relativamente más caros.

Para graficar esto con mayor claridad, daré a continuación un ejemplo muy sencillo. Pensemos en las mujeres que, como encontró Kletzer (2001), fueron afectadas por la apertura comercial en la década del '90 en los Estados Unidos, sobre todo para las industrias textil y del calzado. Estas mujeres habían ingresado en un mercado laboral en donde “coser zapatillas” era valorado. Para ello, seguramente hayan invertido tiempo especializándose (acumulando antigüedad, por ejemplo), o realizando cursos de confección.

Cuando los *policy makers* deciden realizar una apertura comercial, cambian las “reglas de juego” del mercado laboral y ahora sus habilidades (ej. coser zapatillas) ya no son valoradas por dicho mercado. Este abrupto cambio de “reglas de juego” es el que es necesario compensar.

A su vez, el hecho que la apertura comercial haya resultado de una política activa tomada por parte del Estado, legitima aún más el derecho de los perjudicados a ser especialmente tenidos en cuenta.

d. La fragmentación de la producción significa más y mejor información

Un análisis realizado sobre la base de las ventajas comparativas reveladas, nos indicaría el grado de participación de la economía en cuestión en el total de exportaciones mundiales de un cierto producto y/o industria, en relación a su participación en exportaciones globales.

A partir de allí, en un escenario como el previo al siglo XXI, podía preverse sobre qué sectores domésticos recaerían los beneficios de una apertura comercial, y cuáles podrían verse amenazados.

⁹ Cuán amplio sea el desbalance, dependerá del grado de habilidades previamente adquiridas (Davidson y Matusz (2000)).

Sin embargo, en el contexto actual de creciente fragmentación de la producción, como el presentado anteriormente, a partir de dicho método, podrían arribarse a conclusiones no tan acertadas.

Así, por ejemplo di Mauro y Forster (2008), estudiando las ventajas comparativas reveladas, encuentran que la Unión Europea prácticamente no ha modificado su patrón de especialización durante los últimos 15 años. Esta conclusión podría deberse a que dicho método sienta sus bases en el estudio del valor bruto de exportación que, como ya mencionamos, no logra reflejar los efectos de la fragmentación de la producción.

Ahora bien, en el caso de que se realice este análisis basándose en la participación del ingreso del país o zona en estudio en la cadena de valor global, entonces sí podría concluirse que, tal como lo hacen Timmer, Los, Stehrer y de Vries (2012), la UE ha visto descender su participación en la cadena de valor global durante los últimos 16 años, pasando de participar con el 32% en 1995, al 24% para 2011; al tiempo que ha mostrado un cambio de orientación hacia actividades que requieren de trabajadores altamente calificados, en detrimento de aquellas que requieren de menores habilidades.

Este nivel de análisis más detallado, derivado de una realidad más fragmentada en relación a quiénes participan de la cadena de valor de un producto, abre paso y oportunidades a diseñar políticas públicas de compensación y/o asistencia que se encuentren más exactamente dirigidas sobre aquellos cuyos empleos fuesen más vulnerables a los flujos comerciales. Ello permitiría, a su vez, realizar una caracterización más cierta de la población objetivo, localizar más eficientemente los recursos y generar mecanismos de relocalización que podrían incluso ser más directos; facilitando también un análisis previo más específico sobre el efecto de la apertura comercial sobre el desempleo local y las áreas en las que potencialmente podrían relocalizarse los trabajadores afectados.

Como puede observarse, entonces, mis argumentos no derivan de un análisis basado en la información provista particularmente por el NAFTA-TAA, en relación al tipo de beneficiarios y los resultados obtenidos, sino que se basa en los principios constitutivos que justifican atender particularmente a quienes pierden sus empleos por un proceso de liberalización comercial, conjuntamente con una realidad productiva cuya fragmentación da la posibilidad de contar con información más detallada y exacta.

Los argumentos planteados no solamente justifican la aplicación de este tipo de programas, en tanto harán factible llevar a cabo la política planteada por el Estado, respondiendo a los legítimos reclamos de la población afectada, sino también procuran atender el cumplimiento de los tres objetivos básicos de toda política pública, en tanto ella buscará promover la equidad y ser eficiente y eficaz en el cumplimiento de los objetivos planteados.

4. CONCLUSIONES

La literatura tradicional se ha centrado en estudiar y ratificar los beneficios netos sobre el bienestar de una economía que opta por liberalizar su comercio.

Sin embargo, como vimos, también algunos han intentado explicar los costos de ajuste que se derivan del proceso, siendo que en el corto plazo algunos trabajadores perderán sus empleos.

A lo largo de este trabajo, he revisado ambas literaturas, concluyendo que características tales como la composición de la masa laboral, el grado de movilidad de los factores trabajo y capital, la flexibilidad salarial, el nivel educativo, la solidez institucional, el peso sindical, la fortaleza de los sistemas de seguridad social y el grado de informalidad de la economía, entre otras, incidirían indefectiblemente para que, en el corto plazo y bajo un contexto de apertura comercial, las tasas de desempleo asciendan.

El acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México ha servido de claro ejemplo para estudiar cómo un país podría internalizar esta información y actuar acorde, ante la puesta en marcha de un proceso de apertura comercial.

El diseño por parte de los Estados Unidos de un programa de asistencia exclusivo para aquellos afectados negativamente por los comportamientos del comercio ha sido puesto en consideración por algunos evaluadores, en tanto se ha visto cuestionado su impacto y efectividad.

Sin embargo, más allá de estos resultados, que podrían venir dados por un cierto tipo de diseño (el cual sería interesante reconsiderar en otra investigación), los argumentos aquí expuestos -*equidad, eficacia política y compensación*- son suficientes para ratificar la necesidad de diseñar e implementar una política pública dirigida exclusivamente a estos desempleados, producto de una política activa tomada deliberadamente por el Estado. El diseño y puesta en marcha de un programa que los asista, significaría ratificar el compromiso que toma el Estado respecto de procurar efectivamente el bienestar general, tanto en el corto, como en el largo plazo, evitando que aquellos que queden desempleados sean estigmatizados como tales y asistiéndolos durante el proceso de ajuste.

Asimismo, la proliferación de los acuerdos de liberalización comercial discriminatoria, por sobre la multilateral, pone de manifiesto un nuevo contexto de análisis, distinto al del siglo pasado. Ello, sumado a la creciente fragmentación de la producción y la consecuente necesidad de diferenciar el valor bruto de la exportación del agregado por cada instancia (seguramente en países diferentes), abre camino para un nuevo desafío. Este nivel de estudio, tomando variables y participaciones de manera más desagregada, nos permitiría determinar con mayor exactitud sobre quiénes recaerán los efectos de las modificaciones en los flujos comerciales respecto de los niveles de empleo y, de este modo, plantear esquemas de compensación y/o asistencia más justos y eficientes.

Los resultados de las encuestas de opinión presentados en este trabajo, ratifican la preocupación por estas consecuencias. En tiempos en los que en América Latina, países como Argentina, parecerían estar reconsiderando las bondades y perjuicios del libre comercio, valdría la pena diseñar una política pública que asista exclusivamente a quienes se ven amenazados por el comercio internacional. Ello en tanto no debería desaprovecharse que, no sólo la teoría y la evidencia empírica nos indican que en el largo plazo el libre comercio es beneficioso, sino que aún, en promedio, el 65% de la población latinoamericana considera que la integración económica podría tener un impacto positivo en sus respectivas economías.¹⁰

¹⁰ Latinobarómetro, Opinión Pública Latinoamericana. Dato correspondiente al año 2006.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÉNOR, P. y J. AIZENMAN (1996), “Trade liberalization and unemployment”, *Journal of International Trade and Economic Development* 5(3): 265-286.

AHO, M. y T. BAYARD (1984), “Costs and Benefits of Trade Adjustment Assistance”, en *The Structure and Evolution of Recent U.S. Trade Policy*, Baldwin R. y A. Krueger (eds.), National Bureau of Economic Research, University of Chicago Press.

AMITI, M. y S.-J. WEI (2005), “Service Outsourcing, Productivity and Employment”, IMF Working Paper, Washington, D.C., forthcoming.

AMORNTHUM, S. (2004), “Trade and Unemployment”, disponible en <http://www2.hawaii.edu/~amornthu/pdf/paper660.pdf>

BALASSA, B. (1966), “Tariff Reductions and Trade in Manufactures among the Industrial Countries”, *The American Economic Review*, Vol. 56, No. 3.

BALDWIN, R. (2011), “21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules”, World Trade Organization, Staff Working Paper ERSD-2011-8.

BALDWIN, R. y MAGEE, C. (1999), “Explaining Congressional Voting on Trade Bill in the 1990s: From NAFTA Approval to Fast-track Defeat”, University of Wisconsin Working Paper.

BEAULIEU, E. (2000), “The Canada – U.S. Free Trade Agreement and Labour Market Adjustment in Canada”, *The Canadian Journal of Economics*, Vol. 33 N°2.

BERLINSKI, J. (2012) “Experiencia y Legado de la Ronda Uruguay del GATT”, en: *Intuición y Ética en la Construcción del Futuro*, Iglesias E. (Comp.), Red Mercosur de Investigaciones Económicas.

COLLIER, P. y D. DOLLAR (2001), “Globalization, Growth and Poverty: Building an Inclusive World”, World Bank Policy Research Report, World Bank and Oxford University Press.

COŞAR, K. (2011), “Adjusting to Trade Liberalization: Reallocation and Labour Market Policies”, University of Chicago Booth School of Business.

DAVIDSON, C. y S. J. MATSUSZ (2000), “Globalization and Labour Market Adjustment: How Fast and at What Cost?”, *Oxford Review of Economic Policy*, 16 (3).

DI MAURO, F. and K. FORSTER (2008), “Globalization and the competitiveness of the euro area”, ECB Occasional Paper N° 97.

DIX-CARNEIRO, R. (2011), “Trade Liberalization and Labor Market Dynamics”, World Trade Organization, Economic Research and Statistics Division.

ERUMBAN, A, R. GOUMA, B. LOS, R. STEHRER, U. TEMURSHOEV, M. TIMMER y G. DE VRIES, “The World Input-Output Database (WIOD): Construction, Challenges and Applications”, World Bank.

EUROPEAN COMMISSION, Public Opinion Analysis (Eurobarometer Surveys), http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm

FAUSTINO, H. y L. NUNO (2009), “Intra – industry trade and labor costs: The smooth adjustment hypothesis”, School of Economics and Management, Technical University of Lisbon, Workin Paper 17.

FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, S., S. LAIR, J. C. MAUR y J. M. SERENA (2006), “Adjustment Costs and Trade Liberalization”, en: *Coping with Trade Reforms: A Developing-Country Perspective on the WTO Industrial Tariff Negotiations*, Lair, S. y S. Fernández de Córdoba (eds.), Palgrave Macmillan.

FIELD, A. y E. GRAHAM (1997), “Is there a Special Case for Import Protection for the Textile and Apparel Sectors Based on labour Adjustment?”, *The World Economy* 20, N° 2.

FRANCOIS, J., M. JANSEN y R. PETERS (2011), “Trade Adjustment Costs and Assistance: The Labour Market Dynamics” en *Trade and Employment: From Myths to Facts*, Jansen, M., R. Peters y J. M. Salazar-Xirinachs (eds.), ILO-EU.

FREEMAN, R. and A. REVENGA (1999), “How Much Has LDC Trade Affected Western Job Markets?”, Cap. 1 en *Trade and Jobs in Europe —Much Ado about Nothing?*, en Mathias Dewatripont, André Sapir and Khalid Sekkat (eds.), Oxford University Press.

GAO (US General Accounting Office) (1997), *NAFTA-TAA “Program: Certification Criteria, Procedures and Activity”*, GAO/NSIAD-98-51R.

GAO (2000), “Trade Adjustment Assistance – Trends, Outcomes, and Management Issues in Dislocated Worker Programs”, GAO-01-59.

GAO (2001), “Trade Adjustment Assistance – Improvements Necessary, but Programs cannot solve Communities` Long-Term Problems”, GAO-01-988T.

HAAR, J. (2002), “NAFTA and the American Worker: Economic Considerations and Governmental Response”, CERVEPAS, Université de la Sorbonne Nouvelle--Paris III.

HABERLER, G. (1936), *The theory of international trade with its applications to commercial policy*, Macmillan, Universidad de California.

HELPMAN E. y O. ITSKHOKI (2009), “Labor Market Rigidities, Trade and Unemployment”, CEPR Discussion Paper N° 7502.

ILO (INTERNACIONAL LABOUR OFFICE) (2001), “Trade liberalization and employment”, Governing Body, disponible en <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb282/pdf/sdg-2.pdf>

JANSEN, M. y E. LEE (2007), *Trade and Employment. Challenges for Policy Research*, WTO Secretariat, Switzerland.

JONES, R. (1971), “A three-factor model in theory, trade and history”, en: *Trade, Balance of Payments and Growth*, Bhagwati, J. et. Al (eds.)

KLETZER, L. G. (2001), “Job loss from imports: Measuring the costs”, Washington DC: Institute for International Economics.

KLETZER, L. G. (2002), *Imports, Exports and Jobs: What Does Trade Mean for Employment and Job Loss?*, W.E. Upjohn Institute.

KLETZER, L. G. (2003), “Trade-related Job Loss and Wage Insurance: a Synthetic Review”, Santa Cruz Center for International Economics, University of California.

KRUEGER, A. (1985), “Trade and Employment in Developing Countries”, Chicago University Press.

KRUGMAN, P. (1981), “Intraindustry Specialization and the Gains from Trade, *Journal of Political Economy*, Vol. 81, N°51

KRUGMAN, P. (1993), “What do undergrads need to know about trade”, *The American Economic Review*, Vol. 83, N°2.

KUCERA, D. y W. MILBERG (2002), “Trade and the loss of manufacturing jobs in the OECD: New factor content calculations for 1978–1995”, International Institute for Labour Studies, Discussion Paper 135/2002, ILO.

LATINOBARÓMETRO, Opinión Pública Latinoamericana, <http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>

LEE, E. (2005), “Trade Liberalization and Employment”, DESA Working Paper N°5.

O’LEARY, C., R. EBERTS y B. PITTELKO (2012), “Effects of NAFTA on US Employment and Policy Responses”, OECD Trade Policy Working Papers, N°131.

OECD, OECD Employment Outlook (2005), disponible en: <http://www.oecd.org/els/oecdemploymentoutlook-downloadableeditions1989-2011.htm>

OCAMPO, J.A. y L. TAYLOR (1998), "Trade Liberalization in Developing Economies: Modest Benefits but Problems with Productivity Growth, Macro Prices, and Income Distribution", *The Economic Journal* N°108.

RAMASWAMY, K.V. (2003), "Globalization and Industrial Labor Markets in South Asia: Some Aspects of Adjustment in a Less Integrated Region", East-West Center Working Papers N°54.

REVENGA, A.L. (1992), "Exporting Jobs? The Impact of Import Competition on Employment and Wages in US Manufacturing", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 107, N°1.

RICHARSON, D. (2003), "Some Measurable Costs and Benefits of Economic Globalisation for Americans", presentación para la conferencia *Responding to Globalisation: Societies, Groups, and Individuals*, University of Colorado, Boulder, Abril 2003.

RODRIGUEZ, F. y D. RODRIK (1999), "Trade Policy and Economic Growth: A skeptic's guide to the cross-national evidence", NBER Working Paper N°7081.

ROSSELL, C. (1993), "Using multiple criteria to evaluate public policies. The case of school desegregation", *American Politics Quarterly*, Vol. 21 N°2.

ROSEN, H. (2002), "Trade-Related Labour Market Adjustment Policies and Programs, with Special Reference to Textile and Apparel Workers", disponible en: http://www.newamerica.net/files/archive/Pub_File_1426_1.pdf

SACHS, J. y H.J. SCHATZ (1994), "Trade and Jobs in U.S. Manufacturing", *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 1.

SAMUELSON, P. (1971), "Ohlin was right", en: *Swedish Journal of Economics* 73.

STOLPER, W. y P. SAMUELSON (1941), "Protection and Real Wages", en: *Review of Economic Studies*, Vol. 9.

TIMMER, M. (2012), "The World Input-Output Database (WIOD): Contents, Sources and Methods", Version 0.9.

TIMMER, M., B. LOS, R. STEHRER, G. DE VRIES (2012), "Fragmentation, Incomes and Jobs. An analysis of European competitiveness" WIOD, Working Paper N°9.

TREFFLER, D. (2001), "The Long and Short of the Canada-U.S. Free Trade Agreement", NBER Working Paper N°8293

WINTERS, A. (2000), "Trade and Poverty: Is there a connection?", en: *Trade, Income Disparity and Poverty. Special Study* N°5.

WINTERS, A. (2002), "Trade, Trade Policy and Poverty: What are the Links?", *The World Economy* 25 (9).

WOOD, A. (1994), *North-South Trade, Employment and Inequality: Changing Fortunes in a Skill-Drive World*, Clarendon Press, Oxford.

WOOD, A. (1995), "How Trade Hurts Unskilled Workers", en: *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9.

WORLD TRADE ORGANIZATION (2011) "World Trade Report 2011, The WTO and preferential trade agreements: From co-existence to coherence", disponible en www.wto.org.