EL FUTURO DEL TRABAJO

Perspectivas de empleo de la OCDE 2019



Traducido por:

UNIVERSIDAD DE CELAYA

OCDE

Perspectivas de empleo de la OCDE 2019

El Futuro del Trabajo

Traducido por:

UNIVERSIDAD DE CELAYA

Esta traducción se publica por acuerdo con la OCDE. No es una traducción oficial de la OCDE. La calidad de la traducción y su correspondencia con la lengua original de la obra son responsabilidad única del autor de la traducción. En caso de cualquier discrepancia entre la obra original y esta traducción al español, solo la versión original se considerará válida.

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

Tanto este documento como cualquier mapa que se incluya en él no conllevan perjuicio alguno respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Publicado originalmente por la OCDE en inglés con el título: *OECD Employment Outlook 2019. The Future of Work*
© 2019 OCDE, París
https://doi.org/10.1787/bb5fff5a-es

© 2019 **Educación Superior de Celaya A. C.** para esta edición en español.
Carretera Panamericana Km. 269. Col. Rancho Pinto. CP. 38080. Celaya, Guanajuato, México

ISBN: 978-92-64-66948-2 (pdf)

Créditos
Traductor: José Juan Salgado Aguilar.
Coordinación general de la revisión técnica: Francisco Moisés Mendoza Escobar
Con la colaboración de los siguientes revisores técnicos: Rebeca Reyes Carmona, Ana Cuevas Romo, Brenda Lorena Maldonado García y Roberto Orozco Bush
Coordinación editorial: Centro de la OCDE en México para América Latina

Foto de portada: © Jacob Lund, Dragon Images, PaO_STUDIO, Daisy Daisy /Shutterstock.com.

Prefacio

El mundo está cambiando a grandes velocidades. La digitalización, la globalización y los cambios demográficos están teniendo un profundo impacto en nuestras vidas, en nuestras culturas, en nuestras sociedades. Éstas y otras megatendencias están transformando constante (y rápidamente) la forma en que interactuamos con nuestros amigos y familiares; cómo y dónde operan las empresas; qué bienes y servicios consumimos; qué sueños anhelamos. Nuestra educación y salud, la distribución del ingreso y la riqueza, los empleos que tenemos y cómo trabajamos, todo ello es particularmente sensible a esos cambios. Es una era de transformación. La disrupción es la nueva constante.

Como toda revolución, ésta se encuentra llena de oportunidades. La cooperación multilateral, la integración regional y la compleja interdependencia global que se han desarrollado en las últimas décadas, han multiplicado estas posibilidades. Las nuevas tecnologías cambian las reglas del juego, pero también forman parte de nuestra vida cotidiana. Cada vez más personas y dispositivos se conectan a internet, mientras que la inteligencia artificial se propaga silenciosamente. El Blockchain y otras tecnologías también son cada vez más frecuentes en las economías y sociedades. Esto está ampliando nuestra capacidad para promover un mayor crecimiento de la productividad, mejores servicios y un mayor bienestar; también permite que surjan nuevos modelos de negocios y formas innovadoras de trabajo, lo que implica más flexibilidad tanto para los empleadores como para los trabajadores.

Pero también hay desafíos, especialmente para el trabajo. Los trabajos de mediana calificación están cada vez más expuestos a esta profunda transformación. Estimamos que el 14% de los empleos existentes podrían desaparecer como resultado de la automatización en los próximos 15 a 20 años, y es probable que otro 32% cambie radicalmente en lo que las tareas individuales se automatizan. Muchas personas y comunidades se han quedado atrás debido a la globalización y persiste una brecha digital en el acceso a las nuevas tecnologías —lo que genera desigualdades en cuanto a la edad, género y situación socioeconómica. No todos han podido beneficiarse de los mejores trabajos que han surgido, y muchos están atrapados en precarias condiciones con poco salario y acceso limitado o nulo a la protección social, la capacitación constante y la negociación colectiva. Más allá de todo esto, existe una gran preocupación real por la “erosión” de la clase media, ya que los avances tecnológicos han sido acompañados por el surgimiento de muchos empleos precarios y de baja calidad. En algunos países, por ejemplo, los trabajadores no estándar tienen un 40-50% menos de probabilidades que los empleados estándar de recibir cualquier forma de apoyo a sus ingresos cuando están sin trabajo. En las naciones de la OCDE, la participación promedio en la capacitación de los adultos poco calificados es 40 puntos porcentuales menor que la de los adultos altamente calificados.

Como era de esperarse, estos cambios provocan ansiedad sobre el futuro. El aumento de las desigualdades en los ingresos y oportunidades, las distorsiones en la competencia transfronteriza, la percepción de la injusticia fiscal, el riesgo del cambio climático y la desaceleración de la economía mundial, son motivos de preocupación. La disrupción también provoca un creciente descontento sobre la efectividad de nuestros sistemas. Una encuesta reciente de la OCDE (Risks that Matter, 2019) muestra que muchas personas creen que los servicios públicos y los beneficios sociales son inadecuados y difíciles de conseguir. Más de la mitad consideran que no reciben la parte justa de

beneficios en función de los impuestos que pagan, y dos tercios creen que otros obtienen más de lo que merecen. Casi tres de cada cuatro personas dicen que quieren que su gobierno haga más para proteger su seguridad social y económica.

En este contexto desafiante, es crucial reenfocar nuestra atención hacia las personas y el bienestar. En la era digital, es indispensable que tengan la certeza de que recibirán apoyo si quedan fuera, y que se les ayudará en la búsqueda de nuevas y mejores oportunidades. El ritmo y la velocidad de este cambio requieren una acción de política pública rápida y decisiva inspirada en un nuevo tipo de crecimiento, más incluyente y sostenible.

Para ayudar a los gobiernos a alcanzar este objetivo, la OCDE lanzó la Iniciativa de Crecimiento Inclusivo y desarrolló un *Marco de referencia para la Acción Política sobre el Crecimiento Inclusivo*. Esto no sólo nos sirve para obtener respuestas a muchas de estas preguntas, sino también ofrece a los gobiernos una orientación concreta sobre cómo diseñar e implementar políticas públicas que brinden a todas las personas, empresas y regiones la oportunidad de prosperar –en particular aquellos que tienen dificultades o se han quedado atrás. El sólido desempeño del mercado laboral es determinante para lograr el objetivo del crecimiento incluyente.

También lanzamos la Iniciativa Futuro del Trabajo de la OCDE que, en los últimos años, ha estado analizando cómo la globalización, el progreso tecnológico y el cambio demográfico están afectando los mercados laborales de la OCDE, y lo que esto implica para las políticas sociales y de destrezas (habilidades) para el trabajo. El estudio actual es un hito clave en este esfuerzo y proporciona a los responsables de las políticas públicas un diagnóstico exhaustivo de los desafíos, así como un conjunto detallado de directrices para maximizar las oportunidades y crear mejores empleos para todos.

El mensaje clave de las *Perspectivas de empleo de la OCDE* es que el futuro del trabajo está en nuestras manos y dependerá en gran medida de las decisiones de política pública que tomen los países. Mientras nos enfrentamos a los desafíos que plantea, serán la naturaleza de tales políticas y nuestra capacidad de aprovechar el potencial de un cambio digital y tecnológico sin precedentes, las que determinarán si tenemos éxito o no.

Sin embargo, en algunos casos, los cambios marginales no serán suficientes y podría ser necesaria una reformulación profunda de las políticas actuales. Dar forma al futuro del trabajo requiere una Agenda de Transición para un Futuro que Funcione para Todos. En este sentido, el informe destaca la necesidad de ayudar a los trabajadores en sus transiciones laborales por medio de servicios de empleo efectivos y oportunos, así como medidas de prevención e intervención temprana. De cara al futuro, los países deberían centrarse en poner en práctica estrategias integrales de aprendizaje para adultos –en particular para los poco calificados– con el fin de evitar la depreciación y la obsolescencia de las habilidades y facilitar los cambios entre los puestos de trabajo. Los sistemas de aprendizaje para adultos también deberán fortalecerse y adaptarse para brindarles a todos, las oportunidades adecuadas para seguir capacitándose a lo largo de su vida.

También argumentamos que las provisiones de protección social deberían reformularse para garantizar una mejor cobertura de los trabajadores en formas de empleo no estándar que tome en cuenta una realidad: los perfiles de trabajo están evolucionando y el empleo de largo plazo está desapareciendo. En este contexto, los responsables de la formulación de políticas públicas pueden centrarse en aumentar la portabilidad de los derechos, hacer que los estudios socioeconómicos respondan mejor a las necesidades de las personas y sus cambiantes situaciones y complementar las medidas específicas con un apoyo más universal. También se debe prestar mayor atención a la negociación colectiva y al diálogo social, ya que ambos pueden enriquecer los esfuerzos del gobierno para hacer que los mercados laborales sean más adaptables, seguros e incluyentes. En este sentido, el Acuerdo Global nos está ayudando a transmitir el mensaje de que el diálogo social desempeña un papel fundamental en la reducción de las desigualdades y en la configuración del Futuro del Trabajo.

Con las políticas e instituciones pertinentes y con un enfoque integral del gobierno –como lo destaca el proyecto Going Digital, la Estrategia del Empleo y la Estrategia de Destrezas, todas ellas de la OCDE– las oportunidades que brindarán la digitalización, la globalización y la longevidad pueden ser aprovechadas y los riesgos mitigados. Juntos, podemos diseñar, desarrollar y ofrecer mejores políticas públicas de empleo para una vida mejor.



Angel Gurría
Secretario General de la OCDE

Agradecimientos

Las *Perspectivas de Empleo de la OCDE* proporcionan una evaluación anual de los desarrollos y perspectivas clave del mercado laboral en los países miembros. Cada edición también contiene varios capítulos que se centran en aspectos específicos de cómo funcionan los mercados laborales y sus implicaciones en las políticas públicas con el fin de promover más y mejores empleos. La edición 2019 está dedicada al *futuro del trabajo*. Los capítulos incluyen: cómo la tecnología, la globalización, el envejecimiento de la población y otras megatendencias están transformando el mercado laboral de los países de la OCDE; nueva evidencia sobre cambios recientes en la estabilidad laboral, el subempleo y la porción de empleos bien pagados; y sus implicaciones en: la regulación del mercado laboral, la negociación colectiva y el diálogo social, las políticas de aprendizaje permanente y la protección social. El primer capítulo proporciona una visión panorámica de los principales mensajes.

Las Perspectivas de empleo de la OCDE 2019 es el trabajo colaborativo de la Dirección de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales. *Las Perspectivas* en su conjunto también se han beneficiado enormemente de los comentarios de otros Consejos Directivos de la OCDE y las contribuciones de los delegados de los gobiernos nacionales. Sin embargo, las evaluaciones de las perspectivas del mercado laboral de cada país en este informe, no necesariamente corresponden con las realizadas por las autoridades locales.

Este documento fue editado por Andrea Bassanini y Stijn Broecke, y se basa en las contribuciones de Andrea Bassanini, Stijn Broecke y Paolo Falco (Capítulo 1); Paolo Falco (Capítulo 2); Paolo Falco, Andrew Green, Duncan MacDonald y Andrea Salvatori (Capítulo 3); Andrea Bassanini y Stijn Broecke (Capítulo 4); Sandrine Cazes, Andrea Garnero y Chloé Touzet (Capítulo 5); Alessia Forti y Glenda Quintini (Capítulo 6); y Rodrigo Fernández, Raphaela Hyee, Herwig Immervoll y Daniele Pacifico (Capítulo 7). Daniel Alonso Soto aportó contribuciones específicas sobre economías emergentes en el Capítulo 2, y Maciej Lis y Marius Luske hicieron aportaciones puntuales sobre temas de pensiones en el Capítulo 7. Sébastien Martin y Agnès Puymoyen proporcionaron su ayuda para la investigación. Natalie Corry, Lucy Hulett, Anna Irvin Sigal y Katerina Kodlova brindaron la asistencia editorial.

Esta edición de *Perspectivas de Empleo de la OCDE* está dedicada a la memoria de Alan Krueger, un amigo y una fuente de inspiración duradera para todos nosotros.

Índice de Contenido

Prefacio ... 3
Agradecimientos ... 7
Editorial: Una agenda de transición para un *Futuro que Funcione* para todos ... 18
Resumen ejecutivo ... 24
1 Panorama general: El futuro del trabajo está en nuestras manos ... 28
¿Deberíamos prepararnos para un futuro sin empleos? ... 29
¿Se acerca el fin de la relación laboral tradicional? ... 33
¿Se ha inclinado demasiado el equilibrio de poder entre los jefes y los trabajadores? ... 35
Un Futuro que Funcione para Todos: ¿podemos costearlo? ... 37
2 El futuro del trabajo: ¿Qué sabemos? ... 46
Introducción ... 47
2.1. Una visión general de las megatendencias que transforman los mercados laborales ... 49
2.2. Cantidad de puestos de trabajo: es poco probable que las transformaciones en curso den como resultado menos empleos ... 54
2.3. Calidad del empleo: ¿Un futuro de mejores oportunidades o mayores riesgos para los trabajadores? ... 65
2.4. Inclusión: prevenir un futuro laboral más desigual ... 78
2.5. Observaciones finales ... 91
Referencias ... 93
Notas ... 102
3 El futuro del trabajo: nueva evidencia sobre la estabilidad laboral, el subempleo y el acceso a buenos empleos ... 108
Introducción ... 111
3.1. ¿Los empleos se están volviendo menos estables? ... 111
3.2. ¿No desempleados, sino subempleados? ... 119
3.3. Polarización laboral y acceso a buenos empleos ... 124
3.4. Observaciones finales ... 137

Referencias 139
Notas 148
4 Regulación del mercado laboral 4.0: Proteger a los trabajadores en un mundo laboral cambiante . 153
Introducción 156
4.1. Situación laboral: una puerta de entrada a los derechos y protecciones de los trabajadores 158
4.2. Extender los derechos y protecciones más allá de los empleados estándar 173
4.3. Poder de monopsonio, eficiencia del mercado laboral y vulnerabilidad de los trabajadores 181
4.4. Competición internacional 187
4.5. Observaciones finales 188
Referencias 191
Notas 215
5 Enfrentar el futuro del trabajo: cómo aprovechar al máximo la negociación colectiva 223
Introducción 226
5.1. La negociación colectiva en un mundo cambiante del trabajo 227
5.2. Adaptar las regulaciones a formas más diversas de empleo 240
5.3. ¿Cómo pueden los interlocutores sociales mejorar la negociación colectiva y el diálogo social en formas de trabajo no estándar y nuevas? 244
5.4. El aumento de la presión y los nuevos desafíos han llevado al surgimiento de iniciativas no tradicionales 250
5.5. Observaciones finales 254
Referencias 256
Notas 269
6 Hacer que los sistemas de aprendizaje para adultos estén preparados para el futuro 274
Introducción 277
6.1. Cómo influyen las megatendencias en la demanda y oferta de habilidades 279
6.2. Algunos grupos son más afectados que otros 283
6.3. Fomentar la participación en el aprendizaje de adultos por parte de grupos subrepresentados 291
6.4. ¿Pueden las cuentas individuales de aprendizaje hacer que el aprendizaje de adultos sea accesible para un grupo más amplio de adultos? 319
6.5. Construir mecanismos adecuados de financiamiento, gobierno y evaluación de la calidad 322
6.6. Observaciones finales 326
Referencias 329
Notas 335
7 ¿Abandonado a sus propios medios? La protección social cuando los mercados laborales están cambiando 338
Introducción 343
7.1. Prevención, protección, promoción: la protección social y el futuro del trabajo 344
7.2. Protección social para formas alternativas de empleo: ¿Cuáles son las brechas? 346

7.3. Abordar las brechas de protección social: cuestiones clave de políticas públicas 363
7.4. Observaciones finales 377
Referencias 380
Notas 386

FIGURAS

Figura 2.1. La rápida proliferación de las tecnologías de la información y la comunicación en el lugar de trabajo 50
Figura 2.2. La marcha de los robots 51
Figura 2.3. El comercio internacional sigue aumentando 52
Figura 2.4. Muchos países están envejeciendo rápidamente 53
Figura 2.5. Las tasas de empleo han ido en aumento en las últimas décadas 56
Figura 2.6. Trabajos en riesgo de automatización en los países de la OCDE 61
Figura 2.7. Los ahorros de costos potenciales del uso de robots son significativos en algunas economías emergentes 63
Figura 2.8. El rápido crecimiento del trabajo en línea ha disminuido recientemente 72
Figura 2.9. El empleo temporal ha aumentado en la mitad de los países de la OCDE 73
Figura 2.10. El empleo a tiempo parcial en general ha aumentado 74
Figura 2.11. El tiempo parcial corto está aumentando en muchos países 75
Figura 2.12. El autoempleo está en una trayectoria descendente a largo plazo 76
Figura 2.13. El declive del sector manufacturero 79
Figura 2.14. El mercado laboral se está polarizando 80
Figura 2.15. Los salarios medios reales se han desacoplado de la productividad laboral 84
Figura 2.16. La desigualdad de ingresos está creciendo rápidamente 88
Figura 2.17. Los mercados laborales también se están polarizando en muchas economías emergentes 91
Figura 3.1. La estabilidad laboral disminuyó en la mayoría de los países después de tomar en cuenta el envejecimiento de la población 113
Figura 3.2. Los mayores descensos en la estabilidad laboral se han producido en los trabajadores con baja educación 114
Figura 3.3. Los flujos de un trabajo a otro y las transiciones por desempleo difieren significativamente en la OCDE 115
Figura 3.4. Las separaciones involuntarias aumentaron solo ligeramente 117
Figura 3.5. Los hombres experimentaron el mayor aumento en el riesgo de ingreso involuntario al desempleo 118
Figura 3.6. La mayoría de los países ha visto aumentos en el subempleo, pero en particular los más afectados por la crisis 120
Figura 3.7. El subempleo muestra una tendencia creciente incluso después de ajustar el ciclo 121
Figura 3.8. El subempleo es más común en los sectores de servicios 122
Figura 3.9. Los jóvenes y aquellos con baja educación han visto los mayores aumentos en el subempleo 123
Figura 3.10. La polarización del trabajo explica una pequeña parte del cambio en la proporción de ocupaciones de pago medio 127
Figura 3.11. La probabilidad de estar en un trabajo bien remunerado ha disminuido en todos los grupos demográficos 129
Figura 3.12. Los trabajadores jóvenes con educación media han visto un cambio hacia el empleo de baja remuneración en muchos países 132
Figura 3.13. Cambios en la prima salarial de educación en los países 134
Figura 3.14. Los jóvenes con educación media y baja sufrieron los mayores aumentos en la probabilidad de desempleo 135
Figura 4.1. Clasificación de los trabajadores y cobertura de la protección del derecho laboral 159
Figura 4.2. La incidencia de trabajadores por cuenta propia que generalmente tienen un cliente dominante 171
Figura 5.1. Los trabajadores no estándar están subrepresentados por los sindicatos 231
Figura 5.2. Tendencia en la densidad sindical entre jóvenes de 20 a 34 años en países seleccionados de la OCDE 233
Figura 5.3. Valores individuales y apoyo a la acción colectiva entre los jóvenes 235
Figura 5.4. Confianza y necesidad percibida de los sindicatos entre jóvenes de 20 a 34 años 236
Figura 5.5. Acceso a negociación colectiva para diferentes formas de empleo, situación actual 238
Figura 6.1. Riesgo de automatización y contenido de habilidades de los trabajos, promedio OCDE 279
Figura 6.2. Tendencias en la escasez y excedentes de habilidades, promedio no ponderado de la OCDE, 2004-

2017 280
Figura 6.3. Participación de trabajadores en lugares de trabajo cambiantes, 2015 281
Figura 6.4. Cambio organizacional y necesidades cambiantes de habilidades, países de la UE 282
Figura 6.5. Participación en capacitación laboral por grupo, promedio de la OCDE 284
Figura 6.6. Disposición a capacitarse por grupo, promedio de la OCDE 287
Figura 6.7. Razones para no capacitarse por grupo, promedio de la OCDE 288
Figura 6.8. Provisión de capacitación por tamaño de empresa, EU28, 2005-2015 289
Figura 6.9. Razones para no proporcionar capacitación o limitar la provisión de capacitación, por tamaño de empresa, 28 UE 290
Figura 6.10. Participación de los adultos en la capacitación, por sector 291
Figura 6.11. Diferencias en la participación en la capacitación y disposición para capacitarse entre adultos poco calificados y altamente calificados, por país, 2012, 2015 293
Figura 6.12. Razones por las cuales los no calificados no entrenan, por país 295
Figura 6.13. Diferencias en la participación en la capacitación y la disposición a capacitarse entre trabajadores permanentes temporales y de tiempo completo, por país, 2012, 2015 301
Figura 6.14. Razones por las cuales los trabajadores temporales no entrenan, por país 302
Figura 6.15. Diferencias en la participación en la capacitación y la disposición a capacitar entre trabajadores por cuenta propia y empleados permanentes a tiempo completo, por país, 2012, 2015 306
Figura 6.16. Razones por las que los trabajadores por cuenta propia no participan en la capacitación, por país 307
Figura 6.17. Diferencias en la participación y disposición para capacitarse entre adultos jóvenes y adultos mayores, por país, 2012, 2015 316
Figura 6.18. Razones por las que los adultos mayores no participan en la capacitación, por país 317
Figura 7.1. Los requisitos de empleo para las prestaciones por desempleo varían de 3 a 24 meses 347
Figura 7.2. El acceso legal para los trabajadores independientes a menudo es limitado 350
Figura 7.3. Las disposiciones de pensiones para los trabajadores con carreras inestables varían ampliamente entre países 353
Figura 7.4. Sólo una minoría de los solicitantes de empleo recibe prestaciones por desempleo 355
Figura 7.5. Los trabajadores no estándar reciben poco apoyo en algunos países 357
Figura 7.6. Las brechas de apoyo pueden ser considerables para los trabajadores autónomos 361
Figura 7.7. En algunos países, solo una minoría de los solicitantes de empleo está en contacto regular con el servicio público de empleo 368
Figura 7.8. El trabajo inestable es común, pero puede estar fuera del alcance de las medidas de activación 371
Figura 7.9. Las tasas impositivas efectivas marginales muy altas pueden disuadir a las personas de trabajar más horas 373
Figura 7.10. Los costos no laborales varían sustancialmente según los acuerdos contractuales 376

Anexo Figura 3.A.1. Cambio en la permanencia ajustada por país y nivel de educación 141
Anexo Figura 3.A.2. Los trabajadores jóvenes tienen más probabilidades de ser subempleados 142
Anexo Figura 3.A.3. Cambio en el subempleo por país y género 143
Anexo Figura 3.A.4. Los empleos por ocupación han continuado polarizándose entre 2006 y 2016 144
Anexo Figura 3.A.5. El riesgo de baja remuneración ha aumentado para los empleados con educación media y baja en varios países 145
Anexo Figura 3.A.6. Los trabajadores jóvenes se han movido más hacia la baja remuneración que los de edad intermedia en algunos países 146
Anexo Figura 3.A.7. El riesgo de desempleo es mayor para los jóvenes que han dejado sus estudios 147
Anexo Figura 5.A.1. Densidad sindical estimada para trabajadores estándar 263
Anexo Figura 5.A.2. Los trabajadores no estándar en el sector privado también están subrepresentados por los sindicatos 264
Anexo Figura 5.B.1. Tendencia en la densidad sindical entre jóvenes de 20 a 34 años en países seleccionados de la OCDE 265
Anexo Figura 5.B.2. Confianza en los sindicatos 267
Anexo Figura 5.B.3. Necesidad percibida y confianza en los sindicatos 268

INFOGRAFÍAS

Infografía 1. El futuro del trabajo en cifras 22

TABLAS

Tabla 5.1. ¿Cuánto participan los interlocutores sociales en los programas de capacitación en los países de la OCDE? 230
Tabla 5.2. Convenios colectivos para trabajadores de la agencia de trabajo temporal 249
Tabla 6.1. Incidencia de la formación y disposición a participar, por características sociodemográficas 286
Tabla 6.2. Cobertura de cuentas de aprendizaje individual 322

Anexo Tabla 5.A.1. Formas no estándar de empleo incluidas en la Figura 5.1. 262
Anexo Tabla 5.B.1. Confianza en el sindicato: fuentes y definiciones 266

Siga las publicaciones de la OCDE en los siguientes enlaces:





http://twitter.com/OECD_Pubs



http://www.facebook.com/OECDPublications



http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871



http://www.youtube.com/oecdilibrary



http://www.oecd.org/oecddirect/

Este libro cuenta con StatLinks

¡Un servicio que entrega archivos de Excel® desde la página impresa!

Busque los *StatLinks* en la parte inferior de las tablas o gráficos en este libro. Para descargar la hoja de cálculo Excel® correspondiente, simplemente escriba el enlace en su navegador de Internet, comenzando con el prefijo *http://dx.doi.org*, o haga clic en el enlace de la edición del libro electrónico.

Editorial: Una agenda de transición para un *Futuro que Funcione* para todos

Los tiempos están cambiando. Los mercados laborales están bajo la presión de los efectos combinados de varias megatendencias. El progreso tecnológico y una mayor integración de nuestras economías a lo largo de las cadenas globales de suministro han representado una ventaja para muchas personas que cuentan con grandes destrezas y se desenvuelven en ocupaciones en expansión, pero también ha significado un desafío para otras con escasas u obsoletas habilidades en áreas de empleo decrecientes. Los modelos de negocios digitales a menudo utilizan trabajadores por cuenta propia en lugar de empleados estándar. Las personas viven y laboran más tiempo, pero enfrentan cambios de trabajo más frecuentemente y está presente el riesgo de que sus habilidades queden obsoletas. La desigualdad en los ingresos y en la calidad del trabajo se ha hecho más grande en muchos países. La crisis financiera mundial de 2008-2009 condujo a graves pérdidas de empleos, dejando heridas profundas que no se han curado completamente ni una década después. En cuanto al futuro, la desaceleración proyectada en la economía mundial en los próximos dos años ensombrece las prospectivas de empleo a corto plazo. Más allá de eso, está claro que en el horizonte hay cambios estructurales profundos y rápidos, que traen consigo nuevas oportunidades importantes, pero también una mayor incertidumbre entre quienes no están bien preparados para aprovecharlos. El ritmo y la profundidad de la transformación digital probablemente sean sorprendentes. Las órdenes de robots industriales se han triplicado en poco más de una década y se prevé que se dupliquen para 2020, mientras que la cantidad de capital privado invertido en inteligencia artificial se ha duplicado en el último año. Integrar en la visión de mejores perspectivas de empleo a quienes corren el riesgo de quedarse atrás debe ser el compás de las políticas públicas hacia una economía y sociedad más incluyentes, más justas y sostenibles.

Están trabajando más personas en edad laboral que en décadas pasadas. La buena noticia es que hasta el momento las megatendencias no han conducido a un desempleo estructural – sino todo lo contrario. La tasa general de empleo ha aumentado en la mayoría de los países de la OCDE, impulsada por un incremento sustancial en la proporción de mujeres en el trabajo. La tasa de empleo de hombres y mujeres mayores también ha aumentado, lo que refleja parcialmente un incremento en las edades efectivas de jubilación. La calidad de los empleos también ha mejorado en algunos aspectos. La proporción de empleos altamente calificados ha aumentado en un 25% en los países de la OCDE en las últimas dos décadas. Y varias economías emergentes han logrado algunos avances en la reducción del empleo informal.

El cambio tecnológico y la globalización son una gran promesa para futuras mejoras en el desempeño del mercado laboral. De cara al futuro, las nuevas tecnologías pueden dar a las personas una mayor libertad para decidir dónde, cuándo y cómo trabajar, lo que puede mejorar el equilibrio entre la vida laboral y personal y crear nuevas oportunidades para que los grupos que antes estaban poco representados participen en el mercado de trabajo. Se pueden automatizar las tareas tediosas y peligrosas, mejorar la salud y la seguridad y aumentar la productividad. Una mayor globalización también tiene efectos benéficos: ha estimulado la adopción tecnológica y la innovación, y ha contribuido al crecimiento de la productividad. Una mayor integración a lo largo de las cadenas globales de suministro también puede impulsar el empleo en general al expandir la demanda de los consumidores. En resumen, estas megatendencias podrían impactar en lograr más y mejores empleos en el futuro.

Pero la gente debería prepararse para el cambio. Se está llevando a cabo un proceso de eliminación creativa, mediante el cual ciertas tareas son asumidas por robots o relocalizadas, y se crean otras. El empleo en el sector manufacturero ha disminuido en un 20% en las últimas dos décadas, mientras que el empleo en los servicios creció un 27%. Esto ha contribuido a la polarización del mercado laboral: la proporción de los empleos poco calificados y (particularmente) los mejor evaluados ha aumentado, mientras que los medianamente calificados han disminuido drásticamente. Esta tendencia también ha sido impulsada por un cambio tecnológico basado en las destrezas, un proceso en el que la tecnología beneficia principalmente a los trabajadores con mayores habilidades. Al mismo tiempo, estamos observando una brecha cada vez mayor entre las "empresas líderes" que innovan y adoptan las tecnologías digitales y aquellas, más numerosas, que luchan por mantenerse al ritmo de la digitalización. Esto está creando una gran división entre los que trabajan para las compañías de vanguardia y los demás, en términos de calidad de empleo y salarios. Todo ello ha sido fuente de una creciente desigualdad en los ingresos y pone bajo presión a la clase media. De cara al futuro, el 14% de los empleos existentes podría desaparecer en los próximos 15 a 20 años como resultado de la automatización, pero es probable que otro 32% cambie radicalmente, con la automatización de las actividades individuales. Junto con las modificaciones en las preferencias, los modelos de negocios y los tipos de contratos, los individuos enfrentarán retos profundos y rápidos: muchos tendrán que cambiar no sólo su trabajo sino también su ocupación, y la mayoría tendrá que actualizar sus destrezas y prácticas laborales. Estas transiciones hacia nuevos empleos y ocupaciones pueden ser difíciles y costosas para varios trabajadores. Sin embargo, la participación en la capacitación de adultos poco calificados – aquellos con mayor probabilidad de verse afectados por los cambios que se avecinan – es 40 puntos porcentuales menor que el promedio de adultos altamente calificados en los países de la OCDE. Pero incluso para aquellos que tienen acceso a la capacitación, las opciones de aprendizaje a menudo están estrechamente vinculadas con su trabajo actual y pueden no prepararles para la transición a un nuevo trabajo, y mucho menos a una nueva rama.

No hay garantía de lograr un mejor mundo laboral –éste dependerá de contar con las políticas públicas e instituciones pertinentes. Algunos grupos ya se están quedando atrás y las disparidades en el mercado laboral están aumentando en muchos países. Esto ha sido señalado especialmente para muchos jóvenes y, en particular, para los poco calificados en diversos países. Se enfrentan a un mayor riesgo de tener un empleo mal pagado cuando trabajan, y han experimentado un aumento en el subempleo. El peligro de no estudiar ni trabajar o capacitarse también ha ido en aumento o continúa siendo alto. Muchos de estos cambios parecen ser estructurales y van más allá de los efectos de la reciente crisis, lo que puede exacerbar los ya altos niveles de desigualdad en el mercado laboral, fomentando nuevas tensiones sociales y económicas. También indican que las políticas e instituciones existentes han sido inadecuadas y deben ser reformuladas.

La realidad es evidente: las acciones políticas marginales son estériles. Se requiere un cambio en el comportamiento bien arraigado de cada trabajador, empresas, interlocutores sociales y, sobre todo, en las políticas públicas. En línea con las recomendaciones de la nueva Estrategia del Empleo y la Estrategia de las Destrezas, de la OCDE, deberíamos pasar de un modelo de educación frontal –en el

que las habilidades reconocidas se desarrollan principalmente en escuelas y universidades y luego se usan en el trabajo– a un sistema en el que las habilidades se actualizan continuamente durante la vida laboral para adaptarse a las necesidades cambiantes. Debemos revisar el mercado laboral y los sistemas de protección social para que se centren no sólo en la prevención de riesgos sino también en ayudar a las personas a enfrentar los problemas cuando se presenten. Es necesario anticiparnos a los cambios y adaptar las políticas de manera acorde, para poder dirigirnos mejor a los grupos desfavorecidos.

Los países deben evaluar qué tan bien coinciden las políticas actuales con las prioridades y evitar que los trabajadores más vulnerables se queden atrás. Los riesgos del mercado laboral que enfrentan los diferentes trabajadores –pérdida de empleo, accidentes en el trabajo, obsolescencia de habilidades, etc.– están evolucionando, y por lo tanto las políticas públicas deben ayudar a prevenirlos y abordarlos. Los riesgos que enfrentan algunos trabajadores y la falta de apoyo hacia ellos están relacionados, al menos en parte, con la clasificación errónea de algunas relaciones laborales. Algunas personas que deberían tener derechos y protecciones como empleados están siendo etiquetados falsamente como trabajadores por cuenta propia en un intento de evitar impuestos y regulaciones. Hay una necesidad urgente de cerrar las grandes brechas en la protección social y laboral en lo general, así como en el acceso a los servicios de empleo. Por ejemplo, debido a las barreras legales y prácticas que limitan el acceso a la protección social, los trabajadores no estándar tienen, en algunos países, un 40-50% menos de posibilidades de recibir cualquier tipo de apoyo a sus ingresos durante un período de desempleo que los trabajadores estándar. Tanto el acceso a la negociación colectiva como la cobertura de muchas protecciones de la legislación laboral a menudo se limitan a los empleados, por lo que no cubren a los trabajadores por cuenta propia ni a aquellos en la "zona gris" entre subordinados y trabajadores por cuenta propia, que tienen mucho menos poder que sus empleadores. De manera similar, las garantías de capacitación a menudo se aplican sólo a los asalariados y los derechos dependen de la permanencia en el trabajo y, por lo tanto, excluyen a muchos trabajadores no estándar.

Dar forma a un futuro del trabajo que sea más incluyente y gratificante requiere una Agenda de Transición para un Futuro que Funcione para Todos –un enfoque integral de gobierno que priorice sus intervenciones en quienes más lo necesitan. Tal agenda tendría que adoptar el ciclo completo, que abarque la educación y las habilidades, los servicios públicos de empleo y la protección social, pero también la regulación del mercado laboral, los impuestos e inclusive la vivienda, el transporte, leyes de competencia y políticas industriales. Este enfoque holístico debería combinar tanto medidas correctivas como preventivas, lo anterior ha sido el objetivo del proyecto “Going Digital” de la OCDE.

Una Agenda de Transición para un Futuro que Funcione para Todos requiere un financiamiento adecuado. Ampliar el aprendizaje para adultos y extender y mejorar la protección social puede ser costoso, en condiciones donde el presupuesto público de muchos países ya está bajo presión. Los países deben comenzar por evaluar qué tan bien coinciden las políticas públicas actuales con las prioridades y si los más vulnerables se están quedando atrás. Se puede hacer mucho para mejorar la efectividad y la orientación de las políticas clave –por ejemplo, educación, aprendizaje para adultos y protección social– al realizar una revisión exhaustiva de los gastos y profundizar en el enfoque integral del gobierno de cara a los objetivos y soluciones de políticas públicas. Pero también puede ser necesario mejorar las fuentes de ingresos. En el área de impuestos, hemos visto una serie de iniciativas recientes, como la adopción del intercambio automático de información financiera para efectos fiscales (AEOI) para reducir la evasión fiscal; y el proyecto de Erosión de la Base y Transferencia de Utilidades OCDE/G20 (BEPS) para afrontar la evasión fiscal de empresas multinacionales. Ambas iniciativas han proporcionado a los gobiernos las herramientas necesarias para ampliar sus bases fiscales y fortalecer sus sistemas fiscales contra el abuso. En el caso de otros ingresos no tributarios, la emisión de permisos o certificados para la producción u operaciones automatizadas, como los camiones sin

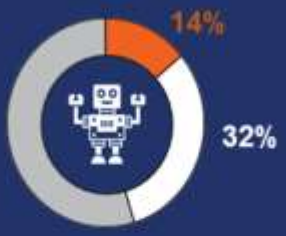
conductor, puede abrir la posibilidad de crear nuevas fuentes de ingresos del gobierno. Los ingresos adicionales obtenidos de estas iniciativas aumentarían su capacidad con el objetivo de respaldar la Agenda de Transición hacia un Futuro que Funcione para Todos y colaborarían en la integración de la enorme cantidad de personas que se sienten abandonadas por la transformación digital y la globalización. Pero las intervenciones de los gobiernos, si bien son esenciales, probablemente no serán suficientes por sí mismas. Deben participar todas las partes interesadas, incluidas las empresas que necesitan urgentemente trabajadores con las destrezas necesarias y un entorno social y económico propicio, promoviendo la creación de nuevos vínculos públicos-privados para ayudar en el logro de este objetivo.



Stefano Scarpetta
Director de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales de la OCDE

Infografía 1. El futuro del trabajo en cifras

El riesgo de la automatización es real, pero varía mucho de país a país



14% de los trabajos están en alto riesgo de automatización 32% de los trabajos podrían transformarse radicalmente

Las poblaciones están envejeciendo rápidamente en los países de la OCDE



Número de individuos de 65+ años por cada 100 personas en edad de trabajar en 1980, 2015 y 2050

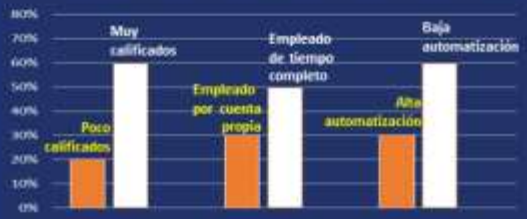
Muchas personas no tienen las habilidades adecudas para los nuevos trabajos



6 de cada 10 adultos carecen de habilidades digitales básicas o no tienen experiencia en computación

(Encuesta de habilidades en adultos en 29 países de la OCDE, 2012-2015)

La capacitación para adultos debe enfocarse en los trabajadores que enfrentan las mayores desventajas



Adultos en capacitación

Por nivel de destreza, estatus de empleo y riesgo de automatización

El trabajo no estándar no es un fenómeno marginal



1 de cada 7 trabajadores es autoempleado

y

1 de cada 9 trabajadores tiene un contrato temporal



La protección social necesita ser adaptada al futuro del trabajo



Los trabajadores no estándar

(autoempleados, tiempo parcial y trabajadores de la plataforma digital)

tienen 50% menos de probabilidades de pertenecer a un sindicato

y en algunos países tienen un

40-50% menos de posibilidades de recibir apoyos económicos

cuando están desempleados.

Resumen ejecutivo

La digitalización, la globalización y el envejecimiento brindan nuevas oportunidades, pero también corren el riesgo de ampliar las disparidades entre los trabajadores

El mundo del trabajo está cambiando en respuesta al progreso tecnológico, la globalización y el envejecimiento de la población. Además, los novedosos modelos empresariales y la evolución de las preferencias de las personas contribuyen a la aparición de nuevas formas de trabajo. A pesar de la ansiedad generalizada sobre la posible eliminación de empleos provocada por el cambio tecnológico y la globalización, es improbable que se produzca una fuerte disminución en general. Mientras ciertos trabajos y tareas están desapareciendo, otros emergen de manera creciente. A medida que ocurren estas transformaciones, un desafío clave hacia nuevas oportunidades de empleo consiste en la gestión de la transición de los trabajadores de las industrias y regiones en declive. También hay preocupaciones sobre la calidad del trabajo. Si bien la diversidad en los contratos puede brindar una excelente flexibilidad a muchas empresas y su personal, aún quedan retos importantes para garantizar la calidad del trabajo no estándar. Además, las disparidades en el mercado laboral podrían seguir aumentando a menos que se adopten determinadas políticas públicas que garanticen una distribución más equitativa de los costos del ajuste estructural en el mundo del trabajo. Si bien existen riesgos, también hay muchas oportunidades, y el futuro del trabajo no está escrito en piedra. Con las políticas e instituciones pertinentes, el futuro del trabajo puede traer más y mejores empleos para todos.

Los resultados en el mercado laboral de los jóvenes sin educación superior han empeorado en la mayoría de los países

En la última década, las condiciones del mercado laboral se han deteriorado en muchos países para los jóvenes sin educación superior, con una proporción creciente de desempleados, subempleados o de baja remuneración. Es poco probable que estos cambios se deban en el corto plazo a la desaceleración económica, que por sí misma plantea importantes desafíos políticos en los próximos años. Desde una perspectiva de género, en varios países, se ha visto un aumento en el desempleo y subempleo de los hombres, sin embargo, ambos siguen siendo más generalizados entre las mujeres, quienes también tienen más probabilidades de conseguir empleos de baja remuneración.

Todos los trabajadores, independientemente de su situación laboral, deben tener acceso a un conjunto adecuado de protecciones laborales

La aparición de nuevas formas de trabajo no estándar plantea desafíos a las regulaciones diseñadas en gran medida para empleados permanentes que trabajan para un solo empleador. La situación laboral actúa como una puerta de entrada a diversos derechos y protecciones. Por lo tanto, garantizar la correcta clasificación de los trabajadores (y eliminar la categorización errónea) es un paso clave para garantizar que las personas que se encuentran en formas de trabajo no estándar tengan acceso a la protección laboral y social, a la negociación colectiva y al aprendizaje a lo largo de toda la vida. Para algunos trabajadores, sin embargo, existe una ambigüedad genuina sobre su situación laboral, ya que se encuentran en una "zona gris" entre asalariados y trabajadores por cuenta propia. Si bien el tamaño de esta zona gris debe mantenerse lo más pequeño posible, las regulaciones del mercado laboral deben extenderse y adaptarse para proteger adecuadamente a los trabajadores, y para garantizar que las empresas que respeten estas regulaciones no estén en desventaja. Acabar con los desequilibrios de poder entre empleadores/clientes y trabajadores también implica poner fin a los abusos que hacen los empleadores del mercado laboral, por ejemplo, luchando contra la colusión de éstos, limitando el alcance de los convenios de no competencia y corrigiendo las desigualdades en la información disponible para los empleadores y los trabajadores.

La negociación colectiva puede ser una herramienta complementaria y flexible para dar forma al futuro del trabajo

La negociación colectiva puede ayudar a los trabajadores y empresas en la adecuación de las oportunidades y desafíos en un mundo laboral cambiante. Como instrumento para alcanzar soluciones flexibles y consensuadas, puede contribuir a configurar nuevos derechos, regular el uso de nuevas tecnologías o fomentar la seguridad y adaptabilidad del mercado laboral. Sin embargo, los bajos niveles de organización entre los trabajadores, en particular los trabajadores no estándar, plantean un serio desafío para la negociación colectiva. Esto refleja, en parte, obstáculos legales para las personas clasificadas como trabajadores por cuenta propia, para quienes el derecho a negociar colectivamente puede considerarse como una infracción de la ley de competencia. En este contexto, algunos países de la OCDE han extendido de manera específica los derechos de negociación colectiva para algunos trabajadores no estándar. Sin embargo, siguen existiendo dificultades prácticas. Las organizaciones de empleadores están siendo puestas a prueba por la aparición de nuevos modelos de negocio. Los sindicatos establecidos están desarrollando estrategias para llegar a los trabajadores no estándar, mientras que también están surgiendo nuevas formas de representación de los trabajadores.

El fortalecimiento del aprendizaje de adultos es crucial para ayudar a los trabajadores a navegar con éxito en un mercado laboral cambiante

El aprendizaje efectivo de adultos puede ayudar a prevenir la depreciación de las habilidades y facilitar el tránsito, hacia su expansión, de aquellos empleos y sectores ahora disminuidos. Es vital la revisión de la idoneidad de los programas de aprendizaje de adultos con el fin de aumentar su cobertura y promover la calidad para aprovechar los beneficios del cambiante mundo del trabajo. En todos los países de la OCDE, aquellos que más necesitan la capacitación son los que menos participan, incluidos los adultos mayores poco calificados, los que pierden su empleo y los trabajadores no estándar. Estos grupos

tienen frente a sí varias barreras, como opciones deficientes y falta de motivación, tiempo, dinero o apoyo del empleador. Las opciones de políticas públicas laborales giran en torno a la construcción de una cultura de aprendizaje en las empresas y los individuos, que permita adecuar el tiempo, superar las limitaciones financieras para la participación, eliminar el acceso desigual basado en la situación laboral, alentar a las empresas a capacitar a grupos en riesgo, y hacer que los derechos sean portátiles entre los puestos de trabajo. La capacitación también debe ser de buena calidad y alineada con las necesidades del mercado laboral para que sea eficaz. Esto requiere un financiamiento adecuado y sostenible, con una visión compartida entre las partes interesadas, en línea con los beneficios que se reciben, así como acuerdos de gobernabilidad que pueden ayudar a los países a hacer que las diferentes partes de los sistemas de aprendizaje para adultos funcionen bien en su conjunto.

Las reformas de protección social deben garantizar que el apoyo siga siendo accesible para los grupos desfavorecidos

Los sistemas de protección social desempeñan una función estabilizadora clave en el contexto actual de intensas incertidumbres sobre el ritmo y el alcance de los cambios en el mercado laboral. Pero acceder a la protección social puede ser especialmente difícil para los trabajadores en formas de empleo menos seguras. Las modalidades de profesiones más volátiles o una creciente diversidad de formas de empleo representan un riesgo potencial para los apoyos institucionales que vinculan las prestaciones de ley o las obligaciones financieras al empleo anterior o actual. Los sistemas de protección social existentes tienen muchos puntos fuertes y seguirán siendo viables. Pero tendrán que adaptarse a los riesgos cambiantes. Las prioridades clave incluyen hacer que la protección sea lo suficientemente ágil para responder a los cambios en las necesidades de apoyo de las personas, garantizar que los derechos sean transferibles en todos los trabajos y adaptar el alcance de la activación y el apoyo al empleo a los esquemas de trabajo en evolución. Mantener los niveles de financiamiento en línea con el avance de las demandas de protección social también requiere un debate proactivo de políticas públicas sobre cómo pueden pagarse las iniciativas nuevas o ampliadas.

Es hora de una agenda de transición para un futuro que funcione para todos

Dar forma a un futuro del trabajo que sea más incluyente y gratificante requiere una Agenda de Transición para un Futuro que Funcione para Todos: un enfoque integral de gobierno que se centre en quienes más lo necesitan. Algunas opciones de políticas implican costos insignificantes para las finanzas públicas e incluso pueden aumentar los ingresos fiscales. Sin embargo, muchos otros, y en particular el fortalecimiento de la protección social y el aprendizaje para adultos, requerirán importantes recursos adicionales. Se puede hacer mucho para mejorar la efectividad y la focalización de las políticas clave realizando una revisión exhaustiva de los gastos y profundizando en el enfoque integral del gobierno de cara a los objetivos y soluciones de políticas públicas. Pero también puede ser necesario mejorar las fuentes de ingresos y esto requiere una profunda reflexión sobre los sistemas tributarios.

1 Panorama general: El futuro del trabajo está en nuestras manos

"La mejor manera de predecir el futuro es crearlo"

— Alan Kay, 2003 Ganador del Premio Turing

A pesar de todas las oportunidades, mucha ansiedad rodea el futuro del trabajo. Es poco probable que los escenarios catastróficos se materialicen, pero existen algunos riesgos reales. A muchos les preocupa que el mundo del trabajo se encamine hacia una distopía caracterizada por el desempleo tecnológico masivo, trabajo precario, empleados con poco o nulo poder de negociación y brechas importantes de habilidades a medida que las poblaciones envejecen rápidamente. Pero el futuro del trabajo dependerá en gran medida de las políticas públicas que tomen los países. Con las políticas correctas y las instituciones adecuadas, se podrán aprovechar las oportunidades que brindarán la digitalización, la globalización y la longevidad, de manera que se logren mitigar los riesgos.

Las nuevas tecnologías y un mundo más integrado y globalizado ofrecen muchas oportunidades para crear nuevos puestos de trabajo, mejorar la calidad de los empleos existentes y llevar al mercado laboral a los grupos que antes estaban poco representados. Tanto el cambio tecnológico como la globalización crean puestos de trabajo al reducir el precio de los bienes y servicios, aumentar su calidad y, por lo tanto, aumentar la demanda de los consumidores. También crean trabajos completamente nuevos, como los administradores de grandes volúmenes de datos, ingenieros de robots, administradores de redes sociales y operadores de drones —todas ellas ocupaciones que no existían hace una generación. La calidad de los trabajos se puede mejorar: las tareas peligrosas o aburridas se pueden automatizar; las personas pueden elegir dónde y cuándo trabajar más libremente, lo que resulta en un mejor equilibrio entre la vida laboral y personal. Los entornos de trabajo pueden hacerse más seguros y saludables, y la informalidad podría reducirse. Al romper las barreras tradicionales a la participación en el mercado laboral, los grupos que antes estaban poco representados pueden participar cada vez más en él, lo que resulta en una mayor inclusión. En un mundo cuya **población envejece rápidamente** y a la vez vive más, el tener mejores condiciones de trabajo contribuirá en la generación de más oportunidades para continuar trabajando a una edad más avanzada.

> El futuro del trabajo dependerá en gran medida de las políticas públicas que tomen los países.

A pesar de todas las oportunidades, mucha ansiedad rodea el futuro del trabajo. Es poco probable que los escenarios catastróficos se materialicen, pero existen algunos riesgos reales. A muchos les preocupa que el mundo del trabajo se encamine hacia una distopía caracterizada por el desempleo tecnológico masivo, trabajo precario, seres humanos con poco o nulo poder de negociación y brechas importantes de destrezas a medida que las poblaciones envejecen rápidamente. El mensaje clave del informe *Perspectivas de empleo de la OCDE 2019* es que **el futuro del trabajo dependerá en gran medida de las políticas públicas que tomen los países**. Si bien es cierto que el futuro ya está aquí y que los mercados laborales ya están cambiando, con las políticas correctas y las instituciones adecuadas, se podrán aprovechar las oportunidades que brindarán la digitalización, la globalización y la longevidad, de manera que se logren mitigar los riesgos. El resto de este capítulo proporciona una descripción general del informe *Perspectivas de empleo de la OCDE 2019*. Examina algunas de las inquietudes clave que rodean el futuro del trabajo, disipa los mitos donde es necesario y hace un llamado a la acción donde existen riesgos reales.

¿Deberíamos prepararnos para un futuro sin empleos?

A pesar de la gran incertidumbre, no nos dirigimos a un futuro sin empleo en el corto plazo. Sin embargo, necesitamos prepararnos para cambios estructurales profundos que parecen inevitables. Puede lograrse un buen manejo de la transición y evitar disparidades crecientes si se implementan políticas públicas efectivas con los recursos adecuados.

A medida que los robots, la inteligencia artificial y la transformación digital impregnan cada vez más el mundo del trabajo y las economías de todo el mundo se integran más, muchas personas están preocupadas por el impacto de estas megatendencias en la cantidad de empleos. Algunos pintan una imagen particularmente sombría del futuro, argumentando que la automatización podría eliminar casi la mitad de los empleos en las próximas dos décadas.

Sin embargo, las tasas de empleo en la mayoría de los países de la OCDE han experimentado una tendencia al alza. Esto se debe a que se están creando empleos a un ritmo más rápido de lo que desaparecen y se están abriendo más oportunidades para participar en el mercado laboral para muchas personas que anteriormente estaban excluidas. El cambio tecnológico y la globalización contribuyen en ello –al reducir los costos de producción, mejorar la calidad de los productos y abrir nuevos mercados– lo cual implica una demanda adicional e impulso de la productividad y, por lo tanto, una mayor creación de empleos.

Si bien el futuro puede ser incierto, el desempleo tecnológico masivo parece poco probable. La OCDE estima que el 14 por ciento de los empleos tienen un alto riesgo de automatización, significativamente menos de lo que algunos investigadores han argumentado. Además, el hecho de que un trabajo pueda ser automatizado no significa que esto realmente suceda: la automatización no siempre es rentable o deseable, puede representar dilemas legales y éticos, y se verá afectada por las preferencias de las personas y las decisiones políticas.

Sin embargo, incluso aquellos que permanecen en su trabajo actual experimentarán un cambio significativo. Además del 14 por ciento de los trabajos con alto riesgo de automatización, las tareas realizadas y cómo se llevan a cabo pueden impactar sustancialmente en otro tercio de los trabajos existentes. El sector manufacturero está en alto riesgo, pero también muchos sectores de servicios. Y a pesar de que el riesgo de automatización es bajo en la salud, la educación y el sector público, muchas personas se verán afectadas porque esos sectores emplean una gran parte de la fuerza laboral. Por lo tanto, es probable que estos cambios afecten a muchos trabajadores, independientemente de dónde laboren.

La OCDE estima que el 14 por ciento de los empleos tienen un alto riesgo de automatización, significativamente menos de lo que algunos investigadores han argumentado

Habrá una mayor rotación laboral, con nuevos y diferentes empleos que reemplazarán a los que desaparecerán – lo que resultará en un cambio estructural que requerirá nuevas habilidades. Los mercados laborales en la mayoría de los países de la OCDE han estado polarizados, ya que por un lado hay un crecimiento sustancial en la proporción de ocupaciones altamente calificadas, por otro un menor crecimiento en empleos poco calificados, pero también una caída en la proporción de ocupaciones medianamente calificadas. El empleo en el sector manufacturero, en particular, ha experimentado una trayectoria de declive en años recientes (disminuyendo en un 20 por ciento durante el período 1995-2015), mientras que la proporción de empleos en el sector de servicios ha aumentado constantemente (creció un 27 por ciento durante el mismo periodo). En las economías emergentes, se ha observado una significativa disminución en la proporción del empleo agrícola.

Un importante desafío será la gestión exitosa de la transición hacia nuevas oportunidades para los trabajadores, las industrias y las regiones afectadas por las megatendencias del cambio tecnológico y la globalización. También requerirá que los empresarios y los empleados realicen ajustes en su ámbito laboral, adoptando y aprendiendo nuevas tecnologías y formas de trabajar.

Estas transiciones serán difíciles para muchos y afectarán a algunos trabajadores más que a otros. Las experiencias en el mercado laboral de muchos jóvenes, y en particular de aquellos que no cuentan con educación superior, han comenzado a dificultarse en diversos aspectos. El riesgo de desempleo y subempleo ha aumentado en la última década más para los hombres que para las mujeres en la mayoría de los países, pero sigue siendo mucho más alto para las mujeres. Las mujeres son más propensas que los hombres a trabajar en empleos de baja remuneración y menos proclives en trabajos mejor pagados. Si no se atienden estas disparidades es probable que derive en un futuro del trabajo con profundas brechas sociales, que podrían tener ramificaciones negativas en la productividad, el crecimiento, el bienestar y la cohesión social.

El rápido envejecimiento de la población en muchos países agravará aún más estos desafíos. En 2015, había 28 personas mayores de 65 años por cada 100 en edad de trabajar. Para el 2050, se proyecta que esta relación se duplique. En países con poblaciones que envejecen rápidamente, puede surgir la escasez de mano de obra calificada a medida que aumenta el número de trabajadores mayores que se jubilan en relación con el número de jóvenes que ingresan al mercado laboral. Esta escasez puede a su vez acelerar la automatización o tener presiones cada vez más fuertes para conseguir trabajadores inmigrantes. El envejecimiento también tendrá un impacto directo en la demanda de destrezas y los tipos de trabajos disponibles a medida que el consumo cambie de bienes duraderos (como los automóviles) a servicios (como la atención médica). En algunas economías emergentes, el desafío es integrar a un gran número de jóvenes en la fuerza laboral. Deberán aprovechar este bono demográfico para impulsar el crecimiento y prepararse para la transición hacia una población de mayor edad.

Los trabajadores que pierdan sus empleos debido a la tecnología y la globalización deben recibir ayuda para conseguir rápidamente uno nuevo por medio de servicios de empleo efectivos y oportunos, así como medidas de prevención e intervención temprana. El adecuado apoyo a los ingresos vinculado a los incentivos y el soporte para la búsqueda de empleo serán fundamentales para reducir los costos individuales y sociales de estos procesos de ajuste, y puede desempeñar un papel clave de estabilización en el contexto actual de grandes incertidumbres sobre el futuro del trabajo. Sin embargo, en muchos países, los sistemas de beneficios por desempleo no alcanzan a cubrir una parte significativa de las personas sin trabajo y la cobertura puede reducirse aún más si crece el trabajo no estandarizado.

La negociación colectiva y el diálogo social pueden complementar los esfuerzos del gobierno para hacer que los mercados laborales sean más adaptables y seguros. En algunos países de la OCDE, los interlocutores sociales desempeñan un papel importante en el apoyo activo a los trabajadores que han perdido su empleo y en la anticipación de las habilidades requeridas. La negociación colectiva y el diálogo social pueden ser instituciones útiles para ayudar a las empresas a responder a los cambios demográficos y tecnológicos permitiéndoles ajustar los salarios, el tiempo de trabajo, la organización del trabajo y las tareas a las nuevas necesidades de una manera más flexible y pragmática que por medio de la legislación laboral (siempre y cuando sea justo). Sin embargo, la negociación colectiva ha tenido una tendencia a la baja durante décadas y, en el contexto de un mundo laboral en rápida evolución, esto plantea serios desafíos para los derechos, beneficios y defensa de los trabajadores y, en ocasiones, puede dejar a los empleadores y las organizaciones empresariales sin una clara contraparte.

Las políticas efectivas de desarrollo de habilidades también serán esenciales para que los individuos minimicen los riesgos y maximicen los beneficios de los cambios en el mercado laboral. En un contexto de necesidad de cambio de destrezas, el aprendizaje de los adultos puede

ayudar a prevenir su depreciación y obsolescencia, y facilitar la transición de los puestos de trabajo y sectores que van en declive, a los que van en expansión.

Sin embargo, las políticas de desarrollo de habilidades a menudo no llegan a los adultos que corren mayor riesgo por los cambios que se avecinan. En los países de la OCDE, la participación promedio en la capacitación de los adultos poco calificados —aquellos que potencialmente más la necesitan, debido a que sus trabajos corren el mayor riesgo de ser automatizados— es 40 puntos porcentuales menor que la de los adultos altamente calificados. De manera similar, los trabajadores cuyos empleos tienen un alto riesgo de automatización son 30 puntos porcentuales menos comprometidos en el entrenamiento que sus compañeros en trabajos con un riesgo menor. Inclusive cuando las personas poco calificadas y aquellas en puestos de trabajo en riesgo de automatización participan en un programa de formación, la baja calidad de éste y su relevancia limitada pueden decepcionarlos.

En los países de la OCDE, la participación en la capacitación de los adultos poco calificados es 40 puntos porcentuales menor que la de los adultos altamente calificados.

Los trabajadores en situación desfavorecida se enfrentan a múltiples barreras para su formación. Los trabajadores poco calificados, aquellos en trabajos con alto riesgo de automatización y los que pierden su actividad laboral a menudo son reacios a capacitarse o no se identifican con actividades de aprendizaje relevantes. Incluso aun cuando están bien informados y motivados, algunos trabajadores enfrentan otras barreras, como la falta de tiempo o dinero para capacitarse. Por otro lado, a los empleadores les interesa más invertir en trabajadores mejor calificados donde esperan que el retorno de dicha inversión sea mayor.

Los sistemas de aprendizaje en adultos deberán fortalecerse y adaptarse para brindarles a todos los trabajadores, y en particular a los más vulnerables a los cambios que se avecinan, las oportunidades adecuadas para volver a capacitarse a lo largo de sus carreras. El conocimiento de los beneficios de la buena preparación podría aumentarse por medio de campañas de información y orientación profesional. Sin embargo, los formatos de capacitación también deben ser modulares y más flexibles para adaptarse a los horarios de trabajo y a las responsabilidades familiares. Las destrezas adquiridas por medio de la experiencia deben ser reconocidas, y deben diseñarse los mejores incentivos financieros para reducir el costo de llevar la capacitación a los grupos más vulnerables. Además, es fundamental mejorar la calidad de los programas y su alineación con las necesidades actuales y futuras del mercado laboral, así como evaluar su efectividad de manera regular. Los empleadores pueden y deben desempeñar un papel importante en el cumplimiento de esta agenda y, con la ayuda de los gobiernos, se les debe alentar a capacitar a los grupos en riesgo.

¿Se acerca el fin de la relación laboral tradicional?

Muchos países han experimentado un crecimiento en "nuevas" formas de empleo no tradicionales, pero el empleo permanente a tiempo completo sigue siendo (y es probable que permanezca así) la forma de empleo predominante en los países avanzados de la OCDE. En muchos casos, estas "nuevas" formas de empleo simplemente están arrojando luz sobre los viejos desafíos. Sin embargo, deben fortalecerse los derechos y las protecciones de los trabajadores vulnerables que se encuentran fuera del ámbito tradicional de la legislación laboral y la protección social.

El empleo tradicional, a tiempo completo e indeterminado aún representa la mayoría en la OCDE. Hay varias razones para que siga siendo atractivo hacer contrataciones de empleo más estables y permanentes. Desde el punto de vista de los trabajadores, tales contratos brindan más certeza y les permiten planificar con anticipación tanto su vida privada como profesional. Desde la perspectiva de los empleadores, los contratos permanentes les permiten atraer y retener talento (lo que reduce los costos de contratación y capacitación) y aumenta las ventajas de invertir en el personal (lo que incrementa la productividad).

Han surgido nuevas formas de trabajo debido a los cambios en las preferencias, innovaciones en los modelos de negocios y organización del trabajo, así como a los desarrollos tecnológicos (y opciones de políticas). Estas incluyen la economía de la plataforma digital, en la que los trabajadores prestan servicios por medio de plataformas en línea. Muchos países también han experimentado una expansión de otras modalidades de empleo no tradicionales, como los contratos bajo demanda o sin horario, así como diversas formas de autoempleo. Estos acuerdos de trabajo más flexibles han surgido a menudo en respuesta a las necesidades reales tanto de los empleadores como de los trabajadores. Las empresas necesitan un margen de maniobra para ajustar la fuerza laboral y las horas de trabajo a la demanda fluctuante e impredecible. Los trabajadores pueden estar buscando una mayor libertad para acoplar su trabajo en torno a sus responsabilidades personales o al ocio para lograr un mejor equilibrio entre la vida laboral y familiar. Las formas de empleo más flexibles también pueden ofrecer nuevas oportunidades y un escalón para puestos de trabajo de tiempo completo e indeterminado para algunos, incluidos jóvenes y empleados poco calificados.

Sin embargo, el falso autoempleo debe ser detenido. El falso autoempleo se refiere a situaciones en las que los contratos laborales son esencialmente los mismos que los de un asalariado, pero las personas son contratadas como trabajadores por cuenta propia para evitar regulaciones, impuestos y la sindicalización. El falso autoempleo no sólo perjudica a los trabajadores, sino también a otras empresas que sí cumplen con las regulaciones. Las regulaciones existentes deben ser mejor explicadas y aplicadas. Debería ser más fácil para las personas impugnar su situación laboral. Además, deben reforzarse las sanciones por incumplimiento. Los gobiernos también deben garantizar que las diferencias en el tratamiento fiscal y regulatorio de las diferentes formas de contratación no fomenten aún más la clasificación errónea de los trabajadores. De hecho, en varios países, el rápido crecimiento de las modalidades de trabajo no tradicional ha sido impulsado principalmente por las diferencias fiscales y regulatorias entre las formas de empleo, lo que ha dado pie a oportunidades para el arbitraje.

Será realmente difícil clasificar a algunos trabajadores ya que se encontrarán en la "zona gris" entre el empleo dependiente y el trabajo por cuenta propia. Si bien se categorizan formalmente como trabajadores por cuenta propia, algunos comparten ciertas características de los empleados (por ejemplo, no pueden establecer sus propias tarifas de pago, deben usar uniforme o no pueden enviar un reemplazo para ejecutar sus tareas). Esto significa que experimentan algunos elementos de dependencia y/o subordinación en su relación de trabajo, y tienen menos poder de negociación. Sin

embargo, debido a que están clasificados como trabajadores por cuenta propia, generalmente no se beneficiarán de las mismas protecciones de la legislación laboral, los derechos de negociación colectiva, la protección social y la igualdad de acceso a la capacitación como empleados.

En una primera instancia, el tamaño de la "zona gris" se debe administrar y mantener al mínimo. En algunos casos, las regulaciones o pautas para determinar el estatus de empleo requerirán ser clarificadas, revisadas y/o armonizadas, y ejecutadas de manera consistente. Esto ayudaría a reducir la incertidumbre tanto para los trabajadores como para los empleadores, y disminuir así los litigios.

Para aquellos trabajadores que permanecen en la "zona gris", los hacedores de políticas públicas deberían considerar el fortalecimiento de sus derechos y beneficios al: i) identificar y enfocarse a grupos específicos de trabajadores por cuenta propia que necesitan protección (por ejemplo, autoempleados financieramente dependientes u ocupaciones específicas); ii) decidir qué derechos y protecciones se extienden a tales trabajadores (por ejemplo, seguro de desempleo, vacaciones pagadas, derechos de negociación colectiva) y cómo; y iii) cuando sea necesario, aclarar y asignar los deberes y responsabilidades del empleador en el caso de la triangulación de relaciones laborales, como las de la economía de la plataforma digital (por ejemplo, haciendo responsables tanto a las plataformas como a los clientes, o imponiendo la responsabilidad en las plataformas y sólo a los clientes una responsabilidad subsidiaria) .

El acceso a la protección social puede ser difícil para todos los trabajadores en empleos no estándar. Los trabajadores por cuenta propia suelen estar menos cubiertos por las disposiciones legales de protección social. Esto es particularmente un problema para ellos ya que tienen poco control sobre su remuneración y condiciones de trabajo y para los riesgos que no pueden considerarse de naturaleza empresarial. En teoría, otras formas de empleo no estándar (por ejemplo, trabajo a tiempo parcial y temporal) están cubiertas, pero en la práctica, muchos de los trabajadores con estos contratos aún tienen dificultades para obtener acceso, ya que no cumplen con los períodos mínimos de contribución o los límites de ingresos. En algunos países, los trabajadores no tradicionales tienen un 40-50 por ciento menos de probabilidades de recibir algún tipo de apoyo a sus ingresos cuando están sin trabajo que los empleados tradicionales. Pero aquellos que reciben el apoyo, a menudo es significativamente menos generoso que para los empleados tradicionales.

En algunos países, los trabajadores no tradicionales tienen un 40-50 por ciento menos de probabilidades de recibir algún tipo de apoyo a sus ingresos cuando están sin trabajo, que los empleados tradicionales.

Las disposiciones de protección social deberían reformarse para garantizar una mejor cobertura de los trabajadores en las formas de empleo no regular. Las opciones de reforma incluyen: i) garantizar un tratamiento más neutral de las diferentes formas de trabajo para evitar el arbitraje entre ellas; ii) extender a nuevas formas de trabajo el alcance de los sistemas de protección social existentes; iii) impulsar la movilidad de los derechos entre los programas de seguridad social destinados a diferentes grupos del mercado laboral; iv) hacer que los estudios socioeconómicos sean más sensibles a los requerimientos de las personas al cambiar los períodos de referencia para la evaluación de necesidades, así como poner el peso adecuado en los ingresos recientes o actuales de todos los miembros de la familia; y v) complementar las medidas de protección social con un apoyo más universal

e incondicional. Sin embargo, reformas más radicales para sustituir una gran parte de la protección social tradicional con un ingreso básico universal serían muy costosas o tendrían resultados de distribución desfavorables a expensas de los grupos más vulnerables.

Las medidas para ayudar y alentar a los solicitantes de empleo a encontrar trabajo deberán adaptarse. Las vías de activación, que buscan maximizar las posibilidades de reinserción de las personas desocupadas y minimizar el desinterés para trabajar, deben ser revisadas. Tradicionalmente, se han establecido para ayudar a los trabajadores que enfrentan la pérdida de empleo en una relación laboral tradicional. En consecuencia, si pierden su fuente de empleo, muchos trabajadores notradicionales tienen acceso limitado a capacitación vocacional, consejería y otros programas orientados al empleo. Esto plantea preguntas sobre cómo la activación y los programas sociales orientados al trabajo pueden adaptarse para satisfacer las necesidades de los trabajadores no tradicionales.

Las políticas de capacitación también deberán modificarse para los trabajadores en modalidades de empleo no tradicionales. Las personas en formas de empleo no tradicional también tienen más dificultades para acceder a la capacitación relacionada con su ámbito laboral. Este es el caso de los trabajadores temporales, a tiempo parcial y, en particular, por cuenta propia (es decir, trabajadores por cuenta propia sin empleados). Aunque se han introducido cláusulas de igualdad de derechos en la mayoría de los países de la OCDE, los derechos de capacitación a menudo se acumulan con la permanencia en el empleo y dependen de la cantidad de horas trabajadas. Entonces, en la práctica, los trabajadores temporales y de tiempo parcial no pueden tener el derecho a capacitarse. Los trabajadores por cuenta propia rara vez están cubiertos por la legislación en materia de derechos de capacitación. Las opciones para los gobiernos incluyen extender los derechos de capacitación más allá de los empleados tradicionales, orientar ciertas políticas públicas de aprendizaje en adultos a trabajadores no tradicionales, y hacer que los derechos de capacitación sean portátiles entre las formas de empleabilidad, por medio de cuentas de aprendizaje individuales, aunque ninguna de ellas será por sí misma la panacea.

En las economías emergentes, las nuevas formas de trabajo en la economía de la plataforma digital pueden ofrecer oportunidades para la formalización. En los países con una gran incidencia de informalidad, el trabajo de la plataforma digital representaría un camino hacia la formalización, ya que puede reducir sus costos y mejorar el monitoreo de la actividad económica por medio de la digitalización de las transacciones. Sin embargo, para aprovechar estas oportunidades, las economías emergentes deberán garantizar el establecimiento de mecanismos fiscales y de protección social adecuados.

¿Se ha inclinado demasiado el equilibrio de poder entre los jefes y los trabajadores?

Muchos trabajadores tienen pocas opciones de empleo y bajo poder de negociación, en particular los trabajadores no tradicionales. La negociación colectiva y la cobertura sindical han disminuido en la mayoría de los países de la OCDE, lo que debilita aún más el poder de negociación de los trabajadores. Los fuertes desequilibrios de poder que favorecen a los empleadores sobre los trabajadores tienden a ejercer una presión a la baja sobre las demandas laborales y los salarios, pero las políticas públicas pueden ayudar a restablecer el equilibrio y mejorar la equidad y la eficiencia.

La afiliación a los sindicatos y la cobertura general de los contratos colectivos han disminuido en muchos países, debilitando el poder de negociación de los trabajadores. La proporción de

trabajadores en la OCDE que están cubiertos por contratos colectivos ha disminuido constantemente durante las últimas tres décadas, de 45 por ciento en 1985 al 32 por ciento en 2016. Esto ha debilitado el poder de negociación de los trabajadores en muchos países y contribuido a disminuir la proporción del presupuesto nacional que se les destina.

La afiliación sindical y la cobertura de negociación colectiva es incluso menor entre los trabajadores no tradicionales. En promedio, éstos tienen un 50 por ciento menos de posibilidades de sindicalizarse que los empleados estándar. La menor sindicalización en los trabajadores no tradicionales refleja las dificultades prácticas y legales de organizarlos. También puede ser el resultado de que los sindicatos se hayan centrado históricamente en las necesidades de los trabajadores tradicionales y descuidado a los otros.

En promedio, los trabajadores no tradicionales tienen un 50 por ciento menos de posibilidades de sindicalizarse que los trabajadores tradicionales.

Muchos trabajadores en la zona gris entre dependientes y trabajadores por cuenta propia tienen poco margen para organizarse y negociar colectivamente. Tradicionalmente, sólo los trabajadores en una relación de trabajo subordinado (es decir, empleo asalariado) han tenido un derecho legal indiscutible a la negociación colectiva. Generalmente los trabajadores categorizados como empleados por cuenta propia están excluidos debido a que las leyes de competencia prohíben los cárteles, ya que tienden a considerarlos como empresas comerciales. Esto puede estar bien para muchos trabajadores por cuenta propia que obtienen buenos ingresos o están en condiciones de negociar con sus clientes sobre sus tarifas. Sin embargo, plantea problemas de eficiencia y equidad en el caso de los trabajadores autónomos que comparten algunas características y vulnerabilidades con los empleados dependientes y, por lo tanto, enfrentan un desequilibrio de poder con respecto a su empleador o cliente.

Existe un fuerte argumento para extender los derechos de negociación colectiva a los trabajadores en la zona gris entre el empleo dependiente y el autoempleo, algunos países ya lo han hecho, pero el desafío es garantizar que el mercado laboral y la política de competencia se mantengan alineados. Hacer cumplir la correcta clasificación de los trabajadores y combatir la categorización errónea debe ser el primer paso para extender los derechos de negociación colectiva a la mayor cantidad posible de trabajadores. Adicionalmente, algunos países ya han extendido los derechos de negociación colectiva (o han buscado exenciones explícitas para la prohibición de cárteles) para algunos trabajadores en la zona gris o grupos específicos de trabajadores por cuenta propia, por ejemplo, los auto empleados dependientes o los trabajadores en ciertos sectores u ocupaciones (como los actores de voces en off, los músicos de grabaciones y los periodistas independientes) quienes tienen más probabilidades de estar expuestos a fuertes desequilibrios de poder.

Los países también deben considerar la posibilidad de facilitar el surgimiento de nuevas formas de diálogo social y acompañar los esfuerzos de los sindicatos y las organizaciones de empleadores para ampliar su afiliación a formas de trabajo y negocios no estándar. La contribución del diálogo social y la negociación colectiva para dar forma al futuro del trabajo depende fundamentalmente de que los trabajadores y las empresas puedan y quieran asociarse y negociar acuerdos mutuamente satisfactorios y vinculantes. Los ejemplos de contratos colectivos exitosos en el sector de las agencias de trabajo temporal y las industrias culturales y creativas, incluso en países

donde los sindicatos son débiles, muestran que la negociación colectiva, si es lo suficientemente flexible, puede adaptarse a diferentes y nuevos tipos de relaciones laborales.

La ausencia de derechos de negociación colectiva puede acentuar los desequilibrios de poder que son inherentes a la relación laboral, y podría conducir a un grado de monopsonio en el mercado laboral. Los empleadores (o clientes en el caso de ciertas personas que trabajan por cuenta propia) a menudo tienen un mayor grado de control sobre la relación laboral que los trabajadores, quienes pueden tener pocas o ninguna opción. Esto puede llevar a un desequilibrio de poder entre las partes, con un dominio de negociación más fuerte en manos de los empleadores, lo que implicaría que pueden imponer salarios más bajos al reducir ineficientemente la demanda laboral, situación que generalmente se conoce como monopsonio del mercado laboral. Las consecuencias de estos desequilibrios en la remuneración y el empleo tienden a ser más fuertes cuando los trabajadores no pueden organizarse y negociar colectivamente. Cuando los empleados negocian el pago y las condiciones de trabajo individualmente, el poder de los empleadores generalmente no se compensa con el suficiente poder de negociación del lado de los trabajadores.

El monopsonio del mercado laboral tiene consecuencias negativas para las empresas. Los abusos del poder monopsónico en el mercado laboral también pueden ser motivo de preocupación para las empresas. Por un lado, la falta de competencia en este mercado, por ejemplo, porque ciertas empresas se confabulan entre sí o recurren a acuerdos restrictivos para reducir la movilidad de los trabajadores y el poder de negociación, lo que implica que las empresas innovadoras no puedan aprovechar nuevas oportunidades y reclutar a los mejores. Por otro lado, la aplicación insuficiente de la ley de competencia perjudica a las empresas que cumplen con las normas.

Más allá de extender la cobertura de negociación colectiva, las fuentes del poder monopsónico y su abuso pueden abordarse igualmente mediante una mejor regulación y una aplicación más efectiva. Las acciones regulatorias para restringir el monopsonio del mercado laboral incluyen: i) mayor rigor en el cumplimiento de las reglas en contra de la colusión de los empleadores; ii) limitar el alcance de los acuerdos restrictivos, como las cláusulas de no competencia; iii) ampliar la cobertura de las regulaciones del mercado laboral con el fin de orientar los efectos del monopsonio hacia el bienestar de los trabajadores (por ejemplo, mejorando las normas de salud y seguridad en el trabajo); y iv) enmendar las regulaciones existentes para corregir las desigualdades en la información que disponen empleadores y trabajadores (por ejemplo, asegurando que las obligaciones contractuales se redacten en un lenguaje simple y comprensible). Sin embargo, es necesario un enfoque equilibrado para evitar que las regulaciones excesivas terminen frenando innecesariamente la actividad empresarial y la innovación. Además, una estrategia de política integral que reduzca las fricciones en el mercado laboral y mejore la movilidad del trabajo ayudaría de la misma forma a orientar el poder monopsónico.

Un Futuro que Funcione para Todos: ¿podemos costearlo?

Las políticas públicas para construir un mundo laboral más gratificante e inclusivo requerirán recursos financieros adecuados, en particular para fortalecer el aprendizaje de los adultos y la protección social. Dadas las limitaciones de las finanzas públicas, se necesita una nueva forma de pensar sobre cómo encontrar los recursos necesarios. Al mismo tiempo, algunas opciones de política apenas implican costos para las finanzas públicas e incluso pueden aumentar los ingresos fiscales.

Una serie de intervenciones de políticas públicas puestas a consideración conllevan poco o ningún costo para el presupuesto público. Las reformas tales como mejorar y hacer cumplir las

regulaciones del mercado laboral, fortalecer la negociación colectiva y hacer que la oferta de capacitación sea más flexible no tienen por qué ser costosas para las finanzas públicas. De manera similar, intensificar las acciones antimonopolio para frenar el poder del monopsonio requeriría pocos recursos adicionales.

Algunas políticas pueden incluso llevar a un menor gasto público y mayores ingresos fiscales. Por ejemplo, los servicios públicos de empleo que funcionan bien y las políticas de activación efectivas y oportunas que ayudan a las personas a regresar rápidamente al trabajo reducen los costos de los sistemas de prestaciones por desempleo y pueden mejorar la productividad al elevar la calidad de los puestos de trabajo. Algunas reformas también pueden aumentar directamente los ingresos fiscales al ampliar la base tributaria (por ejemplo, al incorporar la economía de la plataforma digital al sistema tributario). La eliminación de incentivos fiscales innecesarios para el autoempleo y la lucha contra el falso autoempleo también aumentarían los ingresos.

Sin embargo, el fortalecimiento de la protección social y el aprendizaje en los adultos requerirá importantes recursos adicionales, especialmente para cerrar las brechas de cobertura existentes– y esto necesita, por parte de los países, una revisión de sus prioridades de gasto, así como una reflexión sobre sus sistemas fiscales. Aunque algunas acciones políticas se pagan por sí mismas, muchas de las intervenciones sugeridas, y en particular en las áreas de protección social y aprendizaje en los adultos, requieren más recursos. En muchos países de la OCDE y en economías emergentes, la falta de oportunidades de capacitación y sistemas adecuados de protección social requerirán inversiones significativas. Algunos de los recursos necesarios pueden encontrarse aumentando la eficiencia del gasto corriente y realizando un análisis para decidir– por medio de una visión integral del gobierno –dónde residen las prioridades del gasto. Pero aumentar la eficiencia del gasto corriente puede no ser suficiente. Los gobiernos deben tener la expectativa de confrontar las decisiones acerca de cómo se pagarán las nuevas o crecientes iniciativas y quién debería cubrirlas. Es probable que esto incluya una discusión política sobre lo que es justo, lo que es rentable y una variedad de puntos de vista sobre cómo la asignación de costos y el acceso a los programas ampliados afectarán el desempeño de la economía en general, incluidos los resultados para las empresas, los trabajadores, los consumidores y los ciudadanos en general. Finalmente, encontrar las soluciones adecuadas de financiamiento seguramente requerirá algún enfoque y acción globales.

Algunas acciones políticas se pagan por sí mismas, pero algunas de las intervenciones sugeridas, especialmente en las áreas de protección social y aprendizaje en adultos, requieren más recursos.

Los países deben continuar evaluando el impacto en el mercado laboral del progreso tecnológico, la globalización y el envejecimiento de la población, y explorar cómo facilitar un cambio positivo con respecto a la adaptación del mercado laboral, las políticas sociales y la capacitación. Las intervenciones gubernamentales, si bien son esenciales, probablemente no serán suficientes por sí mismas. Todas las partes interesadas deben participar, incluidas las empresas que necesitan urgentemente trabajadores con las destrezas adecuadas y un entorno social y económico propicio. Será necesario crear nuevas asociaciones público-privadas para proporcionar respuestas

adecuadas al cambiante mundo del trabajo. La OCDE continuará apoyando a los países actuando como un foro en el que los gobiernos y otras partes interesadas puedan trabajar juntos para compartir experiencias y buscar soluciones. Continuará evaluando el impacto de las megatendencias en la cantidad de empleos, la calidad y la inclusión, y aquello que los países deberían hacer para fortalecer la resiliencia y adaptabilidad de los mercados laborales a fin de que los trabajadores y las empresas puedan gestionar la transición con la menor ruptura posible, maximizando los beneficios potenciales.

Directrices de políticas públicas

Aprovechar al máximo las oportunidades que se avecinan y asegurar que conduzcan a mejores empleos para todos requerirá esfuerzos concertados en varias áreas. Esto necesitará futuras evaluaciones en todo el espectro de políticas e instituciones del mercado laboral, que abarquen la protección social, las destrezas y la negociación colectiva, así como una regulación adecuada. Si bien la acción precisa requerida dependerá de las características específicas de cada país en términos de su configuración institucional, preferencias sociales, capacidad administrativa y capital social, los responsables de las políticas públicas deben considerar las siguientes directrices:

Regulación del mercado laboral

Los gobiernos deben garantizar que todos los trabajadores tengan acceso a un conjunto adecuado de derechos y protecciones, independientemente de su situación laboral o tipo de contrato, y garantizar la igualdad de condiciones entre las empresas para evitar que algunas obtengan una ventaja competitiva al eludir sus obligaciones y responsabilidades.

En el área de regulación del mercado laboral, los países deberían:

- Eliminar el falso autoempleo por medio de:
  - Asegurar que los empleadores y los trabajadores conozcan y comprendan las regulaciones existentes;
  - Hacer que sea más fácil y menos costoso para los trabajadores impugnar su situación laboral;
  - Reforzar las sanciones para las empresas que clasifican erróneamente a los trabajadores;
  - Fortalecer la capacidad de las inspecciones de trabajo para monitorear y detectar violaciones;
  - Reducir los incentivos para que las empresas y los trabajadores clasifiquen erróneamente las relaciones laborales como autoempleo con el fin de evitar/reducir impuestos y regulaciones.
- Reducir el tamaño de la "zona gris" entre el empleo autónomo y el dependiente mediante la revisión, actualización y/o armonización de lo que significa ser empleado o trabajador autónomo, a fin de que estas definiciones sean tan claras que disminuyan la incertidumbre tanto para los trabajadores como para los empleadores.
- Extender los derechos y protecciones a aquellos trabajadores que se quedan en la "zona gris" (es decir, donde existe una ambigüedad genuina en la situación laboral) mediante una combinación de:
  - Identificar y dirigirse a grupos específicos de trabajadores a los que podrían extenderse ciertos derechos y protecciones laborales;
  - Decidir qué derechos y protecciones laborales (al menos parcialmente) se extienden (por ejemplo: remuneración justa, protecciones del tiempo de trabajo, salud y seguridad ocupacional, antidiscriminación y protección del empleo) y si deben adaptarse y cómo lo harían;
  - Donde sea necesario, aclarar y/o asignar las tareas y responsabilidades del empleador en el caso de las relaciones triangulares de empleo (incluido el trabajo de la plataforma digital), lo que puede requerir la difusión de dichas responsabilidades en varias entidades legales.
- A nivel internacional, aprovechar el reciente compromiso del G20 para promover el trabajo

digno en la economía de la plataforma digital y buscar formas de mejorar las condiciones laborales de quienes prestan sus servicios a nivel global y que débilmente se han manifestado acerca de su remuneración y condiciones de trabajo –incluidas las mejores prácticas de principios o directrices, a los que pueden sumarse los países y/o plataformas digitales.

Abordar los desequilibrios de poder entre empleadores/clientes y trabajadores también requiere mejorar la negociación colectiva y el diálogo social (ver más abajo) así como eliminar el monopsonio del mercado laboral. Las opciones para luchar contra los abusos del poder monopsónico incluyen:

- Combatir la colusión, por ejemplo, brindando orientación explícita sobre conductas ilícitas, estableciendo prioridades para los organismos encargados de hacer cumplir la ley y garantizando una protección adecuada de los denunciantes;
- Limitar el alcance de los convenios de no competencia, incluidos los contratos de servicios, en particular para ciertos tipos de trabajos, niveles de pago o requisitos de destrezas, donde es más probable que se utilicen para reducir la competencia en el mercado laboral;
- Reducir los incentivos para acuerdos de no competencia amplios o ilegales, al prohibir la redacción judicial de acuerdos no razonables para hacerlos ejecutables, y al sancionar adecuadamente el abuso de cláusulas ilícitas;
- Favorecer el desarrollo de nuevas herramientas e instrumentos para analizar mejor los efectos de las fusiones y la conducta anticompetitiva en el mercado laboral;
- Resolver las desigualdades en la información disponible para empleadores y trabajadores al garantizar que éstos estén plenamente conscientes de sus derechos y responsabilidades, mejorar la transparencia salarial y la simetría en el trato de los trabajadores y solicitantes en las plataformas en línea, incluidas las evaluaciones mutuas.

Relaciones laborales, diálogo social y negociación colectiva

Si bien la situación y las tradiciones de cada país son diferentes, un sistema de relaciones laborales que funcione correctamente puede contribuir a la configuración de un futuro del trabajo más gratificante e inclusivo. Dependiendo del contexto nacional, los responsables de las políticas públicas deberían considerar:

- Promover consultas nacionales y discusiones sobre el futuro del trabajo con los interlocutores sociales y otras organizaciones que representan a los trabajadores y empleadores con el objetivo de establecer un diagnóstico conjunto sobre los desafíos y compartir prácticas entre los actores sobre nuevas iniciativas e innovación tecnológica a través de plataformas de conocimiento común.
- Dejar margen para la negociación colectiva e incentivar la autorregulación entre los actores en estos temas haciendo un uso limitado pero estratégico de las intervenciones legislativas (como se ejemplificó en el caso del sector de las agencias de trabajo temporal en varios países).
- Asegurar un amplio acceso a la capacitación y el aprendizaje permanente mediante la promoción de la negociación colectiva sobre estos temas.
- Acompañar los esfuerzos de los sindicatos y las organizaciones de empleadores para ampliar su afiliación a modalidades de trabajo no estándar y nuevas formas de negocio sin desalentar el surgimiento de otras vías de organización.

Hacer cumplir la clasificación correcta de la situación laboral de los trabajadores y combatir la categorización errónea es el primer paso para garantizar que las personas tengan acceso a la negociación colectiva. Sin embargo, todavía habría margen para una posible adaptación de las regulaciones existentes que permita la negociación colectiva para los que se encuentran en la zona gris y para los autoempleados quienes tienen poca influencia en el contenido de sus condiciones

contractuales. Las opciones a considerar incluyen:

- Ampliar la definición de "empleado" en la legislación laboral, en lo que se refiere a grupos específicos de trabajadores de la “zona gris”; e
- Introducir exenciones a la prohibición de negociar colectivamente para grupos específicos de trabajadores u ocupaciones, en caso de que los desequilibrios de poder sean significativos.

Aprendizaje en adultos

Se necesita una estrategia integral de aprendizaje en adultos para enfrentar los desafíos de un mundo laboral cambiante y garantizar que todos los trabajadores, especialmente los más vulnerables, tengan oportunidades adecuadas de capacitación a lo largo de su trayectoria laboral. Como parte de esta estrategia, los países deben considerar las siguientes directrices de políticas públicas:

- Fomentar una mentalidad de aprendizaje entre empresas y personas. Esto podría hacerse fortaleciendo la orientación profesional para todos los adultos; poner en marcha campañas de información pública para concientizar sobre los beneficios del aprendizaje; y asegurar que los salarios reflejen más los beneficios de la productividad como consecuencia de participar en la capacitación.
- Reducir las barreras de la capacitación por medio de:
  - Hacer frente a las limitaciones de tiempo por medio de opciones modulares, entrenamiento impartido fuera de las horas de trabajo o por medio de cursos en línea, así como proporcionar a los trabajadores permisos para su educación y capacitación.
  - Reducir el costo de la capacitación al proporcionar incentivos financieros para los grupos más vulnerables en el mercado laboral.
  - Reducir las barreras de entrada a los cursos de capacitación para trabajadores poco calificados mediante el reconocimiento de las habilidades adquiridas a través de la experiencia.
- Alentar a los empleadores a capacitar a grupos en riesgo. Esto podría lograrse reduciendo el costo de entrenamiento para los trabajadores en riesgo, por ejemplo, mediante incentivos financieros específicos.
- Enfocar las políticas de aprendizaje de adultos, como los subsidios financieros y los servicios de orientación profesional a los grupos que más los necesitan, incluidos los trabajadores no estándar.
- Impedir el acceso desigual a la capacitación en función de la situación laboral. Se han introducido cláusulas de igualdad de derechos en la mayoría de los países para garantizar el acceso a la capacitación de los empleados en algunos contratos no tradicionales, como los trabajadores a tiempo parcial, por tiempo determinado y de agencias de empleo temporal. Sin embargo, en la práctica, estos trabajadores pueden no adquirir derechos de capacitación, que a menudo se acumulan con la antigüedad en el trabajo y dependen de la cantidad de horas laboradas. Además, los trabajadores por cuenta propia rara vez están cubiertos por la legislación en materia de derechos de capacitación.
- Hacer que los derechos de formación cuenten con portabilidad entre las distintas formas de empleabilidad. Las cuentas de aprendizaje individual se han propuesto e implementado en unos pocos países como una forma para que los trabajadores adquieran y acumulen derechos de capacitación independientemente de su empleador o de si cambian de trabajo o de situación laboral. Sin embargo, para que los grupos vulnerables se beneficien plenamente, estos planes deben complementarse con un apoyo más personalizado, por medio de especialistas que brinden orientación profesional cara a cara e información de calidad sobre las necesidades del mercado laboral.

- Asegurar que la capacitación sea de buena calidad y esté alineada con las necesidades del mercado laboral por medio de: la recopilación y el uso de información de alta calidad sobre las destrezas que se requieren; acreditación y certificación de los proveedores de capacitación; y una fuerte cultura de evaluación de la efectividad de las políticas y programas.
- Fortalecer la gobernanza de los sistemas de aprendizaje en adultos, con la participación de todas las partes interesadas, para garantizar la coherencia y la coordinación. Esta directriz es una responsabilidad compartida que exige la participación activa de todas las partes interesadas, incluidos todos los niveles de gobierno, los interlocutores sociales, los proveedores de capacitación y los mismos adultos.
- Compartir la carga financiera de la ampliación en los sistemas de aprendizaje en adultos. Se requerirán importantes recursos financieros para ampliar los sistemas existentes de aprendizaje en adultos, extender la cobertura y aumentar la calidad de la capacitación. Esto implica una combinación saludable de cofinanciamiento por parte del gobierno, los empleadores y los individuos, que tenga en cuenta la capacidad de pago y los beneficios obtenidos.

Protección social

Los gobiernos deben llevar a cabo una revisión exhaustiva de sus sistemas de protección social para evaluar si ofrecen suficiente cobertura de cara a la evolución del mercado laboral y los riesgos sociales. La mayoría de los países combinan diferentes criterios para el diseño de la protección social, como los estudios socioeconómicos o el seguro social, y estas disposiciones configuran las formas en que el aumento del trabajo no estándar se traduce en barreras específicas de acceso a la protección social. Las disposiciones de protección social en sí mismas pueden impulsar las tendencias hacia el empleo no estándar. Donde sea necesario, las disposiciones de protección social deben reforzarse para garantizar un ingreso efectivo y un apoyo laboral para los trabajadores que están en desventaja respecto de las oportunidades que representan los avances tecnológicos y los mercados laborales dinámicos.

La preparación de la protección social para los mercados laborales futuros requiere un enfoque proactivo pero iterativo que aborde los desafíos existentes mientras se monitorean y adaptan los enfoques de políticas a medida que continúan evolucionando. Algunos desafíos representan problemáticas de largo plazo, pero pueden volverse más apremiantes a medida que las nuevas tecnologías brindan oportunidades para acuerdos de trabajo alternativo. La clasificación correcta de la situación laboral de los trabajadores es un requisito previo para garantizar que reciban la protección y el apoyo adecuados para sus circunstancias y riesgos (ver más arriba).

Sin embargo, incluso con categorías legales bien definidas y con una aplicación adecuada en vigor, las disposiciones de protección social pueden dar lugar a importantes brechas de apoyo para los trabajadores tradicionales y, en particular, los no tradicionales. Con el fin de eliminar las barreras de acceso a la protección social, tanto para los trabajadores tradicionales como para los que no lo son, los responsables de las políticas públicas deben considerar:

- Revisar los criterios de derecho a la protección social, como los requisitos de empleo, los períodos de espera y las reglas para combinar o alternar la obtención de beneficios en modalidades de trabajo intermitentes y otras formas no tradicionales;
- Permitir que los trabajadores en modalidades de empleo independiente acumulen derechos de apoyo sin un empleo fijo;
- Hacer que las disposiciones de protección social sean menos rígidas al garantizar que los derechos acumulados sean portátiles a través de trabajos y modalidades de empleo;

- Mantener o fortalecer el riesgo compartido en todos los grupos del mercado laboral y de ingresos al eliminar los incentivos financieros que favorecen el trabajo no tradicional, como la reducción de la carga tributaria o la membresía voluntaria;
- Hacer que los estudios socioeconómicos respondan mejor a las necesidades de las personas acortando los períodos de referencia para las evaluaciones de necesidades y asignando el peso adecuado a los ingresos recientes o actuales de todos los miembros de la familia;
- Dependiendo del margen presupuestario, fortalecer los esquemas de apoyo universales e incondicionales, tales como las prestaciones universales para niños, como complementos de las apoyos específicos o seguros existentes.

La automatización conducirá al desplazamiento del trabajo para muchos, mientras que las nuevas modalidades de empleo están diluyendo la distinción entre las categorías de trabajo fijo y no fijo. Esto plantea nuevas preguntas sobre el alcance y las expectativas de la activación y la protección social orientada al empleo. Las opciones y prioridades de políticas públicas incluyen:

- Eliminar las brechas en el apoyo a los ingresos, que normalmente sirve como la principal puerta de entrada a las medidas de reinserción en el mercado laboral. Esto puede requerir extender el apoyo para “desempleados de medio tiempo” y otros buscadores de empleo con trabajo intermitente o de baja remuneración;
- Reevaluar el alcance de las responsabilidades de los solicitantes como la búsqueda activa de empleo, como contrapeso a la extensión de los beneficios. Dicha revisión debe garantizar que el equilibrio entre las condiciones provistas y solicitadas se mantenga en congruencia con los objetivos de las políticas respecto de la cantidad y calidad del trabajo. Por ejemplo, sería conveniente que los gobiernos consideren si los servicios de empleo deberían conectar activamente a las personas con modalidades de trabajo potencialmente precarias y en qué momento.
- Asegurar que el contenido de los programas activos del mercado laboral se adapte bien a las necesidades y circunstancias de una base de clientes en evolución. Una proporción cada vez mayor de desempleados de medio tiempo puede solicitar un cambio de recursos de los programas de experiencia laboral o creación de empleos directos hacia la capacitación personalizada y orientación profesional (ver también más arriba).

Adaptar la protección social al futuro del trabajo creará presiones adicionales de financiamiento en un momento en que los presupuestos de protección social ya están muy comprometidos en varios países:

- Mantener alineados los niveles de financiamiento con la evolución de las necesidades de apoyo requiere un enfoque determinado y coordinado, que considere la rentabilidad de la implementación de la protección social, mejores tecnologías de recaudación de ingresos y cumplimiento, y un balance adecuado de los ingresos provenientes de las bases impositivas laborales y no laborales.
- Asegurar que los sistemas de protección social sigan siendo fiscalmente sostenibles también exige eliminar los incentivos no planeados que distorsionan el empleo o las decisiones de contratación, o que fomentan el abuso de las reglas de los sistemas de apoyo por parte de los trabajadores o empleadores.
- En particular, el razonamiento para afiliarse de manera voluntaria a la protección social debe reevaluarse a la luz de la evolución del mercado laboral. Si los nuevos y emergentes patrones de trabajo amplían el alcance de la exclusión voluntaria de las condiciones de protección social, tales oportunidades podrían comprometer la función de riesgo compartido de la protección social y erosionar su base de recursos.

- Los gobiernos también deben evaluar si los mecanismos de financiamiento de protección social existentes logran un equilibrio justo de cargas entre los diferentes empleadores, por ejemplo, entre aquellos que hacen poco uso de la automatización y aquellos que sustituyen gran parte de su fuerza laboral por robots o inteligencia artificial.

2 El futuro del trabajo: ¿Qué sabemos?

Este capítulo analiza las megatendencias cruciales que están transformando el mercado laboral y sus implicaciones para la cantidad, calidad e inclusión en el trabajo, las tres dimensiones clave del marco de referencia de la Estrategia de Empleos de la OCDE. A pesar de la creciente ansiedad por la posible disminución de empleos provocada por la innovación tecnológica y la globalización, parece improbable un descenso drástico y generalizado. Sin embargo, hay una creciente preocupación por la calidad de algunos trabajos nuevos. Esto puede aumentar las disparidades entre los trabajadores, si grandes segmentos de la fuerza laboral no pueden beneficiarse de las buenas oportunidades que genera la economía. El desafío más importante para los responsables de políticas públicas es prevenir dichas disparidades. No hacerlo puede llevar a un escenario laboral con divisiones sociales más profundas y a un creciente descontento, que podría tener consecuencias negativas para la productividad, el crecimiento, el bienestar y la cohesión social.

Los datos estadísticos de Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de tales datos por parte de la OCDE se realiza sin perjuicio del estado de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania según los términos del derecho internacional.

En breve

Resultados clave

El mundo del trabajo está cambiando. El progreso tecnológico, la globalización y el envejecimiento de la población están reconfigurando el mercado laboral. Al mismo tiempo, los nuevos modelos de negocios organizacionales y la evolución de las preferencias de los trabajadores están contribuyendo a la aparición de nuevas formas de trabajo. Este capítulo proporciona una visión general de estos cambios y destaca los desafíos clave para los responsables de las políticas públicas.

A pesar de la ansiedad generalizada sobre la posible eliminación de puestos de trabajo provocada por la innovación tecnológica y la globalización, parece improbable una fuerte disminución en el empleo en general. Mientras ciertos trabajos y actividades desaparecen, otros están emergiendo y el empleo en general crece.

En la medida que ocurren estas transformaciones, se acentúa un desafío en la gestión de la transición de los trabajadores en las diferentes industrias y regiones muy afectadas por las megatendencias hacia las nuevas oportunidades.

Hay una creciente preocupación por la calidad de los puestos de trabajo. El poder adquisitivo de los salarios se ha estancado para muchos trabajadores y la estabilidad laboral ha disminuido. Además, las diferentes formas de empleo no estándar han aumentado en varios países. Si bien la diversidad en los contratos laborales puede representar una flexibilidad benéfica para las empresas y algunos trabajadores, permanecen importantes desafíos de política pública en la procuración de empleos de alta calidad para los trabajadores no estándar.

Lo más importante es que, sin una acción inmediata de política pública, las disparidades en el mercado laboral aumentarán aún más, ya que los costos de los ajustes estructurales que se producen en el mundo del trabajo no se comparten por igual. La pérdida de empleos se concentra entre ciertos grupos de trabajadores y regiones, y algunos de ellos sufren más que otros por trabajo de menor calidad. De no abordarse estas disparidades crecientes, se profundizarán las divisiones sociales, con implicaciones adversas para el crecimiento, la productividad, el bienestar y la cohesión social.

Estos retos no se encuentran en un horizonte lejano. El futuro es ahora como se describe en las transformaciones documentadas en este capítulo. De hecho, varias de ellas ya han sucedido durante algunas décadas. Por lo tanto, algunos de los desafíos que implican han necesitado una acción política prolongada, pero muchos países han tardado en responder. Sin embargo, otros desafíos ganan fuerza o siguen siendo difíciles de prever dada la incertidumbre acerca de los cambios futuros en el mundo del trabajo. En este contexto, la formulación responsable de políticas públicas debe apuntar a mejorar la capacidad de recuperación del mercado laboral, preparándose de manera efectiva para una gama de escenarios potenciales.

Los efectos adversos en el mercado laboral asociados con estos cambios estructurales profundos y rápidos no son inevitables, y la política pública puede y debe desempeñar un papel importante en la configuración futura del trabajo. Dirigir estos cambios requerirá un enfoque de acciones coordinadas de gobierno (N. Del T.); hacer partícipes a interlocutores sociales y sociedad civil.

Introducción

El mundo del trabajo experimenta cambios significativos. El progreso tecnológico, la globalización y el envejecimiento de la población son algunas de las tendencias más citadas que configuran el mercado laboral junto con los esfuerzos para mitigar los efectos del cambio climático. Al mismo tiempo, los nuevos modelos organizacionales de las empresas y la evolución de las preferencias de los trabajadores están contribuyendo al surgimiento de nuevas formas de trabajo que se apartan de la norma tradicional de empleo permanente a tiempo completo.

Muchos de estos cambios son vistos como potencialmente muy disruptivos. Sin embargo, las preocupaciones sobre las tendencias globales disruptivas no son nuevas. Desde la Revolución Industrial, los temores de pérdida de empleos inducidos por la tecnología han sido comunes en el debate público. En la década de 1930, John Maynard Keynes advirtió sobre "una nueva enfermedad ... a saber, el desempleo tecnológico" (Keynes, 1931[1]). Dos años antes, el Partido Republicano de los Estados Unidos se comprometió a fortalecer "ciertas industrias que ahora no pueden competir con éxito con los productores extranjeros debido a que los salarios de estos son más bajos y cubren un menor costo de vida" (Partido Republicano, 1928[2]). Unas décadas más tarde, la preocupación por la automatización era tan grande que en 1961 el presidente Kennedy, de los EE. UU., Creó una Oficina de Automatización y Mano de Obra en el Departamento de Trabajo, que señalaba “el principal desafío interno de los años sesenta: mantener el pleno empleo en un momento en que la automatización por supuesto, está reemplazando a los hombres”. Y los gobiernos en muchos países han estado cada vez más preocupados por el rápido envejecimiento de la población, especialmente (aunque no exclusivamente) a la luz de los riesgos que representa para la sostenibilidad de sus sistemas de seguridad social y para el crecimiento económico.

A pesar de estos temores, el empleo en los países de la OCDE ha crecido constantemente en las últimas décadas. Los mercados laborales han evolucionado hasta incluir grupos sociales que anteriormente se habían dejado de lado, sobre todo muchas mujeres. Sin lugar a dudas, muchos trabajadores se han visto afectados de manera negativa por el declive de ciertas industrias —y gran parte del enfoque de este capítulo está precisamente en aquellos que más han sufrido la economía cambiante— pero el temor de que en el futuro pueda haber *menos* oportunidades de empleo que el pasado hasta ahora no se ha materializado.

Sin embargo, ¿esta vez será diferente? Varios autores han argumentado que la velocidad y la intensidad del progreso tecnológico están aumentando y que la nueva ola de transformación puede tener más consecuencias disruptivas para los trabajadores (Brynjolfsson y McAfee, 2011[3]; Mokyr, Vickers y Ziebarth, 2015[4]). Tales preocupaciones son cada vez más generalizadas y una gran parte de la población en varios países está preocupada por los efectos negativos de la automatización en los puestos de trabajo (Pew Research Center, 2018[5]).[1] Además, las preocupaciones públicas se han acentuado a medida que las tendencias recientes amenazan con afectar a las personas que históricamente han estado protegidas de los cambios económicos, incluidos los trabajadores privilegiados “de cuello blanco” con niveles relativamente altos de educación y empleos seguros.

En respuesta a estas inquietudes, este capítulo ofrece un análisis extenso de cómo evolucionan los mercados laborales y, en particular, una investigación más profunda de los riesgos de la automatización del trabajo. En el lado positivo, se encuentra que el progreso tecnológico ofrece nuevas oportunidades de empleo y que es poco probable un riesgo significativo de alto desempleo tecnológico. Sin embargo, sin una acción inmediata de política pública, las disparidades entre los trabajadores pueden aumentar y las divisiones sociales pueden profundizarse entre quienes ganan y quienes pierden a causa de los cambios en curso en el mundo del trabajo. En varias áreas, los desafíos políticos clave están bien establecidos, aunque muchos países han respondido con lentitud. Los desarrollos recientes del mercado laboral, como las transformaciones relacionadas con la automatización, la disminución de la sindicalización y el aumento de nuevas formas de trabajo, están exacerbando estos desafíos y enfatizan la necesidad de respuestas oportunas, deliberadas y decisivas para configurar un mejor futuro para todos.

El análisis se centra en tres megatendencias cruciales que afectan al mercado laboral actual y al de los próximos años: el progreso tecnológico y la transformación digital, la globalización y los cambios demográficos. También se tiene en cuenta el papel de otras tendencias, como el cambio climático y las

nuevas formas de organización del trabajo.

Este capítulo proporciona una breve discusión de los principales patrones empíricos que surgen del análisis de la OCDE sobre cómo está cambiando el mundo del trabajo e identifica los desafíos políticos clave que se abordan en los próximos capítulos.[2] Comienza con una visión general de las megatendencias que afectan a los mercados laborales. Luego, la discusión se estructura en torno a los tres pilares de la *Estrategia de Empleo de la OCDE* para evaluar el desempeño del mercado laboral —*cantidad, calidad e inclusión en el trabajo*— para identificar los principales resultados de interés (OCDE, 2018[6]). El cuarto pilar de la estrategia de empleo, la resistencia del mercado laboral y la adaptabilidad, se integra en las recomendaciones de políticas al promover una mayor flexibilidad para responder a los cambios futuros en el mundo del trabajo.

2.1. Una visión general de las megatendencias que transforman los mercados laborales

2.1.1 Las nuevas tecnologías están impregnando rápidamente el mundo del trabajo

En las últimas dos o tres décadas, el ritmo del progreso tecnológico y la velocidad de su difusión en todos los países han sido sorprendentes. Por ejemplo, mientras que la penetración del teléfono tardó más de siete décadas en pasar de un 10% a un 90% en los hogares de los EE. UU., solo demoró unos quince años para los teléfonos móviles y un poco más de 8 años para los teléfonos inteligentes.[3] Estos avances tecnológicos han tenido un gran efecto en la forma en que las personas trabajan y viven.

El crecimiento en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el lugar de trabajo proporciona un claro indicador de la rapidez con la que las nuevas tecnologías repercuten en este ámbito. De 1995 a 2007, el nivel de servicios de capital de TIC por hora representó más del doble en cada país analizado antes de volver a un ritmo más lento (Figura 2.1). Sin embargo, existen diferencias sustanciales entre los países en cuanto al ritmo de adopción de la tecnología. Mientras que en Hungría, Japón y Eslovenia, los niveles de TIC aumentaron en poco más del 150% durante el período, este incremento ascendió hasta el 300% en Países Bajos, la República Checa, Irlanda y Alemania y por encima del 350% en los Estados Unidos, Bélgica y el Reino Unido.

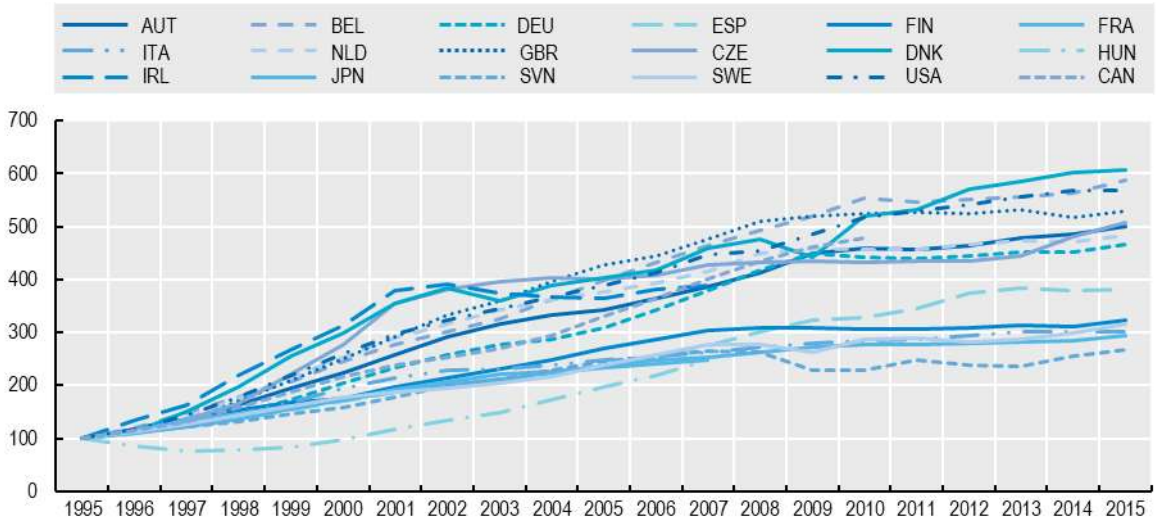
La proliferación de los robots industriales tal vez representa mejor la penetración tecnológica y los temores de la automatización. Si bien los robots han estado presentes en las fábricas durante décadas, su dispersión se ha acelerado recientemente y se ha extendido más allá de la manufactura. Por ejemplo: los supermercados han comenzado a emplear robots como ayudantes de tienda, y varias compañías están realizando pruebas piloto de estos en negocios sin cajero —como lo refiere Browne (2018[7])—. Las capacidades de los robots también se están expandiendo dentro del sector manufacturero. Por ejemplo, ciertos robots ahora pueden moverse solos alrededor de la fábrica (Brynjolfsson y McAfee, 2014[8]). Los datos de la Federación Internacional de Robótica muestran que los pedidos de robots industriales se han multiplicado por cinco entre 2001 y 2017, y se prevé que esta tendencia se acelere aún más (Figura 2.2).[4] Junto con la creciente participación del ingreso nacional que se destina al capital (a diferencia del trabajo, como se explica más adelante), esta tendencia alimenta directamente un importante debate político sobre la concentración de la propiedad del capital.

Estos son solo algunos ejemplos de nuevas tecnologías que han surgido y han tenido un efecto en el mundo del trabajo. En el futuro, es probable que otros avances en el desarrollo de la inteligencia artificial (IA) tengan aplicaciones en una amplia gama de dominios, que se adentren en muchas más

tareas que antes solo podían ser realizadas por humanos, y potencialmente impulsar cambios aún no previstos en la esfera del empleo.

Figura 2.1. La rápida proliferación de las TIC en el lugar de trabajo

Servicios de capital TIC por hora trabajada, índice (1995 = 100), 1995 a 2015

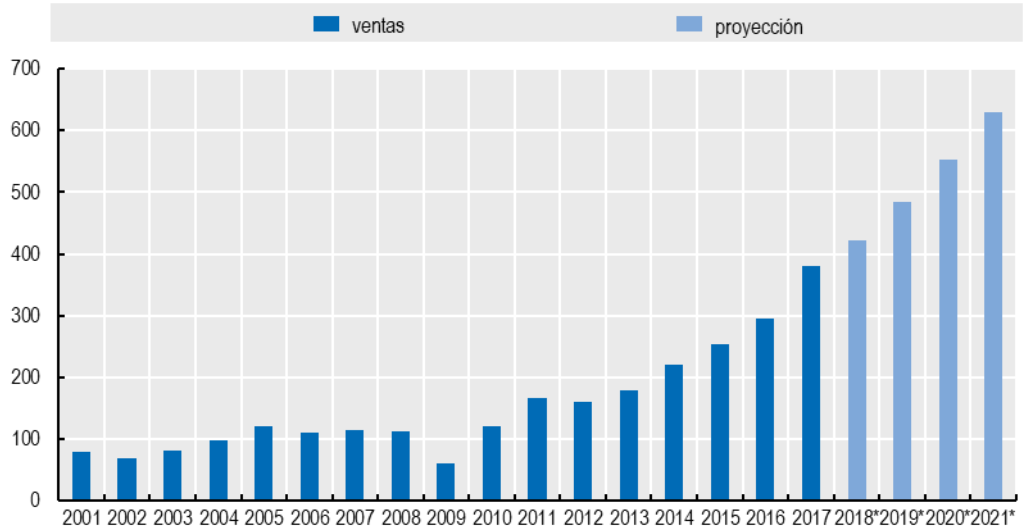


Nota: TIC=tecnologías de la información y la comunicación. La intensidad de capital de las TIC por hora trabajada se refiere a la variable CAPIT_QPH en la base de datos KLEMS de la UE (Unión Europea). Los datos de Canadá se han tomado de la base de datos World KLEMS. Las series de datos se ampliaron utilizando el crecimiento del numerador y el denominador de la relación de intensidad de las TIC empleando las diversas versiones de la base de datos KLEMS de la UE (2009, 2013 y 2016). La versión 2009 KLEMS de la UE cubre el mayor número de países, en el período de 1995 a 2007. Se tomaron datos adicionales de las versiones posteriores de la UE KLEMS para los siguientes países: Austria, Bélgica, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Italia, los Países Bajos, Eslovenia, España, Suecia, el Reino Unido y los Estados Unidos. Los valores para Dinamarca se han ajustado para tener en cuenta los aumentos anormalmente grandes en la intensidad de las TIC dentro de la industria minera.
Fuente: cuentas de crecimiento y productividad de la UE KLEMS y World KLEMS.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933965951

Figura 2.2. La marcha de los robots

Suministro anual mundial estimado de robots industriales en miles de unidades.



*: pronóstico
Fuente: Federación Internacional de Robótica (IFR), https://ifr.org/.

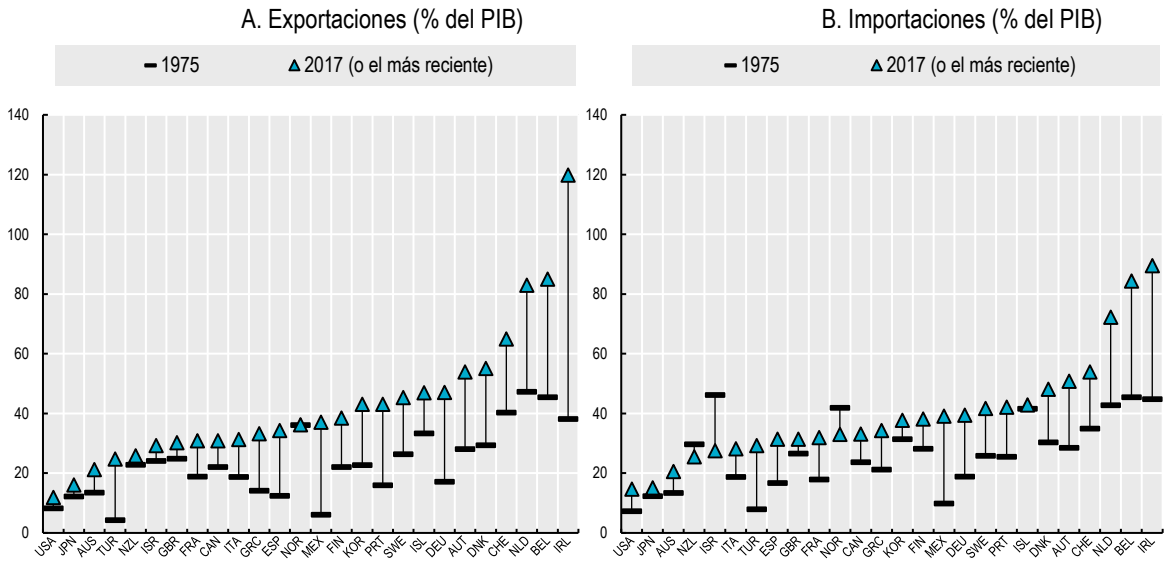
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933965970

2.1.2 El mundo se ha convertido en un lugar cada vez más integrado.

Junto con la proliferación de las nuevas tecnologías, la economía mundial se ha integrado cada vez más por medio del comercio internacional. Como parte del PIB, el comercio internacional ha aumentado en el área de la OCDE en las últimas décadas (Figura 2.3), y muchas economías emergentes se han convertido en actores importantes en el mercado mundial, tanto como exportadores como importadores. La producción industrial se ha integrado cada vez más a nivel internacional, con la economía mundial organizada en cadenas de valor globales (CGV), por lo que las diferentes etapas del proceso de producción se distribuyen entre países y regiones.

Figura 2.3. El comercio internacional sigue aumentando

Comercio de bienes y servicios en países seleccionados de la OCDE, 1975-2017



Fuente: OCDE (2019[9]), Comercio de bienes y servicios (indicador). https://doi.org/10.1787/0fe445d9-en

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933965989

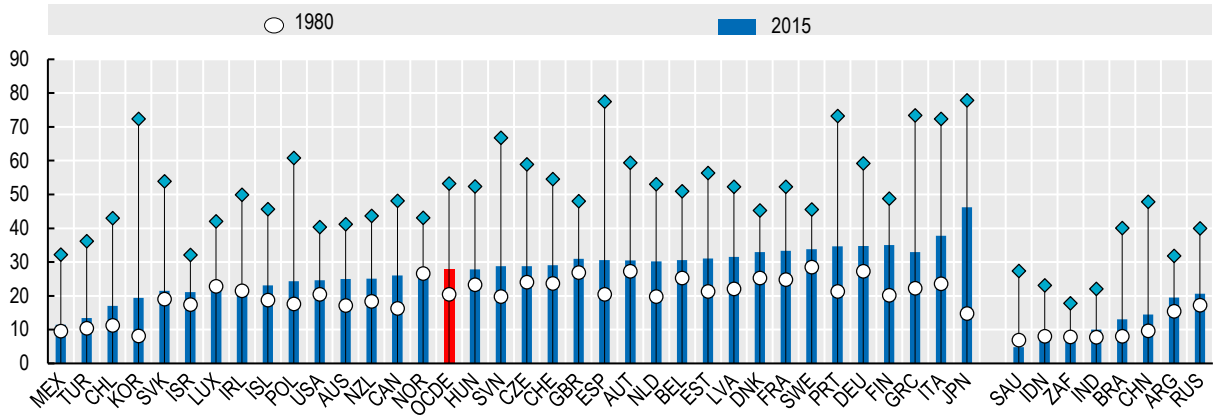
La integración de los mercados de productos, servicios, finanzas y tecnología afecta los mercados laborales prácticamente en todo el mundo. Dicha integración permite y fomenta una mayor especialización en lo que se produce y cómo se produce con consecuencias para las habilidades que los trabajadores requieren y los tipos de trabajos que se crean. En general, por medio del comercio se crean más empleos que los que se pierden. Por ejemplo, se ha estimado que, en promedio, el 42% de los empleos del sector empresarial en los países de la OCDE fueron sufragados por los consumidores en los mercados extranjeros en 2014 (OCDE, 2017[10]). Sin embargo, los efectos negativos reales y potenciales del comercio en ciertas ocupaciones y mercados locales merecen un examen cuidadoso por parte de los responsables de las políticas públicas, ya que esto constituye la causa principal de un creciente descontento con la globalización en todo el mundo.[5] Tal descontento a menudo se entrelaza con el miedo a la automatización. Dado que el progreso tecnológico y la globalización han evolucionado históricamente de la mano y se han reforzado mutuamente, es difícil aislar sus efectos individuales (OCDE, 2017[11]).

2.1.3 Los países de la OCDE están envejeciendo

La transformación del mercado laboral se está produciendo en el contexto del rápido envejecimiento de la población tanto en economías avanzadas como en algunas emergentes. En 1980, había 20 personas mayores de 65 años por cada 100 en edad laboral (20-64) en promedio en toda la OCDE (Figura 2.4); para 2015, este número había aumentado a 28 y se pronostica que casi se duplicará entre 2015 y 2050 (OCDE, 2017[12]). El desafío del rápido envejecimiento de la población es especialmente grave en Grecia, Italia, Japón, Corea, Portugal y España, así como en China. En contraste, las economías emergentes como Indonesia, Sudáfrica e India continuarán enfrentando el desafío poblacional de integrar a un gran número de jóvenes en la fuerza laboral. Deberán aprovechar el bono demográfico de una población relativamente joven que impulsará el crecimiento y prepararse para la transición a una mucho mayor.

Figura 2.4. Muchos países están envejeciendo rápidamente

Cambio pronosticado en la relación de dependencia en la vejez, 1980-2050



Nota: La relación de dependencia de la vejez se define como el número de personas de 65 años y más por cada 100 personas en edad de trabajar (20-64).
Fuente: Perspectivas de la población mundial de las Naciones Unidas: Revisión 2017, https://population.un.org/wpp/.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966008

Los efectos del progreso tecnológico y su proliferación global contribuirán aún más al envejecimiento de la población. En gran parte como resultado de los avances tecnológicos que aumentaron la productividad y los niveles de vida, así como el aumento de la calidad y la disponibilidad de atención médica, la esperanza de vida promedio al nacer, aumentó en la OCDE de 69 años en 1965, a 80 años medio siglo después.[6] En el futuro, los científicos anticipan que las nuevas tecnologías de manipulación genética podrían llevar a mejoras adicionales en el diagnóstico y el tratamiento de enfermedades, lo que conduciría a una mayor esperanza de vida (Broad Institute, 2018[13]; Sanders, 2016[14]). Las redes de investigación más sólidas a escala mundial y, en general, la difusión del conocimiento en todo el mundo, permitirán que estos avances alcancen una proporción cada vez mayor de la población mundial, a medida que aumentan los ingresos y el acceso a la asistencia sanitaria en las economías emergentes.[7] Pero tales mejoras no son inevitables, a pesar de que algunos cambios en el estilo de vida resultan en un aumento de la incidencia de la obesidad y el uso excesivo de opioides que han frenado o incluso detenido el aumento de la esperanza de vida en algunas economías avanzadas (OCDE, 2018[15]).[8]

Estas tendencias demográficas afectan al mercado laboral en términos de adopción de tecnología y patrones de consumo. En países con poblaciones en edad avanzada, la escasez de mano de obra calificada puede surgir a medida que aumenta el número de trabajadores mayores que se jubilan en relación con el número de jóvenes que ingresan al mercado laboral. Esta escasez puede a su vez conducir a una automatización más rápida o presiones más fuertes para atraer trabajadores inmigrantes. Acemoglu y Restrepo (2017[16]) muestran que los países con las poblaciones que envejecen más rápidamente también se encuentran entre los que adoptan más rápido los robots industriales (y, en consecuencia, sugieren que una población que envejece no necesariamente es un presagio de un crecimiento económico más lento). El envejecimiento también tendrá un efecto directo en el consumo: es probable que la demanda pase de los bienes duraderos (como los automóviles) a los servicios (como la atención médica). A medida que se ajustan las preferencias, también lo hará el comercio y la importancia relativa de las diferentes industrias.[9] Todos estos factores tendrán un efecto

en la demanda de habilidades y en los tipos de trabajos que se crearán.

2.1.4 La población mundial aumentará y es probable que aumenten las presiones migratorias

A medida que las personas viven más tiempo en todo el mundo, y mientras que las tasas de fertilidad siguen siendo altas en varios países en desarrollo, se espera que la población mundial continúe aumentando. Según las *Perspectivas de la población mundial de 2017* de las Naciones Unidas, la población mundial prevista será de 9 700 millones en 2050, un 30% más que los 7 500 millones actuales.[10] Mientras que los países en desarrollo representarán la mayor parte de este aumento, se espera que la población de los países de la OCDE aumente en menos del 10 por ciento, de 1 300 a 1 400 millones de personas.

Por lo tanto, dependiendo de la infraestructura, la oportunidad económica y las opciones políticas, los flujos migratorios pueden cambiar radicalmente la composición de la población en las economías avanzadas. Como ejemplo, más de la mitad de los trabajadores en Silicon Valley con un título en ciencias, tecnología, ingeniería o matemáticas (STEM, por sus siglas en inglés) son extranjeros (Melville, Kaiser y Brown, 2017[17]). En 2017, alrededor de 258 millones de personas en todo el mundo vivían fuera de su país de nacimiento, y aproximadamente la mitad de todos estos migrantes vivían en países de la OCDE (OCDE, 2018[14]). En 2017, más de 5 millones de personas se asentaron permanentemente en la OCDE. Además, más de 4 millones de trabajadores extranjeros temporales se registraron en los países de la OCDE en 2016 para cubrir la escasez de habilidades, y más de 3 millones de estudiantes internacionales están matriculados en algún programa de educación superior en un país de la OCDE. Dada la amplitud de los desequilibrios demográficos descritos anteriormente, los flujos migratorios pueden intensificarse aún más en las próximas décadas y plantear desafíos fundamentales en materia de política pública.

Con respecto a los temas tratados en este capítulo, mientras que los migrantes pueden ayudar a los países con población en edad avanzada a superar la escasez de habilidades, también están muy expuestos a algunos riesgos clave. Primero, en la mayoría de los países de la OCDE, los migrantes están más concentrados, que los nativos, en trabajos con alto riesgo de automatización. En los países europeos de la OCDE, por ejemplo, el 47% de los trabajadores nacidos en el extranjero tienen ocupaciones que implican principalmente tareas rutinarias y que son las más expuestas a la automatización (OCDE, 2017[18]). En segundo lugar, es más probable que los migrantes tengan empleos poco calificados, que con frecuencia son de baja calidad, a pesar de su nivel educativo relativamente alto (OCDE, 2018[19]).

2.2. Cantidad de puestos de trabajo: es poco probable que las transformaciones en curso den como resultado menos empleos

¿Nos dirigimos hacia un futuro sin empleo? En las economías avanzadas, donde los efectos de la automatización y la globalización se han sentido con más fuerza, esta pregunta ha generado la mayor ansiedad en el debate sobre el futuro del trabajo. El rápido progreso en la capacidad de las máquinas y la inteligencia artificial (IA) para automatizar un número cada vez mayor de tareas laborales realizadas por los seres humanos tiene el potencial de acelerar la sustitución del trabajo por capital e inducir aumentos significativos de productividad, lo que requiere menos trabajo en el proceso de producción. Al mismo tiempo, la rápida globalización ha movido muchos empleos desde economías avanzadas a países con costos laborales más bajos. El rápido envejecimiento de la población podría dar lugar a una escasez de mano de obra y estimular la adopción de nuevas tecnologías y la automatización del

trabajo. Junto con la digitalización y la globalización, podría resultar en que un mayor número de trabajadores de edad avanzada sean desplazados de sus puestos de trabajo debido a la obsolescencia de sus habilidades. Por estas razones, algunos temen que las economías avanzadas puedan dirigirse hacia un futuro con menos empleos {(por ejemplo, Frey y Osborne (2017[20]); Brynjolfsson y McAfee (2011[3])}.

Si bien es imposible saber exactamente qué deparará el futuro, el análisis de la OCDE sugiere que una contracción sustancial del empleo es improbable como resultado de la digitalización y la globalización. Las fuerzas en juego no solo eliminan trabajos, también los crean y los transforman. Históricamente, los efectos netos de las principales revoluciones tecnológicas en el empleo han sido positivos, y hay pocos signos de que esta tendencia cambie radicalmente en los próximos años. De hecho, las estimaciones recientes de la OCDE encuentran que únicamente el 14% de los empleos existentes corre el riesgo de una automatización completa (Nedelkoska y Quintini, 2018[21]) en lugar de cerca del 50%, como han sugerido otras investigaciones (Frey y Osborne, 2017[20]).

Sin embargo, dado que los expertos no están de acuerdo con la velocidad a la que la tecnología puede reemplazar el trabajo en las próximas décadas, la formulación responsable de políticas públicas debe apuntar a mejorar la capacidad de recuperación del mercado laboral, preparándose efectivamente para una gama de futuros potenciales. Además, independientemente de cómo evolucionará la cantidad de trabajo en general, se ciernen riesgos significativos de disminuir la calidad del trabajo y aumentar las disparidades entre los empleados, y deberían ser el enfoque clave de los responsables de las políticas públicas. Finalmente, si bien el riesgo de una caída general en la ocupación es limitado a nivel agregado, ciertas industrias y regiones pueden ver disminuciones netas en el número de empleos disponibles por lo que se requieren políticas públicas para facilitar la movilidad laboral y responder a las disparidades regionales. Estos desafíos serán el foco de las siguientes dos secciones.

2.2.1 A pesar de la continua transformación de los mercados laborales, el empleo ha crecido históricamente

A pesar de las oleadas periódicas de ansiedad por el desplazamiento laboral debido al progreso tecnológico y la globalización, la mayoría de los países de la OCDE han visto en sus tasas de empleo —la proporción de personas económicamente activas en edad laboral— una trayectoria ascendente en las últimas décadas con la notable excepción de los Estados Unidos (OCDE, 2018[22]) (Figura 2.5). De hecho, la demanda laboral aumentó fuertemente en línea con el incremento de la oferta laboral como resultado de una amplia participación de las mujeres y las personas mayores. En los Estados Unidos, la tasa de participación de las mujeres aumentó del 42% en 1960 al 68% en 2017. En toda la OCDE, la participación de la fuerza laboral femenina creció en 10 puntos porcentuales desde principios de los años ochenta (del 54% en 1983 al 64% en 2017). Países como España e Irlanda, donde la participación femenina en la fuerza laboral creció de menos del 40% a más del 65% durante este período, experimentaron los resultados más sorprendentes a este respecto. Por otro lado, varios países de la OCDE todavía tienen un amplio margen para un mayor aumento de la participación de las mujeres (en Turquía, por ejemplo, menos de 4 de cada 10 mujeres participan en el mercado laboral, en relación con aproximadamente 8 de cada 10 hombres).

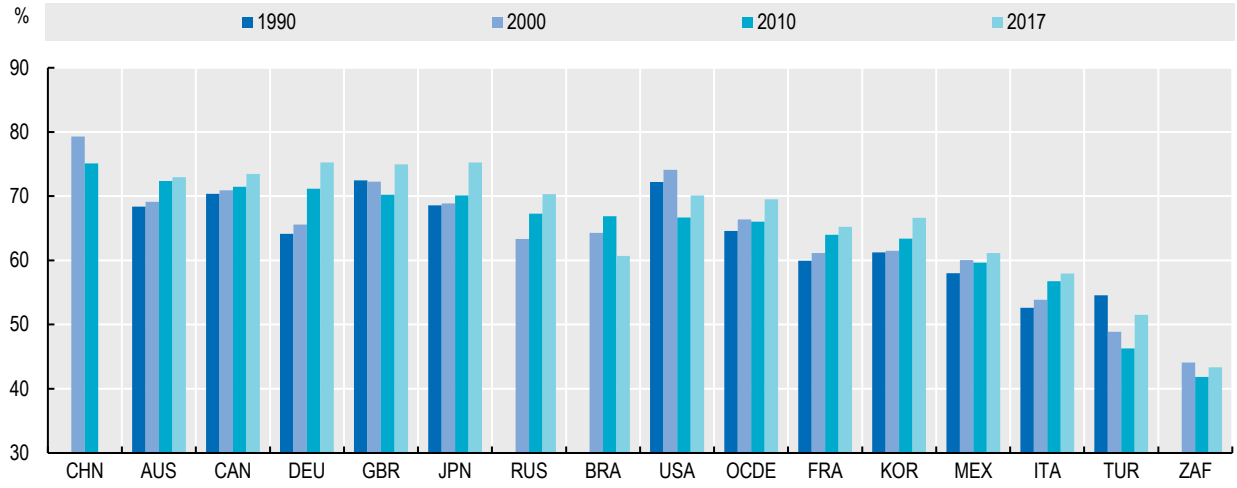
El aumento en el empleo global se ha producido en paralelo con un rápido progreso tecnológico. La sección anterior ofreció una descripción general del aumento significativo de las TIC, el uso de robots en el trabajo y el creciente despliegue de inteligencia artificial (IA). Dichas tecnologías han sido directamente responsables de la eliminación sustancial de empleos, contribuyendo a veces a una disminución significativa en ciertas industrias, que van desde la producción textil hasta la fabricación de equipos eléctricos complejos (OCDE, 2017[11]). Al mismo tiempo, al aumentar la productividad y los ingresos, han generado una demanda adicional de bienes y servicios que ha dado un ascenso

ocupacional mayor (ver recuadro 2.1 para una discusión más completa de los mecanismos a través de los cuales el progreso tecnológico elimina y crea empleos). Investigaciones recientes indican que la revolución digital ha contribuido significativamente a la creación de empleos: en la última década, se crearon 4 de cada 10 empleos en industrias digitalmente intensivas (OCDE, 2019[23]).

El progreso tecnológico también ha contribuido a un mayor recurso humano femenino. Como las mujeres históricamente han sido las más afectadas por el trabajo doméstico, el aumento de la productividad en labores domésticas (por ejemplo, gracias a lavadoras, lavavajillas, etc.) es uno de los factores que pueden haber contribuido al aumento de su participación en el mercado laboral. Además, en el pasado, la automatización ha impactado de manera desproporcionada en los empleos que generalmente ocupan los hombres (por ejemplo, trabajadores de fábricas o de la construcción), mientras que los empleos en los que las mujeres están excesivamente representadas (por ejemplo, en el área de la salud y los servicios) han sido amortiguados en mayor medida (OCDE, 2017[24]). Esta tendencia, sin embargo, está cambiando. El trabajo reciente de la OCDE muestra que el riesgo esperado de desplazamiento laboral debido a la automatización en las próximas décadas no evidencia diferencias significativas por género (OCDE, 2017[24]).

Figura 2.5. Las tasas de empleo han ido en aumento en las últimas décadas

Relación empleo / población, edad 15/16-64.



Nota: Los datos de Brasil para 2000 y 2010 son de 2001 y 2011 respectivamente. Los datos de México para 1990 son de 1991. Los datos de Sudáfrica para 2000 son de 2001. El promedio de la OCDE es el promedio no ponderado de sus países miembros en el año indicado.
Fuente: Base de datos de estadísticas laborales de la OCDE www.oecd.org/employment/database.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966027

De manera similar, la apertura comercial históricamente ha ido de la mano con el aumento del empleo, a pesar de los efectos disruptivos que la competencia de las importaciones ha tenido en industrias específicas. En una revisión de 14 estudios econométricos de varios países sobre la relación entre el comercio y el desempeño económico, Newfarmer y Sztajerowska (2012[25]) no encuentran efectos negativos del comercio en la cantidad de empleos. Por el contrario, una mayor apertura al comercio puede desempeñar un papel importante para crear mejores empleos, aumentar los salarios en los países ricos y pobres y mejorar las condiciones de trabajo. Sin embargo, el riesgo de enfocarse en resultados agregados es pasar por alto que el progreso tecnológico y la apertura comercial no han

beneficiado a todos los trabajadores por igual y han tenido fuertes efectos negativos en ciertas industrias y regiones. Este es un desafío clave que enfrentan los diseñadores de políticas públicas y representa uno de los temas centrales destacados en este informe.

Otra megatendencia que se espera que afecte a los empleos en las próximas décadas es la transición hacia una economía baja en carbono. A la luz de las crecientes preocupaciones sobre el cambio climático y el calentamiento global, varios países se han comprometido con estrategias para evitar que la temperatura promedio global se incremente en 1.5 grados centígrados por encima de los niveles preindustriales (Naciones Unidas, 2016[26]). Esto resultará en la pérdida de empleos en industrias que involucran emisiones intensivas de carbono, pero creará empleos en nuevas formas de producción de energía más ecológica y en su conservación. Sin embargo, las estimaciones de la reasignación total de empleos sugieren que la transición hacia una economía verde tendrá un efecto relativamente bajo en la cantidad total de empleos; la diferencia entre la creación y eliminación de empleos equivale a alrededor del 0.3 por ciento del empleo en los países de la OCDE y del 0.8 por ciento en los países que no son miembros de la OCDE (Chateau, Bibas y Lanzi, 2018[27]; Botta, 2018[28]; Château, Saint-Martin y Manfredi, 2011[29]).11 De hecho, el efecto general en el empleo podría ser positivo. El índice de empleos verdes (Greenness of Jobs Index, goji) desarrollado usando datos alemanes, por ejemplo, sugiere que la transición de Alemania a una economía más verde se ha correlacionado con un mayor crecimiento del empleo y un ligero aumento en los salarios (Janser, 2018[30]). Sin embargo, en cuanto al efecto de la apertura comercial, las pérdidas de empleo originadas por las políticas verdes se concentrarán en industrias y tipos de trabajo específicos, posiblemente fomentando la desigualdad (como se analizó en la sección anterior).

Recuadro 2.1. ¿Cómo la tecnología elimina y crea empleo? Entender las fuerzas en juego

A medida que avanza el progreso tecnológico, empresarios famosos como Bill Gates y Richard Branson han hecho eco de la alarma de Keynes sobre el desempleo tecnológico (Gates, 2017[31]; Branson, 2017[32]). Si bien es cierto que los trabajadores son desplazados por las nuevas tecnologías, hay varios canales a través de los cuales la tecnología puede impulsar el empleo; desde un enfoque histórico, los cambios netos en el empleo han sido positivos a largo plazo. El trabajo reciente de la OCDE encuentra que el 40% de los empleos creados entre 2005 y 2016 fueron en industrias intensivas digitalmente (OCDE, 2019[23]).

Una variedad de evidencias justifica las preocupaciones del porqué la automatización causará el desplazamiento del trabajo. El progreso tecnológico reciente, particularmente en inteligencia artificial (IA), está extendiendo rápidamente el rango de tareas que pueden realizar las máquinas y, según algunos análisis, esto puede poner en riesgo de automatización una parte significativa de los trabajos (como se mencionó anteriormente). Una disminución de la participación laboral en el ingreso nacional en los países de la OCDE también se ha atribuido en parte a la innovación tecnológica. Las empresas que emplean relativamente poca mano de obra en su proceso de producción están aumentando su participación de mercado (consulte a continuación la discusión sobre "empresas superestrella" y "la dinámica de que el ganador se lleva la mayor parte"), y en algunos países es cada vez más común que las empresas se organicen para funcionar como redes de contratistas y subcontratistas que sustituyen a algunos de sus empleados permanentes (Autor et al., 2017[33]; Weil, 2014[34]). En campos como la fabricación, donde una gran parte de los trabajos de rutina son propensos a la automatización, muchos trabajadores han visto cómo sus trabajos cambian radicalmente o desaparecen por completo (Autor, Dorn y Hanson, 2013[35])

A pesar de estos desarrollos, los economistas laborales destacados apuntan hacia una serie de fuerzas compensatorias a través de las cuales la tecnología crea nuevos puestos de trabajo. Esto puede ayudar a explicar por qué, a pesar de los efectos de desplazamiento del progreso tecnológico, el empleo en los países de la OCDE ha aumentado históricamente en promedio. Este marco se basa en el trabajo reciente de Autor y Salomons (2018[36]), Acemoglu y Restrepo (2018[37]), Acemoglu y Restrepo (2017[38]), Bessen (2017[39]).

Primero, el progreso tecnológico puede generar más empleos de los que elimina dentro de una industria determinada. Teniendo una perspectiva histórica que abarca los dos últimos siglos, Bessen (2017[39]) muestra claramente que varias industrias, entre ellas la textil, el acero y la automotriz, experimentaron un fuerte impulso del empleo durante períodos de rápido progreso tecnológico y crecimiento de la productividad, factores estos que, culturalmente, pudieron engendrar temor como causantes de la pérdida neta de empleo. Un ejemplo moderno de una industria específica es la tecnología desarrollada por las aplicaciones de transporte, que puede ayudar a mejorar el proceso de coincidencia entre conductores y pasajeros y, por lo tanto, reducir el costo de estos. Al hacer más conveniente y económico para los clientes utilizar esta forma de movilidad, esas aplicaciones pueden expandir el mercado, creando una demanda adicional y más empleos de los que eliminan (aunque pueden existir algunas preocupaciones sobre la calidad de los nuevos trabajos, como se explica en la siguiente sección). Existe evidencia que apoya esta hipótesis en los Estados Unidos (por ejemplo, Hathaway y Muro (2016[40]), pero se requerirá una investigación adicional con el fin de demostrarlo de manera concluyente y para una gama más amplia de mercados.

Otra posibilidad es que al aumentar la productividad y reducir los precios, ciertas tecnologías

tienen un efecto positivo para su empleo en industrias distintas a las que se implementan (Autor y Salomons, 2018[36]). Al aumentar la productividad y disminuir los precios al consumidor en una industria, estas tecnologías aumentan los ingresos de los consumidores y aumentan la demanda (y el empleo) en otras industrias. Un ejemplo, en este caso, son las grandes cadenas de supermercados, que introdujeron un nuevo modelo de negocios que generó considerables economías de escala y llevó a precios más bajos, lo que permitió a los consumidores aumentar sus gastos en otras industrias.

En tercer lugar, la automatización puede reducir los costos de insumos para las industrias intermedias, lo que lleva al crecimiento de la producción y el empleo en esas industrias. Un claro ejemplo, en este caso son los proveedores a granel de bienes de consumo e insumos de producción que explotan la tecnología que facilita el transporte, el embalaje, la gestión de inventario, etc., para ofrecer precios más bajos. Esto ayuda a los compradores a ahorrar en los costos por artículo y permite a las compañías que siguen en la cadena de valor bajar sus precios, aumentar la demanda de sus productos y permitirles contratar más personas.

Los tres canales funcionan, sobre todo al aumentar la productividad y generar nuevos ingresos que pueden utilizarse para expandir el consumo. Ejemplos similares se pueden encontrar en toda la economía y abarcan una amplia gama de industrias. Además, se pueden crear empleos completamente nuevos como resultado de la innovación, ya sea para complementar las capacidades de la máquina dentro de las categorías ocupacionales existentes (por ejemplo, nuevos tipos de maestros que combinan el aprendizaje en clase y el aprendizaje por computadora) o en campos completamente nuevos (por ejemplo, administradores de redes sociales, arquitectos del internet de las cosas, expertos en inteligencia artificial, diseñadores de experiencia del usuario (UX), etc.). Este marco también es consistente con el trabajo empírico reciente de Moretti (2012[41]; 2010[42]) quien muestra que la creación de empleos en el sector de las TIC puede tener grandes efectos multiplicadores en los mercados laborales locales (por cada trabajo adicional en una empresa de alta tecnología instalada en una comunidad local, se crean cinco trabajos más que son ajenos a aquélla en esta misma población).

Si bien los mecanismos anteriores pueden llevar a un aumento general del empleo, la importancia de la política pública para mitigar los efectos de desplazamiento de la tecnología no debe ser minimizada, particularmente porque tales riesgos no se distribuyen de manera uniforme entre los países, las regiones y los grupos sociodemográficos. Más bien, los efectos de desplazamiento de la automatización tienen un efecto desproporcionado en ciertas industrias, regiones y grupos desfavorecidos, mientras que los nuevos empleos a menudo se generan en otros lugares y pueden no ser accesibles para los trabajadores despedidos. Por ejemplo, la ola inicial de robots industriales afectó principalmente a los procesos de fabricación y a los trabajadores que generalmente realizan tareas rutinarias no cognitivas (Autor, 2015[43]). En tanto que las nuevas oportunidades laborales surgieron principalmente en el sector de servicios (como se explica a continuación). Si continúan las tendencias actuales, los niveles ya elevados de desigualdad que caracterizan a muchos países de la OCDE pueden empeorar, lo que, a su vez, frenará el consumo potencial, la productividad y el crecimiento económico (OCDE, 2015[44]).

2.2.2 ¿Esta vez es diferente? La reciente ola de ansiedad respecto a la automatización

Si bien la evidencia histórica sugiere que es improbable que exista un amplio desempleo tecnológico y un gran efecto negativo de la globalización en el empleo en general, la ola más reciente de ansiedad con respecto a la automatización se ve impulsada por la percepción de que la innovación tecnológica es más acelerado y más amplio que en el pasado, lo que hace posible automatizar más trabajos de lo

que se pensaba anteriormente (Brynjolfsson y McAfee, 2011[3]; Mokyr, Vickers y Ziebarth, 2015[4]). Algunos autores incluso han argumentado que, en algunos casos, la automatización puede ser excesiva, debido a que los líderes de las empresas invierten de manera ineficiente en la adopción de las últimas tecnologías, pero no así para prepararse en los trabajos del mañana ni en la capacitación que requieren para ello sus colaboradores, con la consecuencia de generar prejuicios negativos en la sociedad en general (Acemoglu y Restrepo, 2017[45]; Acemoglu y Restrepo, 2018[37]).

A la luz de estas preocupaciones, varios autores han intentado predecir qué proporción de los trabajos puede automatizarse como resultado de las nuevas tecnologías que permean en el lugar de trabajo. Un análisis ampliamente citado en este campo es el de Frey y Osborne (2017[20]), quienes estiman que casi la mitad de todos los empleos (47%) en los Estados Unidos corren el riesgo de ser sustituidos por computadoras o algoritmos en los próximos 10 a 20 años. Estas estimaciones se construyen utilizando la evaluación de los expertos acerca de la probabilidad de que diferentes ocupaciones puedan ser automatizadas.[12] Los críticos argumentan que es poco probable que lo sean en su conjunto, ya que no todos los trabajadores en la misma ocupación realizan tareas similares y, por lo tanto, no enfrentan el mismo riesgo de que sus trabajos sean automatizados (Autor y Handel, 2013[46]). Por ejemplo, la responsabilidad de una persona puede implicar más interacción cara a cara o autonomía que el trabajo de otro en la misma ocupación. Esto puede explicar en parte las predicciones de Frey y Osborne sobre porqué el patrón y la profundidad de la automatización del trabajo aún no se han presentado en el mercado laboral (Manning, próxima publicación).

2.2.3 Los últimos resultados de la OCDE muestran que alrededor del 14% de los empleos corren el riesgo de una automatización completa, pero muchos más se verán afectados por cambios profundos

Un enfoque alternativo para estimar el número de trabajos en riesgo de automatización es analizar directamente el contenido de la tarea de los trabajos individuales en lugar del contenido promedio de la tarea dentro de cada ocupación (Arntz, Gregory y Zierahn, 2016[47]; Nedelkoska y Quintini, 2018[21]).[14] Utilizando este enfoque, la OCDE estima que la proporción de empleos con alto riesgo de automatización (es decir, aquellos con una probabilidad de automatización de al menos el 70%) es de alrededor del 14%, en promedio, en toda la OCDE (Figura 2.6). Las cifras para los países individuales van desde el 6% en Noruega hasta el 34% en la República Eslovaca. Sin embargo, estas cifras solo capturan la eliminación potencial de empleos y no tienen en cuenta la cantidad (posiblemente mayor) de empleos que genera la tecnología (consulte el recuadro 2.1).

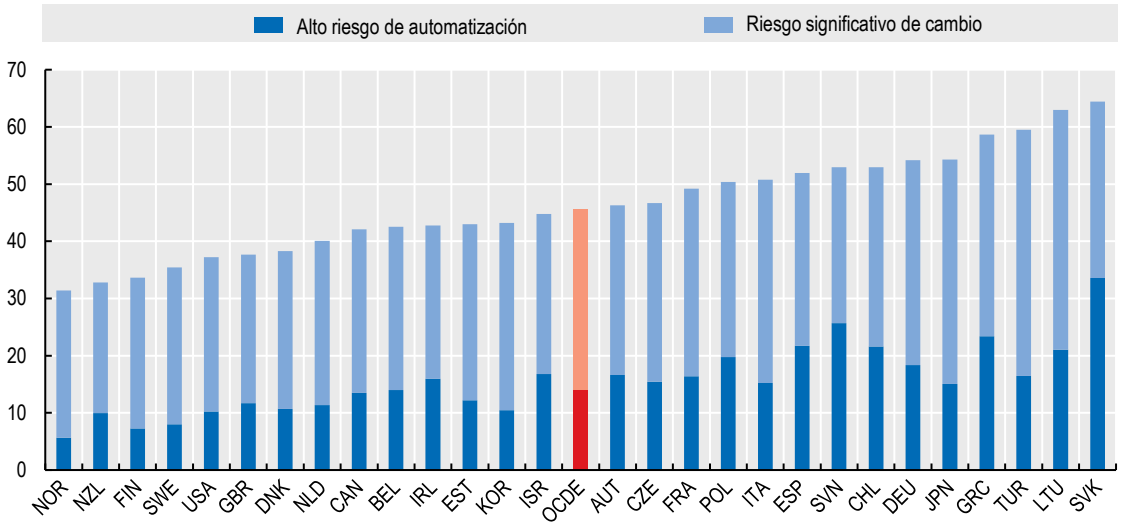
Además, una gran parte de los empleos existentes puede cambiar sustancialmente en la forma como se llevan a cabo. La OCDE estima que en promedio el 32% de los empleos en los países miembros puede estar en la situación de automatizar una gran parte de sus tareas, al mismo tiempo que, quizás, surjan otras completamente nuevas (Figura 2.6). El análisis también destaca que el riesgo de automatización es mayor entre los trabajadores poco calificados, lo que puede aumentar aún más las disparidades en el mercado laboral (Nedelkoska y Quintini, 2018[21]).

Si bien el riesgo de automatización puede no ser tan alto como algunos piensan, es esencial reconocer que existe una incertidumbre considerable en torno a estas estimaciones. La consecuencia es que un programa de política pública responsable debería estar preparado para una serie de posibles resultados futuros y tener como objetivo aumentar la resiliencia del mercado laboral frente a futuras transformaciones. En este sentido, ofrecer a los trabajadores oportunidades de capacitación adecuadas a lo largo de sus carreras desempeñará un papel crucial. De acuerdo con la Encuesta de Habilidades para Adultos (PIAAC, por sus siglas en inglés) de la OCDE, más del 50% de la población adulta, en promedio en 28 países de la OCDE, solo puede realizar el conjunto más sencillo de tareas informáticas, como escribir un correo electrónico y navegar por la web, o bien carecen de habilidad

alguna en las TIC (OCDE, 2016[48]). Los sistemas existentes para la educación para adultos a menudo son incapaces de superar las disparidades entre los trabajadores y, de hecho, pueden contribuir a ampliarlas, ya que los trabajadores más calificados suelen recibir más capacitación (OCDE, 2013[49]). Cómo hacer que los sistemas de aprendizaje para adultos sean más efectivos e inclusivos es el tema del Capítulo 6.

Figura 2.6. Trabajos en riesgo de automatización en los países de la OCDE

Proporción de empleos que tienen un alto riesgo de automatización o una significativa probabilidad de cambio (%).



Nota: los trabajos tienen un alto riesgo de automatización si la probabilidad de que así suceda es de al menos el 70%. Los trabajos en riesgo de cambio significativo son aquellos con la probabilidad de que su trabajo se automatice, estimado entre 50 y 70%. Los datos de Bélgica corresponden a Flandes y los datos del Reino Unido a Inglaterra e Irlanda del Norte. La muestra para la Federación de Rusia no incluye la población del área municipal de Moscú. Se puede encontrar información más detallada en el Informe Técnico de la Encuesta de Habilidades de los Adultos (OCDE, 2014).

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en Survey of Adult Skills (PIAAC) (2012), http://www.oecd.org/skills/piaac/; y Nedelkoska, L. y G. Quintini (2018), "Automation, skills use and training", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 202, https://doi.org/10.1787/2e2f4eea-en.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966046

Recuadro 2.2. Desempleo tecnológico en economías emergentes: cambio lento pero grandes riesgos aparecen en el horizonte

La literatura sobre el efecto de la automatización en los puestos de trabajo se centra principalmente en las economías avanzadas. Sin embargo, las economías emergentes tienen condiciones iniciales muy diferentes, que incluyen una combinación ocupacional diferente, mayores costos de capital de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y una mayor escasez de habilidades (Maloney y Molina, 2016[50]). La pregunta clave es si, en ese contexto, las oportunidades de empleo creadas por las nuevas tecnologías superarán la pérdida de empleos de fabricación debido a la automatización.

Sobre la base de su etapa actual de desarrollo, las economías emergentes hacen prever un mayor riesgo de automatización. En la medida que las economías se desarrollan, la combinación de empleos de la industria sigue un camino predecible, cambiando el trabajo de las actividades de baja productividad, a menudo en la agricultura, a las actividades de mayor productividad, principalmente en los sectores de manufactura y servicios. En la mayoría de las economías emergentes, la agricultura y las industrias de bajo valor agregado siguen constituyendo una gran parte del empleo. Por lo tanto, las estimaciones basadas en ocupaciones (Banco Mundial, 2016[51]) y las más recientes basadas en tareas (Nedelkoska y Quintini, 2018[21]) o actividades laborales (McKinsey Global Institute, 2017[52])15 muestran que las economías emergentes se enfrentan a un mayor riesgo de automatización que los más avanzados. Sin embargo, el panorama es variado y cambia según el nivel de ingresos, con países como China, la Federación de Rusia, Turquía y México que enfrentan una mayor proporción de empleos que están potencialmente en riesgo de automatización.

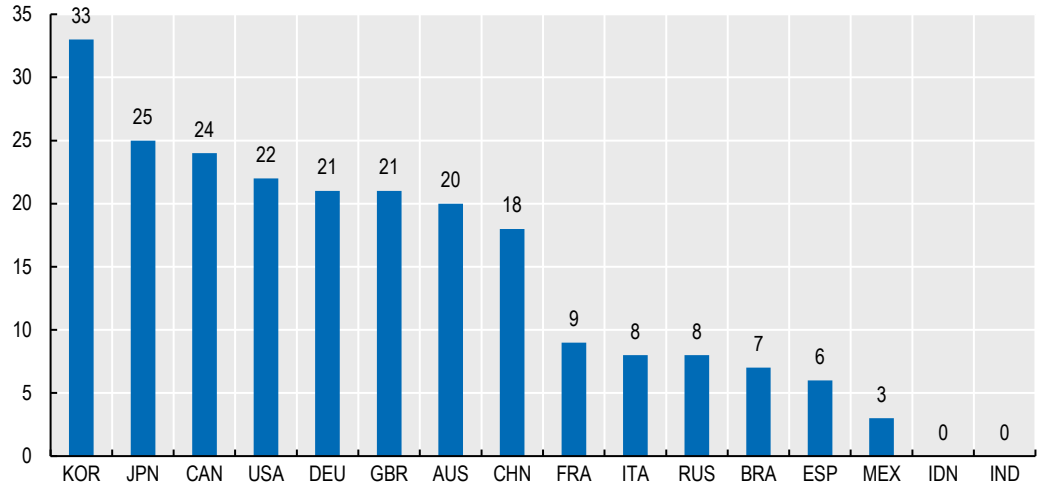
Ahora bien, si muchos trabajos "técnicamente se pueden automatizar", estos pueden no ser aun económicamente atractivos en países emergentes. Como muchas economías emergentes todavía tienen una estructura productiva sesgada hacia las pequeñas y medianas empresas (PYME), los recursos que son necesarios para inversiones costosas en tecnología avanzada están fuera del alcance de la mayoría de los empresarios. Además, el incentivo para innovar se ve frenado por la escasez de habilidades y por la relativa abundancia de mano de obra barata no calificada en poblaciones jóvenes y en rápida expansión.

Sin embargo, las posibles disrupciones, podrían ser significativas. A medida que el precio de los robots industriales continúa disminuyendo y las remuneraciones laborales aumentan, los ahorros en costos de usar tecnología para reemplazar la mano de obra también comienzan a ser significativos en las economías emergentes. Si bien el Boston Consulting Group predice que los países con costos laborales muy bajos y la expansión de las fuerzas laborales jóvenes como India e Indonesia no se beneficiarán al reemplazar a los humanos con robots en el futuro cercano, estos ahorros representarán más del 5% en países como la Federación de Rusia y Brasil, alcanzando hasta el 18% en China para 2025 (Figura 2.7). Además, la reintroducción de la producción de bienes en economía avanzadas que se venían importando puede contribuir a la pérdida de empleos en los mercados emergentes. Aunque la evidencia sobre la reintroducción de producción doméstica aún es limitada y mixta, algunos signos de este proceso ya son visibles, ya que varios fabricantes están eligiendo reubicar su producción más cerca de sus mercados domésticos (De Backer et al., 2016[54]). El aumento de los costos laborales y el abaratamiento de la tecnología pueden seguir impulsando este proceso, que quizás llevaría a algunos países emergentes a experimentar una desindustrialización prematura, lo cual podría situarlos en una trampa de

ingresos medios (Rodrik, 2016[55]). Dependiendo de su composición ocupacional e industrial (y de su etapa de desarrollo), los diferentes países se verán afectados en distintos momentos. Los responsables de la formulación de políticas públicas en las economías emergentes deberían comenzar a prepararse con mucha antelación. Dada la carencia de redes de seguridad y sistemas adecuados de reentrenamiento, los efectos negativos en el bienestar de los trabajadores pueden ser significativos y favorecer un aumento de las tensiones sociales.

Figura 2.7. Los ahorros de costos potenciales del uso de robots son significativos en algunas economías emergentes

Ahorro de mano de obra proyectada gracias a la adopción de robots industriales avanzados (%, 2025)



Fuente: The Boston Consulting Group (2015[53]). The Shifting Economics of Global Manufacturing: How a Takeoff in Advanced Robotics Will Power the Next Productivity Surge, https://www.slideshare.net/TheBostonConsultingGroup/robotics-in-manufacturing.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966065

Fuente: Alonso-Soto (próxima publicación[56]), *La tecnología y el futuro del trabajo en las economías emergentes: ¿en qué se diferencian?*

2.2.4 La mera existencia de una nueva tecnología no implica que se generalizará ni reemplazará a los humanos en el trabajo

Una advertencia importante que debe considerarse en cualquier estimación sobre el riesgo de pérdida de empleos debido a la automatización es que la diseminación tecnológica depende de una serie de factores que pueden acelerarla o ralentizarla. No reconocer el efecto de estas diferentes fuerzas puede significar caer en el *determinismo tecnológico*, la idea de que la tecnología determina el desarrollo de la sociedad, su mercado laboral, la estructura social y los valores culturales. Si bien esto es cierto hasta cierto punto, otros factores, como la formulación activa de políticas públicas y las preferencias sociales, desempeñan un papel crucial. El hecho de que exista una tecnología no implica necesariamente que se extenderá y cambiará la forma en que las personas viven, y más específicamente, la forma en que las personas trabajan. De hecho, la evidencia existente revela que la difusión de la tecnología es altamente heterogénea en todos los países, industrias y empresas. Las restricciones a una propagación más

amplia pueden ayudar a explicar por qué el progreso tecnológico no se ha traducido en ganancias de productividad en las últimas décadas (OCDE, 2018[57]).

Una serie de factores puede favorecer u obstaculizar la expansión de diferentes tecnologías. Por encima de todo, las fuerzas del mercado que impulsan los precios relativos del capital y la mano de obra desempeñan un papel importante en la determinación de la rentabilidad de invertir en tecnologías que sustituyan la mano de obra. Los países con costos laborales relativamente bajos, por ejemplo, han sido testigos de un proceso más lento de automatización y, también por esa razón, no muestran un patrón similar de polarización en el trabajo como los países más industrializados (OCDE, 2017[11]).

Las normas y regulaciones institucionales, por ejemplo, las reglamentaciones del producto y del mercado laboral, así como las normas de seguridad, médicas y éticas, pueden evitar que ciertas tecnologías lleguen a ser prominentes en ciertos países. La evidencia reciente de la OCDE muestra que ciertas instituciones del mercado laboral, incluida la tasa de sindicalización y la legislación de protección del empleo (EPL), pueden mediar los efectos de la tecnología y la globalización en la polarización del trabajo —la caída en la proporción de empleos de calificación media en relación con los poco calificados— y más aún, con los altamente calificados (OCDE, 2017[11]).[16]

Finalmente, las preferencias de los consumidores y la sociedad, así como las normas éticas, desempeñarán un papel crucial en la determinación de la difusión de la tecnología que reemplace la mano de obra. En este sentido, un ejemplo interesante proviene de los datos del Eurobarómetro sobre las preferencias de las personas con respecto al despliegue de robots en diferentes industrias. Si bien la mayoría de los encuestados estarían encantados de que se utilicen robots en áreas como la fabricación y la exploración espacial, las opiniones son mucho más negativas con respecto al uso de robots en la atención médica y la educación.

Estas tendencias compensatorias de las fuerzas del mercado, los marcos institucionales y las preferencias de los consumidores se oponen al determinismo tecnológico: la mera existencia de una tecnología no implica que necesariamente se generalizará ni que se adoptará para reemplazar a los seres humanos en el trabajo (más que complementarlos).

2.2.5 Si bien el número de personas empleadas no ha disminuido, un número creciente está subempleada

Si bien el empleo en general podría no verse afectado negativamente por las megatendencias, ha habido un aumento en el subempleo. Al igual que el empleo, los cambios en el subempleo son generalmente cíclicos. Sin embargo, el crecimiento gradual postindustrial de las empresas que enfrentan una demanda volátil incluso a muy corto plazo (como el alojamiento y los servicios de alimentos) ha expuesto a más trabajadores al riesgo de menos horas y jornadas cambiantes (véase Capítulo 3). Hay algunas pruebas de que la crisis financiera mundial ha exacerbado este cambio. El subempleo aumentó considerablemente en muchos países afectados por la crisis y ha tardado en volver a los niveles anteriores.

El riesgo de subempleo ha aumentado para todos los trabajadores en los últimos tiempos, pero, en promedio, en toda la OCDE, el aumento ha sido mayor para los jóvenes y aquellos con educación media o baja (Capítulo 3). En todos los países, las mujeres siguen teniendo un riesgo mucho mayor de subempleo que los hombres, pero los hombres —y en particular los que no tienen educación superior— han visto aumentos significativos en la probabilidad de ser subempleados. Mientras que las tendencias en el subempleo femenino han variado entre los países, los hombres han experimentado un aumento en casi todas las sociedades examinadas.

2.3. Calidad del empleo: ¿Un futuro de mejores oportunidades o mayores riesgos para los trabajadores?

El progreso tecnológico puede mejorar la calidad del trabajo al aumentar la productividad y los ingresos, reducir la exposición a tareas peligrosas, insalubres y tediosas, así como otorgar a muchos trabajadores una mayor flexibilidad, autonomía y equilibrio entre la vida laboral y familiar. La nueva tecnología también puede permitir un mayor uso de prácticas laborales de alto rendimiento que generalmente se asocian con una mayor satisfacción laboral. Además, la globalización y el comercio internacional pueden ayudar a "exportar" mejores condiciones de trabajo a través de una mayor integración en las cadenas de valor globales (CGV).

Sin embargo, la mayor inestabilidad en el trabajo que a menudo caracteriza las nuevas formas de empleo no estándar (que incluyen, pero no exclusivamente, la llamada "economía de trabajos esporádicos"; véase recuadro 2.3) puede resultar en una pérdida de bienestar para los trabajadores en ausencia de políticas públicas que les garanticen los derechos y protecciones pertinentes (véase Capítulo 4). Esta es una preocupación fundamental en países donde están proliferando formas de trabajo no estándar y cuyas empresas dependen cada vez más de las redes de contratistas y subcontratistas, en lugar de su fuerza laboral permanente, para realizar muchas funciones (lo que da lugar a la definición de "centros de trabajo fragmentados"). [18, 19]

La tecnología y la globalización también pueden tener un efecto adverso en las condiciones de trabajo. Al facilitar un monitoreo más estrecho de los trabajadores, las nuevas tecnologías pueden reducir la autonomía de los trabajadores y aumentar el riesgo de tensión laboral. Estos efectos adversos pueden empeorar aún más por la competencia de las importaciones, lo que puede aumentar el riesgo de una "carrera hacia el fondo" en términos de estándares laborales y calidad del trabajo, contrarrestando los efectos positivos del comercio internacional sobre la calidad del trabajo mencionado anteriormente. En general, el efecto neto de la globalización en la calidad del trabajo en todo el mundo es difícil de identificar con precisión y puede diferir según los países.

En esta sección se analiza las diferentes fuerzas que pueden afectar la calidad de los empleos en el futuro del trabajo. Al hacerlo, se conecta con la agenda más amplia de la OCDE sobre la calidad del trabajo, que dio lugar al lanzamiento del marco de la Calidad del Trabajo de la OCDE (OCDE, 2014[58]). Muestra que, si bien las megatendencias pueden tener efectos positivos en las dimensiones clave de la calidad del trabajo, estas ganancias no han sido uniformes en toda la fuerza laboral, especialmente en trabajos no estándar.

Recuadro 2.3. ¿Qué son las nuevas formas de trabajo?

El empleo "no estándar" es un término general, que normalmente abarca todos los acuerdos temporales, de medio tiempo y de trabajo por cuenta propia, es decir, todo lo que se desvía del "estándar" del empleo de tiempo completo y de duración indefinida con un solo patrón —consultar OCDE (2014[58])—.

Sin embargo, las personas generalmente tienen algo más específico en mente cuando hablan de “nuevas formas de empleo” y los desafíos resultantes en el contexto del futuro del trabajo. A menudo, lo que cae en la categoría de "nuevas formas de empleo" son situaciones en las que los trabajadores están menos cubiertos, que los empleados estándar, por las regulaciones existentes del mercado laboral y los programas de protección social —en parte porque se han desarrollado al margen de la legislación vigente—. Por ejemplo, esto tiende a excluir el trabajo "tradicional" a tiempo parcial y temporal porque los derechos y beneficios de estas formas de empleo están en general en línea con los de los trabajadores permanentes y de tiempo completo. Las formas tradicionales de autoempleo tampoco pueden verse como una "nueva" forma de empleo porque se acepta que existe un elemento de riesgo de emprendimiento, es decir, a cambio de recompensas potencialmente altas, existe un mayor riesgo que no requiere de protección por parte de la sociedad.

En contraste, las "nuevas" formas de trabajo a menudo se usan para referirse a: trabajo de la plataforma digital (es decir, transacciones mediadas por una aplicación o un sitio web que hace coincidir a los clientes con los trabajadores que prestan servicios); contratos temporales de muy corta duración; contratos sin horario de trabajo garantizado y/o impredecible (trabajo de guardia y sin horario); y más comúnmente, el trabajo por cuenta propia (es decir, trabajadores por cuenta propia sin empleados) —véase el capítulo 4—.

2.3.1 Los salarios se han estancado para una gran parte de la población en la última década

Tanto la apertura comercial como el progreso tecnológico han contribuido a aumentar en promedio las ganancias y el nivel de vida de los trabajadores. Sin embargo, para grandes segmentos de la fuerza laboral, los ingresos en los últimos años se han estancado a pesar de una recuperación del empleo después de la crisis económica y financiera mundial (OCDE, 2018[22]). En los países de la OCDE, el crecimiento anual de los salarios nominales por hora se redujo del 4.8% en promedio en el período anterior a la crisis al 2.1% en los últimos años. El crecimiento del salario real disminuyó en un punto porcentual durante el mismo período. La dinámica salarial en los empleos de baja remuneración ha sido un factor clave en la disminución general del salario. En particular, ha habido un decremento significativo en los ingresos medios de los empleos de tiempo parcial en relación con los empleos de tiempo completo, lo que se asocia con el aumento del empleo involuntario a tiempo parcial en varios países, que se analiza a continuación.

2.3.2 Los trabajos se han vuelto menos estables

Otra dimensión clave de la calidad del trabajo es la seguridad del mercado laboral, que está estrechamente relacionada con la estabilidad. El trabajo reciente de la OCDE muestra que en las últimas dos décadas la estabilidad laboral ha disminuido en promedio, aunque con diferencias considerables entre los países, como se analiza en el Capítulo 3 y en Falco, Green y McDonald (próxima publicación[59]). La evidencia a este respecto está matizada, pero clara. El promedio de permanencia en el trabajo, un indicador directo de la estabilidad laboral que mide la cantidad de tiempo

empleado en el trabajo actual, ha aumentado en promedio. Sin embargo, esto es el resultado de un envejecimiento de la población, ya que una mayor proporción de trabajadores mayores en la fuerza laboral se asocia mecánicamente con niveles de permanencia promedio más altos. Una vez que se tiene en cuenta el envejecimiento, la estabilidad laboral ha disminuido en la mayoría de los países de la OCDE. La tendencia es particularmente evidente entre los trabajadores menos educados y no se concentra exclusivamente entre los jóvenes. Tanto los jóvenes como los de edad avanzada, con niveles más bajos de educación, también han experimentado una mayor inestabilidad en sus trabajos. El Capítulo 3 discute esta tendencia en detalle e investiga si la disminución de la estabilidad laboral puede atribuirse a mayores riesgos para los trabajadores o a mejores oportunidades para la movilidad y el desarrollo profesional.

2.3.3 Los efectos de la globalización en la calidad del trabajo son variados

En cuanto al vínculo entre el comercio y la calidad del trabajo, están en juego varios factores que compiten entre sí. Por un lado, la apertura comercial puede conducir a mayores ganancias. De hecho, hay evidencia de que las industrias impulsadas por la exportación tienden a pagar salarios más altos.[21] Por otro lado, con respecto a la seguridad en el trabajo, una mayor apertura al comercio y la integración en las CGV pueden disminuirlo al aumentar el riesgo de desplazamiento del trabajo debido a la relocalización o a la externalización (Acemoglu y Autor, 2010[60]; OCDE, 2017[11]). Por ejemplo, cuando las fábricas chinas comenzaron a vender productos a menor precio en los Estados Unidos, los trabajadores de las industrias afectadas enfrentaron un mayor riesgo de pérdida de empleos (Autor, Dorn y Hanson, 2013[35]), lo que resultó en una mayor inseguridad laboral y, por lo tanto, una menor calidad del trabajo.

Las megatendencias también pueden afectar la calidad del trabajo al influir directamente en las condiciones y entorno laboral. Con respecto al comercio, el principal riesgo es que las empresas utilicen las CGV para expulsar a los trabajadores en países con altos estándares laborales y trasladar la producción a áreas donde los estándares laborales son más bajos. Por ejemplo, si los soldadores en Alemania ven que sus trabajos van a las economías emergentes con estándares de salud y seguridad más bajos, la calidad global del trabajo puede disminuir. Tales preocupaciones encuentran cierto apoyo en la literatura, pero la evidencia existente es todavía demasiado limitada para sacar conclusiones firmes.[22] Por otro lado, la globalización y el comercio internacional pueden ayudar a "exportar" mejores condiciones de trabajo, especialmente cuando las empresas multinacionales enfrentan una creciente presión de los consumidores y un mayor control internacional de su entorno laboral (OCDE, 2008[61]). Si este último efecto pudiera fortalecerse, el comercio internacional podría ampliar de manera efectiva el acceso global a mejores empleos. Las *Líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales* y la *Guía de la OCDE de debida diligencia para una conducta empresarial responsable* son buenos ejemplos de instrumentos destinados a mejorar los estándares laborales por medio de las cadenas globales de suministro (OCDE, 2011[62]; OCDE, 2018[63]).

2.3.4 El progreso tecnológico ha ayudado históricamente a mejorar las condiciones de trabajo

El progreso tecnológico tiene un potencial considerable para mejorar las condiciones de trabajo. En varias industrias, se han automatizado las tareas que anteriormente requerían un intenso trabajo físico, a menudo se realizaban en condiciones extenuantes o incluso peligrosas, y podían aumentar el estrés y la enajenación.

Un claro ejemplo de cómo pueden desaparecer las tareas onerosas es la transformación de la agricultura. Entre 1991 y 2017, la proporción del empleo mundial en este sector se redujo del 43.3% al 26.5% (OIT, 2018[64]), gracias a la proliferación masiva de tecnologías que aumentan la productividad, desde tractores y cosechadoras combinadas hasta innovaciones más recientes como robots

recolectores de frutas y verduras (OIT, 2018[65]). Muchos trabajos agrícolas eran de muy baja calidad, con tareas físicamente extenuantes y repetitivas, a veces combinadas con condiciones de trabajo abusivas (OIT, 2015[66]) y con poco acceso a la protección social, oportunidades de capacitación y representación colectiva. De manera similar, la tecnología actualmente ayuda a los trabajadores a realizar algunas de las tareas más peligrosas en los sectores de la manufactura y la construcción. Este desarrollo es bienvenido porque contribuye directamente a mejorar las condiciones y la seguridad en el trabajo.

2.3.5 Pero un mayor uso de la tecnología también puede tener un efecto negativo en la calidad del trabajo en ciertas ocupaciones

Sin embargo, en algunos casos, la tecnología puede reducir la calidad del trabajo. Por ejemplo, un mayor uso de computadoras y tecnologías digitales para estandarizar y monitorear las tareas puede limitar la autonomía e independencia de las personas, dos indicadores clave del empleo de alta calidad (Weil, 2014[34]; OCDE, 2014[58]), pero la literatura no es unánime en encontrar evidencia de estos aspectos negativos. Salvatori et al. (2018[67]), por ejemplo, encuentran evidencia de un efecto positivo del uso de la computadora en la autonomía en Europa. Algunos autores han estado discutiendo nuevas formas de "taylorismo digital" en las que los empleados disfruten de poca supervisión hacia su trabajo —consultar Gallie (2013[68])—. Muchos casos así pueden encontrarse en toda la economía, por ejemplo, en industrias como el comercio minorista y la logística. Los empleados que trabajan en los almacenes de las grandes empresas de logística pueden ser micro-administrados (por ejemplo, recibir instrucciones por medio de auriculares) y su productividad puede ser supervisada de cerca, lo que aumenta la presión y el estrés. De cara al futuro, algunas empresas están evaluando la posibilidad de introducir dispositivos portátiles que permitan un monitoreo cercano de los movimientos de trabajadores en la línea de producción de la empresa. Estos estrictos estándares de control han generado mucha controversia, ya que pueden dañar directamente la calidad del trabajo.[23]

Los efectos dañinos de la tecnología sobre la autonomía y la capacidad de tomar decisiones no se limitan a los trabajadores poco calificados. Estudios recientes encuentran que los dispositivos interconectados brindan a los profesionales un mayor control sobre el ritmo y la organización de su trabajo, pero también crean la expectativa de tener una disponibilidad continua para los colegas y clientes, lo que reduce sus posibilidades de elegir (Mazmanian, Orlikowski y Yates, 2013[69]). Algunos países han reaccionado ante estos cambios. Francia, por ejemplo, recientemente aprobó una ley que exige que las empresas con más de 50 empleados otorguen a los trabajadores el "derecho a desconectarse" (al no esperar que respondan a los correos electrónicos) fuera del horario laboral (de Guigné, 2016[70]).[24] Al mismo tiempo, algunos ejecutivos han adoptado nuevas tecnologías para facilitar la "integración trabajo-vida personal" y mejorar así la flexibilidad (Lebowitz, 2018[71]). Sin embargo, la literatura no es unánime al resaltar los aspectos negativos de la tecnología en las condiciones de trabajo.

2.3.6 Trabajo en la plataforma digital: mayor flexibilidad frente al taylorismo digital

El aumento del empleo mediante la plataforma digital ha puesto de relieve las repercusiones del progreso tecnológico en la calidad del trabajo. Esta nueva forma de actividad productiva abarca una amplia gama de actividades, que tienen en común el uso de plataformas en línea para conectar la demanda y el suministro de servicios particulares.[25] Los servicios proporcionados por las plataformas de mano de obra digital pueden distinguirse ampliamente como servicios realizados digitalmente (es decir, tareas micro, ingreso administrativo y de datos, etc.) o servicios prestados en el lugar (es decir, transporte, entrega, mantenimiento, etc.), como se describe en un informe reciente del Centro Común de Investigación de la Comisión Europea (Biagi et al., 2018[72]). En algunos casos, la función de la

plataforma va más allá de su papel mediador e incluye proporcionar a los trabajadores un entorno en línea y las herramientas necesarias para llevar a cabo su labor.

Uno de los aspectos positivos del trabajo mediante plataforma es la mayor eficiencia del proceso de empate de necesidades, que puede ayudar a aliviar problemas como el desempleo friccional y los desajustes de habilidades. En muchos países de la OCDE, el desempleo coexiste con empresas que se quejan de no poder encontrar personas para cubrir las vacantes. Las plataformas pueden ayudar a los empleadores a encontrar las personas para tareas que sus colaboradores actuales no pueden realizar (Manyika et al., 2015[73]). Otro aspecto positivo de la plataforma, a menudo citado por los trabajadores, es la mayor flexibilidad. En la encuesta de Economía y Empleo Colaborativo de la UE (COLLEEM), la flexibilidad fue la motivación más citada para trabajar mediante plataforma (Biagi et al., 2018[72]). En países con una alta incidencia de empleo informal, el trabajo mediante plataforma puede representar una ruta hacia la formalización (recuadro 2.4).

Sin embargo, el trabajo mediante plataformas a veces puede imponer severas limitaciones a la autonomía de los trabajadores, lo que puede tener un efecto negativo en la calidad y el bienestar de su labor. Si bien las personas de la plataforma a menudo se clasifican como autoempleados y en principio pueden elegir sus propios horarios, la demanda puede, de hecho, estar altamente concentrada en ciertas partes del día. Muchos no pueden establecer sus propias tarifas de pago, impuestas por la plataforma, y enfrentan restricciones sobre otros aspectos de su organización, incluidas el uso de uniformes e instrucciones estrictas sobre la forma en que se realiza la actividad. Finalmente, el trabajo mediante plataforma permite un monitoreo cercano y niveles de micro gestión que serían difíciles de lograr en ausencia de las nuevas tecnologías (pero que no son exclusivas para el trabajo por dicha vía., como se ejemplificó en el caso del comercio minorista y la logística discutidos anteriormente). Por ejemplo, los empleadores pueden usar software de monitoreo de compañías como Crossover, que toma fotos periódicas a través de la cámara web del usuario para verificar la productividad del profesional independiente (Solon, 2017[74]). Y los trabajadores que no tienen un buen desempeño pueden ser excluidos automáticamente (ver también el Capítulo 4). Si bien algunos de estos factores pueden generar una mayor eficiencia y productividad, lo que beneficia a los consumidores (principalmente a través de precios más bajos, así como una mayor calidad y disponibilidad del servicio), el resultado es que una parte del trabajo en la plataforma digital, si no es que la mayor, puede estar lejos de ser flexible y de brindar a las personas la autonomía y la capacidad de tomar las decisiones que desearían.

Las posibles desventajas de ciertos tipos de trabajo mediante plataforma no se limitan al riesgo de tensión laboral y las malas condiciones de trabajo, sino que también incluyen el riesgo de ganancias bajas (e inciertas). Algunas plataformas, por ejemplo, operan globalmente en mercados laborales muy diferentes. Esto podría inducir una carrera hacia el fondo en el salario de los trabajadores.[26] Además, dado que los trabajadores de la plataforma se clasifican frecuentemente como trabajadores por cuenta propia, también enfrentan desafíos con respecto a la adecuación de la protección social, la representación colectiva y la protección del empleo. Estos problemas no son exclusivos del trabajo de la plataforma digital y pueden aplicarse en un grado diferente a muchos trabajadores no estándar (es decir, aquellos con contratos que no están dentro del "estándar" del empleo permanente de tiempo completo). Como tal, se discutirán a continuación. Si bien todavía se está deliberando entre las posibles ventajas e inconvenientes del trabajo en la plataforma, es importante subrayar que los riesgos para la calidad del trabajo no son inevitables y se pueden superar mediante una acción de política pública cuidadosa.

2.3.7 El trabajo a través de las plataformas digitales sigue siendo un fenómeno limitado

¿Qué tan grande es el empleo en la economía de la plataforma digital? La evidencia existente a este respecto es aún escasa e imprecisa, en gran parte porque los estudios estándar sobre la fuerza laboral no captan el fenómeno de manera efectiva. Sin embargo, los datos disponibles indican que este segmento del mercado laboral es aún muy pequeño. Una encuesta reciente en 14 países europeos indica que menos del 2% de la fuerza laboral total, en promedio, menciona que la plataforma funciona como su actividad principal (Biagi et al., 2018[72]). Además, es probable que esto sea una sobreestimación debido a las características del diseño de la encuesta, que se basa en una herramienta en línea que tiende a representar en exceso a la parte de la población con más conocimientos tecnológicos. La mayoría de los otros estudios existentes que cubren una gama de países han producido estimaciones que varían entre el 0.5% y el 3% de la fuerza laboral —ver OCDE (2018[6]) para una revisión de la literatura—. La evidencia más reciente de los Estados Unidos, por ejemplo, indica que los trabajadores de la plataforma representaron el 1 por ciento del empleo total en mayo de 2017 (BLS, 2018[75]).

Además, mientras que la economía de la plataforma puede haber crecido rápidamente, hay indicios de que su crecimiento puede haber comenzado a desacelerarse. Los datos producidos por el Oxford Internet Institute proporcionan un indicador de la creciente importancia del trabajo en línea (un tipo de trabajo de la plataforma que se realiza completamente en línea). Este índice laboral en línea (OLI) se basa en datos en tiempo real de cinco de las plataformas laborales en línea en idioma inglés más grandes del mundo (Kässi y Lehdonvirta, 2016[76]). A pesar de sus limitaciones y su enfoque en un tipo particular de trabajo de la plataforma, el indicador proporciona datos de las tendencias recientes. Entre mayo de 2016 y mayo de 2017, el trabajo de la plataforma creció en más de un tercio. Desde entonces, sin embargo, hubo una fuerte volatilidad y una disminución en la tendencia a largo plazo (Figura 2.8).

La mayoría de las vacantes se publican en los países de la OCDE, particularmente en los Estados Unidos, pero muchos de los empleados tienen su sede en países no pertenecientes a este organismo, y la India es un jugador particularmente importante (OCDE, 2018[77]). Esta dimensión global del trabajo mediante plataforma y el riesgo de una carrera hacia el fondo en términos de estándares laborales para ciertos segmentos de este mercado indican que se requiere una acción coordinada entre los países.

Recuadro 2.4. Nuevas formas de trabajo en las economías emergentes: ¿una puerta de entrada a la formalización?

El trabajo a través de las plataformas digitales es cada vez más importante en las economías emergentes. Las plataformas internacionales reconocidas como Uber, Cabify y Airbnb están cada vez más establecidas en el mundo emergente. Por ejemplo, el segundo mercado más grande de Uber es Brasil y para el año 2017 había casi 50 000 conductores registrados y dos millones de usuarios activos en Chile (African Development Bank Group et al., 2018[78]). Además, hay un número creciente de empresas locales activas en estos mercados (Sundararajan, 2017[79]).

Hasta la fecha, el debate sobre el trabajo en las plataformas se ha centrado en gran medida en las economías más avanzadas, donde el surgimiento de estas ha generado inquietudes acerca de la precarización del trabajo, los desafíos para la protección social y, más en general, para la calidad del trabajo (véase sección 2.3.6).

Aplican preocupaciones similares en las economías emergentes, pero un elemento adicional juega un papel importante en esos países: la alta incidencia del empleo informal (OCDE, 2015[80]). En tal contexto, la economía de la plataforma puede constituir una oportunidad para que muchas trabajadores se formalicen, ya que puede reducir los costos de formalización y mejorar el monitoreo de la actividad económica por medio de la digitalización de las transacciones.

Un buen ejemplo de los beneficios potenciales del trabajo en la plataforma para la formalización es Indonesia, un país donde casi el 60% de la fuerza laboral está trabajando en el sector informal (OCDE, 2015[80]) y donde al menos un tercio de los empleos formales son de mala calidad (Fanggidae, Sagala y Ningrum, 2016[81]). En un estudio reciente, Fanggidae, Sagala y Ningrum (2016[81]) entrevistaron a 205 conductores de "*ojek*" (taxis de motocicleta) activos en algunas de las plataformas de alquiler disponibles en Yakarta (principalmente "GoJek" y "Grab Bike"). Aunque limitados en tiempo y espacio, los resultados del estudio muestran que el trabajo de la plataforma no siempre es sinónimo de peores condiciones laborales. Cabe destacar que el estudio resalta el papel desempeñado por las plataformas para facilitar el acceso a la protección social de los trabajadores. Por ejemplo, GoJek ofrece ayuda a sus conductores para suscribirse al programa de seguro de salud del gobierno, mientras que los trabajadores de Grab Bike se inscriben automáticamente en el programa de seguro profesional del gobierno.

Si bien este es solo un ejemplo y se necesita investigación adicional en esta área, muestra claramente que al reducir los costos de formalización, las plataformas pueden ser un puente importante hacia la formalidad. Los encargados de la formulación de políticas públicas podrían ir más allá y exigir a las plataformas recaudar los impuestos sobre la renta y las contribuciones a la seguridad social en nombre de los trabajadores (OCDE, 2019[82]).

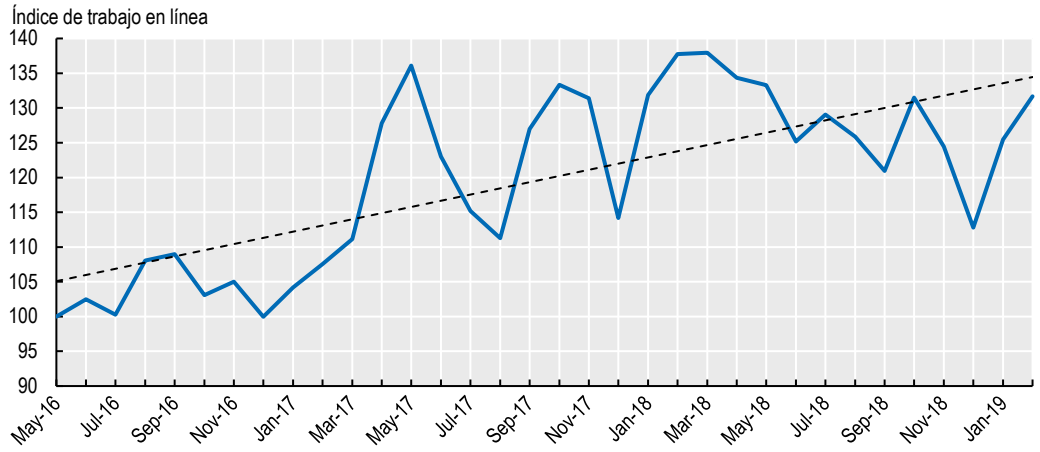
Por supuesto, el trabajo de la plataforma no es una panacea para el problema de la informalidad, en todo caso porque el sector todavía es muy pequeño. Frenar la informalidad en las economías emergentes requiere un enfoque integral de tres vertientes que no únicamente apunte a reducir los costos de formalización, sino que también aumente los beneficios percibidos (por ejemplo, mejorando la prestación de servicios y vinculando las contribuciones de la seguridad social con los beneficios recibidos) y fortalezca los mecanismos de cumplimiento {véase OCDE (2015[80]) para una discusión detallada}.

Fuente: Alonso-Soto (próxima publicación[56]), *Technology and the future of work in emerging economies: What is*

different?

Figura 2.8. El rápido crecimiento del trabajo en línea ha disminuido recientemente

Series temporales (mayo 2016 = 100; promedio mensual) de las nuevas vacantes publicadas en las cinco plataformas de trabajo en línea más grandes en inglés.



Fuente: http://ilabour.oii.ox.ac.uk/online-labour-index/. Para obtener más detalles, consulte Kässi, O. y V. Lehdonvirta (2016), "Online Labour Index:Measuring the Online Gig Economy for Policy and Research", Munich Personal RePEc Archive.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966084

2.3.8 De manera más general, el trabajo no estándar constituye una importante preocupación de política pública

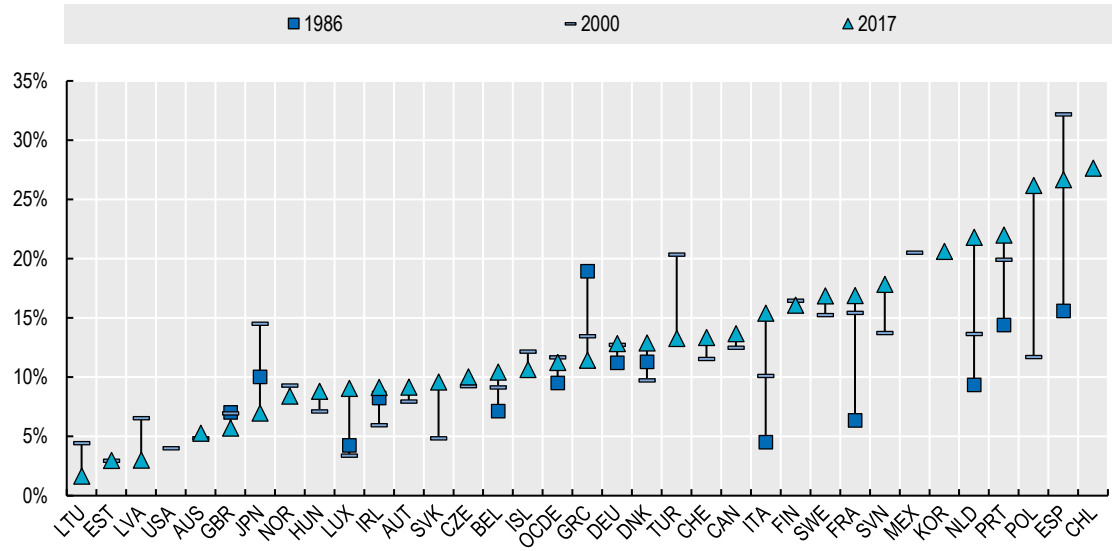
El interés reciente en la (aún pequeña) economía de la plataforma corre el riesgo de restar importancia a un tema más general y relevante: la incidencia significativa (y en algunos países en aumento) del trabajo no estándar en general, y sus implicaciones potencialmente negativas para la calidad del trabajo. Las formas de empleo no estándar abarcan todas las modalidades que se desvían del "estándar" de los contratos a tiempo completo y abiertos con un solo empleador (consulte el recuadro 2.3 para obtener una explicación detallada). Incluyen, por lo tanto, trabajadores con empleos temporales, contratos de medio tiempo y aquellos que trabajan por cuenta propia. Los trabajos no estándar no son necesariamente de menor calidad que los trabajos estándar. El trabajo de un profesional altamente calificado, por ejemplo, puede ser no estándar ya que cae en la categoría de autoempleo, pero puede estar caracterizado por ingresos altos y estables, así como por buenas condiciones de trabajo. Sin embargo, en todos los países existe una asociación entre muchas formas de trabajo no estándar y una peor calidad del trabajo, en la forma de salarios más bajos, menor protección laboral, acceso reducido (o nulo) a prestaciones del empleador y beneficios sociales, elevada exposición a riesgos de seguridad laboral y de salud, menores inversiones en formación permanente y bajo poder de negociación —por ejemplo OCDE (2014[58])—. Por esta razón, el monitoreo de las tendencias en el empleo no estándar se vuelve crucial para evaluar la evolución en la calidad del trabajo. En la mayoría de los países de la OCDE, el trabajo no estándar abarca una parte significativa de la fuerza laboral, pero las tendencias recientes no han sido uniformes. El empleo temporal ha aumentado en la mitad de los países de la OCDE, con una tendencia al alza muy marcada

en algunos de ellos.

En alrededor de la mitad de los países de la OCDE, ha habido una tendencia ascendente a largo plazo en el empleo temporal. El crecimiento del empleo por tiempo determinado ha sido especialmente marcado en países como Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, la República Eslovaca y España antes de la crisis (Figura 2.9). En los países donde la proporción de contratos por tiempo determinado ha disminuido, la reducción ha sido típicamente pequeña (con la excepción de Grecia, Japón y Turquía). La proporción de contratos de muy corta duración (menos de tres meses) en el empleo por tiempo determinado, una categoría que a menudo preocupa a los responsables de las políticas públicas, muestra una tendencia algo heterogénea. En poco más de la mitad de los países de la OCDE, esta proporción ha aumentado. Sin embargo, con la excepción de los países Bálticos y Bélgica, en las naciones donde disminuyó, esa tendencia se debió esencialmente a la expansión de los contratos por tiempo determinado de mayor duración.[27] Finalmente, el empleo por medio de la agencia de trabajo temporal (TWA) ha crecido en la mayoría de los países de la OCDE.[28] Dado que la expansión del empleo por tiempo determinado se ha producido en varios países antes de la década del 2000, es importante señalar que puede atribuirse solo en parte a las megatendencias analizadas en este informe, y de hecho puede ser el resultado de decisiones de política pública que facilitaron la expansión de los contratos temporales.

Figura 2.9. El empleo temporal ha aumentado en la mitad de los países de la OCDE

Empleo por tiempo determinado como porcentaje del empleo dependiente, todas las edades.



Notas: Los datos corresponden a 1987 en lugar de 1986 para los Países Bajos y España; 2001 en lugar de 2000 para Australia, Polonia y los Estados Unidos; y 2015 en lugar de 2016 para Australia.
Fuente: Base de datos de estadísticas laborales de la OCDE, www.oecd.org/employment/database.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966103

2.3.9 El tiempo parcial ha crecido y es cada vez más involuntario

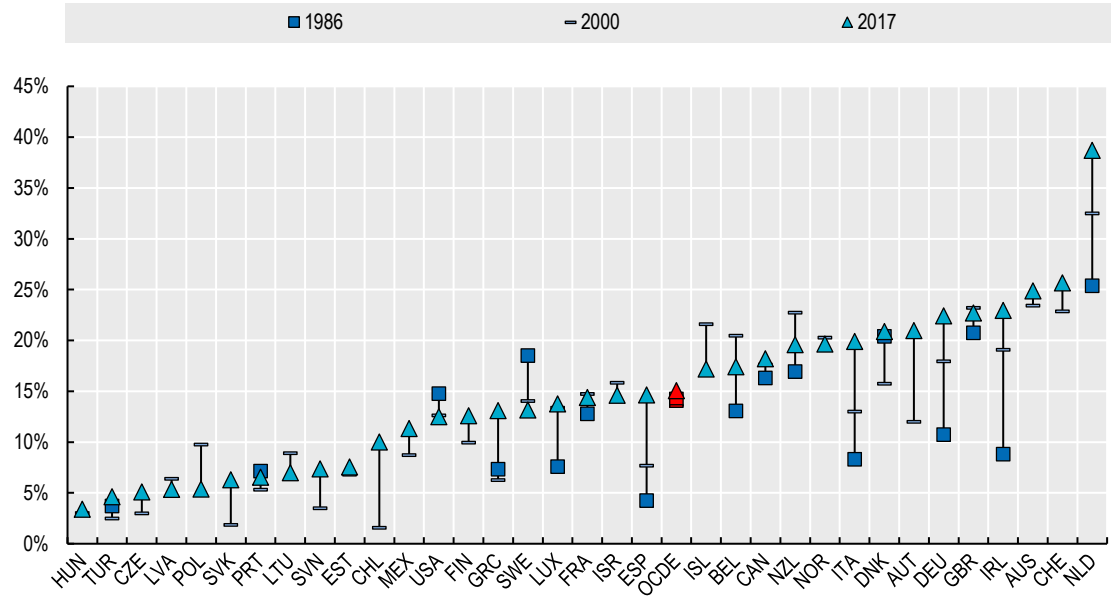
El empleo a tiempo parcial ha aumentado en prácticamente todos los países de la OCDE en las últimas décadas, con algunas excepciones notables, entre ellas Islandia, Polonia y Nueva Zelanda (Figura

2.10). A menudo, esto se ve de manera positiva, especialmente porque el aumento del empleo a tiempo parcial se ha asociado con el ingreso de más mujeres al mercado laboral, y ha permitido a las personas encontrar un mejor equilibrio entre la vida laboral y familiar. Para algunos trabajadores, sin embargo, el empleo a tiempo parcial es involuntario y refleja la dificultad de encontrar empleos a tiempo completo. El Capítulo 3 ofrece una discusión de este fenómeno dentro de un análisis más amplio del subempleo.

La proporción del empleo a tiempo parcial involuntario en el empleo a tiempo parcial total ha aumentado en dos tercios de los países de la OCDE para los que se dispone de datos, aunque ha habido disminuciones en países como Bélgica, Polonia y Alemania (desde 2010). Si bien en algunos países este aumento del tiempo parcial involuntario se debió en parte a la crisis (por ejemplo, Portugal, España, Italia y Grecia), en la mayoría de los países se puede observar un aumento de la tendencia a más largo plazo.[29]

Figura 2.10. El empleo a tiempo parcial en general ha aumentado

Empleo a tiempo parcial como porcentaje del empleo dependiente, todas las edades.



Nota: El empleo a tiempo parcial se define mediante un corte común de 30 horas por semana que generalmente se desempeña en el trabajo principal. Los datos corresponden a 1988 (en lugar de 1986) para Turquía; 1985 (en lugar de 1986) para Suecia, España y los Países Bajos; y 2001 (en lugar de 2000) para Australia.
Fuente: Base de datos OECD Employment Database, www.oecd.org/employment/database.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966122

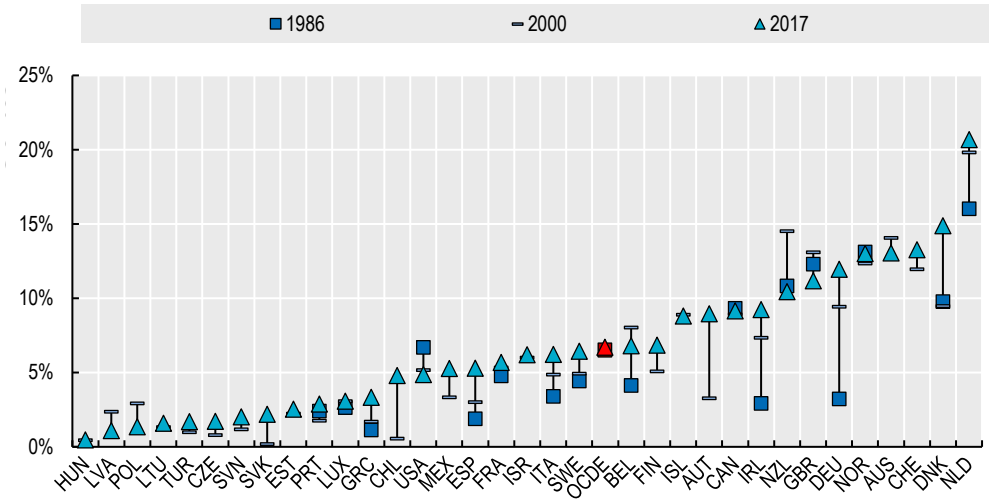
2.3.10 La mano de obra a tiempo parcial y en turno ha aumentado en muchos países

En alrededor de la mitad de los países de la OCDE con datos disponibles, también ha habido un aumento en el "tiempo parcial corto" (es decir, personas que trabajan 20 horas por semana o menos) (Figura 2.11). La proporción de tiempo parcial corto es particularmente alta en los Países Bajos (21%

del empleo dependiente), Dinamarca (15%), Suiza (13%) y Australia (13%). En algunos países, ha habido una caída en la participación del tiempo parcial corto, incluidos Australia, Letonia, Polonia, el Reino Unido y los Estados Unidos. Al interpretar estas tendencias, se debe tener en cuenta que en algunos países el aumento del tiempo parcial corto puede ser un factor que ayude a algunos trabajadores que buscan una mayor flexibilidad (por ejemplo, para hacer frente a las responsabilidades familiares, combinar trabajo y estudio, etc.). Los datos disponibles no permiten una distinción clara entre estos diferentes análisis.

Figura 2.11. El tiempo parcial corto está aumentando en muchos países

Empleo a tiempo parcial corto como porcentaje del empleo dependiente, todas las edades.



Nota: los datos corresponden a 1987 en lugar de 1986 para España, Suecia y los Países Bajos; 1989 en lugar de 1986 para Noruega; y 2001 en lugar de 2000 para Polonia y Australia. El tiempo parcial corto se define como un trabajo de 1 a 19 horas por semana.
Fuente: Base de datos de estadísticas laborales de la OCDE, www.oecd.org/employment/database.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966141

Este aumento podría deberse en parte a aumentos en contratos muy atípicos (trabajo de guardia y sin horario), pero la evidencia a este respecto es mixta.[31] Muchos países tienen formas especiales de contratos a tiempo parcial atípicos que implican muy pocas horas o no tienen horas mínimas establecidas en absoluto —como el trabajo "de guardia" y los contratos “sin horario” (Messenger y Wallot, 2015[85])— y varios de ellos han experimentado un rápido crecimiento en los últimos años. En Australia, uno de cada cuatro trabajadores es ocasional, y más de la mitad de estos informan que no tienen horas garantizadas (Campbell, 2018[86]). En Italia, había alrededor de 295 000 trabajadores con un contrato "de guardia" en 2016 (INPS, 2017[87]).[32] En los Países Bajos, según un estudio encargado por la OIT, el trabajo de guardia es el formato flexible de más rápido crecimiento. En 2016, había 551 000 trabajadores de guardia en los Países Bajos, que representan aproximadamente el 8% de la fuerza laboral (Burri, Heeger-Hertter y Rossetti, 2018[88]).[33] En el Reino Unido, casi el 3% de las personas empleadas (aproximadamente 900 000 personas) dijeron que tenían un contrato “sin horario” a fines de 2016.[34] Esta cifra representa un aumento del 29% en comparación con 2014 (ONS, 2017[89]; Adams y Prassl, 2018[90]).[35] En la República de Irlanda, un estudio de 2015, mencionó que la población empleada reportó horas variables por aproximadamente un 5.3%, reconociendo que esta población

puede incluir trabajadores permanentes y temporales cuyas horas fluctúan (O'Sullivan et al., 2016[91]).[36]

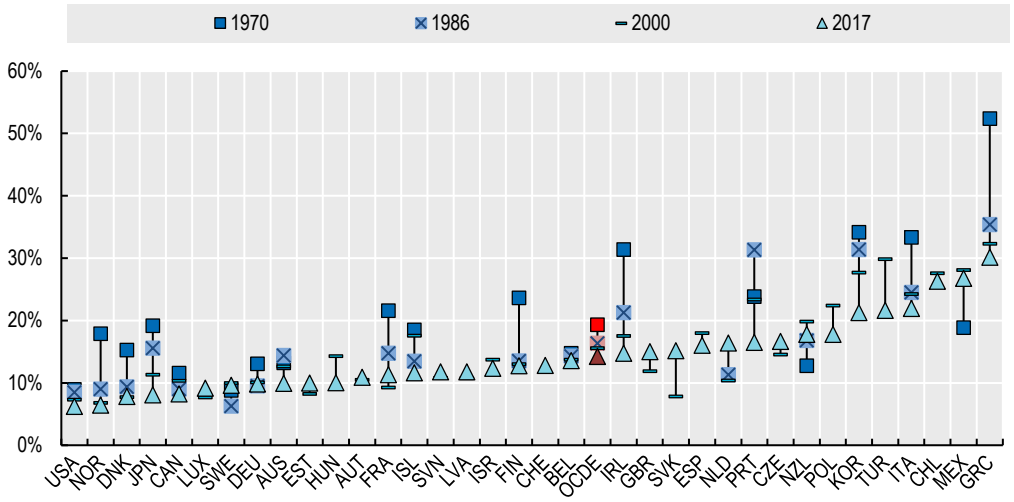
2.3.11 El autoempleo se encuentra en una tendencia descendente a largo plazo, con algunas excepciones notables

En las últimas cuatro décadas, se ha observado una disminución a largo plazo del autoempleo como porcentaje del empleo total en la OCDE, que se puede observar en la mayoría de los países (Figura 2.12). Esto puede ser sorprendente y, en contraste con la percepción de que las nuevas tecnologías y los modelos de trabajo deberían facilitar el auge del trabajo independiente. Sin embargo, gran parte de esta tendencia está relacionada con el declive a largo plazo en el sector agrícola, que se produjo principalmente durante la primera parte del período. Desde el año 2000, la incidencia del autoempleo se ha mantenido estable en la mayoría de los países.

Sin embargo, en algunos países, ha habido un aumento en el autoempleo, particularmente en los últimos años. Estos países incluyen los Países Bajos, la República Eslovaca y el Reino Unido.[37] Por un lado, el crecimiento del autoempleo podría verse como una señal de un auge del espíritu empresarial. Por otro lado, se puede vincular a condiciones laborales más precarias que pueden reducir la calidad del trabajo. Este riesgo es particularmente alto para los independientes sin colaboradores (también conocidos como trabajadores por cuenta propia o trabajadores autónomos en solitario). No hay una tendencia clara entre los países de la OCDE en la proporción de trabajadores por cuenta propia respecto del total en las últimas décadas, pero ha habido aumentos sustanciales en países como los Países Bajos, la República Checa, la República Eslovaca y el Reino Unido (OCDE, 2018[6]).

Figura 2.12. El autoempleo está en una trayectoria descendente a largo plazo

El autoempleo como porcentaje del empleo total, todas las edades.



Nota: los datos corresponden a 1971 en lugar de 1970 para Nueva Zelanda y Grecia; 2003 en lugar de 2000 para Luxemburgo; y 2015 en lugar de 2016 para Noruega y Letonia.
Fuente: Base de datos de estadísticas laborales de la OCDE, www.oecd.org/employment/database.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966160

2.3.12 El autoempleo dependiente y el falso autoempleo son cada vez más comunes

El trabajo por cuenta propia es un desafío particular en los casos en que los individuos dependen financieramente de un solo empleador. Estos son los llamados trabajadores por cuenta propia "económicamente dependientes" que ganan la mayor parte de sus ingresos de un solo cliente. La razón por la que son un grupo de interés para los responsables de la formulación de políticas públicas es que tienden a estar en una posición vulnerable con respecto a su cliente y es posible que necesiten una protección especial (particularmente porque no tendrán acceso a los beneficios y protecciones habituales de los empleados).[38] Los datos disponibles de la Encuesta Europea sobre Condiciones de Trabajo muestran que en alrededor de dos tercios de los países, el autoempleo dependiente aumentó entre 2010 y 2015 (OCDE, 2018[6]).

Un concepto estrechamente relacionado con el autoempleo dependiente es el falso autoempleo. Esta es una situación en la que un trabajador no solo depende financieramente de uno o varios clientes, sino que también se encuentra en una situación de subordinación sin control o con un control limitado sobre su propio trabajo (por ejemplo, en forma de horas de trabajo obligatorias, restricciones sobre la forma de llevarlo a cabo, el lugar, etc.). En otras palabras, a pesar de que la persona está clasificada como autónoma por las partes (por ejemplo, en un contrato escrito entre cliente y prestador del servicio), las características de su relación se parecen mucho más a las de una relación laboral (consulte el Capítulo 4). La obtención de datos comparables a nivel internacional del falso trabajo por cuenta propia representa claros desafíos debido a la variabilidad de estimadores estadísticos y disponibilidad de datos. Sin embargo, a pesar de las limitaciones potenciales, la evidencia de la Encuesta Europea sobre las Condiciones de Trabajo sugiere que el falso autoempleo ha aumentado en la mayoría de los países de la UE entre 2010 y 2015 (OCDE, 2018[6]).[39]

2.3.13 Si bien algunas formas de empleo pueden ser nuevas, los desafíos clave de la política pública son tan antiguos como el trabajo no estándar en sí mismo

A la luz de la evidencia presentada en esta sección, las formas de trabajo no estándar (especialmente las muy atípicas, como el trabajo de guardia) y el trabajo de baja calidad en general, requieren una acción adicional de política pública. Sin embargo, el objetivo no debe ser regularlos o imponer una regulación demasiado estricta, ya que la diversidad en los contratos de trabajo sigue siendo una herramienta importante para permitir que las empresas se adapten a las cambiantes condiciones del mercado y brinden a los empleados una mayor flexibilidad en la gestión de su balance trabajo-vida personal. El objetivo de la acción de política pública debe ser principalmente evitar el abuso y aumentar la calidad de los trabajos no estándar.

2.3.14 La línea entre el trabajo asalariado y el autoempleo es cada vez más borrosa, lo que representa un desafío clave para los reguladores

Un tema que ha recibido considerable atención pública, política y legal en los últimos años es la clasificación correcta de los trabajadores que parecen caer en algún lugar de la zona gris entre dependientes y trabajadores por cuenta propia. Los trabajadores de la economía de la plataforma digital son un ejemplo clásico de la posible ambigüedad que puede dar lugar a controversias. Los trabajadores mediante plataforma suelen ser clasificados como trabajadores por cuenta propia. Sin embargo, al igual que los empleados, a menudo tienen un control limitado sobre su trabajo (por ejemplo, en algunos casos no pueden fijar los precios, se les exige usar uniformes, no pueden elegir el orden de sus tareas, etc.). Sin embargo, el problema no se limita a la economía de la plataforma: muchos peluqueros, plomeros y jardineros han enfrentado desafíos similares en el pasado. En algunos casos, el problema puede ser que estos trabajadores estén clasificados erróneamente como trabajadores por cuenta propia para evitar la regulación o para acceder a un tratamiento fiscal preferencial. Pero este no siempre es el caso. En muchos, las relaciones empleador-trabajador son genuinamente difíciles de clasificar y pueden requerir una revisión de la legislación y, en particular, de

lo que significa ser "un empleado", "trabajador por cuenta propia" y/o "un empleador". Incluso cuando los individuos están correctamente clasificados y son genuinamente autónomos, puede haber un caso en el que la intervención del gobierno mejore sus resultados en el mercado laboral, por ejemplo, porque estos trabajadores se encuentran en una situación de monopsonio (y no están en condiciones de definir sus precios) o de dependencia económica. Algunos países han abordado este desafío dando a estos subgrupos acceso a algunos, aunque generalmente no a todos, de los derechos y protecciones otorgados a los empleados (las ventajas y desventajas de los diferentes enfoques se analizan en el Capítulo 4). Aparte de la necesidad de resolver posibles ambigüedades en la clasificación, los gobiernos deben considerar vías políticas para dar a los trabajadores no estándar un mayor acceso a la representación colectiva, mejores oportunidades de capacitación y una mayor seguridad social, así como una protección adecuada del empleo (como se explica en los Capítulos 4 a 7).

2.4. Inclusión: prevenir un futuro laboral más desigual

Las continuas transformaciones del mercado laboral no afectan a todos los trabajadores por igual. Algunas personas se han beneficiado enormemente de las nuevas oportunidades que se presentan en un mundo laboral cambiante. Muchos otros han visto sus trabajos interrumpidos o eliminados por esas fuerzas. Como resultado, en ausencia de un apoyo adecuado, han experimentado importantes pérdidas de bienestar.

Permitir que todos los trabajadores se beneficien de oportunidades futuras representa el desafío más importante que enfrentan los responsables de las políticas públicas. Si no se alcanza este objetivo, es probable que se produzcan divisiones sociales más profundas, que pueden fomentar tensiones, poner en peligro el bienestar y generar trastornos políticos.

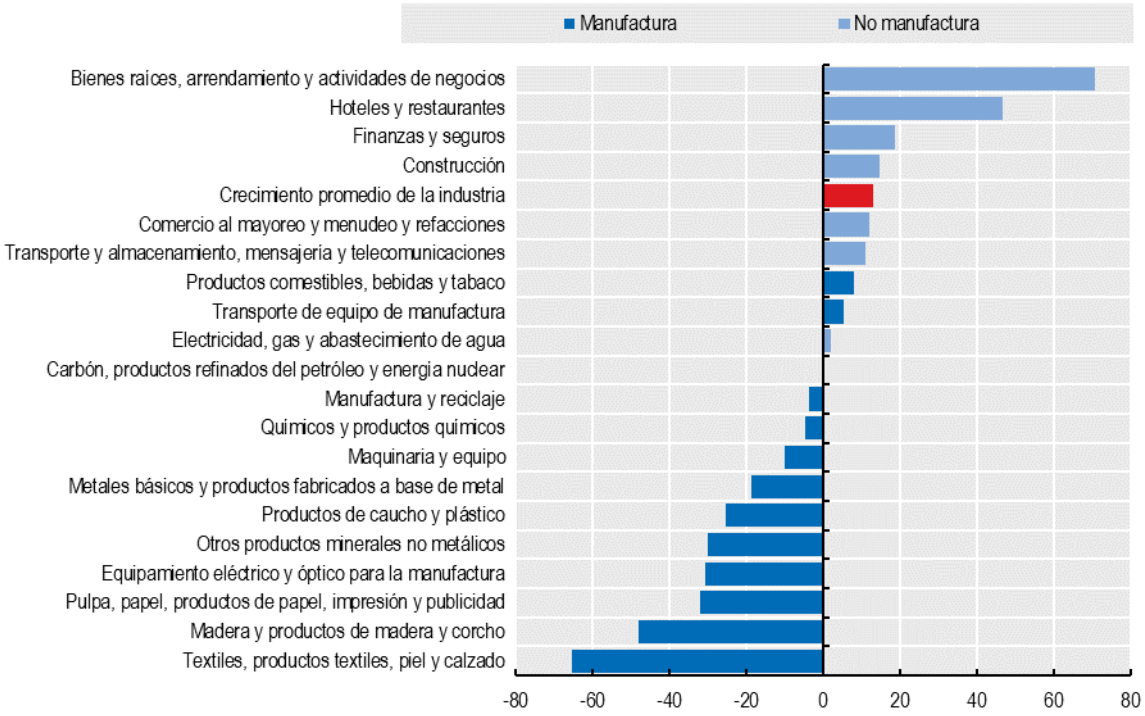
2.4.1 Si bien el empleo en general ha estado creciendo, algunas industrias han disminuido dramáticamente

Si bien el empleo en general ha continuado creciendo frente a las grandes transformaciones estructurales, como se documentó anteriormente, sectores enteros de la economía han disminuido como resultado de las megatendencias, lo que lleva a pérdidas considerables de empleos y mayores trastornos en la vida de muchos trabajadores. La obra reciente de la OCDE documenta las tendencias en el empleo en las industrias económicas en general (OCDE, 2017[11]). Muestra un claro desequilibrio: en las últimas dos décadas, se han creado nuevos empleos en las industrias de servicios, mientras que en las de la manufactura se han estado reduciendo (Figura 2.13). Esta tendencia ha contribuido a aumentar las disparidades entre los diferentes grupos de trabajadores, ya que ha sido en parte responsable de la polarización del mercado laboral.[40]

La transición hacia una economía baja en carbono está exacerbando algunas de estas tendencias. Las industrias primarias, como la minería, y las industrias de alta emisión en la manufactura son las que se verán más afectadas por la transición. Los efectos estimados de una política de impuestos al carbono relativamente moderada es la eliminación del 8% del empleo relacionado con la minería de combustibles fósiles y la generación de electricidad para 2035 (Chateau, Bibas y Lanzi, 2018[27]). Si bien los nuevos empleos también se crearán como resultado de la transformación hacia una economía sostenible, típicamente estarán en diferentes industrias, a menudo en diversas regiones, y con frecuencia pueden requerir variados conjuntos de habilidades en comparación con los empleos que se perdieron. En ausencia de programas adecuados de reentrenamiento, los nuevos empleos pueden estar simplemente fuera del alcance de los trabajadores desplazados.

Figura 2.13. El declive del sector manufacturero

Cambio porcentual en el empleo total dentro de la industria para países seleccionados de la OCDE, 1995 a 2015



Nota: La figura muestra los cambios porcentuales en el empleo total por industria (por clasificación ISIC Rev.3 de dos dígitos). Los resultados se obtienen al agrupar el empleo en cada industria en todos los países analizados. El crecimiento promedio de la industria (barra roja) es un promedio simple no ponderado de cambios en el empleo total en todas las industrias.
Fuente: OCDE (2017), "Cómo la tecnología y la globalización están transformando el mercado laboral", en OECD Employment Outlook 2017, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-7-en.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966179

El envejecimiento de la población ha hecho que la perspectiva de los trabajadores desplazados sea una preocupación aún más importante. En poco tiempo, esto puede llevar a un mayor riesgo de desempleo en el largo plazo entre los trabajadores especializados de mayor edad, que tienen más dificultades para volver a capacitarse y encontrar trabajo con salarios comparables (OCDE, 2005[91]; OCDE, 2018[22]). A medida que aumenta la esperanza de vida y la edad de jubilación en muchos países de la OCDE, los trabajadores que a sus 40 o 50 años son despedidos en la industria manufacturera todavía pueden tener dos o más décadas de actividad productiva por delante. Sin embargo, una razón potencial para el optimismo es que el logro educativo en la fuerza laboral ha ido creciendo con el tiempo y que los trabajadores de mayor edad están cada vez mejor educados, lo que debería hacer que estén mejor equipados para los cambios de carrera.

La necesidad de ayudar a los trabajadores desplazados en un entorno de transiciones difíciles es un tema apremiante de política pública. Las redes de seguridad eficaces frente al desplazamiento del trabajo son una pieza clave de la respuesta de la política pública. Las medidas de activación que intervienen de forma temprana y posiblemente antes de la separación son igualmente importantes (OCDE, 2018[22]). La acción oportuna y efectiva requiere identificar a los trabajadores que necesitan más apoyo y diseñar programas de asistencia personalizados (consulte el Capítulo 7). Otro elemento

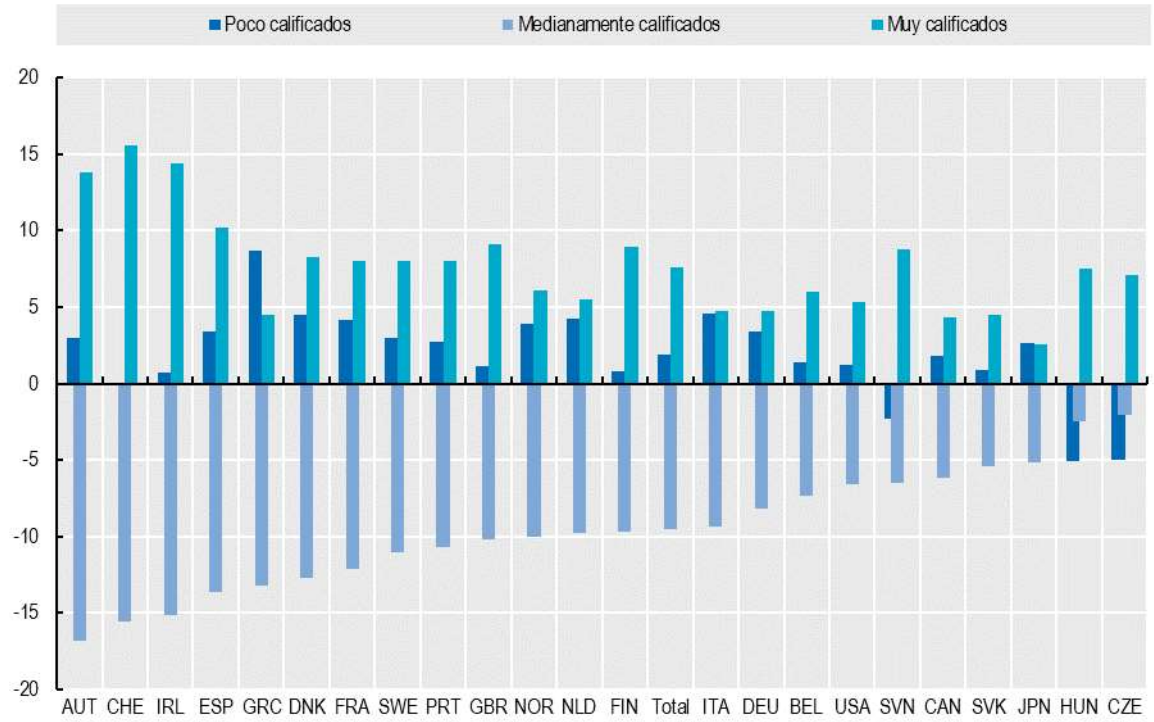
crucial es cómo ayudar a los trabajadores a actualizar sus habilidades y adquirir nuevas competencias (véase Capítulo 6).

2.4.2 El mercado laboral se ha polarizado más

Otra transformación que está alterando el mercado laboral de las economías avanzadas es la polarización. En las últimas décadas, la proporción de empleos de calificación media ha disminuido en relación con la proporción de trabajadores en ocupaciones de alta y baja calificación (Autor, Katz y Kearney, 2006[92]; Goos y Manning, 2007[93]; Goos, Manning and Salomons, 2009[94]; OCDE, 2017[11]). En casi todos los países para los que se dispone de datos, este proceso ha resultado en un cambio en el empleo hacia ocupaciones altamente calificadas (Figura 2.14).[42]

Figura 2.14. El mercado laboral se está polarizando

Cambio porcentual en la proporción del empleo total, 1995 a 2015



Nota: Las ocupaciones altamente calificadas incluyen trabajos clasificados en los grupos principales 1, 2 y 3 de la CIUO. Es decir, legisladores, funcionarios de alto nivel y gerentes (grupo 1), profesionales (grupo 2) y técnicos y profesionales asociados (grupo 3). Las ocupaciones de mediana calificación incluyen trabajos clasificados según los grupos principales 4, 7 y 8 de la CIUO-88. Es decir, empleados (grupo 4), trabajadores de oficios y oficios relacionados (grupo 7) y operadores y ensambladores de plantas y máquinas (grupo 8). Las ocupaciones poco calificadas incluyen trabajos clasificados según los grupos principales 5 y 9 de la CIUO-88. Es decir, trabajadores de servicios y trabajadores de ventas en tiendas y mercados (grupo 5), y ocupaciones elementales (grupo 9). Fuente: OCDE (2017[90]), "Cómo la tecnología y la globalización están transformando el mercado laboral", en OECD Employment Outlook 2017, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-7-en.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966198

¿Cuáles son los impulsores de la polarización laboral? El declive del sector manufacturero ha sido en parte responsable, ya que muchos trabajos de manufactura también se encuentran en medio de la

distribución salarial, pero no explica todo el cambio. De hecho, la mayor parte de la polarización se debe a la pérdida de empleos de mediana calificación *dentro* de las industrias (OCDE, 2017[11]). Las fuerzas de la innovación tecnológica y la globalización han desempeñado un papel importante en el fomento de la polarización. Los trabajos de mediana calificación han sido los más propensos a la automatización y la relocalización, debido a su naturaleza altamente rutinaria, lo que los hace relativamente fáciles de codificar en un conjunto de instrucciones que pueden ser realizadas por una máquina o por una persona en el extranjero.

La importancia relativa del progreso tecnológico y la globalización en la conducción de la polarización del trabajo es el tema de un animado debate. Es una pregunta difícil de responder, ya que las dos megatendencias se complementan y refuerzan entre sí. El trabajo reciente de la OCDE intenta abordar el problema. Muestra que la penetración de las TIC en una industria determinada tiene la mayor correlación con su polarización, mientras que el papel de la globalización es menos claro (OCDE, 2017[11]; Breemersch, Damijan y Konings, 2017[95]). Esto implica que levantar barreras al comercio puede tener efectos limitados para reducir las pérdidas de empleos en industrias en declive cuando también están en juego los efectos de la automatización. Sin embargo, es importante señalar que la evidencia varía según los países, y una literatura cada vez mayor documenta los efectos adversos de la competencia de las importaciones de países como China en los mercados laborales locales, que no se deben minimizar (Autor, Dorn y Hanson, 2013[35]). También es importante tener en cuenta que la polarización del trabajo inducida por la tecnología no implica necesariamente que los trabajadores serán desplazados. Más bien, puede ocurrir como consecuencia de una menor participación de los jóvenes que ingresan en el mercado laboral en empleos de mediana capacitación y el retiro de los trabajadores de edad avanzada (Dauth et al., 2017[96]; Green, próxima publicación[97]).

Los efectos que tuvo la globalización en el mercado laboral de los países de la OCDE en las últimas décadas estuvieron estrechamente relacionados con la rápida integración de los principales actores mundiales, en particular China, en las CGV. Esto llevó a lo que algunos analistas han llamado la “gran duplicación” de la oferta laboral mundial (Freeman, 2007[98]). Dado que el éxito de China se debió en gran medida a la manufactura de mano de obra de bajo costo, el aumento de las exportaciones de China puso bajo presión a la mano de obra media y poco calificada en muchos países de la OCDE, en términos de sus empleos y salarios —véase, por ejemplo, Autor, Dorn y Hanson (2013[35])— y alimentaron su percepción de ser dejados atrás por la globalización. En el futuro, la integración de más países con poblaciones en expansión en las CGV continuará teniendo consecuencias importantes para el mercado laboral, pero los efectos pueden no ser tan dramáticos y probablemente serán diferentes en comparación con el pasado. En la actualidad, las economías emergentes también están produciendo un grupo creciente de trabajadores altamente calificados que compiten en el mercado laboral mundial.

En el debate sobre políticas públicas, a menudo se asume que la disminución en la proporción de ocupaciones de mediana calificación ha conducido a un declive en la proporción de empleos de remuneración media. Sin embargo, este no es el caso por dos razones principales (Capítulo 3). Primero, muchos de los empleos altamente calificados (cuya participación ha aumentado en todos los países) también pagan salarios de nivel medio. En segundo lugar, ha habido cambios en la propensión de todas las ocupaciones (incluidas las de alta y baja calificación) a pagar salarios de nivel medio, lo que, en general, ha tendido a aumentar la proporción de empleos de remuneración media.

La compleja interacción de estas transformaciones ha afectado de modo diverso a los distintos grupos de personas (véase Capítulo 3). En particular, en promedio en la OCDE, los jóvenes sin educación superior, han incrementado la probabilidad de no estudiar ni trabajar (“ninis”), así como un aumento en la probabilidad de estar en empleos de baja remuneración para aquellos que sí encuentren empleo. Además, mientras que las mujeres siguen teniendo un riesgo mucho mayor de no emplearse, se ha

observado un aumento en el desempleo varonil en la mayoría de los países. Las mujeres también tienen más probabilidades de trabajos de baja remuneración y menos probabilidades de estar en actividades de alta retribución económica, a pesar de una mejora en la probabilidad de desempeñarse en empleos de salarios medios.

2.4.3 Los cambios en el mercado laboral pueden contribuir a la creciente sensación de frustración y descontento entre la clase media

La polarización laboral se asocia frecuentemente con la percepción de que la clase media en economías avanzadas está siendo presionada (OCDE, 2016[99]; Manfredi y Salvatori, próxima publicación[100]; OCDE, próxima publicación[101]). Esto se debe a que los empleos de calificación media se han asociado tradicionalmente con los hogares de clase media y el declive relativo de esos empleos ha despertado la preocupación de que una fuente importante de ingresos para la clase media puede estar desapareciendo.[43] Una clase media presionada es una preocupación política clave porque implica directamente que las oportunidades económicas son menos compartidas y que las oportunidades para la movilidad social pueden haber disminuido.

El trabajo reciente de la OCDE muestra que la polarización del trabajo per se *no* ha provocado una disminución en la proporción de trabajadores que viven en hogares de ingresos medios (Manfredi y Salvatori, próxima publicación[100]). De hecho, la proporción de trabajadores en hogares de ingresos medios no ha cambiado significativamente en los últimos 20 años, aunque existen diferencias entre los países.[44] Esto se debe a que el declive de los empleos de calificación media (operadores de planta y maquinaria, ensambladores, empleados de oficina y de artesanía) ha sido compensado principalmente por un aumento en los empleos altamente calificados (técnicos y profesionales asociados, ocupaciones gerenciales y profesionales) que también es común que sean realizados por trabajadores de hogares de ingresos medios.[45] Además, la fracción de trabajadores altamente calificados que se encuentran en hogares de ingresos medios también ha aumentado. La combinación de estas tendencias implica que la composición de habilidades de la clase media ha cambiado considerablemente, ya que la proporción de trabajadores altamente calificados ha aumentado más en los hogares de ingresos medios que en la economía en su conjunto (OCDE, próxima publicación[101])

2.4.4 ¿Una historia de promesas rotas?

La conclusión general es que algunos puestos de trabajo no logran tener el mismo estado de ingresos y la misma seguridad en el mercado laboral que en el pasado. Las ocupaciones de baja calificación ya no garantizan el estatus de clase media, y los empleos de alta calificación ya no dan a los trabajadores acceso automático a los niveles más altos de la distribución del ingreso (OCDE, próxima publicación[101]). Esto puede ser una causa de frustración significativa, especialmente para los trabajadores que tomaron sus decisiones laborales en un momento en que estas tendencias aún no estaban claras, y encontraron que los resultados del mercado laboral no estaban a la altura de sus expectativas.

Este tipo de fenómeno puede ayudar a explicar el creciente sentido de preocupación y descontento registrado en muchos países de la OCDE, que se extiende más allá de las personas en los niveles más bajos de la distribución del ingreso y abarca cada vez más a los hogares de clase media. Un informe reciente del centro de análisis del Reino Unido Resolution Foundation, por ejemplo, pinta un cuadro detallado de las ocupaciones y muestra que algunos empleos del sector público como maestros, profesores universitarios, la policía y las fuerzas armadas, que solían ser ocupaciones típicas de la clase media, están entre los que registraron el mayor descenso en la posición relativa de la distribución del ingreso (Corlett, 2016[102]).

2.4.5 Una participación cada vez menor del ingreso nacional va a los trabajadores

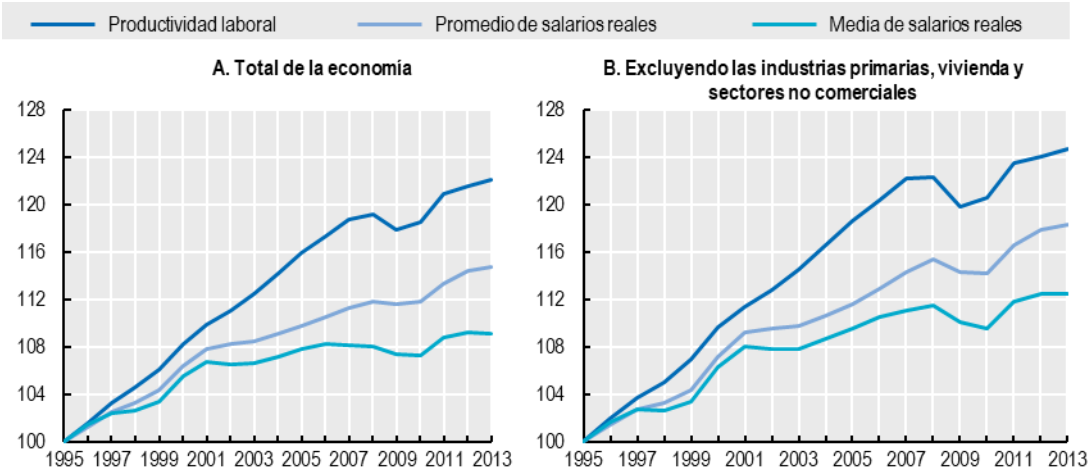
Una tendencia relacionada con el aumento de la desigualdad económica y el creciente descontento en muchos países de la OCDE es la disminución de la participación del ingreso nacional que se destina a los trabajadores en forma de ganancias laborales, mientras que la participación de los dueños del capital ha aumentado. En las últimas dos décadas, la proporción de mano de obra agregada se redujo en 3.5 puntos porcentuales (de alrededor del 71.5% al 68%) en los 24 países incluidos en un estudio reciente de la OCDE (OCDE, 2018[22]). En el mismo período, la economía fue testigo de un desacoplamiento entre los salarios medios reales y la productividad, con esta última creciendo mucho más rápido que los primeros. Si los ingresos medios reales se hubieran emparejado perfectamente a la productividad durante el período, habrían sido un 13% más altos al final (Figura 2.15). En otras palabras, a diferencia de décadas anteriores, las ganancias de productividad generadas por la economía no han resultado en ganancias salariales ampliamente compartidas para todos los trabajadores (Schwellnus, Kappeler y Pionnier, 2017[103]).

Sin embargo, la participación de los trabajadores no ha disminuido de manera uniforme en todos los países. Si bien se redujo en aproximadamente 8 puntos porcentuales en los Estados Unidos y en casi 6 puntos porcentuales en Japón, se mantuvo prácticamente constante o aumentó en aproximadamente la mitad de los países cubiertos por la OCDE, incluidos Francia, Italia y el Reino Unido. Estas diferencias reflejan en parte las discrepancias entre los países en la evolución del ciclo económico. Schwellnus et al. (2018[104]) muestra que un aumento en la brecha de producción del 1% reduce la participación de los trabajadores en 0.5 puntos porcentuales. Sin embargo, las reformas estructurales en una serie de áreas, incluidas las estructuras e instituciones regulatorias de productos y del mercado laboral, así como la negociación colectiva, también emergen como determinantes significativos de la evolución de la participación de los trabajadores y pueden explicar en parte las diferencias entre países (Schwellnus et al., 2018[104]).

El progreso tecnológico y (en menor medida) la globalización, pueden explicar la mayor parte de la contracción en la participación de los trabajadores (OCDE, 2018[22]). El progreso tecnológico que aumenta el capital o la disminución de los precios de inversión relativa impulsada por la tecnología reducen la participación de la mano de obra al fomentar la sustitución de capital laboral y aumentar la intensidad de capital en general. La globalización puede tener efectos similares. La relocalización y la competencia de importación suelen conducir al desplazamiento de puestos de trabajo en tareas relativamente intensivas en mano de obra y, por lo tanto, aumentan la intensidad de capital del proceso de producción, pero dichos efectos han sido menos marcados. Además, estas dinámicas no afectan a todas las industrias por igual y es más probable que los trabajadores poco calificados se vean afectados negativamente. En industrias con predominio de tareas rutinarias, la sustitución de capital por trabajo en respuesta a la disminución de los precios relativos de inversión es particularmente pronunciada. Una mayor proporción de trabajadores altamente calificados, por otro lado, reduce la sustitución de capital por mano de obra incluso en industrias con una alta incidencia de tareas rutinarias.[48]

Figura 2.15. Los salarios medios reales se han desacoplado de la productividad laboral

Índices, 1995 = 100.



Nota: Promedio ponderado del producto interno bruto (PIB) de 24 países (promedios móviles de dos años que terminan en los años indicados). 1995 a 2013 para Finlandia, Alemania, Japón, Corea y los Estados Unidos; 1995 a 2012 para Francia, Italia y Suecia; 1996a 2013 para Austria, Bélgica y el Reino Unido; 1996 a 2012 para Australia y España; 1997 a 2013 para la República Checa, Dinamarca y Hungría; 1997 a 2012 para Polonia; 1996 a 2010 para los Países Bajos; 1998 a 2013 para Noruega; 1998 a 2012 para Canadá y Nueva Zelanda; 1999 a 2013 para Irlanda; 2002 a 2011 para Israel; 2003 a 2013 para la República Eslovaca. En el Panel A, todas las series están deflactadas por el índice de precios del valor agregado de la economía total. En el Panel B, todas las series están deflactadas por el índice de precios de valor agregado, excluyendo las industrias primarias, las de vivienda y las no de mercado. Las industrias excluidas en el Panel B son las siguientes (Clasificación Internacional Normalizada de la Industria - CIIU - clasificación rev. 4): (1) Agricultura, Silvicultura y Pesca (A); (2) Minas y canteras (B); (3) Bienes raíces Actividades (L); (4) Administración pública y defensa, seguridad social obligatoria (O); (5) Educación (P); (6) Salud humana y actividades de trabajo social (Q); (7) Actividades de los hogares como empleadores (T) y (8) Actividades de organizaciones y organismos extraterritoriales (U).
Fuente: OECD (2018[22]), *OECD Employment Outlook 2018*, Fig. 2.1, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-en. Con información de OECD National Accounts Database, http://dx.doi.org/10.1787/data-00727-en, OECD Earnings Distribution Database, http://dx.doi.org/10.1787/data-00302-en.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966122

2.4.6 La dinámica de que el ganador se lleva más, las empresas "superestrella" y la disminución de la participación de los trabajadores en el ingreso

La caída en la participación de los trabajadores también está relacionada con el fenómeno "el ganador se lleva más" —el proceso mediante el cual las empresas más productivas de la economía capturan una participación abrumadora del mercado (Rosen, 1981[105]; Frank y Cook, 1995[106]; Autor et al., 2017[33])—. Esto es en sí mismo un resultado del progreso tecnológico y la globalización. Gracias a una caída en los costos de las TIC y el transporte, el mayor acceso a los datos de los consumidores y la reducción de las tarifas, las empresas han podido acceder cada vez más a los mercados globales. Esto ha incrementado enormemente el potencial de economías de escala. El resultado es que las empresas más productivas de la economía (las denominadas empresas "superestrella") ahora son significativamente más grandes que las empresas más productivas de hace décadas, lo que implica que la participación de los trabajadores disminuye (a medida que la proporción de valor agregado de la mano de obra queda fijo los gastos generales disminuyen y/o aumentan sus márgenes de ganancia). Como consecuencia, se ha registrado un aumento significativo en la concentración de la industria tanto

en Europa como en América del Norte entre 2000 y 2014 (Bajgar et al., próxima publicación[107]). Además, a medida que aumenta la participación de mercado de las mejores empresas, la producción se reasigna hacia ellas (y, por lo tanto, hacia un proceso de producción con una menor participación laboral). El trabajo reciente de la OCDE apoya esta visión. La dinámica de que el ganador se lleva más ha contribuido a la caída de la participación de los trabajadores, tanto a través de una disminución de las participaciones laborales entre las empresas líderes como a través de la asignación de cuotas de mercado a esas empresas (OCDE, 2018[22]). La implicación más importante para los formuladores de políticas públicas es que deben mantener un fuerte enfoque en la política de competencia para garantizar que las empresas superestrella no se involucren en comportamientos anticompetitivos y que los mercados en los que operan sigan siendo disputados. Hacerlo no solo beneficiará a los consumidores y trabajadores. También será benéfico para las pequeñas empresas, para las que acceder a mercados altamente concentrados puede volverse prohibitivo.

2.4.7 La creciente concentración del mercado en ciertas industrias despierta nuevas preocupaciones sobre el progresivo poder del monopsonio

La creciente concentración en el mercado de productos, que en parte es el resultado de la dinámica “el ganador se lleva más”, se está convirtiendo en una preocupación política cada vez más importante. De Loecker y Eeckhout (2017[108]) muestran que los márgenes de ganancia de las empresas están aumentando. Calligaris et al. (2018[109]) demuestran que este fenómeno es particularmente evidente en las industrias digitalmente intensivas, donde las dinámicas más exitosas son las más destacadas. Los altos márgenes de beneficio son una señal de un mayor poder de mercado, ya que las empresas pueden cobrar precios más altos (u ofrecer salarios más bajos) cuanto mayor es su participación en el mercado total.

La creciente concentración del mercado también está causando inquietudes acerca de un posible monopsonio en el mercado laboral, una situación en la que una empresa domina el mercado y puede mantener los salarios bajos, ya que enfrenta poca (o ninguna) competencia para los trabajadores. Un caso clásico de monopsonio del pasado es el "pueblo de la compañía", como las comunidades mineras de carbón en las áreas rurales. Investigaciones más recientes y el desarrollo de modelos de búsqueda y emparejamiento han demostrado que diferentes tipos de fricciones pueden dar lugar al monopsonio. Por ejemplo, la información limitada sobre los empleos disponibles, las restricciones en la movilidad geográfica de los trabajadores y los desajustes en las habilidades pueden ser factores que contribuyen. Las regulaciones también pueden desempeñar un papel perverso. Los convenios de no competencia y las licencias ocupacionales, así como los beneficios de salud y pensión que están vinculados a puestos de trabajo específicos, por ejemplo, pueden contribuir a limitar la movilidad de los trabajadores y bloquear a otros trabajadores de empleos mejor remunerados (véase Capítulo 4). Además, la disminución de la afiliación sindical y las instituciones de negociación colectiva más débiles pueden reducir aún más el poder de negociación de los trabajadores y aumentar el poder del monopsonio (véase Capítulo 5).

Sin embargo, el debate político sobre el monopsonio sigue siendo relativamente limitado. Esto se debe en parte a las dificultades para documentar el fenómeno y en parte al *modus operandi* de la política de competencia. A pesar de los desafíos de medición, algunos documentos recientes sobre los Estados Unidos evidencian la creciente concentración del mercado laboral. Azar, Marinescu y Steinbaum (2017[110]) usan datos de una gran bolsa de trabajo en línea y muestran que una mayor concentración está asociada con salarios más bajos.[49] Benmelech, Bergman y Kim (2018[111]) miden la concentración en el empleo y su efecto en los salarios utilizando los datos del Censo para las industrias manufactureras en un largo horizonte temporal. Demuestran que existe una relación negativa entre la concentración de los empleadores a nivel local y los salarios, que es más pronunciada en altos niveles

de concentración. También encuentran que la exposición a una mayor competencia de importaciones de China se asocia con mercados laborales más concentrados. La pregunta abierta es hasta qué punto estas tendencias también son visibles en otros países de la OCDE (véase el Capítulo 4 para una discusión más extensa de evidencias y temas de políticas públicas).[50]

2.4.8 Los efectos de las megatendencias se concentran geográficamente y contribuyen a las disparidades regionales

Si bien la desigualdad entre las naciones en el PIB per cápita y la productividad laboral han disminuido en las últimas dos décadas (especialmente en Europa), la desigualdad dentro del país (es decir, la desigualdad entre diferentes regiones en el mismo territorio) sigue siendo grande e incluso ha aumentado (OCDE, 2018[112]).

Las disparidades geográficas son particularmente claras entre las áreas rurales y urbanas. Si bien las tasas promedio de creación de empresas son del 13% (del número total de empresas existentes) en regiones predominantemente urbanas, solo llegan al 10.9% en las predominantemente rurales.[51] Más importante aún, las áreas urbanas y rurales muestran una composición sectorial y características muy diferentes de las nuevas empresas. Las áreas urbanas tienden a atraer más empresas intensivas en conocimiento, que probablemente tengan las mejores perspectivas de futuro (OCDE, 2018[112]).

Las megatendencias han contribuido a aumentar los desequilibrios regionales (OCDE, 2018[113]). Los efectos adversos de la competencia y la relocalización de las importaciones, así como los efectos de las nuevas tecnologías que desplazan la mano de obra, son particularmente fuertes en las regiones con mayor concentración de empresas en industrias caracterizadas por operaciones de rutina. Un ejemplo clásico es el Medio Oeste y la región de los Grandes Lagos de los Estados Unidos (hoy en día a menudo se lo denomina “cinturón de óxido”), donde el declive de industrias manufactureras anteriormente muy prominentes (como la industria automotriz), condujo a la interrupción de la economía regional. En la OCDE se están produciendo tendencias similares, con países que enfrentan una distribución geográficamente desigual de puestos de trabajo en riesgo de automatización. Un patrón común es que las regiones de la ciudad capital tienden a enfrentar el riesgo más bajo de automatización, mientras que las regiones periféricas (a menudo caracterizadas por una mayor presencia de industrias manufactureras maduras) tienen una mayor proporción de empleos a automatizaz (OCDE, 2018[113]). La transición hacia una economía más verde amplifica estas tendencias. El envejecimiento y la emigración de la población exacerban los desafíos económicos que enfrentan esas regiones y reducen aún más su potencial productivo.

Una creciente literatura documenta el efecto de las megatendencias en los mercados laborales locales. Autor, Dorn y Hanson (2013[35]), por ejemplo, muestran en el contexto de los Estados Unidos que cuando un mercado laboral local estaba más expuesto a la competencia de importación de China (porque representaba una mayor proporción del empleo nacional en las industrias), experimentó una caída del 4.5% en el empleo manufacturero y una disminución en la tasa de empleo en 0.8 puntos porcentuales, en relación con un mercado laboral local menos expuesto. Otros estudios muestran resultados similares en diferentes países y revelan que cuando las industrias más afectadas por la competencia de las importaciones se agrupan en regiones específicas, las pérdidas de empleo en esas regiones pueden ser significativas (Dauth, Findeisen y Suedekum, 2014[114]; Balsvik, Jensen y Salvanes, 2015[115]; Donoso, Martín y Minondo, 2015[116]).

Un problema clave es la velocidad a la que ocurren las pérdidas de trabajo. Si los empleos se perdieran gradualmente y el fenómeno se extendiera a una amplia área geográfica, los trabajadores podrían encontrar nuevas oportunidades con mayor facilidad e incluso podrían beneficiarse de la rotación de

empleos, ya que podrían crearse nuevos empleos en empresas más productivas (OCDE, 2018[112]). Sin embargo, una creciente literatura indica que las pérdidas de empleos debido a las megatendencias, y particularmente al comercio, están altamente concentradas y requieren mucho tiempo para ser compensadas por el crecimiento del empleo local en otras firmas o industrias (OCDE, 2017[117]).

Los efectos muy desiguales de las megatendencias en las regiones han contribuido a una marcada "geografía de descontento", con una creciente concentración en regiones específicas de sentimientos de insatisfacción con el comercio, la inmigración y la desigualdad económica (OCDE, 2018[112]; OCDE, 2017[118]). El hecho de que los economistas y los responsables de formular políticas públicas no reconozcan los escollos de la globalización para ciertas regiones y comunidades ha contribuido aún más al escepticismo mundial del comercio internacional y de las propuestas de las élites en materia de política pública (Krugman, 2018[119]).

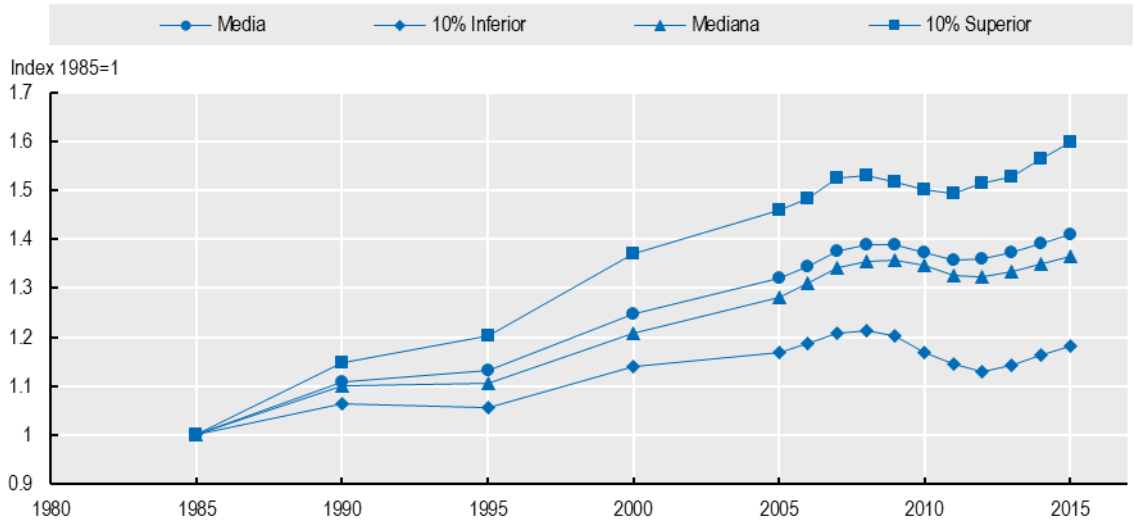
A la luz de esta evidencia, los responsables de las políticas públicas se enfrentan a un difícil dilema. El comercio es benéfico para la economía nacional (como se discutió anteriormente), pero puede tener efectos negativos duraderos en algunas regiones (y para grupos específicos de trabajadores). Para generar una prosperidad compartida, la integración comercial debe ir acompañada de directrices políticas oportunas para ayudar a las áreas, industrias y trabajadores que corren el riesgo de quedarse atrás. Sin embargo, las políticas proteccionistas que tienen como objetivo restringir el comercio para proteger industrias o regiones específicas, pueden tener efectos perjudiciales para el resto de la economía. La reducción del comercio limitará los estándares de vida a largo plazo al restringir las ganancias de productividad derivadas de la especialización, frenará la innovación y dará lugar a precios más altos para los consumidores —para profundizar sobre las políticas específicas que ayuden a reducir los desbalances regionales, vea la discusión sobre políticas públicas en OCDE (2018)[112]

2.4.9 Las megatendencias pueden contribuir a una mayor desigualdad en el mercado laboral sin una acción de política pública oportuna

Las transformaciones provocadas por el progreso tecnológico, la globalización y el cambio demográfico han sido acompañadas por una tendencia preocupante en muchos países de la OCDE: un aumento de la desigualdad en los ingresos. Hoy en día, en los países de la OCDE, el 10% más rico de los adultos tiene ingresos que son 9.4 veces más que el 10% más pobre (OCDE, 2018[120]). Hace solo una generación, la proporción era de siete a uno (la Figura 2.16 muestra la divergencia de los ingresos más altos y más bajos en las últimas tres décadas). Las cifras de distribución de la riqueza son aún más marcadas: el 10% superior tiene la misma cantidad de riqueza que el 90% inferior en su conjunto —y solo el 3% de la riqueza es del 40% de la población—. Estas desigualdades en riqueza e ingresos se traducen en otras formas de desigualdad de oportunidades, incluso en el ámbito de la educación y la salud (Andersen, 2015[121]; Chetty et al., 2016[122]). En última instancia, estas grandes desigualdades conducen a una menor movilidad para las personas y una menor productividad para las economías (OCDE, 2015[44]; OCDE, 2018[120]).

Figura 2.16. La desigualdad de ingresos está creciendo rápidamente

Tendencias del ingreso real en la parte inferior, media y superior de la distribución del ingreso desde la década de 1980, OCDE-17



Nota: El ingreso se refiere al ingreso disponible real del hogar. OCDE-17 se refiere al promedio no ponderado de los 17 países de la OCDE para los que se dispone de datos: Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos. Algunos puntos de datos se han interpolado o utilizan el valor del año más cercano disponible.
Fuente: Base de datos OECD Income Distribution Database, http://oe.cd/idd.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966236

Los responsables de formular políticas públicas y los expertos están cada vez más de acuerdo en que la desigualdad constituye un desafío clave que puede obstaculizar gravemente el funcionamiento de las economías y las sociedades. La disparidad de ingresos ha estado en las prioridades de la agenda política de la OCDE con su iniciativa de *Crecimiento Incluyente*, así como en otras Organizaciones Internacionales.[52] Una encuesta del Pew Research Center entre el público en general de todo el mundo encontró que al menos la mitad de los encuestados en cada país europeo tenía serias preocupaciones sobre la desigualdad de ingresos (Pew Research Center, 2013[123]). Además, una encuesta a más de 10 000 líderes de opinión en países en desarrollo encontró que más del 50 por ciento clasificó la desigualdad de ingresos como "un problema muy grande". Dentro de los países encuestados, los líderes mexicanos y colombianos fueron los más preocupados (Guo, 2017[124]).

Estos hallazgos reflejan las conclusiones de una creciente literatura que muestra que una alta desigualdad puede dañar la productividad y reducir la movilidad social, dificultando el crecimiento y fomentando el descontento. El trabajo reciente de la OCDE muestra que al evitar que grandes segmentos de la sociedad inviertan en capital humano, la desigualdad puede reducir la productividad y el crecimiento (OCDE, 2015[44]). Además, si bien una razón a menudo citada para tolerar la desigualdad es motivar a los trabajadores a cosechar los beneficios de sus logros, las posibilidades de que alguien se desempeñe mejor de lo que lo hizo la generación anterior son menores en sociedades más desiguales. No hay un solo ejemplo en la OCDE de un país con alta desigualdad económica y alta movilidad (OCDE, 2018[123]). En cambio, la desigualdad parece crecer como una bola de nieve de generación en generación, ya que los más ricos crean y sostienen comunidades cerradas, tanto en

sentido literal como figurativo, en torno a educación de alta calidad, atención médica e influencia política (OCDE, 2016[125]; OCDE, 2015[44]; Epp y Borghetto , 2018[126]).

Las continuas transformaciones del mercado laboral están vinculadas a la profundización de las desigualdades en los ingresos del mercado y, sin cambios significativos en las políticas públicas, es probable que la tendencia continúe. El progreso tecnológico orientado a las habilidades puede continuar aumentando las ganancias de los más ricos, quienes poseen las habilidades y el capital necesarios, ampliando la brecha con los más desfavorecidos. Además, las nuevas tecnologías y el acceso al mercado global facilitan el surgimiento de algunas firmas superestrella con un poder de mercado cada vez mayor y ganancias crecientes. Al mismo tiempo, el poder de negociación de los trabajadores se está debilitando (véase también el Capítulo 5) y las nuevas formas de empleo precario se están expandiendo [también debido, en muchas industrias, a un "proceso de producción con fisuras" cada vez mayor, en el que las tareas se reasignan a los contratistas y subcontratistas, en lugar de ser realizadas por empleados, según lo discutido por Weil y Goldman (2016[127]) y Weil (2017[34])]. Como resultado, existe el riesgo de que los ingresos y la riqueza se concentren aún más, y la movilidad social puede seguir cayendo (OCDE, 2018[120]). Los cambios demográficos pueden exacerbar aún más esta brecha. Sin una acción de política pública efectiva, la creciente desigualdad de ingresos puede acumularse en el transcurso de un periodo más largo lo que daría lugar a una subclase de personas mayores (OCDE, 2017[12]).

Sin embargo, la evidencia de una comparación entre países sobre el aumento de la desigualdad también muestra que no hay nada inevitable en ello. Las políticas públicas e instituciones son importantes y pueden desempeñar un papel clave en la mitigación del efecto de las nuevas tecnologías, la globalización y el envejecimiento de la población en la desigualdad.

Recuadro 2.5. La transformación estructural y el desafío de las crecientes disparidades en las economías emergentes

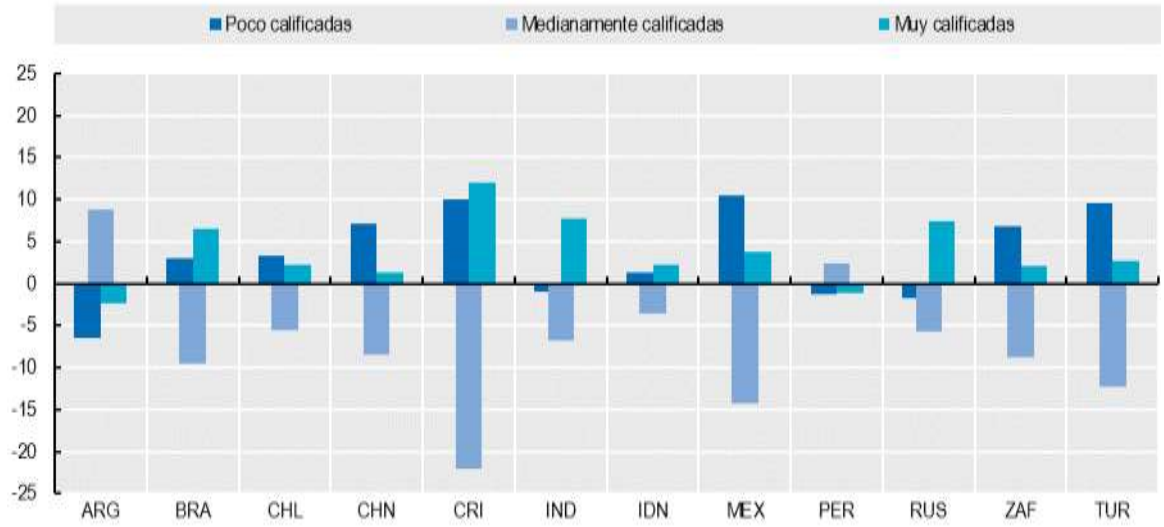
La transformación estructural ha apoyado el crecimiento económico y la reducción de la pobreza en las economías emergentes. El paso de actividades intensivas en mano de obra y baja productividad hacia las que requieren un uso intensivo del capital y las habilidades es la base del desarrollo económico.

Sin embargo, la transformación estructural se ha asociado con la polarización del trabajo, aunque el proceso no ha sido uniforme en todos los países (Figura 2.17). India, la Federación de Rusia y Brasil están experimentando un cambio dominante en el empleo hacia ocupaciones más calificadas (mejora de calificaciones), mientras que otros países como China, México, Sudáfrica y Turquía están experimentando un crecimiento relativo en ocupaciones de baja calificación.53 Los datos también muestran que en algunos países no se ha producido la polarización (por ejemplo, Argentina y Perú han experimentado un aumento en la proporción de empleos de calificación media en relación con la proporción de trabajadores en ocupaciones de alta y baja calificación). Además, a diferencia de las economías más avanzadas (OCDE, 2017[11]), la polarización laboral en las economías emergentes es predominantemente el resultado del cambio de empleo de industrias menos polarizadas (agricultura, pero también manufactura en algunos países) a industrias de servicios más polarizadas, donde la polarización dentro de las industrias desempeña un papel menos importante (Alonso-Soto, próxima publicación[56]).

Desde una perspectiva histórica, la transformación estructural ayudó a reducir la pobreza en las economías emergentes ya que una gran parte del empleo pasó de empleos agrícolas de baja remuneración y de baja productividad a empleos mejor pagados en los sectores de manufactura y servicios (Baymul y Sen, 2017[128]). Sin embargo, la automatización y la polarización del trabajo ahora pueden contribuir a aumentar aún más la desigualdad en las economías emergentes. Primero, ciertos grupos de trabajadores están cada vez más expuestos al riesgo de desplazamiento de trabajo debido a la automatización. Es probable que esto sea más alto para los trabajadores poco calificados en los sectores manufactureros donde prevalecen los trabajos con un alto contenido de rutina (Alonso-Soto, próxima publicación[56]). En segundo lugar, la transformación en curso está vinculada con dos impulsores específicos de la desigualdad en las economías emergentes: el empleo informal y las grandes diferencias geográficas persistentes en el desempeño económico (OCDE, 2011[129]). Por un lado, la creciente proporción de empleos en el sector servicios puede contribuir a aumentar la informalidad, ya que está asociada con el aumento de formas de trabajo no estándar. Por otro lado, los nuevos puestos de trabajo tienden a crearse en áreas urbanas y en diferentes regiones en comparación con aquellos que están desapareciendo, lo que fomenta las ya grandes divisiones regionales y las brechas entre las zonas urbanas y rurales en economías emergentes (OCDE, 2018[112]). Estos cambios se producen en el contexto de los ya elevados niveles de desigualdad que caracterizan a las economías emergentes. La menor cobertura y generosidad de los sistemas de protección social, junto con un sistema de impuestos que ofrece una redistribución modesta, hace que estos desafíos sean aún más difíciles de abordar.

Figura 2.17. Los mercados laborales también se están polarizando en muchas economías emergentes

Cambio en puntos porcentuales en la proporción de adultos que trabajan en cada grupo de habilidades, desde mediados de la década de 1990 hasta mediados de la década de 2010.



Nota: Las ocupaciones altamente calificadas incluyen trabajos clasificados en los grupos principales 1, 2 y 3 de la CIUO-88. Es decir, legisladores, funcionarios de alto nivel y gerentes (grupo 1), profesionales (grupo 2) y técnicos y profesionales asociados (grupo 3). Las ocupaciones de media calificación incluyen los trabajos clasificados en los grupos principales 4, 6, 7 y 8 de la CIUO. Es decir, empleados (grupo 4), trabajadores agrícolas calificados y trabajadores de la pesca (grupo 6), trabajadores de oficios y oficios relacionados (grupo 7) y operadores y montadores de plantas y máquinas (grupo 8). Las ocupaciones poco calificadas incluyen trabajos clasificados según los grupos principales 5 y 9 de la CIUO-88. Es decir, trabajadores de servicios y trabajadores de ventas en tiendas y mercados (grupo 5), y ocupaciones elementales (grupo 9). a) 2004-2017 para Argentina, 1995-2015 para Brasil, 1996-2009 para Chile, 2000-2010 para China, 1997-2010 para Costa Rica, 1994-2012 para India, 2007-2015 para Indonesia, 1995-2017 para México, 2002-2017 para Perú, 1997-2017 para Federación de Rusia, 1996-2007 para Sudáfrica y 2001-2010 para Turquía. Fuente: OIT KILM, www.ilo.org/kilm excepto China (Censo chino, http://www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/censusdata/).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966255

Fuente: Alonso-Soto (próxima publicación[56]), *Technology and the future of work in emerging economies: What is different?*

2.5. Observaciones finales

Este capítulo proporciona una visión general del efecto de varias megatendencias (progreso tecnológico, globalización y cambio demográfico) en el mercado laboral y destaca los desafíos clave para los responsables de las políticas públicas. Una conclusión clave es que, a pesar de todas las incertidumbres acerca de la velocidad y la profundidad de los cambios en curso, un futuro sin empleo es altamente improbable. Ciertas tareas (y, en algunos casos, trabajos completos) están desapareciendo, pero otras están surgiendo y el empleo en general ha ido creciendo. En el futuro, el principal desafío radicará en

gestionar la transición de los trabajadores, las industrias y las regiones hacia nuevas oportunidades que se abrirán en un mundo de trabajo cambiante. Quizás más preocupantes sean las perspectivas de calidad del trabajo. Los salarios reales para muchos trabajadores se han estancado en varios países durante la mayor parte de la década pasada, y la estabilidad laboral ha disminuido. Además, las diferentes formas de empleo no estándar están creciendo en varios países.

Si bien una diversidad en los contratos de trabajo es bienvenida como una forma de responder a las diferentes necesidades de las empresas y especialmente de los trabajadores, aún quedan desafíos importantes en las políticas públicas para proporcionar empleos de alta calidad a los trabajadores no estándar. También existe el riesgo de que las desigualdades actuales en los ingresos puedan ampliarse aún más. Finalmente, y lo más importante, los costos de los ajustes no se comparten por igual. Los trabajadores de ciertos subgrupos y regiones corren un mayor riesgo de desplazamiento laboral y sufren de manera desproporcionada una mala calidad laboral. Si no se abordan estas disparidades crecientes, se pueden producir divisiones sociales más profundas, con implicaciones adversas para el crecimiento, la productividad, el bienestar y la cohesión social.

Las transformaciones documentadas en este capítulo ya están ocurriendo. De hecho, algunas de ellas ya llevan décadas en marcha, pero las respuestas de políticas públicas han sido insuficientes o demasiado lentas para abordarlas. El nuevo énfasis generado por el debate sobre el futuro del trabajo es, por lo tanto, bienvenido como un llamado a una acción más decisiva de políticas públicas.

Más importante aún, las consecuencias negativas de ciertos cambios estructurales, que están ocurriendo en el mercado laboral, no son inevitables. Las políticas públicas pueden y deben desempeñar un papel importante en la configuración del futuro del trabajo. Dirigir estos cambios requerirá un enfoque integral del gobierno, según se identifica en la nueva Estrategia de Empleo de la OCDE (OCDE, 2018[6]), comprometiéndose con los interlocutores sociales y la sociedad civil. Los roles clave serán desempeñados por la política pública de habilidades, la inclusión del empleo y la protección social, así como la efectividad del diálogo social para asegurar que todas las partes hagan oír su voz en el debate político. Sin embargo, la identificación de las respuestas adecuadas dependerá fundamentalmente de tener evidencia suficiente sobre cómo está cambiando el mundo del trabajo. Esta evidencia y sus implicaciones sobre cómo los encargados de formular políticas públicas pueden dirigir la economía hacia un camino de mejores empleos para todos serán el tema de los siguientes capítulos.

Referencias

Abel, W., S. Tenreyro y G. Thwaites (2018), "Monopsony in the UK", *CEPR Discussion Paper*, No. 13265, CEPR, Londres. [142]

Abraham, K. et al. (2017), "Measuring the Gig Economy: Current Knowledge and Open Issues", http://conference.iza.org/conference_files/Statistic_2017/abraham_k16798.pdf (consultado el 27 de junio de 2017). [139]

Acemoglu, D. y D. Autor (2010), "Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings", No. 16082, National Bureau of Economic Research (NBER), Cambridge, http://www.nber.org/papers/w16082 (consultado el 13 de agosto de 2018). [60]

Acemoglu, D. y P. Restrepo (2018), "Artificial Intelligence, Automation and Work", No. 24196, National Bureau of Economic Research, Cambridge, http://www.nber.org/papers/w24196 (consultado el 10 de agosto de 2018). [37]

Acemoglu, D. y P. Restrepo (2017), *Robots and Jobs: Evidence from US Labor Markets*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, http://dx.doi.org/10.3386/w23285. [38]

Acemoglu, D. y P. Restrepo (2017), "Secular Stagnation? The Effect of Aging on Economic Growth in the Age of Automation", *American Economic Review*, Vol. 107/5, pp. 174-179, http://dx.doi.org/10.1257/aer.p20171101. [16]

Acemoglu, D. y P. Restrepo (2017), "The Race Between Man and Machine: Implications of Technology for Growth, Factor Shares and Employment", *American Economic Review*, https://economics.mit.edu/files/14458 (consultado el 10 de agosto de 2018). [45]

Adams, A. y J. Prassl (2018), "Zero-Hours Work in the United Kingdom", *Conditions of Work and Employment Series*, No. 110, International Labour Office, Ginebra, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_624965.pdf (consultado el 4 de junio de 2018). [88]

African Development Bank Group et al. (2018), *The Future of Work: Regional Perspectives*, African Development Bank Group, Asian Development Bank, European Bank for Reconstruction and Development, Inter-American Development Bank, http://dx.doi.org/10.18235/0001059. [78]

Alonso-Soto, D. (próxima publicación), "Technology and the future of work in emerging economies: What is different?", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, OECD Publishing, París. [56]

Andersen, T. (2015), "Human Capital, Inequality and Growth", No. 007, European Commission, Luxembourg, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/. (consultado el 10 de agosto de 2018). [121]

Arntz, M., T. Gregory y U. Zierahn (2016), "The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 189, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/5jlz9h56dvq7-en. [47]

Autor, D. (2015), "Why Are There Still So Many Jobs? The History and Future of Workplace Automation", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 29/3, pp. 3-30, http://dx.doi.org/10.1257/jep.29.3.3. [43]

Autor, D. et al. (2017), *The Fall of the Labor Share and the Rise of Superstar Firms*, https://economics.mit.edu/files/12979 (consultado el 10 de agosto de 2018). [33]

Autor, D., D. Dorn y G. Hanson (2013), "The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States", *American Economic Review*, Vol. 103/6, pp. 2121-2168, http://dx.doi.org/10.1257/aer.103.6.2121. [35]

Autor, D. et al. (2017), "The Fall of the Labor Share and the Rise of Superstar Firms", [33]

http://www.iza.org (consultado el 27 de junio de 2017).

Autor, D. y M. Handel (2013), "Putting Tasks to the Test: Human Capital, Job Tasks, and Wages", *Journal of Labor Economics*, Vol. 31/S1, pp. S59-S96, http://dx.doi.org/10.1086/669332. [46]

Autor, D., L. Katz y M. Kearney (2006), "The Polarization of the U.S. Labor Market", *American Economic Review*, Vol. 96/2, pp. 189-194, http://dx.doi.org/10.1257/000282806777212620. [92]

Autor, D. y A. Salomons (2018), *Is automation labor-displacing? Productivity growth, employment, and the labor share*, Brookings Institution, Washington, DC, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/03/1_autorsalomons.pdf (consultado el 13 de agosto de 2018). [36]

Azar, J., I. Marinescu y M. Steinbaum (2017), *Labor Market Concentration*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, http://dx.doi.org/10.3386/w24147. [110]

Azar, J. et al. (2018), "Concentration in US Labor Markets: Evidence From Online Vacancy Data", *NBER Working Papers*, No. 24395, NBER, Cambridge, http://dx.doi.org/10.3386/w24395. [141]

Bajgar, M. et al. (próxima publicación), "Industry Concentration in Europe and North America", *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, OECD Publishing, París. [107]

Balsvik, R., S. Jensen y K. Salvanes (2015), "Made in China, sold in Norway: Local labor market effects of an import shock", *Journal of Public Economics*, Vol. 127, pp. 137-144, http://dx.doi.org/10.1016/J.JPUBECO.2014.08.006. [115]

Baymul, C. y K. Sen (2017), "What do we know about the relationship between structural transformation, inequality and poverty?", *ESRC GPID Research Network Working Paper*, No. 2. [128]

Benmelech, E., N. Bergman y H. Kim (2018), *Strong Employers and Weak Employees: How Does Employer Concentration Affect Wages?*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, http://dx.doi.org/10.3386/w24307. [111]

Bessen, J. (2017), "Automation and jobs: When technology boosts employment", *Law & Economics Paper*, http://www.bu.edu/law/faculty-scholarship/working-paper-series/ (consultado el 6 de septiembre de 2018). [39]

Biagi, F. et al. (2018), *Platform Workers in Europe Evidence from the COLLEEM Survey*, European Commission, Luxembourg, http://dx.doi.org/10.2760/742789 (consultado el 17 de julio de 2018). [72]

BLS (2018), *Electronically mediated work: new questions in the Contingent Worker Supplement*, http://dx.doi.org/10.21916/mlr.2018.24. [75]

Botta, E. (2018), "A Review of "Transition Management" Strategies: Lessons for advancing the green low-carbon transition", *Issue note for the GGSD 2018 Forum on "Inclusive Solution for the green Economy"*, https://issuu.com/oecd.publishing/docs/ggsd_2018_issuepaper_transition_man. [28]

Branson, R. (2017), "Experimenting with universal basic income", *Virgin*, https://www.virgin.com/richard-branson/experimenting-universal-basic-income (consultado el 8 de agosto de 2018). [32]

Breemersch, K., J. Damijan y J. Konings (2017), "Labour Market Polarization in Advanced Countries: Impact of Global Value Chains, Technology, Import Competition from China and Labour Market Institutions", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 197, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/06804863-en. [96]

Broad Institute (2018), *Questions and Answers about CRISPR*, Broad Institute, https://www.broadinstitute.org/what-broad/areas-focus/project-spotlight/questions-and- [13]

answers-about-crispr (consultado el 13 de agosto de 2018).

Browne, M. (2018), "Cashier-free tech makes debut in San Francisco", *Supermarket News*, https://www.supermarketnews.com/retail-financial/cashier-free-tech-makes-debut-san-francisco (consultado el 24 de agosto de 2018). [7]

Brynjolfsson, E. y A. McAfee (2014), *The second machine age: work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies*, W. W. Norton & Company, http://books.wwnorton.com/books/the-second-machine-age/ (consultado el 21 de junio de 2018). [8]

Brynjolfsson, E. y A. McAfee (2011), *Race against the machine: how the digital revolution is accelerating innovation, driving productivity, and irreversibly transforming employment and the economy*, Digital Frontier Press. [3]

Burri, S., S. Heeger-Hertter y S. Rossetti (2018), *On-call work in the Netherlands: trends, impact, and policy solutions*, International Labour Organization (ILO), Ginebra, http://www.ilo.org/travail/info/working/WCMS_626410/lang--en/index.htm (consultado el 6 de junio de 2018). [86]

Calligaris, S., C. Criscuolo y L. Marcolin (2018), "Mark-ups in the digital era", *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, No. 2018/10, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/4efe2d25-en. [109]

Campbell, I. (2018), "On-call and related forms of casual work in New Zealand and Australia", http://www.labourlawresearch.net/sites/default/files/papers/IainILO.pdf (consultado el 6 de junio de 2018). [84]

Chateau, J., R. Bibas y E. Lanzi (2018), "Impact of green growth polices on labour markets and wage income distribution: a general equilibrium application to climate and energy policies", *OECD Environment Working Paper*. [27]

Château, J., A. Saint-Martin y T. Manfredi (2011), "Employment Impacts of Climate Change Mitigation Policies in OECD: A General-Equilibrium Perspective", *OECD Environment Working Papers*, No. 32, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/5kg0ps847h8q-en. [29]

Chetty, R. et al. (2016), "The Association Between Income and Life Expectancy in the United States, 2001-2014", *JAMA*, Vol. 315/16, p. 1750, http://dx.doi.org/10.1001/jama.2016.4226. [122]

Code du Travail (2017), Code du Travail, http://codes.droit.org/CodV3/travail.pdf (consultado el 24 de agosto de 2018). [152]

Cohen, P. et al. (2016), "Using Big Data to Estimate Consumer Surplus: The Case of Uber", *NBER Working Paper*, No. 22627, National Bureau of Economic Research, Cambridge, http://dx.doi.org/10.3386/w22627. [151]

Corlett, A. (2016), *Robot wars Automation and the labour market*, https://www.resolutionfoundation.org/app/uploads/2016/07/Robot-wars.pdf (consultado el 24 de septiembre de 2018). [102]

Dauth, W., S. Findeisen y J. Suedekum (2014), "The rise of the East and the Far East: German labor markets and trade integration", *Journal of the European Economic Association*, Vol. 12/6, pp. 1643-1675, http://dx.doi.org/10.1111/jeea.12092. [114]

Dauth, W. et al. (2017), "German Robots - The Impact of Industrial Robots on Workers", *Discussion Paper Series*, No. DP12306, CEPR, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3039031 (consultado el 26 de noviembre de 2018). [96]

Davies, R. y K. Vadlamannati (2013), "A race to the bottom in labor standards? An empirical investigation", *Journal of Development Economics*, Vol. 103, pp. 1-14, http://dx.doi.org/10.1016/J.JDEVECO.2013.01.003. [138]

De Backer, K. et al. (2016), "Reshoring: Myth or Reality?", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 27, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/5jm56frbm38s-en. [54]

De Guigné, A. (2016), "De nouvelles règles sur le temps de travail le 1er janvier 2017", *Le Figaro*, http://www.lefigaro.fr/emploi/2016/12/26/09005-20161226ARTFIG00178-de-nouvelles-regles-sur-le-temps-de-travail-le-1erjanvier-2017.php (consultado el 24 de agosto de 2018). [70]

De Loecker, J. and J. Eeckhout (2017), *The Rise of Market Power and the Macroeconomic Implications*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, http://dx.doi.org/10.3386/w23687. [108]

Deloitte (2017), *Smart everything, everywhere: Mobile consumer survey 2017*, https://landing.deloitte.com.au/rs/761-IBL-328/images/tmt-mobile-consumer-survey-2017_pdf.pdf?utm_source=marketo&utm_medium=lp&utm_campaign=tmt-mobile-consumer-survey-2017&utm_content=body (consultado el 13 de agosto de 2018). [137]

Donoso, V., V. Martín y A. Minondo (2015), "Do Differences in the Exposure to Chinese Imports Lead to Differences in Local Labour Market Outcomes? An Analysis for Spanish Provinces", *Regional Studies*, Vol. 49/10, pp. 1746-1764, http://dx.doi.org/10.1080/00343404.2013.879982. [116]

Epp, D. y E. Borghetto (2018), *Economic Inequality and Legislative Agendas in Europe*, https://enricoborghetto.netlify.com/working_paper/EuroInequality.pdf (consultado el 16 de agosto de 2018). [129]

Falco, P., D. MacDonald y A. Green (próxima publicación), "Are jobs becoming less stable?" *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, OECD Publishing, París. [59]

Fanggidae, V., M. Sagala y D. Ningrum (2016), *On-Demand Transport Workers in indonesia: Toward understanding the sharing economy in emerging markets*, http://www.justjobsnetwork.org (consultado el 1 de marzo de 2019). [81]

Frank, R. and P. Cook (1995), *The winner-take-all society : how more and more Americans compete for ever fewer and bigger prizes, encouraging economic waste, income inequality, and an impoverished cultural life*, Free Press, https://bepl.ent.sirsi.net/client/en_US/default/search/detailnonmodal/ent:$002f$002fSD_ILS$002f0$002fSD_ILS:856060/ada (consultado el 31 de julio de 2018). [106]

Freeman, R. (2007), "The great doubling: The challenge of the new global labor market", in *Ending Poverty in America: How to Restore the American Dream*. [98]

Frey, C. y M. Osborne (2017), "The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?", *Technological Forecasting and Social Change*, Vol. 114, pp. 254-280, http://dx.doi.org/10.1016/J.TECHFORE.2016.08.019. [20]

Gallie, D. (2013), "Skills, Job Control and the Quality of Work: The Evidence from Britain (Geary Lecture 2012)", *The Economic and Social Review*, Vol. 43/3, Autumn, pp. 325-341, https://www.esr.ie/article/view/41/33 (consultado el 17 de julio de 2018). [68]

Gates, B. (2017), "We should tax the robot that takes your job - YouTube", https://www.youtube.com/watch?v=nccryZOcrUg (consultado el 8 de agosto de 2018). [31]

Goos, M. y A. Manning (2007), *Lousy and lovely jobs: the rising polarization of work in britain*, https://www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/rest.89.1.118 (consultado el 21 de septiembre de 2018). [93]

Goos, M., A. Manning and A. Salomons (2009), "Job Polarization in Europe", *American Economic Review*, Vol. 99/2, pp. 58-63, http://dx.doi.org/10.1257/aer.99.2.58. [94]

Green, A. (próxima publicación), *Where are Middle-skill Workers Going?*, OECD Publishing, [97]

París.

Guo, J. (2017), “Many around the world worry about inequality, especially women”, *The Data Blog*, https://blogs.worldbank.org/opendata/many-around-world-worry-about-inequality-especially-women (consultado el 8 de agosto de 2018). [124]

Harari, Y. (2016), *Homo deus: a brief history of tomorrow*. Harvill Secker, Londres. [147]

Hathaway, I. y M. Muro (2016), *Tracking the gig economy: New numbers*, Brookings, https://www.brookings.edu/research/tracking-the-gig-economy-new-numbers/ (consultado el 11 de junio de 2018). [40]

ILO (2018), *Global Commission on the Future of Work: Technology for social, environmental, and economic development*, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_618168.pdf (consultado el 13 de agosto de 2018). [65]

ILO (2018), *International Labour Organization, ILOSTAT database*, https://data.worldbank.org/indicator/SL.AGR.EMPL.ZS (consultado el 17 de diciembre de 2018). [64]

ILO (2015), *Decent and Productive Work in Agriculture*, ILO, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_437173.pdf (consultado el 23 de agosto de 2018). [66]

INPS (2017), *Il mercato del lavoro: verso una lettura integrata*, Italia, https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Allegati/Rapporto_Mercato_del_Lavoro_2017.pdf (consultado el 6 de junio de 2018). [85]

Jackson, E., A. Looney y S. Ramnath (2017), *The Rise of Alternative Work Arrangements: Evidence and Implications for Tax Filing and Benefit Coverage*, https://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/tax-analysis/Documents/WP-114.pdf (consultado el 6 de septiembre de 2018). [136]

Janser, M. (2018), “The greening of jobs in Germany First evidence from a text mining based index and employment register data”, http://doku.iab.de/discussionpapers/2018/dp1418.pdf (consultado el 29 de agosto de 2018). [30]

Kässi, O. y V. Lehdonvirta (2016), *Online Labour Index: Measuring the Online Gig Economy for Policy and Research*, documento presentado en Internet, Politics & Policy 2016, 22-23 Septiembre, Oxford. [76]

Katz, L. y A. Krueger (2016), *The Rise and Nature of Alternative Work Arrangements in the United States, 1995-2015*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, http://dx.doi.org/10.3386/w22667. [135]

Keynes, J. (1931), “Economic Possibilities for our Grandchildren”, http://www.econ.yale.edu/smith/econ116a/keynes1.pdf (consultado el 26 de julio de 2018). [1]

Krugman, P. (2018), *Globalization: What Did We Miss?*, https://www.gc.cuny.edu/CUNY_GC/media/LISCenter/pkrugman/PK_globalization.pdf (consultado el 2 de agosto de 2018). [119]

Lebowitz, S. (2018), “Top execs in banking, retail, and tech are saying they don’t practice work-life balance — because they found something better”, *Business Insider France*, http://www.businessinsider.fr/us/jp-morgan-chase-cmo-other-execs-value-work-life-integration-2018-6 (consultado el 24 de agosto de 2018). [71]

Lippoldt, D. (ed.) (2012), *Policy Priorities for International Trade and Jobs*, https://www.oecd.org/site/tadicite/50258009.pdf (consultado el 26 de julio de 2018). [133]

Lordan, G. and D. Neumark (2018), “People versus machines: The impact of minimum wages on automatable jobs”, *Labour Economics*, Vol. 52, pp. 40-53, http://dx.doi.org/10.1016/J.LABECO.2018.03.006. [134]

Maloney, W. y C. Molina (2016), "Are automation and trade polarizing developing country labor markets, too?", *Policy Research working paper*, No. WPS 7922, World Bank Group, Washington, http://documents.worldbank.org/curated/en/869281482170996446/Are-automation-and-trade-polarizing-developing-country-labor-markets-too (consultado el 11 de septiembre de 2018). [50]

Manfredi, T. y A. Salvatori (próxima publicación), "Job polarisation and the changing work profile of the middle-income class", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, OECD Publishing, París. [100]

Manyika, J. et al. (2015), *A Labor Market that Works: Connecting talent with opportunity in the digital age*, McKinsey Global Institute, http://www.mckinsey.com/mgi. (consultado el 14 de agosto de 2018). [73]

Martins, P. (2018), "Making their own weather? Estimating employer labour-market power and its wage effects", *QMUL Working Papers*. [143]

Mazmanian, M., W. Orlikowski y J. Yates (2013), "The Autonomy Paradox: The Implications of Mobile Email Devices for Knowledge Professionals", *Organization Science*, Vol. 24/5, pp. 1337-1357, http://dx.doi.org/10.1287/orsc.1120.0806. [69]

McKinsey Global Institute (2017), *A future that works: Automation, employment, and productivity*, http://www.mckinsey.com/mgi. ((consultado el 26 de julio de 2018). [52]

Melville, J., J. Kaiser y E. Brown (2017), *Silicon Valley Competitiveness and Innovation Project-2017 Report*, Silicon Valley Leadership Group; Silicon Valley Community Foundation, http://www.coecon.com (consultado el 2 de agosto de 2018). [17]

Messenger, J. y P. Wallot (2015), *The diversity of "marginal" part-time employment*, International Labour Office, Ginebra, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_375630.pdf (consultado el 31 de mayo de 2018). [83]

Mokyr, J., C. Vickers y N. Ziebarth (2015), "The History of Technological Anxiety and the Future of Economic Growth: Is This Time Different?", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 29/3, pp. 31-50, http://dx.doi.org/10.1257/jep.29.3.31. [4]

Moretti, E. (2012), *The new geography of jobs*, Houghton Mifflin Harcourt. [41]

Moretti, E. (2010), "Local Multipliers", *American Economic Review*, Vol. 100/2, pp. 373-377, http://dx.doi.org/10.1257/aer.100.2.373. [42]

Nedelkoska, L. y G. Quintini (2018), "Automation, skills use and training", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 202, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/2e2f4eea-en. [21]

Nedelkoska, L. y G. Quintini (2018), "Automation, skills use and training", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 202, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/2e2f4eea-en. [160]

Newfarmer, R. y M. Sztajerowska (2012), "Trade and Employment in a Fast-Changing World", en Lippoldt, D. (ed.), *Policy Priorities for International Trade and Jobs*, https://www.oecd.org/site/tadicite/50286917.pdf (consultado el 26 de julio de 2018). [25]

O'Sullivan, M. et al. (2016), *Zero Hours Work in Ireland: Prevalence, drivers, and the role of law*, University of Limerick, Ireland, https://www.jurinst.su.se/polopoly_fs/1.281559.1462519131!/menu/standard/file/Zero%20Hours%20Work%20in%20Ireland%20Prevalence%2C%20Drivers%20and%20the%20Role%20of%20the%20Law.pdf. [89]

OCDE (2019), *Going Digital: Shaping Policies, Improving Lives*, OECD Publishing, ParÍs, https://dx.doi.org/10.1787/9789264312012-en. [23]

OCDE (2019), *Policy Responses to New Forms of Work*, OECD Publishing, París. [84]

OCDE (2019), *Trade in goods and services* (indicator), https://dx.doi.org/10.1787/0fe445d9-en (consultado el 11 de enero de 2019). [9]

OCDE (2019), *Under Pressure: The Squeezed Middle Class*, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/689afed1-en. [101]

OCDE (2018), *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264301085-en. [120]

OCDE (2018), *Good jobs for all in a changing world of work: The OECD Jobs Strategy*, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/9789264308817-en. [6]

OCDE (2018), *International Migration Outlook 2018*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2018-en. [19]

OCDE (2018), *Job Creation and Local Economic Development 2018: Preparing for the Future of Work*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264305342-en. [113]

OCDE (2018), "OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct", http://mneguidelines.oecd.org/Guia-de-la-OCDE-de-debida-diligencia-para-una-conducta-empresarial-responsable.pdf [63]

OCDE (2018), *OECD Employment Outlook 2018*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-en. [22]

OCDE (2018), "Online Work in OECD countries", p. Policy Brief on the Future of Work, http://www.oecd.org/employment/online-work-in-oecd-countries-2018.pdf. [77]

OCDE (2018), *Productivity and Jobs in a Globalised World: (How) Can All Regions Benefit?*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264293137-en. [112]

OCDE (2018), *Report for the Meeting of the OECD Council at Ministerial Level Meeting of the OECD Council at Ministerial Level "Going digital in a multilateral world"*, http://www.oecd.org/mcm/documents/C-MIN-2018-6-EN.pdf. [57]

OCDE (2018), "The Opioids Epidemic in OECD Countries - Better Prevention and Effective Control", *Paper presented at the 24th Session of the OECD Health Committee*. OECD, París. [15]

OCDE (2017), *Geography of Discontent A look back at the OECD Forum 2017 session*, https://www.oecd-forum.org/users/50593-oecd/posts/20331-geography-of-discontent. [118]

OCDE (2017), *Going Digital: The Future of Work for Women*, *Policy Brief on The Future of Work*, OECD, París, https://www.oecd.org/employment/Going-Digital-the-Future-of-Work-for-Women.pdf. [24]

OCDE (2017), "How technology and globalisation are transforming the labour market", in *OECD Employment Outlook 2017*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-7-en. [90]

OCDE (2017), "How to make trade work for all", en *OECD Economic Outlook, Volume 2017 Issue 1*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2017-1-3-en. [117]

OCDE (2017), *International Migration Outlook 2017*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2017-en. [18]

OCDE (2017), *OECD Employment Outlook 2017*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-en. [11]

OCDE (2017), *OECD Employment Outlook 2017*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-en. [161]

OCDE (2017), *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2017: The digital transformation*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264268821-en. [10]

OCDE (2017), *Preventing Ageing Unequally*, OECD Publishing, París, [12]

http://dx.doi.org/10.1787/9789264279087-en.

OCDE (2016), *Making Cities Work for All: Data and Actions for Inclusive Growth*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264263260-en. [125]

OCDE (2016), "Skills for a Digital World", *Policy Brief on The Future of Work*, OECD Publishing, París, https://www.oecd.org/els/emp/Skills-for-a-Digital-World.pdf. [48]

OCDE (2016), *The squeezed middle class in OECD and emerging countries-myth and reality*, https://www.oecd.org/inclusive-growth/about/centre-for-opportunity-and-equality/Issues-note-Middle-Class-squeeze.pdf. [99]

OCDE (2015), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264235120-en. [44]

OCDE (2015), *OECD Employment Outlook 2015*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-en. [80]

OCDE (2014), *OECD Employment Outlook 2014*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2014-en. [58]

OCDE (2013), *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264204256-en. [49]

OCDE (2012), *OECD Employment Outlook 2012*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2012-en. [140]

OCDE (2011), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264119536-en. [129]

OCDE (2011), *OECD Guidelines for Multinational Enterprises, 2011 Edition*, OECD Publishing, París, http://www.oecd.org/daf/inv/mne/MNEguidelinesESPANOL.pdf. [62]

OCDE (2008), *Do Multinationals Promote Better Pay and Working Conditions?*, en OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2008-7-en. [61]

OCDE (2005), "Trade-adjustment costs in OECD labour markets: a mountain or a molehill?", in *OECD Employment Outlook 2005*, OECD Publishing, París, http://www.oecd.org/els/emp/36780847.pdf. [91]

OCDE (próxima publicación), *Online Platforms: What Are They and How Are They Changing Economies and Societies?* , OECD Publishing, París. [146]

ONS (2017), *People in employment on a zero-hours contract*, https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/earningsandworkinghours/articles/contractsthatdonotguaranteeaminimumnumberofhours/mar2017#summary (consultado el 4 de junio de 2018). [87]

Pew Research Center (2018), *In Advanced and Emerging Economies Alike, Worries About Job Automation*. [5]

Pew Research Center (2016), *Public Predictions for the Future of Workforce Automation*. [132]

Pew Research Center (2013), *The global consensus: Inequality is a major problem*, FactTank, http://www.pewresearch.org/fact-tank/2013/11/15/the-global-consensus-inequality-is-a-major-problem/ (accessed on 8 August 2018). [123]

Republican Party (1928), *Republican Party Platforms: Republican Party Platform of 1928*, http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29637 (consultado el 30 de julio de 2018). [2]

Rodrik, D. (2016), "Premature deindustrialization", *Journal of Economic Growth*, Vol. 21/1, pp. 1-33, http://dx.doi.org/10.1007/s10887-015-9122-3. [55]

Rosen, S. (1981), *The Economics of Superstars*, American Economic Association, http://dx.doi.org/10.2307/1803469. [105]

Salvatori, A., S. Menon and W. Zwysen (2018), "The effect of computer use on job quality: Evidence from Europe", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 200, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/1621d67f-en. [67]

Sanders, R. (2016), "Genetic switch could be key to increased health and lifespan", *Berkeley News*, http://news.berkeley.edu/2016/05/03/genetic-switch-could-be-key-to-increased-health-and-lifespan/ (consultado el 13 de agosto de 2018). [14]

Schank, T., C. Schnabel y J. Wagner (2008), *Higher Wages in Exporting Firms: Self-Selection, Export Effect, or Both? First Evidence from German Linked Employer-Employee Data*, http://ftp.iza.org/dp3359.pdf (consultado el 24 de septiembre de 2018). [131]

Schwellnus, C., A. Kappeler y P. Pionnier (2017), "Decoupling of wages from productivity: Macro-level facts", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1373, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/d4764493-en. [103]

Schwellnus, C. et al. (2018), "Labour share developments over the past two decades: The role of technological progress, globalisation and "winner-takes-most" dynamics", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1503, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/3eb9f9ed-en. [104]

Sokolova, A. y T. Sorensen (2018), "Monopsony in Labor Markets: A Meta-Analysis", *IZA Discussion Paper*, No. 11966, IZA, Bonn, http://ftp.iza.org/dp11966.pdf (consultado el 8 de enero de 2019). [144]

Solon, O. (2017), "Big Brother isn't just watching: workplace surveillance can track your every move", *The Guardian*, https://www.theguardian.com/world/2017/nov/06/workplace-surveillance-big-brother-technology (consultado el 8 de agosto de 2018). [74

Sundararajan, A. (2017), "Capitalismo Colaborativo", en *Integration and Trade Journal 21 (42, August): Robot-lution: The Future of Work in Latin American Integration 4.0*, https://publications.iadb.org/en/integration-and-trade-journal-volume-21-no-42-august-2017-robot-lucion-future-work-latin-american. [79]

The Boston Consulting Group (2015), *The Shifting Economics of Global Manufacturing: How a Takeoff in Advanced Robotics Will Power the Next Productivity Surge*, https://www.slideshare.net/TheBostonConsultingGroup/robotics-in-manufacturing (consultado el 11 de septiembre de 2018). [53]

The World Bank (2016), *World Development Report 2016: Digital dividends*, International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington, http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-0728-2. [51]

UNICEF (2017), *OPV costs*, https://www.unicef.org/supply/files/OPV.pdf (consultado el 17 de julio de 2018). [130]

United Nations (2016), *The Paris Agreement*, https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement (consultado el 22 de agosto de 2018). [26]

Weil, D. (2014), *The Fissured Workplace: Why Work Became So Bad for So Many and What Can Be Done to Improve it*, http://dx.doi.org/10.1177/00197939140670S313. [34]

Weil, D. y T. Goldman (2016), "Labor Standards, the Fissured Workplace, and the On-Demand Economy", en *Perspectives on Work*, http://www.fissuredworkplace.net/assets/Weil_Goldman.pdf (consultado el 10 de agosto de 2018). [127]

Wheeler, D., H. Wong and T. Shanley (2009), *Science and practice of pediatric critical care medicine*, Springer, https://books.google.fr/books?id=3p7jezlQ0zgC&pg=PA11&redir_esc=y#v=onepage&q=polio&f=false (consultado el 10 de agosto de 2018). [145]

Notas

[1] Una encuesta anterior realizada por el Pew Research Center también destacó que las personas en los Estados Unidos son significativamente más pesimistas sobre el mercado laboral en general que sobre sus propios trabajos. Mientras que el 65 por ciento de los encuestados informó que en 50 años a partir de hoy la automatización se habrá hecho cargo de "gran parte" del trabajo que actualmente realizan los humanos, el 80 por ciento pensó que su propio trabajo todavía existiría en ese lapso (Pew Research Center, 2016[132]). Si bien podría ser tentador descartar dicha evidencia por inconsistente, las percepciones de los trabajadores son un importante motor de sus decisiones y bienestar. Como tal, deberían ser investigados más a fondo.

[2] El capítulo se ha beneficiado enormemente de la colaboración de Karen Scott.

[3] Una progresión similar se ha registrado en otros países. Por ejemplo, hoy, aproximadamente 9 de cada 10 personas poseen teléfonos inteligentes en Australia, Noruega, los Países Bajos, Irlanda y Luxemburgo (Deloitte, 2017[137])

[4] Si bien esto puede parecer un aumento muy significativo, sin embargo, es importante tener en cuenta que la difusión de otras tecnologías de transformación en el pasado podría haber sido incluso más rápida en algunos casos. También es importante señalar que la continuidad de las tendencias recientes no está asegurada y que una serie de factores desempeñarán un papel importante, incluidas las preferencias de los consumidores y las opciones de políticas públicas (como se explica en la Sección 2.2.4).

[5] En las economías avanzadas, los trabajadores están preocupados por las oportunidades de empleo perdidas por la relocalización y la subcontratación de servicios, así como por el aumento de la vulnerabilidad asociada con la volatilidad en el empleo y los ingresos generado por la competencia mundial. Los trabajadores de muchas economías emergentes se preocupan por las consecuencias adversas de la liberalización del comercio, la escasez de oportunidades de empleo para las crecientes fuerzas laborales y la competencia de otras economías emergentes (OCDE, 2012[133]). Una preocupación más general expresada por los trabajadores en todos los países (avanzados y emergentes por igual) es que la globalización está contribuyendo a una mayor desigualdad de ingresos y condiciones de trabajo más pobres para muchos, y en particular para las personas menos calificadas en las economías desarrolladas.

[6] Por ejemplo, a principios del siglo XX, la poliomielitis era "la enfermedad más temida" por los pediatras: hoy en día el costo promedio del tratamiento es inferior a 20 centavos de dólar (Wheeler, Wong y Shanley, 2009[145]; UNICEF, 2017[130]).

[7] Sin embargo, este proceso no será necesariamente automático, y los encargados de la formulación de políticas públicas deberían monitorear cuidadosamente la posible aparición de barreras y fallas del mercado que podrían obstaculizar estos desarrollos positivos.

[8] En *Homo Deus*, Yuval Noah Harari especula que tales avances médicos probablemente prolongarán la esperanza de vida —y que la longevidad de 150 años pueden ser una realidad en tan solo unas décadas, si no es que será la nueva norma— (Harari, 2016[147]).

[9] En países con una fuerza laboral joven y creciente, es probable que ocurra lo contrario a medida que la clase media se expande y se produce una rápida urbanización. El desafío en este caso será

aprovechar todo el potencial de este bono demográfico, asegurando que los jóvenes tengan las habilidades y oportunidades para un empleo remunerado, con implicaciones positivas para el crecimiento económico.

[10] https://esa.un.org/unpd/wpp/

[11] El análisis modela las consecuencias de implementar un impuesto uniforme de 50 USD/tCO2 sobre las emisiones de CO2 resultantes de las actividades económicas, excluyendo las emisiones del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura (LULUCF, por sus siglas en inglés) para todas las regiones del mundo. La creación y la eliminación del empleo se calculan en relación con el empleo en 2011 (Chateau, Bibas y Lanzi, 2018[27]).

[12] Los expertos clasifican una muestra de 70 ocupaciones (los datos iniciales de entrenamiento) en automatizable y no automatizable sobre la base de la siguiente pregunta: "¿Se pueden especificar suficientemente las tareas de este trabajo, condicionadas a la disponibilidad del big data a realizar por equipos de última generación controlados por una computadora?". Luego, los autores utilizan información sobre los cuellos de botella de ingeniería, las tareas humanas que no pueden automatizarse, asociadas con esas 70 ocupaciones (contenidas en el conjunto de datos O*NET) para asignar una probabilidad de automatización a todas las demás ocupaciones de la economía de los Estados Unidos.

[13] Entre 2012 y 2017, el empleo que Frey y Osborne clasificaron por tener una "alta probabilidad de automatización" creció más lentamente, pero sus predicciones explicaron menos del dos por ciento de los cambios en los niveles de empleo.

[14] Después de estos estudios iniciales, un enfoque basado en tareas ha ido ganando terreno en la literatura. El McKinsey Global Institute, por ejemplo, realizó un análisis similar y concluyó que aproximadamente el 45% de las tareas están en riesgo de automatización, pero solo el 5% de los trabajos corre el riesgo de una automatización completa dada la tecnología actual (McKinsey Global Institute, 2017[52]).

[15] Las estimaciones del Banco Mundial (2016) se construyen utilizando la evaluación de los expertos sobre la probabilidad de que diferentes ocupaciones puedan automatizarse y sigan la misma metodología que Frey y Osborne (2017). Nedelkoska y Quintini (2018), aunque también se distancian del análisis de Frey y Osborne, exploran directamente el contenido de la tarea de los trabajos individuales en lugar del contenido de la tarea promedio dentro de cada ocupación. Finalmente, McKinsey (2017) evalúa el potencial técnico para la automatización a través de un análisis de las actividades que componen cada ocupación. Los autores desglosan alrededor de 800 ocupaciones en más de 2,000 actividades y determinan las capacidades de rendimiento necesarias para cada actividad en función de la forma en que los humanos las realizan actualmente. Por último, desglosan cada actividad en 18 capacidades y evalúan el potencial técnico para la automatización de esas capacidades.

[16] El salario mínimo también puede desempeñar un papel en la incidencia de la automatización del trabajo, pero el proceso aún no se conoce bien y constituye el tema de un debate intenso. Si bien la sabiduría convencional ha sido que los salarios mínimos tienen un efecto mínimo en el empleo, un estudio reciente basado en datos de los Estados Unidos encontró que los estados que aumentaron el salario mínimo vieron que más trabajadores en empleos automatizables se quedaron sin empleo. El mismo estudio sugiere que los trabajadores más calificados en esos estados encontraron mejores oportunidades de trabajo después de que aumentaron los salarios mínimos (Lordan y Neumark,

2018[134]). Sin embargo, antes de obtener conclusiones finales, este tema necesitará más investigación.

[17] Al igual que en el Capítulo 3, los trabajadores subempleados se definen como los trabajadores cuyo trabajo principal es a tiempo parcial y que informan que no pudieron encontrar un trabajo a tiempo completo o que les gustaría trabajar más horas. En diferentes contextos, el subempleo se puede definir de manera diferente (por ejemplo, puede referirse a problemas de desajuste de habilidades).

[18] Las formas de empleo no estándar (o atípicas) abarcan todas las formas de trabajo que se desvían del "estándar" de los contratos de tiempo completo y de duración indefinida con un solo empleador. Incluyen, por lo tanto, trabajadores con empleos temporales, contratos de medio tiempo y aquellos que trabajan por cuenta propia.

[19] Una transformación de este tipo suele ser más visible en los países que experimentan un cambio más significativo del empleo de los sectores de fabricación a los de servicios (que son más susceptibles a este tipo de organización del trabajo). También representa una preocupación más importante en los países que muestran una mayor polarización de empleos, donde una mayor proporción de trabajos del sector servicios puede obtener bajos ingresos (como se explica en la siguiente sección).

[20] A través de la relocalización de puestos de trabajo de economías avanzadas a países en desarrollo con regulaciones laborales más laxas, el efecto neto de la globalización en la calidad del empleo en todo el mundo puede ser negativo.

[21] Sin embargo, dichos efectos pueden ser impulsados por la selección de empresas más productivas en el sector de exportación y la identificación de los efectos causales es un desafío (Schank, Schnabel y Wagner, 2008[131]).

[22] En un estudio que abarca 135 países, Davies y Vadlamannati (2013[138]) muestran evidencia de una carrera hacia el fondo en materia de normas laborales a medida que los países compiten para atraer inversión extranjera directa. De manera crucial, el efecto se produce a través de una aplicación laxa de los estándares existentes y no se resolvería fácilmente por medio de una regulación adicional.

[23] Algunas de estas preocupaciones se ven contrarrestadas por la posibilidad de que las ocupaciones con un control y una microgestión sustanciales de las acciones de los trabajadores puedan estar entre las más automatizables y, por lo tanto, podrían reducirse en las próximas décadas. Esta pregunta merecería un examen más detenido.

[24] *Code du Travail*, Art. L2242-17.

[25] La OCDE define una plataforma como un "servicio digital que facilita las interacciones entre dos o más conjuntos distintos de usuarios interdependientes (ya sean empresas o individuos) por medio del servicio de Internet" (OCDE, próxima publicación[146]).

[26] Sin embargo, la evidencia disponible es insuficiente para sacar conclusiones firmes a este respecto.

[27] Las estimaciones discutidas en esta subsección y no presentadas en la Figura 2.9 se basan en estadísticas de la fuerza laboral y están disponibles en la Secretaría de la OCDE a solicitud.

[28] El empleo por medio de la agencia de trabajo temporal (TWA por sus siglas en inglés) se define aquí como el empleo de trabajadores con un contrato bajo el cual el empleador (es decir, la agencia), en el

marco de su negocio o práctica profesional, pone al empleado a disposición de un tercero (es decir, la empresa usuaria) para realizar un trabajo (es decir, la asignación) bajo la supervisión y dirección de esa firma usuaria en virtud de un acuerdo para la prestación de servicios entre la firma usuaria y la agencia. Cabe señalar que algunos trabajadores temporales por agencia tienen contratos abiertos (con compensación por períodos sin asignación).

[29] Las estimaciones analizadas en esta subsección y no presentadas en las cifras se basan en las estadísticas de la fuerza laboral de la OCDE.

[30] La OIT utiliza las siguientes definiciones: “tiempo parcial sustancial” (21–34 horas por semana); “tiempo parcial corto” (20 horas o menos); y “tiempo parcial marginal” (menos de 15 horas por semana).

[31] El trabajo de guardia, que incluye el caso de contratos sin horario, es un tipo de acuerdo según el cual el empleador puede llamar al empleado cuando el trabajo está disponible y, por lo tanto, implica una cantidad flexible de horas de trabajo.

[32] En Italia, los contratos de guardia (*lavoro a chiamata o intermittente*) establecen los parámetros para que los empleadores llamen a un trabajador durante un período de tiempo determinado, incluso con poca antelación. Por una prima salarial del 20%, el empleador puede hacer cumplir la garantía de un trabajador para trabajar si se le llama. Los trabajadores de guardia en Italia reciben protecciones similares a las de los trabajadores regulares, incluidos los días festivos, el seguro social y el permiso parental.

[33] En los Países Bajos, los trabajadores de guardia pueden firmar contratos de mínimo a máximo, con un rango específico de horas por semana, o contratos sin horario, sin un número específico de horas. A su vez, estos dos tipos de contratos pueden caer en una de dos categorías: i) acuerdos preliminares, que no requieren que los empleadores ofrezcan trabajo o que los trabajadores lo acepten; y ii) contratos de obligaciones laborales futuras, que comprometen a los empleadores a ofrecer trabajo disponible y a los empleados a aceptarlo. Aquellos que firman el “contrato preliminar” menos regulado no tienen derechos laborales, excepto durante las horas en que el empleador los llama a trabajar. Sus derechos a los beneficios basados en horas (por ejemplo, licencia, seguro de desempleo) son limitados en relación con los trabajadores con horarios garantizados. Además, en algunos casos, los trabajadores de guardia están excluidos explícitamente de los convenios colectivos de trabajo, por ejemplo, los acuerdos para estaciones de servicio y lavanderías excluyen a los trabajadores de guardia de vacaciones, vacaciones por enfermedad, fondos de pensión y días de capacitación.

[34] Los empleadores en el Reino Unido no están obligados a proporcionar horas de trabajo mínimas a las personas contratadas en contratos sin horario, y los trabajadores no están obligados a aceptar ningún trabajo ofrecido. Sus derechos y protecciones dependerán de si están clasificados como trabajadores o como empleados. En la mayoría de los casos, se clasificarán como trabajadores, en cuyo caso solo tienen derecho a ciertos derechos laborales básicos. Desde mayo de 2015, se han prohibido las cláusulas de exclusividad (es decir, cláusulas que impiden que un empleado acepte trabajo de otro empleador) en contratos sin horario. Desde enero de 2016, los trabajadores han podido reclamar una compensación en un tribunal de empleo si son castigados o despedidos por buscar trabajo en otro lugar.

[35] Es posible que parte de este aumento se deba a una mayor conciencia entre los trabajadores sobre el contrato en el que se encuentran, dada la cobertura de prensa (a menudo negativa) que los contratos sin horario han recibido en el Reino Unido. Sin embargo, los contratos sin horario son considerados como ofertas de trabajo adecuadas por el PSA, lo que obliga a los trabajadores a aceptarlos.

[36] En la República de Irlanda, los contratos *if-and-when* cubren los casos en los que el trabajador no tiene horas fijas y no se le exige formalmente que mantenga la disponibilidad para trabajar (es decir, él / ella puede trabajar "si y cuando" sea mutuamente aceptable). Otro tipo de contrato de uso menos frecuente es el contrato sin horario, que requiere que el trabajador mantenga la disponibilidad para trabajar si el empleador lo llama. Si bien los trabajadores con contrato sin horario generalmente se consideran empleados, los trabajadores que tienen contratos de "si y cuándo" generalmente no son reconocidos como empleados según la ley irlandesa y, por lo tanto, no tienen derecho a un salario mínimo ni a las protecciones de los empleados (según lo prescribe la Organisation of Working Time Act).

[37] Sin embargo, en algunos países (especialmente en los Estados Unidos), ha habido cierta preocupación de que las encuestas tradicionales de la fuerza laboral estén subestimando el aumento de nuevas formas de autoempleo (Katz y Krueger, 2016[135]; Jackson, Looney y Ramnath, 2017[136]; Abraham et al., 2017[139]).

[38] Solo unos pocos países tienen definiciones oficiales (legales) de trabajo por cuenta propia dependiente y, cuando existen, tienden a diferir (véase Capítulo 4). La estimación del alcance del autoempleo dependiente se complica aún más por el hecho de que las encuestas estándar de la fuerza laboral y de hogares no permiten la identificación de dichos trabajadores.

[39] Al utilizar la Encuesta Europea sobre Condiciones de Trabajo, los falsos trabajadores por cuenta propia se pueden definir como trabajadores por cuenta propia que generalmente solo tienen un cliente y tampoco pueden cambiar al menos dos de los siguientes: i) el orden de sus tareas; ii) su método de trabajo; y iii) la velocidad o ritmo de trabajo.

[40] Las industrias manufactureras son típicamente menos polarizadas que las industrias de servicios. Su disminución relativa, por lo tanto, contribuye a la polarización general, aunque no es su principal impulsor (en su mayor parte, el proceso de polarización se debe a la polarización dentro de la industria). Para una discusión detallada, véase OCDE (2017[11]).

[41] Siguiendo el análisis previo sobre la polarización del trabajo (OCDE, 2017[11]), las ocupaciones de alta, media y baja remuneración (también conocidas como alta, media y baja calificación, respectivamente) se definen utilizando la Clasificación Internacional Normalizada de Ocupaciones (CIUO-88). Los trabajadores de baja calificación son aquellos que tienen un trabajo en ventas y servicios y ocupaciones elementales (CIUO 5 y 9); Los trabajadores con habilidades medianas son aquellos que tienen un trabajo en ocupaciones de oficina, operarios de equipo y maquinaria y ensambladores (CIUO 4,7 y 8). Los trabajadores altamente calificados son aquellos que tienen un trabajo en ocupaciones gerenciales, profesionales, técnicos y profesionales asociados (CIUO 1, 2 y 3). Los trabajadores agrícolas calificados están excluidos del análisis.

[42] En Suiza y en algunos países de Europa del Este, la proporción de empleos poco calificados también disminuyó. Los resultados se basan en el análisis publicado en el Capítulo 3 de las Perspectivas de Empleo 2017 (OCDE, 2017[11]), donde se pueden encontrar detalles adicionales sobre las elecciones metodológicas realizadas para calcular la polarización (que incluyen, por ejemplo, la elaboración de un método estadístico para corregir las interrupciones documentadas en la clasificación ocupacional que ocurrió en varios países durante el período analizado).

[43] Hogares de clase media son aquellos con ingresos netos disponibles entre el 75% y el 200% de la mediana del ingreso de los hogares en un país determinado.

[44] Por ejemplo, la proporción de adultos trabajadores en la clase media se redujo en más de 4 puntos porcentuales en Dinamarca, Canadá, Estados Unidos y Alemania, mientras que creció en más de 4 puntos porcentuales en Francia, Irlanda y Hungría. También debe observarse que si bien la contracción puede no ser visible desde la perspectiva de los ingresos, puede ser el resultado del aumento de los costos para los hogares de clase media (OCDE, 2019[101]).

[45] También debe señalarse que, si bien puede que no explique la compresión percibida de la clase media, la polarización laboral puede estar vinculada a la creciente sensación de inseguridad asociada con muchos trabajos (documentado en el Capítulo 3). Lo que es más importante, mientras que los puestos de trabajo de baja calificación en declive se asocian predominantemente con los contratos de tiempo completo de duración indefinida (es decir, estándar), el crecimiento de los empleos de alta y baja calificación se asocia principalmente con el empleo no estándar (OCDE, 2015[44]).

[46] Esto se debió en parte a la disminución de la participación laboral (que captura el desacoplamiento de los salarios medios de la productividad) y también a los aumentos de la desigualdad salarial (que captura el desacoplamiento de la mediana de los salarios respecto del salario promedio).

[47] El período analizado, sin embargo, incluye una crisis prolongada. El trabajo anterior de la OCDE muestra que entre 2000 y 2009 la proporción de mano de obra también disminuyó en esos países (OCDE, 2012[140]).

[48] Esto se debe a que los trabajadores altamente calificados pueden ser más difíciles de sustituir y pueden ser recontratados más fácilmente en tareas no rutinarias.

[49] En Azar et al. (2018[141]), los mismos autores refinan el análisis al estimar la concentración del mercado laboral en casi todas las ocupaciones y para cada zona de conmutación en los Estados Unidos utilizando datos de Burning Glass Technologies (BGT).

[50] La evidencia disponible, sin embargo, muestra que una fracción significativa del empleo está en mercados laborales altamente concentrados en el Reino Unido y Portugal (Abel, Tenreyro y Thwaites, 2018[142]; Martins, 2018[143]). Además, en muchos países de la OCDE, una gran cantidad de estudios también han estimado bajas elasticidades de la oferta de mano de obra residual, midiendo la facilidad con que los trabajadores se cambian a un empleador diferente en reacción a los cambios salariales en una empresa específica, lo que generalmente se considera como evidencia del monopsonio en el mercado laboral —ver por ejemplo Sokolova y Sorensen (2018[144])—.

[51] El porcentaje de nacimientos en empresas es aún más bajo (9.3%) en regiones rurales remotas (las que no se encuentran cerca de una aglomeración urbana con al menos 50 000 habitantes)

[52] Para obtener detalles adicionales sobre la iniciativa de crecimiento inclusivo de la OCDE, visite http://www.oecd.org/inclusive-growth/.

[53] Al interpretar estos resultados, es importante tener en cuenta que la metodología es sensible a los cambios en el rango de años y si el empleo agrícola se incluye o no en el análisis [véase (Alonso-Soto, próxima publicación[56])] para detalles adicionales.

3 El futuro del trabajo: nueva evidencia sobre la estabilidad laboral, el subempleo y el acceso a buenos empleos

La compleja interacción de la globalización, los cambios tecnológicos y demográficos está generando muchas nuevas oportunidades, pero también desafíos para los trabajadores en los países miembros de la OCDE. Este capítulo proporciona nueva evidencia sobre tres temas seleccionados que han destacado en el debate sobre el futuro del trabajo: estabilidad laboral, subempleo y cambios en la participación de empleos bien remunerados. Los resultados no son alentadores en el mercado laboral para aquellos que no tienen educación superior y para los más jóvenes en varios países. De hecho, la juventud sin educación superior destaca como un grupo que ha empeorado drásticamente su situación en un gran número de naciones. Esto plantea un desafío doble. Primero, las políticas públicas deben promover mejores oportunidades para que quienes dejan la escuela ingresen al mercado laboral. En segundo lugar, se necesitan directrices que logren mejorar las perspectivas de empleo para la generación de jóvenes inmersos en un entorno de mercado laboral muy adverso en la última década.

Los datos estadísticos de Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de tales datos por parte de la OCDE se realiza sin perjuicio del estado de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania según los términos del derecho internacional.

En breve

Resultados clave

La compleja interacción de la globalización, los cambios tecnológicos y demográficos están generando muchas nuevas oportunidades, pero también desafíos para los trabajadores en la OCDE. Identificar quiénes se beneficiarán y quiénes pueden perder debido a estos profundos cambios es esencial para el diseño de políticas públicas que contribuyan al desarrollo de un mercado laboral más inclusivo.

Este capítulo proporciona nueva información sobre tres temas relacionados con la calidad y la cantidad de trabajos que han destacado en el debate sobre el futuro del trabajo, pero para los cuales la evidencia sólida ha sido limitada: estabilidad laboral, subempleo y cambios en la participación de trabajos bien remunerados. El primero, investiga si los empleos realmente se han vuelto menos estables y, de ser así, si estos cambios están vinculados a un aumento en la movilidad de los trabajadores entre empleos o entre empleos y desempleo. En segundo lugar, el capítulo examina si existe un riesgo creciente de subempleo (la medida en que a las personas les gustaría trabajar más horas de las que lo hacen actualmente) en lugar del desempleo impulsado por la tecnología. Más específicamente, analiza cómo el riesgo de subempleo ha evolucionado para diferentes grupos sociodemográficos, ya que el crecimiento del sector servicios, las ocupaciones poco calificadas y las formas atípicas de empleo han contribuido a su aumento general en varios países. Finalmente, el capítulo investiga cómo las posibilidades de obtener un trabajo de salario medio han cambiado para diferentes grupos. Una vez más, un tema clave aquí puede ser que, en lugar de enfrentarse a un futuro sin empleo, algunos grupos en el mercado laboral pueden enfrentar un futuro en el que será más difícil encontrar un trabajo bien pagado.

Un hallazgo clave del análisis es que las experiencias en el mercado laboral de muchos jóvenes y de aquellos sin educación superior han empeorado en la última década. De hecho, los jóvenes sin educación superior se han visto particularmente afectados por estos cambios, ya que ha aumentado la proporción de subempleo, desempleo y baja remuneración. Si bien estos cambios han afectado a diferentes países en diversos grados, solo dos (Alemania y Polonia) no han visto ningún deterioro alguno de estos indicadores para los jóvenes sin educación superior. La evidencia sugiere como poco probable que estos patrones signifiquen solo una resaca de la reciente crisis económica mundial.

También hay una clara dimensión de género. Si bien los riesgos absolutos tanto del subempleo como del no empleo siguen siendo mayores para las mujeres, el riesgo de no empleo para los hombres ha aumentado en la mayoría de los países (especialmente para aquellos sin educación superior). Los hombres sin educación superior también han experimentado incrementos proporcionalmente grandes en el riesgo de subempleo. Pero las mujeres tienen más probabilidades de empleos de baja remuneración y menores oportunidades de desempeñarse en trabajos de alta remuneración, a pesar de ser mayor la perspectiva de lograr empleos de remuneración media.

Más específicamente, los hallazgos clave del capítulo son los siguientes:

Estabilidad laboral

- Desde 2006, en toda la OCDE, la estabilidad promedio de los empleos (medida en función de la permanencia, es decir la cantidad de tiempo transcurrido en el trabajo actual) ha

aumentado en varios países. Sin embargo, esto es un efecto compositivo debido al aumento en la proporción de trabajadores de más edad que tienden a una permanencia laboral más prolongada. Una vez que se tiene en cuenta este cambio en la conformación de la fuerza laboral, la estabilidad en el trabajo en realidad disminuyó en la mayoría de los países.

- Estos cambios no han afectado a todos los trabajadores por igual. Los mayores declives en la permanencia han ocurrido para personas con bajo nivel educativo (es decir, aquellos sin una preparación de educación media superior).
- Existe cierta evidencia de que la disminución en la permanencia laboral se debe al hecho de que las personas se mueven con mayor frecuencia entre los trabajos en lugar de quedarse sin empleo. Sin embargo, las magnitudes de estos cambios son pequeñas y existen muchas diferencias entre los países.

Subempleo

- La incidencia del subempleo ha aumentado en muchos países durante la última década. Si bien el ciclo económico explica una gran parte de estos cambios, también han desempeñado un papel relevante los cambios más estructurales y persistentes, incluido el crecimiento del sector servicios, la creciente participación del empleo en ocupaciones poco calificadas y el incremento de formas de empleo no estándar que no tienen un número de horas garantizadas.
- Nuevamente, algunos trabajadores han sido más afectados que otros. En toda la OCDE, los mayores aumentos en el riesgo de subempleo se han producido en los jóvenes y en aquellos sin educación superior. Debido a que los trabajadores subempleados sufren muchas desventajas, estos cambios representan un desafío sustancial en el camino hacia mercados laborales más inclusivos.
- En toda la OCDE, las mujeres tienen muchas más probabilidades de estar subempleadas que los hombres (8% frente a 3.2%), pero el subempleo ha crecido más rápido entre los hombres en la mayoría de los países, y los aumentos más grandes afectan a las personas sin educación superior.

Polarización laboral y trabajos de diferentes niveles salariales

- En la mayoría de los países, la proporción de empleos de remuneración media ha aumentado a pesar de la disminución en ocupaciones de calificación media (es decir, la polarización laboral). Sin embargo, la disminución en la proporción de ocupaciones de calificación media ha hecho que los trabajadores sin educación superior se estén moviendo cada vez más hacia ocupaciones de baja calificación o se queden completamente sin empleo.
- En promedio, en toda la OCDE, ha habido pequeños aumentos en la probabilidad de empleo de baja remuneración para los jóvenes y para los trabajadores con educación media, pero también se ha dado un pronunciado deterioro en la posición del mercado laboral de los jóvenes sin educación superior en muchos países. En particular, entre los que han dejado la educación, ha habido aumentos generalizados en la incidencia de la falta de empleo y de baja remuneración.
- El empleo mal pagado también ha aumentado entre los jóvenes con mayor preparación en algunos países. En promedio, en toda la OCDE, ahora tienen más probabilidades de estar en empleos de baja remuneración que en los de alta.

Introducción

Este capítulo proporciona nueva evidencia sobre temas relacionados con la calidad y la cantidad de trabajo que han destacado en el debate sobre el futuro del trabajo. En particular, el capítulo analiza los cambios recientes en la estabilidad laboral, el subempleo y la disponibilidad de empleos en diferentes niveles salariales.

Una conjetura común en el debate sobre el futuro del trabajo es que la estabilidad laboral podría estar disminuyendo a medida que las empresas adopten modelos de negocio que favorecen la contratación ad hoc de trabajadores a corto plazo en lugar de las relaciones laborales tradicionales a largo plazo. Por un lado, esto podría llevar a una mayor inseguridad laboral e ingresos volátiles si estos cambios son en gran medida involuntarios para los trabajadores. Por otro lado, una disminución en el promedio de la permanencia en el empleo podría ser el resultado de un aumento en la contratación de personas, lo que podría llevar a mejores condiciones de trabajo. Cada escenario requiere un enfoque de política pública diferente. Por lo tanto, la Sección 3.1 documenta los cambios en la estabilidad laboral y ofrece nuevas evidencias sobre la evolución de los flujos de cambio de un trabajo a otro y el riesgo de separación involuntaria para diferentes grupos laborales.

El segundo tema discutido en la Sección 3.2 es el del subempleo (es decir, la medida en que las personas trabajan menos horas de las que les gustaría). Como se argumentó en el Capítulo 2, las pérdidas de empleo que resultan de la automatización del trabajo probablemente no sean tan grandes como a veces se ha sugerido. Sin embargo, ha habido un proceso de desindustrialización y un crecimiento en el empleo en el sector de servicios, donde son más comunes los empleos poco calificados y menos estables. Este cambio estructural puede llevar a un escenario permanente de mayor desempleo, incluso a un futuro sin trabajo. El subempleo está ya considerado como una explicación del débil crecimiento del salario agregado en la última década (OCDE, 2018[1]), pero también es un desafío porque los subempleados se encuentran en una desventaja considerable en el mercado laboral: reciben salarios más bajos y experimentan peores condiciones que sus similares en un empleo a tiempo completo o a tiempo parcial voluntario (MacDonald, próxima publicación[2]). Si el subempleo es más común para ciertos grupos que para otros, podrían aumentar aún más las disparidades en el mercado laboral. Por lo tanto, entender cómo afecta el subempleo a los diferentes grupos de trabajadores es crucial para conformar políticas públicas para hacer que el mundo laboral sea más inclusivo en el futuro.

El tercer tema tratado en la Sección 3.3 se refiere al riesgo de que los puestos de trabajo no solo se vuelvan más polarizados en términos de niveles de habilidad (como se documenta en el Capítulo 2) sino también en términos de pago. Una de las principales preocupaciones es si los países están viendo una disminución en la proporción de empleos de salario medio, que típicamente han sustentado los niveles de vida de la clase media (OCDE, 2019[3]). Para abordar la falta de evidencia sobre este importante tema de políticas públicas, la Sección 3.3 investiga si la polarización de los empleos ha erosionado la proporción de los de pago medio. El análisis ofrece una imagen de la relación cambiante entre los niveles de habilidades ocupacionales y los niveles de pago y cómo esto ha afectado a los diferentes tipos de trabajadores.

3.1. ¿Los empleos se están volviendo menos estables?

En el debate sobre el futuro del trabajo, una predicción común es que el empleo de por vida desaparecerá gradualmente. En cambio, la movilidad laboral aumentará y las personas harán transiciones más frecuentes dentro y fuera del empleo y entre empleos, lo que puede implicar una situación laboral diferente (por ejemplo, empleado frente al empleo por cuenta propia).

Una serie de megatendencias parecen estar empujando hacia una disminución en la estabilidad laboral, lo que podría constituir un desarrollo positivo o negativo para los trabajadores. Los rápidos avances en las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) fomentan la movilidad laboral al facilitar la búsqueda de empleo, al impulsar nuevos modelos de negocio que dependen en mayor medida de la subcontratación y al estimular oportunidades de trabajo independiente, así como el debilitamiento de la relación tradicional entre empleadores y empleados (véase también el Capítulo 2 y Capítulo 4). Las fuerzas de la globalización desempeñan un papel igualmente importante. Aumentan el riesgo de desplazamiento laboral al exponer a las personas a la competencia internacional, y expanden el conjunto de oportunidades disponibles al otorgarles acceso al mercado laboral global. Además, las preferencias de los trabajadores con respecto al empleo, la flexibilidad y el trabajo independiente están cambiando y constituyen otro motor fundamental de la movilidad laboral (Prising, 2016[4]). El auge de la economía de la plataforma digital y del "trabajo esporádico" personifican estas transformaciones, y alimenta la ansiedad de que un número cada vez mayor de empleos tendrá una vida más corta.

¿Son los puestos de trabajo realmente menos estables? Para responder la pregunta, y con el fin de analizar las tendencias en estabilidad y movilidad laboral en 30 países durante la última década, esta sección utiliza datos sobre los trabajadores que han dejado sus estudios. [1] La Sección 3.1.2 investiga si los cambios observados en la permanencia reflejan flujos crecientes de personas que pasan de un trabajo a otro, o más bien hacia el desempleo.

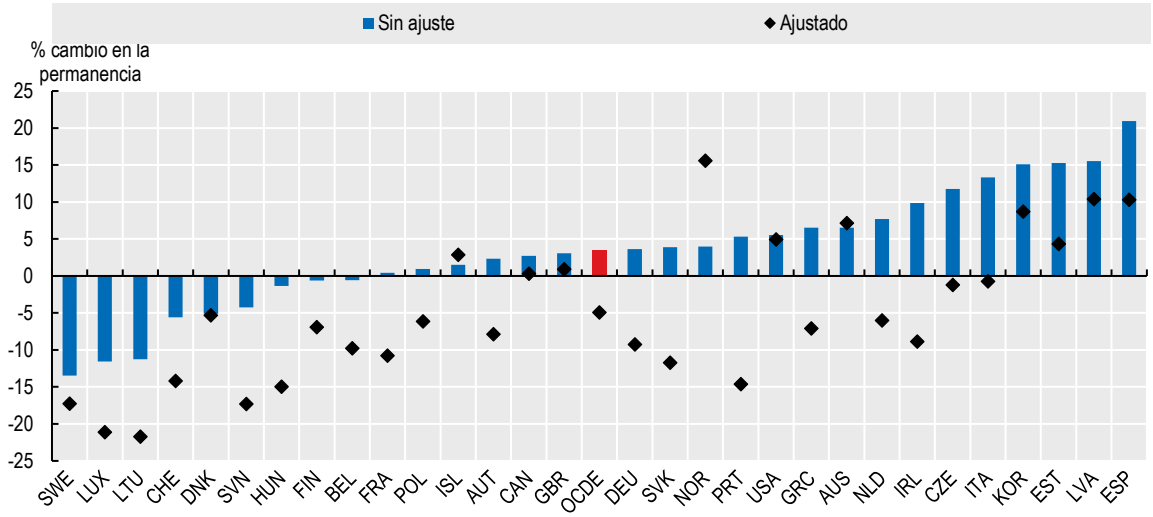
3.1.1. La estabilidad laboral ha disminuido en todos los grupos de edad

La estabilidad general del empleo (medida por el promedio de permanencia en él) se ha mantenido estable o incluso ha aumentado ligeramente en la última década en la mayoría de los países de la OCDE (Figura 3.1). Sin embargo, después de ajustarse a los cambios en la edad, la educación y la composición de género de la fuerza laboral, la permanencia ha disminuido en promedio. La diferencia entre el cambio no ajustado y el cambio ajustado en la permanencia se debe en gran medida al envejecimiento de la población, que aumenta la proporción de trabajadores de edad avanzada (en general con permanencias más largas en promedio) en comparación con los más jóvenes. Esto se ha visto reforzado por las reformas recientes, incluida la finalización de los planes de jubilación anticipada y el aumento de la edad oficial de retiro en varios países de la OCDE, lo que ha llevado a una más elevada participación de la fuerza laboral en edades avanzadas (OCDE, 2014[5]).

Después de ajustarse a los cambios en la estructura demográfica, la permanencia en el empleo disminuyó en un 4.9% (o alrededor de cinco meses) en promedio (Figura 3.1). [2] Este modesto cambio enmascara una variación considerable entre los países de la OCDE. Diecinueve de los treinta países experimentaron una disminución en la permanencia (la República Checa casi no experimentó cambio alguno). La permanencia disminuyó en más del 17% en Suecia, Luxemburgo y Lituania, mientras que aumentó significativamente en países como España y Letonia. Parte de la disminución observada en la permanencia promedio podría deberse a la recuperación, ya que los trabajadores encuentran nuevos empleos con una permanencia más baja. Sin embargo, si bien el período de tiempo limitado dificulta el aislamiento del efecto del ciclo, la disminución promedio de la permanencia en la OCDE es mayor cuando se ajusta el ciclo.[3] Esto sugiere que el efecto principal del ciclo durante el período considerado ha sido el aumento de la permanencia en el empleo, en concordancia con la observación de que la crisis eliminó desproporcionadamente los empleos con baja permanencia.

Figura 3.1. La estabilidad laboral disminuyó en la mayoría de los países después de tomar en cuenta el envejecimiento de la población

Cambio porcentual en la permanencia en el empleo para trabajadores que no están estudiando, sin ajuste y ajustado, 2006 a 2017[1]



Nota: El promedio de la OCDE es el promedio no ponderado de los países mostrados. El cambio sin ajuste es el cambio porcentual en la permanencia promedio entre 2006 y 2017. El cambio ajustado muestra los cambios estimados una vez que se controla la composición de la fuerza laboral por edad, género y educación. La metodología es similar a la utilizada por Farber (2010[6]).
1. Los datos de 2017 se refieren a 2016 para Australia, Alemania y Estados Unidos, y a 2014 para Corea.
Fuente: Encuesta sobre la fuerza de trabajo europea (EU-LFS), Panel socioeconómico alemán (GSOEP), Dinámica de los hogares, ingresos y trabajo en Australia (HILDA), Estudio sobre el panel de trabajo e ingresos de Corea (KLIPS), Encuesta sobre la fuerza de trabajo canadiense y el Suplemento de Permanencia de la Encuesta de la Población Actual de los Estados Unidos (CPS).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966274

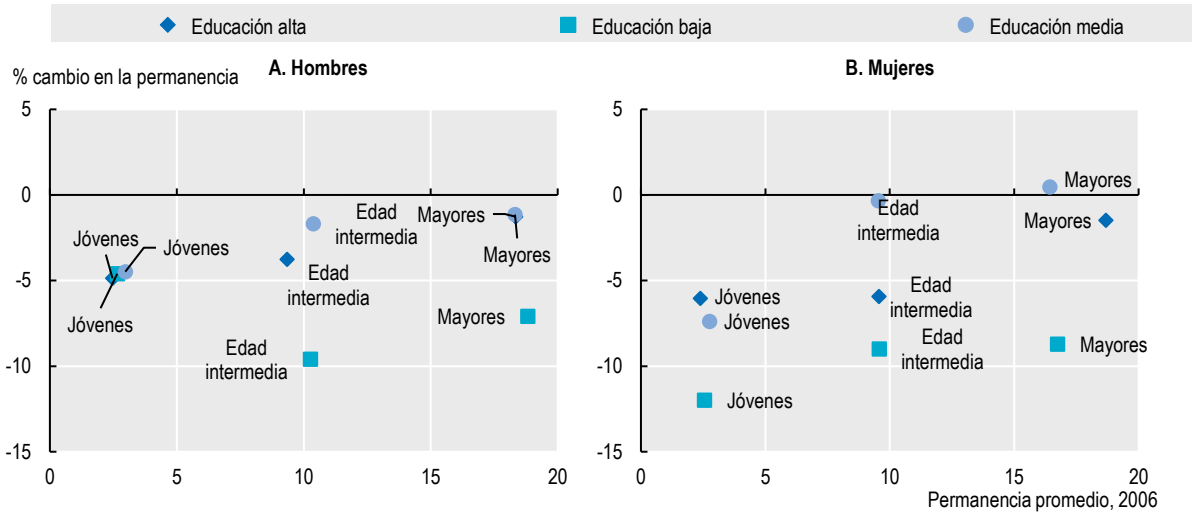
Los mayores descensos en la estabilidad laboral se han dado en trabajadores con baja educación.

La disminución en la estabilidad laboral fue mayor para los trabajadores con bajo nivel educativo (es decir, con menos de educación media superior)[4] que para otros grupos educativos (Figura 3.2). Este fue el caso de todos los grupos de edad, con la excepción de los trabajadores varones más jóvenes, donde la disminución de la permanencia fue casi idéntica para todos los grupos de educación.

Más de dos tercios de los países de la OCDE en la muestra vieron reducciones en la permanencia de las personas con bajo nivel educativo (véase Anexo Figura 3.A.1). La disminución fue amplia en algunos casos, superando el 30% en la República Eslovaca, Lituania, Hungría, Suecia y Polonia. En contraste, Noruega y Australia, junto con Estonia y Letonia, vieron que los trabajadores sin educación media superior experimentaron aumentos en la permanencia de más del 15%.

Figura 3.2. Los mayores descensos en la estabilidad laboral se han producido en los trabajadores con baja educación

Cambio porcentual en la permanencia en el empleo (años) por género, edad y educación, 2006 a 2017[1]



Nota: Cada punto de datos es el promedio no ponderado de los países incluidos en el análisis, excluyendo a Corea debido a la calidad de los datos. El eje X es la antigüedad promedio observada en 2006 y el eje Y es el cambio porcentual en la permanencia promedio entre 2006 y 2017. Los trabajadores jóvenes tienen entre 15 y 29 años, los trabajadores en edad intermedia tienen entre 30 y 54 años, y los trabajadores mayores entre 55 y 69 años.
1. Los datos de 2017 para Australia, Alemania y los Estados Unidos se refieren a 2016.
Fuente: Encuesta sobre la fuerza de trabajo europea (EU-LFS), Panel socioeconómico alemán (GSOEP), Dinámica de los hogares, ingresos y trabajo en Australia (HILDA), Encuesta sobre la fuerza de trabajo de Canadá y el Suplemento de Permanencia de la Encuesta de la Población Actual de los Estados Unidos (CPS).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966293

3.1.2. Disminuir la permanencia en el trabajo puede ser el resultado de una mayor movilidad laboral

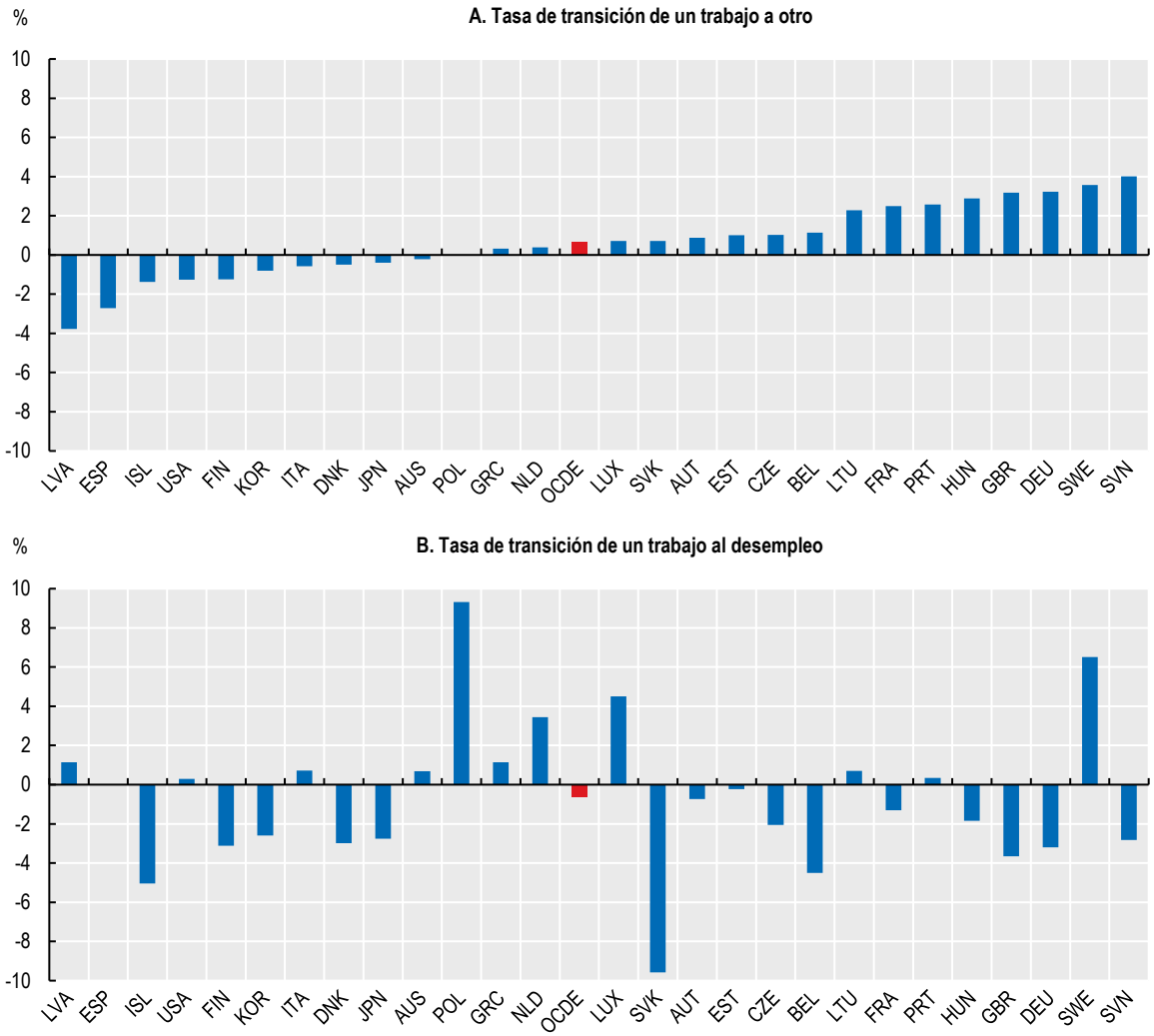
Los cambios en la estabilidad laboral pueden vincularse a más transiciones entre un trabajo y otro o por el desempleo. Para evaluar la importancia relativa de estos diferentes mecanismos, esta sección estudia los cambios entre los diferentes tipos de flujos en el mercado laboral.

Para evaluar si ha habido un aumento en los movimientos entre trabajos, la sección utiliza datos sobre las transiciones anuales de un trabajo a otro. Un aumento en este tipo de transición a menudo se interpreta en la literatura como un desarrollo positivo, ya que la evidencia indica que el cambio de trabajo se asocia típicamente con oportunidades de desarrollo profesional y aumento de salarios (Topel y Ward, 1992[7]; Hahn et al., 2018[8]).[5] Sin embargo, los cambios de trabajo pueden no ser voluntarios y no necesariamente conducir a mejores resultados (por ejemplo, para los trabajadores que cambian porque terminó su contrato por tiempo determinado). Desafortunadamente, los datos disponibles no permiten probar esta distinción.

Para evaluar si los cambios en la permanencia en el empleo están vinculados a los aumentos de las transiciones al desempleo, la sección considera: i) las transiciones del empleo al desempleo (excluyendo las transiciones a la educación); y ii) cambios en la probabilidad de pasar al desempleo de forma involuntaria, es decir, como resultado de un despido o la finalización de un contrato por tiempo determinado.

Figura 3.3. Los flujos de un trabajo a otro y las transiciones por desempleo difieren significativamente en la OCDE

Cambios en puntos porcentuales en la tasa de transición de un trabajo a otro o al desempleo, 2006 a 2017[1]



Nota: El promedio de la OCDE es el promedio no ponderado de todos los países representados. Los valores han sido ajustados por cambios en la composición. Noruega ha sido excluida por razones de calidad de los datos.
1. Los datos de 2017 se refieren a 2016 para Australia, Alemania y Estados Unidos, y a 2014 para Corea.
Fuente: Encuesta sobre la fuerza de trabajo europea (EU-LFS), Panel socioeconómico alemán (GSOEP), Dinámica de los hogares, ingresos y trabajo en Australia (HILDA), Estudio sobre el panel de trabajo e ingresos de Corea (KLIPS) y el Suplemento de Permanencia de la Encuesta de la Población Actual de los Estados Unidos (CPS).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966312

La evidencia de que la disminución de la permanencia se debe a una mayor movilidad entre los trabajos es mixta en todos los países

En la última década, los flujos de un trabajo a otro se han incrementado en más de la mitad de los 27 países después de ajustar los cambios demográficos (Figura 3.3).[6,7] Al mismo tiempo, las transiciones al desempleo disminuyeron en la mayoría de los países. Esto sugiere que las reducciones observadas en la permanencia están generalmente vinculadas a una mayor movilidad entre los empleos en lugar del paso al desempleo. Esto fue particularmente evidente en Alemania, Eslovenia y el Reino Unido. Sin embargo, en diez países, la tasa de movimientos de un trabajo a otro disminuyó, con las mayores caídas registradas en Letonia, España, Finlandia, Islandia y los Estados Unidos.

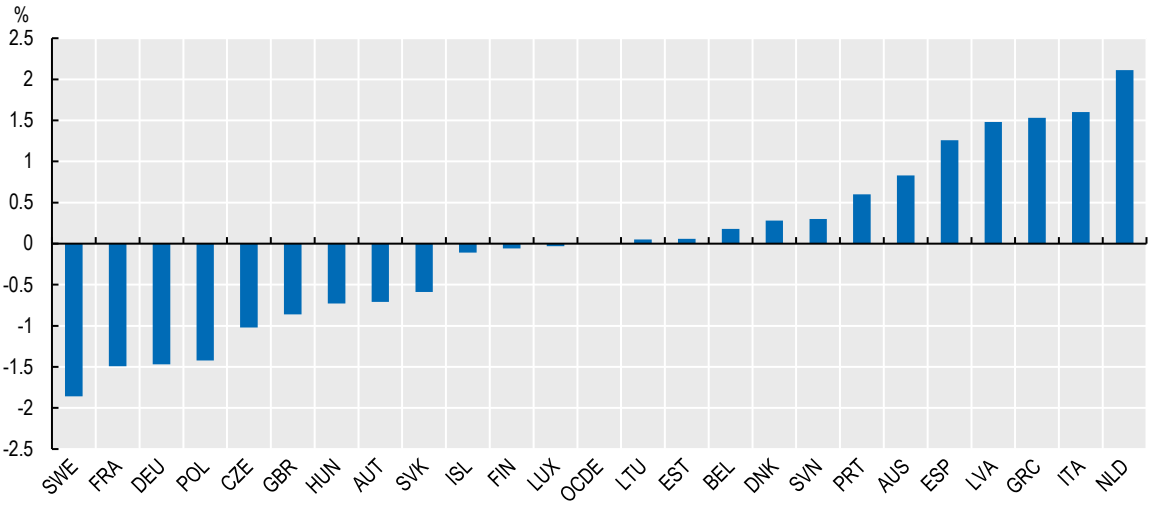
El riesgo de entrada involuntaria al desempleo se ha mantenido estable en promedio en todos los países

Durante el mismo período, la proporción de trabajadores que quedaron desempleados involuntariamente (como resultado de un despido o de la finalización de un contrato de duración limitada) no cambió en promedio en toda la OCDE, pero hubo importantes diferencias entre países. Después de ajustar por factores demográficos, la probabilidad de que los trabajadores queden desempleados involuntariamente aumentó significativamente en lugares como los Países Bajos, Italia, Grecia, Letonia y España, mientras que disminuyó de manera prominente en Suecia, Francia, Alemania y Polonia (Figura 3.4).

Cinco de los doce países con un aumento en el riesgo de separaciones involuntarias (Figura 3.4) también experimentaron una disminución en los flujos de un trabajo a otro (Figura 3.3). Estos son Italia, Australia, Dinamarca, España y Letonia. Por lo tanto, los cambios en la movilidad en estos países parecen estar relacionados con un mayor riesgo e incertidumbre para los trabajadores.[8] A la inversa, entre los doce países con riesgo decreciente de separación involuntaria, todos menos dos (Islandia y Finlandia) vieron un aumento en los flujos de un trabajo a otro. Algunas de las mayores caídas en las separaciones involuntarias y los aumentos en los flujos de un trabajo a otro se observaron en Suecia, Alemania, Francia, Gran Bretaña y Hungría.

Figura 3.4. Las separaciones involuntarias aumentaron solo ligeramente

Cambio porcentual en la probabilidad de una separación involuntaria en los últimos 12 meses que llevaron al desempleo, 2006 a 2017[1]



Nota: El promedio de la OCDE es el promedio no ponderado de todos los países representados. Los valores han sido ajustados por los cambios de composición. Noruega ha sido excluida por razones de calidad de los datos.
1. Los datos de 2017 se refieren a 2016 para Australia y Alemania.
Fuente: Encuesta sobre la fuerza laboral europea (EU-LFS), Panel socioeconómico alemán (GSOEP), Encuesta sobre la dinámica de los hogares, los ingresos y el trabajo en Australia (HILDA).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966331

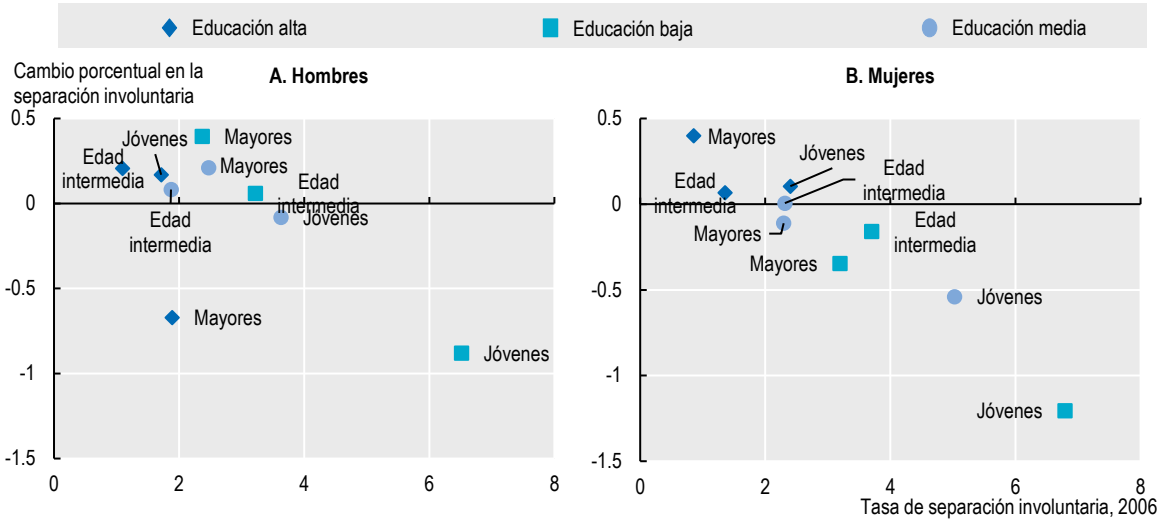
Los Incrementos en el riesgo de desempleo involuntario afectaron desproporcionadamente a los hombres

Si bien los cambios en las separaciones involuntarias en promedio fueron pequeños en toda la OCDE, los hombres generalmente vieron aumentos más grandes que las mujeres. Entre los hombres, los aumentos fueron de magnitud similar (siempre por debajo de medio punto porcentual) en la educación y en los grupos de edad con dos excepciones notables (Figura 3.5). De hecho, los trabajadores de edad avanzada con educación superior y los trabajadores varones más jóvenes con baja educación vieron descensos en la tasa de separación involuntaria de poco más de medio punto porcentual.

Entre las mujeres, el panorama es mixto, con una relación negativa entre la tasa de separación involuntaria de un grupo antes de la crisis y el cambio asociado posterior a la crisis. Las mujeres más jóvenes con educación media y baja tuvieron las tasas más altas de separaciones involuntarias antes de la crisis. También vieron la caída más grande después de la crisis con tasas que disminuyeron en 0.5 y 1.2 puntos porcentuales, respectivamente. Las mujeres de mayor edad y las jóvenes con educación media y baja experimentaron una modesta pausa en la disminución de la tasa de separación involuntaria. Las trabajadoras con educación superior de todos los grupos de edad, que tenían las tasas más bajas antes de la crisis, experimentaron aumentos en la tasa de separación involuntaria similar a la de sus homólogos masculinos.

Figura 3.5. Los hombres experimentaron el mayor aumento en el riesgo de ingreso involuntario al desempleo

Cambio porcentual en la probabilidad de separación involuntaria, 2006 a 2017[1]



Nota: Cada punto de datos es el promedio no ponderado de los países incluidos en el análisis. Los datos de Noruega se excluyen del promedio debido a problemas de calidad de los datos.
1. Los datos de 2017 se refieren a 2016 para Australia y Alemania.
Fuente: Encuesta sobre la fuerza laboral europea (EU-LFS), Panel socioeconómico alemán (GSOEP), Encuesta sobre la dinámica de los hogares, los ingresos y el trabajo en Australia (HILDA).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966350

En general, el panorama a través del país es mixto y la menor estabilidad no se asocia necesariamente con una mayor movilidad entre los puestos de trabajo

La hipótesis de que la estabilidad laboral está disminuyendo como resultado de una mayor movilidad entre trabajos encuentra cierto apoyo en toda la región OCDE. Ajustado a los cambios en la composición, el tiempo de permanencia ha disminuido en promedio, mientras que las transiciones al desempleo se han reducido y las transiciones de un trabajo a otro aumentan. Sin embargo, los alcances de estos cambios son pequeños y son el resultado de una heterogeneidad significativa en los países en lugar de una tendencia clara. Una tendencia surge entre los grupos demográficos. Los trabajadores sin un diploma de educación media superior experimentaron la mayor disminución en la estabilidad laboral.

Estos hallazgos apuntan a la necesidad de intervenciones cuidadosas de políticas públicas para garantizar que los trabajadores afectados por una mayor inseguridad laboral puedan contar con redes adecuadas de apoyo, políticas de activación efectivas (y, cuando sea posible, preventivas), así como oportunidades suficientes para la capacitación y actualización de competencias. Incluso cuando la disminución de la permanencia está vinculada a una mayor movilidad entre los puestos de trabajo (lo que podría ser una tendencia positiva), las políticas públicas deben garantizar que la fragmentación de las trayectorias laborales no penalice a los trabajadores en términos de acceso a la protección social o a la capacitación.

3.2. ¿No desempleados, sino subempleados?

El futuro del trabajo puede no estar caracterizado por un mayor desempleo (véase Capítulo 2), pero ¿será uno de mayor subempleo? Esta sección muestra que el subempleo ha aumentado en varios países en los últimos tiempos. Si bien resulta muy afectado por el ciclo económico, el subempleo también está vinculado a cambios estructurales persistentes en el mercado laboral. En particular, la incidencia del subempleo es mayor en el sector de servicios y en ocupaciones de baja calificación (MacDonald, próxima publicación[2]; Valletta, Bengali and Van Der List, próxima publicación[9]), ambas han aumentado en décadas recientes (OCDE, 2017[10]).

Los trabajadores subempleados se encuentran en particular desventaja en el mercado laboral.[9] Tienden a recibir salarios por hora más bajos y experimentan peores condiciones de trabajo que los trabajadores similares en empleos a tiempo completo o voluntario a tiempo parcial (MacDonald, próxima publicación[2]). La comprensión de cómo el subempleo afecta a diferentes grupos de trabajadores es, por lo tanto, crucial para contar con información necesaria para la formulación de políticas públicas que promuevan mercados laborales inclusivos.

Esta sección proporciona nueva evidencia sobre cómo ha evolucionado el riesgo de subempleo en los últimos tiempos para diferentes grupos de trabajadores, se utilizan datos de 33 países de la OCDE y Colombia desde 2006 hasta 2017. Los subempleados se definen como asalariados cuya actividad principal es de tiempo parcial y quienes informan que no pudieron encontrar una ocupación de tiempo completo o que les gustaría trabajar más horas.[10] A lo largo de esta sección, las personas que siguen estudiando están excluidas del análisis para garantizar que los resultados no sean influenciados por un número creciente de alumnos que buscan empleo de tiempo parcial.

3.2.1. La incidencia del subempleo varía de un país a otro y ha aumentado más en los mayormente afectados por la crisis

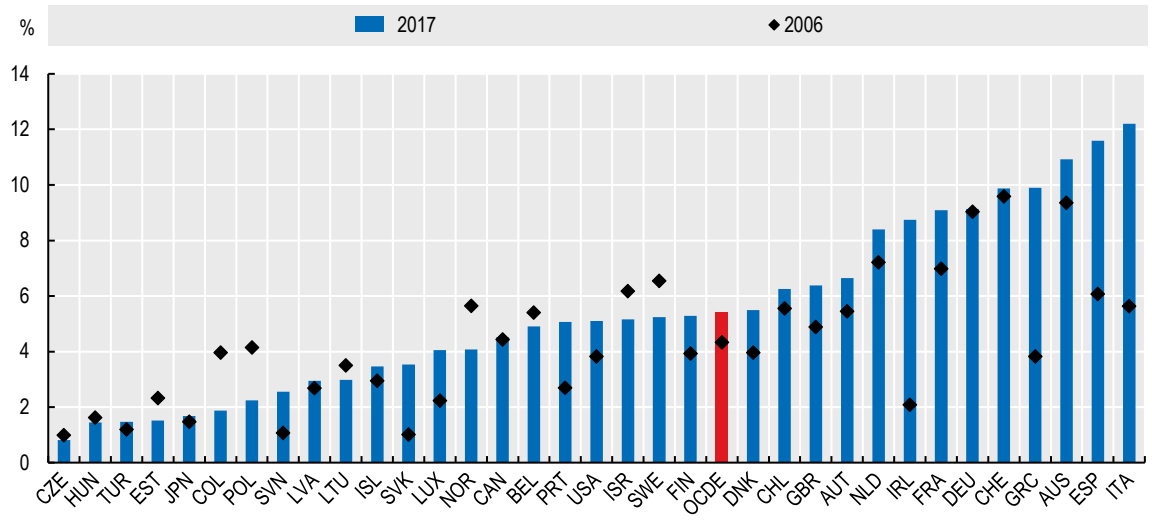
El nivel de subempleo varía considerablemente de un país a otro (Figura 3.6). En promedio, en los países de la OCDE en 2017, aproximadamente un tercio de todos los trabajadores a tiempo parcial estaban subempleados, lo que representa alrededor del 5,5% de todos los empleados. Italia, España y Australia tenían un 10% o más de subempleados. En el otro extremo del espectro, la cifra fue inferior al 2% para Colombia, Japón, Estonia, Turquía, Hungría y la República Checa.

La Gran Recesión ciertamente desempeñó un papel importante para impulsar el subempleo en algunos países. Este se incrementó en Irlanda, Italia, Grecia y España, que se vieron especialmente afectados por la Gran Recesión, en un promedio de 6.2 puntos porcentuales, muy superior a la media de 1.1 puntos porcentuales de la OCDE.[11] De hecho, los incrementos en estos países impulsan una gran parte del aumento general. Sin estos cuatro, el crecimiento promedio de los restantes es de 0.4 puntos porcentuales.

Sin embargo, los niveles de subempleo siguieron siendo más altos en 2017 que en 2006 en varios países que durante mucho tiempo han estado en una ruta de recuperación o han sido afectados solo marginalmente por la recesión (por ejemplo, en Australia, Francia, los Países Bajos, el Reino Unido y los Estados Unidos). Esto sugiere que parte del aumento observado se debe a cambios estructurales persistentes que van más allá de las fluctuaciones temporales del ciclo económico.

Figura 3.6. La mayoría de los países ha visto aumentos en el subempleo, pero en particular los más afectados por la crisis

Porcentaje de participación de trabajadores dependientes en el subempleo, 2006 y 2017 (o último año)[1]



Nota: El promedio de la OCDE es el promedio no ponderado de los países representados. Los subempleados tienen un trabajo a tiempo parcial (trabajan 30 horas o menos por semana) y reportan que no pudieron encontrar una actividad laboral a tiempo completo o que les gustaría trabajar más horas.
1. Los datos de 2017 se refieren a 2016 para Australia, Alemania y Japón, 2016 para Chile y Turquía y 2011 para Israel. Los datos de 2006 se refieren a 2017 para Colombia y 2009 para Chile.
Fuente: Encuesta de la fuerza laboral europea (EU-LFS), Panel socioeconómico alemán (GSOEP), Encuesta de población actual de los Estados Unidos (CPS), Encuesta de la fuerza laboral canadiense, Encuesta de la fuerza laboral de Turquía, Encuesta del panel de hogares de Japón (JHPS / KHPS), Gran Encuesta de Hogares Integrados de Colombia (GEIH), Encuesta Nacional de Caracterización Socioeconómica de Chile (CASEN), Encuesta de la Fuerza de Trabajo de Israel, Encuesta de Dinámica del Hogar, Ingresos y Trabajo en Australia (HILDA).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966369

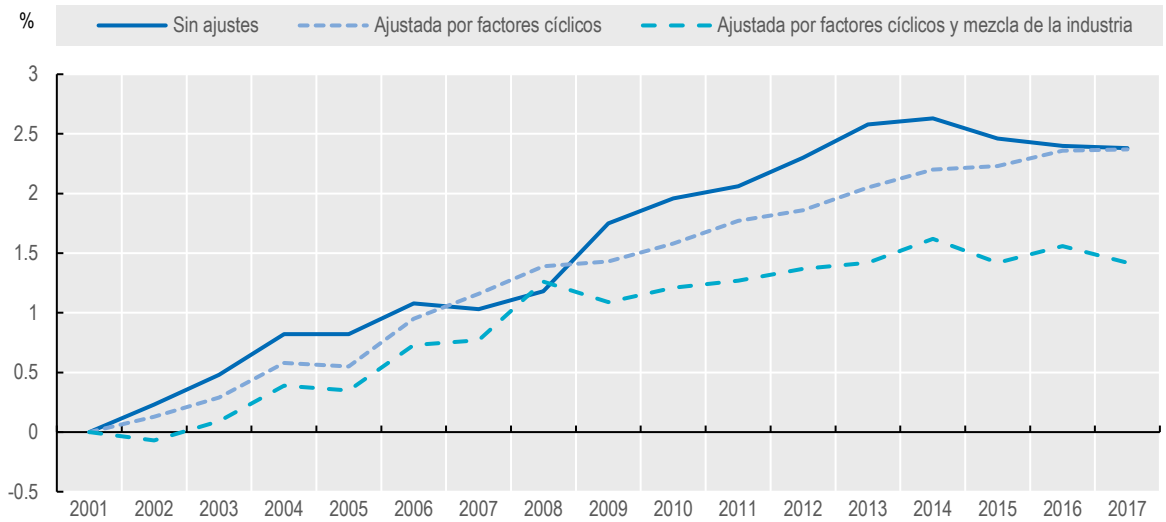
3.2.2. El aumento del subempleo también refleja cambios estructurales permanentes

En toda la OCDE, el subempleo muestra una tendencia positiva incluso después de tomar en cuenta el ciclo económico, como lo muestra la línea discontinua en la Figura 3.7.[12] La convergencia entre las tendencias ajustadas y no ajustadas en los últimos años sugiere que es poco probable que el subempleo retroceda, a menos que los mercados laborales lleguen a ser lo suficientemente sólidos como en los años previos a la recesión.

El principal cambio estructural que contribuye a la tendencia positiva ajustada por el ciclo económico es el crecimiento lento pero constante del sector servicios. La figura 3.7 muestra que la tendencia ajustada por el cambio en la mezcla industrial es mucho más plana que la ajustada solo por el ciclo. La creciente diferencia entre las dos líneas desde la recesión sugiere que la importancia de la expansión del sector servicios para impulsar el aumento del subempleo ha aumentado en los últimos tiempos. Estos resultados están en línea con los obtenidos para los Estados Unidos por Valletta, Bengali y Van Der List (próxima publicación[9]).

Figura 3.7. El subempleo muestra una tendencia creciente incluso después de ajustar el ciclo

Cambios en puntos porcentuales en la tasa de subempleo en la OCDE desde 2001, ajustado por factores cíclicos y estructurales.



Nota: La tendencia temporal se muestra con referencia al nivel base en 2001. La Figura presenta una tendencia temporal incondicional y condicional de un modelo de regresión GLM con un enlace logit. El modelo incondicional controla las diferencias de país. El ajuste del modelo para los factores cíclicos agrega desempleo y su cuadrado al modelo. La mezcla de la industria está representada por la proporción del empleo en los sectores de "Alojamiento y alimentación" y "Arte y recreación". Los resultados son robustos para utilizar una definición más amplia del sector servicios. Las estimaciones están ponderadas por el empleo promedio para cada país durante el período. Los valores se presentan como efectos marginales medios. El modelo no incluye Turquía o Colombia debido a restricciones de datos. Se obtienen resultados similares cuando los países no se ponderan por empleo, o cuando se utiliza una medida de la brecha del producto para explicar el ciclo.
Fuente: cálculos de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966388

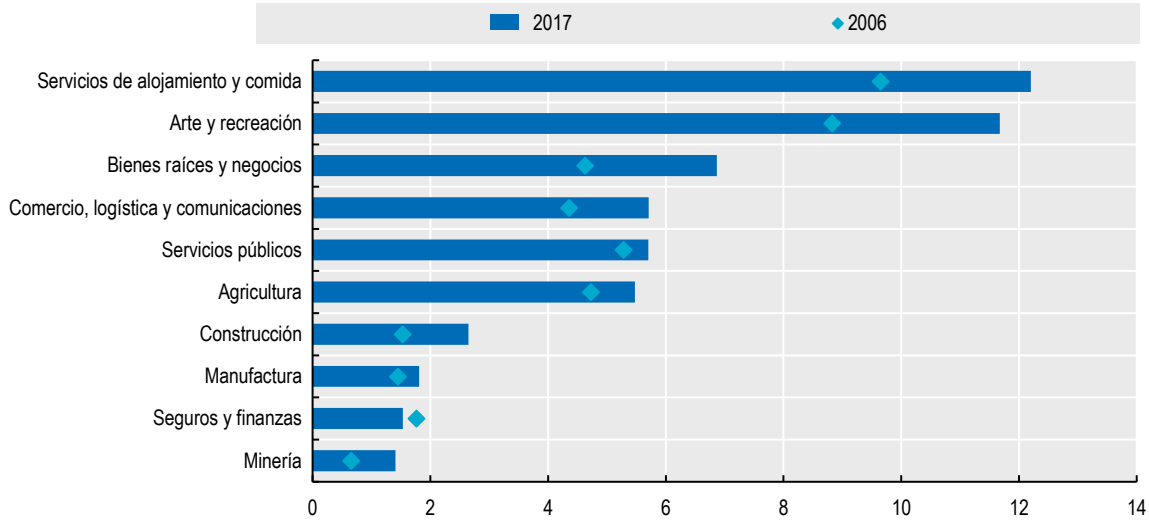
Algunas partes del sector servicios tienen una mayor incidencia en el subempleo que la manufactura. Por ejemplo, en 2017, los “Servicios de alojamiento y comida” tuvieron una proporción de subempleados de alrededor del 12.2%, frente a solo el 1.8% en la manufactura (Figura 3.8). Una explicación para tan grande diferencia es que las empresas en estos sectores a menudo favorecen el empleo a tiempo parcial como una forma de lidiar con la variación de la demanda a lo largo del día (Euwals y Hogerbrugge, 2006[11]). En este contexto, dado que la elección de un acuerdo a tiempo parcial se debe a la preferencia del empleador y no a la del trabajador, es más probable que resulte en tiempo parcial involuntario. Este argumento sugiere que el subempleo puede ser particularmente importante en los mercados laborales donde las personas tienen una posición de negociación débil con respecto a sus empleadores (el Capítulo 4 trata el tema del poder monopsónico).

Otros factores asociados con el crecimiento del subempleo son la creciente participación de ocupaciones poco calificadas y la propagación de formas de empleo no estándar (MacDonald, próxima publicación[2]). El aumento en la proporción de ocupaciones poco calificadas (que está vinculada a la expansión del sector servicios) es una tendencia bien conocida que afecta a un gran número de países de la OCDE (véase OCDE (2017[10]) y la Sección 3.3. El Capítulo 2 discute el surgimiento de contratos de tiempo parcial muy atípicos, como los contratos de guardia o sin horario predefinido, en los que a las personas no se les garantiza horario fijo alguno o, de hecho, cualquier horario.

Como es probable que los cambios estructurales detrás del aumento en el subempleo continúen en el futuro, es predecible que el subempleo continúe afectando a un número significativo (y posiblemente creciente) de trabajadores.

Figura 3.8. El subempleo es más común en los sectores de servicios

Porcentaje de participación de los trabajadores dependientes que indican subempleo por industria. Promedio no ponderado de la OCDE, 2006 y 2017 (o último año)[1]



Nota: El promedio de la OCDE es un promedio no ponderado. Los trabajadores subempleados tienen un empleo a tiempo parcial (trabajan 30 horas o menos por semana) y reportan que no pudieron encontrar un trabajo a tiempo completo o que les gustaría laborar más horas. Las industrias se agrupan ampliamente según una estructura de clasificación modificada NACE Rev.2 A10. La categoría de "Agricultura" corresponde ampliamente a la sección A de la NACE Rev.2; "Comercio, logística, comunicaciones" corresponde ampliamente a las Secciones G, H y J; "Servicios públicos" corresponde ampliamente a las Secciones O, P y Q; y "Arte y recreación" corresponde ampliamente a las Secciones R, S, T y U.
1. Los datos de 2017 se refieren a 2016 para Australia, Alemania y Japón, 2015 para Chile y Turquía son de 2015 y 2011 para Israel. Los datos de 2006 corresponden a 2007 para Colombia y 2009 para Chile.
Fuente: Encuesta de la fuerza laboral europea (EU-LFS), Panel socioeconómico alemán (GSOEP), Encuesta de población actual de los Estados Unidos (CPS), Encuesta de la fuerza laboral canadiense, Encuesta de la fuerza laboral de Turquía, Encuesta del panel de hogares de Japón (JHPS / KHPS), Gran Encuesta de Hogares Integrados de Colombia (GEIH), Encuesta Nacional de Caracterización Socioeconómica de Chile (CASEN), Encuesta de la Fuerza de Trabajo de Israel, Encuesta de Dinámica del Hogar, Ingresos y Trabajo en Australia (HILDA).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966407

3.2.3. El subempleo ha aumentado más para los jóvenes y aquellos sin educación superior

La prevalencia del subempleo ha aumentado más para los trabajadores jóvenes y aquellos con un nivel de educación bajo o medio (Figura 3.9). En todos los grupos de edad de ambos géneros, las personas con menor nivel de educación han visto mayores aumentos en el riesgo de subempleo. Y, dentro de todos los grupos educativos tanto para hombres como para mujeres, los trabajadores más jóvenes han visto aumentos más grandes que los mayores, con una excepción. Se trata del grupo de mujeres de edad intermedia y de baja educación que han experimentado un mayor incremento en la probabilidad de subempleo que sus colegas más jóvenes y, de hecho, que casi cualquier otro grupo (algo más de 4 puntos porcentuales). En general, tres de los cuatro grupos con mayor crecimiento (en el subempleo)

incluyen a jóvenes (hombres y mujeres) que no accedieron a la educación superior. Para todos ellos, fue más de 3.0 puntos porcentuales.

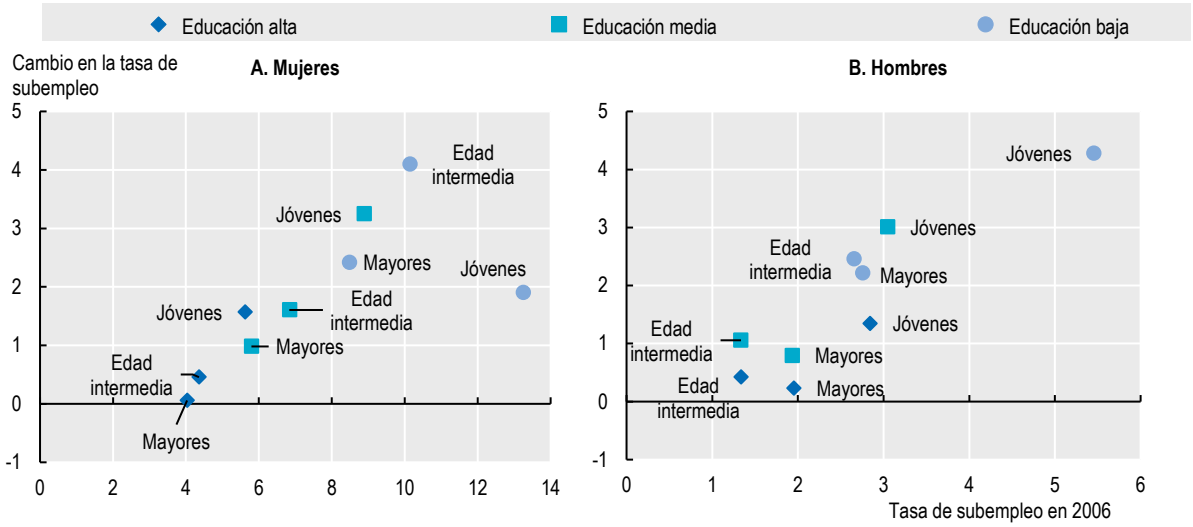
Por país, los jóvenes han visto un incremento en la probabilidad de subempleo en 23 de las 34 naciones consideradas en el análisis (véase Anexo Figura 3.A.2). El aumento promedio para los jóvenes entre todos los países fue de 2.4 puntos porcentuales, pero quince países han experimentado incrementos mayores, y en tres (Grecia, Italia y España) superó los 10 puntos porcentuales.

3.2.4. Las mujeres siguen siendo mucho más propensas a ser subempleadas que los hombres, a pesar de los aumentos más altos que el promedio para los hombres con bajo nivel educativo

La proporción de trabajadores subempleados aumentó en aproximadamente un punto porcentual tanto para mujeres como para hombres, pero las mujeres tenían niveles iniciales mucho más altos. En 2017, el subempleo como porcentaje de trabajadores dependientes era de casi el 8% para las mujeres (de todos los niveles de educación y edades) y solo el 3.2% para los hombres. Para algunos de los grupos de educación y edad reportados en la Figura 3.9, la posición relativa de las mujeres ha mejorado solo porque las condiciones de los hombres se han deteriorado más (por ejemplo, entre los trabajadores jóvenes con menor nivel educativo).

Figura 3.9. Los jóvenes y aquellos con baja educación han visto los mayores aumentos en el subempleo

Cambio en la participación porcentual de trabajadores dependientes subempleados, por edad, género y nivel de educación, promedio no ponderado de la OCDE para 2006-2017 (o último año)[1]



Nota: El promedio de la OCDE es el promedio no ponderado de los países representados. Los trabajadores subempleados tienen un empleo a tiempo parcial (trabajan 30 horas o menos por semana) y reportan que no pudieron encontrar un trabajo a tiempo completo o que les gustaría laborar más horas.
1. Los datos de 2017 se refieren a 2016 para Australia, Alemania y Japón, 2015 para Chile y Turquía son de 2015 y 2011 para Israel. Los datos de 2006 se refieren a 2007 para Colombia 2009 para Chile.

Fuente: Encuesta de la fuerza laboral europea (EU-LFS), Panel socioeconómico alemán (GSOEP), Encuesta de población actual de los Estados Unidos (CPS), Encuesta de la fuerza laboral canadiense, Encuesta de la fuerza laboral de Turquía, Encuesta del panel de hogares de Japón (JHPS / KHPS), Gran Encuesta de Hogares Integrados de Colombia (GEIH), Encuesta Nacional de Caracterización Socioeconómica de Chile (CASEN), Encuesta de la Fuerza de Trabajo de Israel, Encuesta de Dinámica del Hogar, Ingresos y Trabajo en Australia (HILDA).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966426

Si bien el subempleo sigue siendo mayor entre las mujeres, su incidencia ha aumentado en particular entre los trabajadores varones que no accedieron a la educación superior. Con los asalariados varones de edad intermedia con baja educación, la incidencia del subempleo casi se duplicó, de 2.7% en 2006 subió a 5.1% en 2017. Mientras tanto, para los trabajadores jóvenes con bajo nivel educativo, aumentó casi el 80%, alcanzando el 9.7%. Entre los varones con educación media, los jóvenes experimentaron una duplicación de la tasa (del 3.0% al 6.1%), y los del grupo en edad intermedia el incremento fue del 79% (del 1.3% al 2.4%).

Los hombres han visto un aumento en la probabilidad de subempleo en 28 de los 34 países considerados (con disminuciones en Colombia, Polonia, Lituania, Letonia y Hungría), véase el Anexo Figura 3.A.3. La suerte de las mujeres varió más en los distintos países, ya que su riesgo de subempleo en realidad disminuyó en 13 de los 34 países. Además, en cinco de los seis países en que los hombres experimentaron los mayores aumentos en la probabilidad de subempleo (es decir, la República Eslovaca, Italia, España, Grecia e Irlanda), las mujeres tuvieron incrementos aún más amplios. Dinamarca fue una excepción, donde los hombres vieron un mayor aumento.

3.3. Polarización laboral y acceso a buenos empleos

La proporción de ocupaciones de habilidades medias ha disminuido en la mayoría de los países de la OCDE en las últimas décadas (OCDE, 2017[10]). Una preocupación importante de política pública es que esto podría estar causando una disminución en el número de empleos de salario medio que típicamente han sustentado los estándares de vida de la clase media. Esta preocupación se repite a menudo en la prensa (Yglesias, 2014[12]; Elliot, 2017[13]), así como en el debate académico y político sobre la suerte de la clase media en los últimos tiempos (Vaughan-Whitehead, Vázquez-Álvarez) y Maître, 2016[14]; Pew Research Center, 2015[15]). Sin embargo, la proporción de empleos de pago medio podría mantenerse si las ocupaciones con habilidades bajas o altas pagan salarios cada vez más cercanos a la mediana. Si bien la polarización laboral ha recibido mucha atención en el debate académico y político sobre el futuro del trabajo, hay sorprendentemente poca evidencia de si la proporción de empleos de salario medio se ha mantenido o no.

Por lo tanto, esta sección trae nueva información sobre este tema, se utilizan datos de 32 países desde 2006 hasta 2016.[13] La elección del período está limitada por la necesidad de contar con datos confiables sobre salarios para un gran número de países. Los trabajos se clasifican en alta, media o baja habilidad dependiendo de la ocupación a la que pertenecen. La clasificación adoptada es la misma que en OCDE (2017[10]) y gran parte de la literatura anteriormente citada.[14] La distribución de empleos en salarios altos, medios o bajos se basa en cómo su salario por hora se compara con el salario por hora mediano en un año determinado. Siguiendo la definición estándar de la OCDE,[15] los empleos de baja remuneración son aquellos que pagan menos de dos tercios del salario mediano, mientras que los empleos de alta remuneración son aquellos que pagan más de 1.5 veces el salario mediano.[16]

3.3.1. La disminución en la proporción de empleos de calificación media no ha llevado a una disminución en la proporción de trabajadores de salario medio

Los mercados laborales en la OCDE continuaron polarizándose en la última década, y la mayor parte del declive en las ocupaciones de habilidades medias se compensó con el crecimiento en las de alta calificación (véase el Anexo Figura 3.A.4). Esto siguió una tendencia conocida que se remonta, al menos, a la década de 1990 (OCDE, 2017[10]), que se aceleró durante la crisis económica (Green, próxima publicación[16]). Entre 2006 y 2016, la proporción de empleos de calificación media disminuyó en los 31 países considerados, excepto en Luxemburgo.[17] En promedio, el descenso fue de poco más de 5 puntos porcentuales y fue compensado en su totalidad por un aumento en la proporción de ocupaciones de alta calificación.

Para investigar cómo la polarización del trabajo ha afectado la proporción de los empleos de pago medio, la Figura 3.10 presenta una descomposición de los cambios en la participación total de los puestos de salario bajo, medio y alto en dos componentes. El primero es el "efecto de polarización del trabajo". Esto se debe a los cambios en el tamaño relativo de las diferentes ocupaciones. Por ejemplo, uno podría esperar que la disminución en la proporción de actividades productivas de calificación media —que también tienden a ser labores de remuneración media— podría haber reducido la participación de los trabajos de salario medio. El segundo componente es impulsado por cambios en la propensión de diferentes ocupaciones a pagar sueldos medios. Por ejemplo, la proporción de puestos de remuneración media podría aumentar debido a una mayor proporción de empleos de alta o baja calificación que pagan salarios medios. Debido a que todo ello equivaldría a un "cambio" en la distribución de dichas ocupaciones hacia sueldos medios, se le conoce como "cambio ocupacional" en este análisis.

La proporción de empleos de salario medio ha aumentado en la mayoría de los países a pesar de la disminución en la proporción de ocupaciones de calificación media

Lejos de disminuir, la proporción de empleos de salario medio aumentó en casi 2 puntos porcentuales en promedio en los 31 países considerados (Panel B de la Figura 3.10).[18] En 2016, la proporción promedio de empleos de salario medio en todos los países fue del 60%, que osciló entre el 45% en Lituania y el 77% en Dinamarca. Los aumentos tuvieron lugar en 18 países, de los cuales fueron observados en más de 10 puntos porcentuales en Hungría, Polonia y Grecia. Entre las 13 naciones donde disminuyó la proporción de empleos de pago medio, el cambio promedio fue de apenas menos de 2 puntos porcentuales. España registró la mayor caída (-7 puntos porcentuales), seguida de Estonia (-4 puntos porcentuales). También se produjo una disminución en Australia (-3 puntos porcentuales), pero esto se debió a un aumento en la proporción de empleos de alta remuneración a diferencia de la proporción en los de baja.

En general, la polarización explica una pequeña parte de los cambios en la proporción de puestos de pago medio. En su lugar, la predisposición de diferentes ocupaciones para pagar salarios medios, explican la mayoría de ellos. Esto es así, independientemente de si la proporción de empleos de pago medio aumenta o disminuye. En promedio, en todos los países, la polarización del trabajo redujo la proporción de ocupaciones de salario medio en 0.8 puntos porcentuales, pero los cambios en la propensión de todos los empleos a pagar salarios de nivel medio aumentaron la proporción en más de 2.5 puntos porcentuales, lo que resulta en un incremento neto total de poco menos de 2 puntos porcentuales.[19]

La proporción de empleos bien remunerados no ha crecido tan rápido como la proporción de ocupaciones altamente calificadas

La polarización laboral generalmente ha contribuido a aumentar la proporción de trabajos con sueldos altos en los distintos países, pero una disminución en la propensión de diferentes ocupaciones a pagar salarios altos ha limitado el crecimiento de los empleos con salarios altos (Panel C de la Figura 3.10). En promedio, la polarización laboral contribuyó con 1.3 puntos porcentuales al crecimiento de las ocupaciones con altas remuneraciones, pero el segundo componente restó 1.8 puntos porcentuales, lo que resultó en una pequeña disminución neta de -0.5 puntos porcentuales. En otras palabras, la proporción de empleos con salarios altos generalmente ha crecido menos de lo que se hubiera esperado dado el cambio de las estructuras ocupacionales hacia puestos altamente calificados. Este patrón se observa en la gran mayoría de los países.[20] En 2016, la proporción promedio de empleos con altos sueldos (en relación con el salario mediano de cada país) fue del 21% en todos los países, con un rango desde el 11% en Dinamarca hasta el 29% en Portugal.

En promedio, en los 31 países, la proporción de empleos de baja remuneración ha disminuido en 1.3 puntos porcentuales (Panel A de la Figura 3.10). Alrededor de 0.5 puntos porcentuales de esto se explica por el hecho de que las ocupaciones altamente calificadas han crecido más que las otras. Los 0.8 puntos porcentuales restantes se justifican por una disminución en la propensión de diferentes ocupaciones a pagar salarios bajos. La disminución en la proporción de empleos de bajos sueldos ocurrió en 20 de los 31 países considerados.

La polarización de la estructura ocupacional no ha llevado a una erosión de la parte media de la distribución salarial

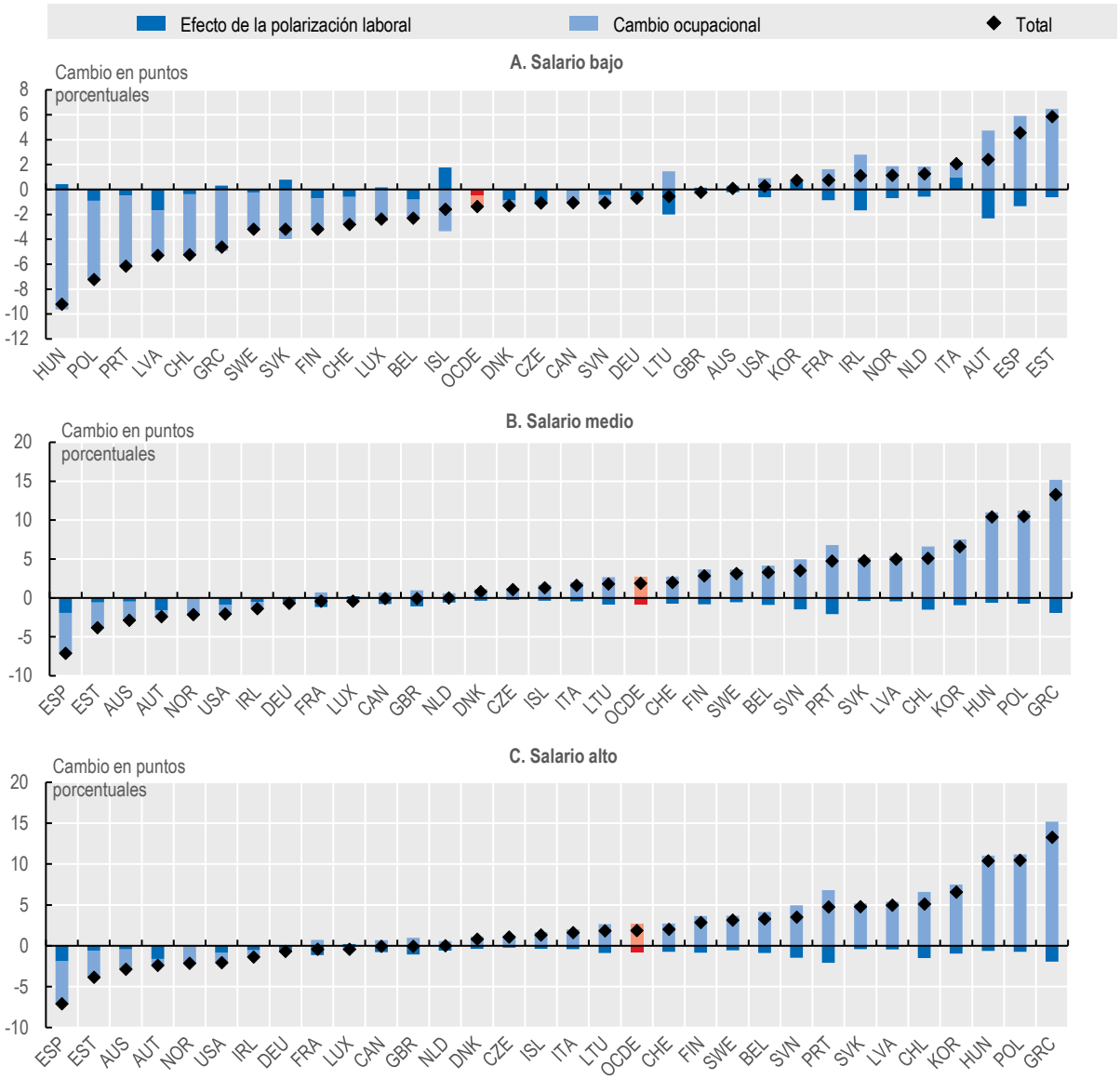
La principal conclusión de este análisis es que la polarización de los empleos no ha dado lugar a una disminución en la proporción de empleos de remuneración media ni a un aumento en la participación de los de elevados salarios, como se podría haber esperado. Al contrario, los ajustes en la propensión de las diferentes ocupaciones a pagar sueldos medios han tendido a aumentar la proporción de empleos de remuneración media y disminuir la de los altos.

Estos resultados apuntan a una asociación cambiante entre los niveles de habilidades ocupacionales y los niveles de pago relativos que pueden afectar a los trabajadores de diferentes maneras, generando ganadores y perdedores. Identificar quiénes podrían ser estos no es trivial. De hecho, a medida que cambia la propensión de las diferentes ocupaciones a pagar salarios de diversos niveles, también lo hacen las características de las personas empleadas en ellas. Esto se debe en parte a las tendencias sociodemográficas, como el aumento de la participación de la fuerza laboral femenina, el envejecimiento y el aumento del nivel educativo, pero la propensión de los diferentes grupos a trabajar en diferentes ocupaciones también se está modificando (véase Cuadro 3.1).

Por lo tanto, para identificar a aquellos que han perdido terreno en medio de todos estos cambios, la siguiente sección analiza cómo han evolucionado las posibilidades de estar en un trabajo mal pagado para hombres y mujeres de diferentes grupos de edad y niveles educativos.

Figura 3.10. La polarización del trabajo explica una pequeña parte del cambio en la proporción de ocupaciones de pago medio

Cambio en puntos porcentuales en la proporción de empleos por nivel de salario entre 2006 y 2016



Nota: los empleos de baja remuneración son aquellos que pagan menos de dos tercios del salario mediano, mientras que de alta son aquellos que pagan más de 1.5 veces el salario mediano. La media de la OCDE es el promedio no ponderado de todos los países mostrados. El período cubierto es 2006-2016, excepto para Corea (2006-2014), Australia (2006-2015). Grecia, Portugal y Letonia (2007-2016), Italia (2007-2015), Suiza (2008-2015). Chile, Canadá, Irlanda y Luxemburgo (2006-2015), e Islandia (2006-2013).
Fuente: estadísticas de la UE sobre ingresos y condiciones de vida (EU-SILC), Panel socioeconómico alemán (GSOEP), Hogares, Dinámica del Trabajo y Dinámica Laboral en Australia (HILDA), Estudio Laboral Coreano y Panel de Ingresos (KLIPS), Encuesta de la Fuerza Laboral Canadiense, Encuesta Nacional de Caracterización Socioeconómica de Chile (CASEN) y los Grupos Combinados de Rotación Saliente (CPS MORG) para los Estados Unidos.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966445

Recuadro 3.1. El empleo de trabajadores sin educación superior se ha desplazado hacia ocupaciones poco calificadas a medida que los mercados laborales se han polarizado

¿A dónde van las personas que normalmente habrían estado empleadas en ocupaciones de baja calificación? Esta es una pregunta clave para comprender las consecuencias de la polarización laboral. Su respuesta también puede iluminar qué políticas públicas, si las hay, deben implementarse para contrarrestar los efectos negativos de la polarización del trabajo.

Si bien la eliminación de los empleos de habilidades medias puede causar angustia a quienes los ocuparon, no es este necesariamente el caso, ya que pueden rápidamente actualizar sus competencias o colaborar con sus empleadores para hacer la transición a funciones altamente calificadas. Parte de la pérdida de puestos de calificación media también puede ocurrir a través de un proceso de disminución paulatina a medida que las personas se retiran y se contratan menos para reemplazarlas. Alternativamente, los empleados que pierden estas posiciones laborales solo encontrarían algo en ocupaciones poco calificadas, o al enfrentarse con salarios y oportunidades reducidos, podrían decidir dejar de trabajar por completo.

La investigación reciente de la OCDE proporciona la primera evidencia comparativa de cómo la disminución en la proporción de ocupaciones de habilidades medias ha afectado a los trabajadores sin educación superior, que representan a la mayoría en ocupaciones de habilidades medias. (Green, 2019[16]). Estudios anteriores han examinado países individuales (Jaimovich, Siu y Cortes, 2017[17]; Bachmann, Cim and Green, 2018[18]; Maczulskij y Kauhanen, 2017[19]; Salvatori, 2018[20]).

Desde mediados de la década de 1990 hasta mediados de la década de 2010 en toda la OCDE21, la proporción de todos los hombres en edad de trabajar (con o sin empleo) con educación media que se desempeñan en una actividad de habilidades medias disminuyó en 2.9 puntos porcentuales, de 40.4% a 37.5%, mientras que la proporción en puestos de habilidades bajas se incrementó de 11.3% a 15.4%. Las mujeres con educación media experimentaron un cambio aún mayor de empleos de calificación media a baja calificación. Su participación en posiciones de habilidades medias se redujo en 6.0 puntos porcentuales del 22.6% al 16.6%, mientras que su participación en responsabilidades de habilidades bajas aumentó del 18.1% al 28.0%. Parte de este incremento fue impulsado por una mayor participación de las mujeres en la fuerza laboral. La relación empleo-población de mujeres de educación media aumentó en 4 puntos porcentuales durante este período.

La proporción de hombres con bajo nivel de educación que se desempeñan en empleos de baja calificación también aumentó del 12.0% al 14,8%, mientras que su participación en ocupaciones de media calificación disminuyó en 7.8 puntos porcentuales. Durante el mismo período, su participación en el desempleo aumentó del 47.1% al 53.3% (véase también la Sección 3.3.3).

La proporción de mujeres con bajo nivel de educación en empleos de calificación media cayó 5.5 puntos porcentuales, del 19.2% al 14.7%, mientras que su participación en el empleo de baja calificación aumentó casi en la misma magnitud del 17.2% al 22.4%. La proporción de mujeres con bajo nivel de educación en el empleo no cambió durante este período.

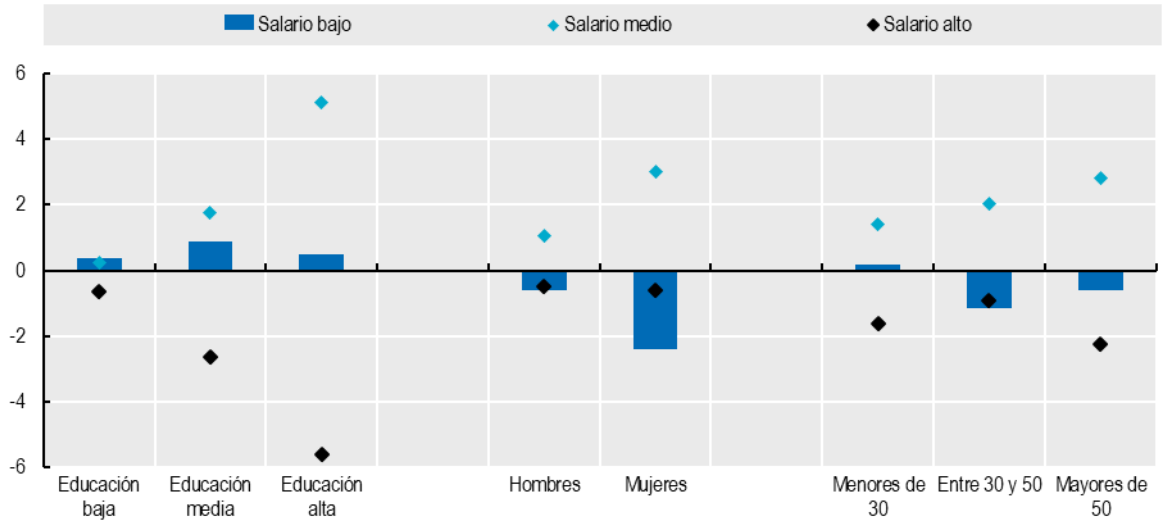
En resumen, ha habido una disminución sustancial en los empleos de habilidades medias para las personas sin educación superior. El trabajo en este tipo de ocupaciones proporcionó a muchos un buen nivel de vida. Su declive ha significado que los individuos sin un título universitario, que anteriormente se hubieran desempeñado en este mercado laboral, se están moviendo cada vez más hacia actividades poco calificadas, o de plano se quedaron desempleados.

3.3.2. La probabilidad de empleo de baja remuneración ha aumentado para algunos grupos de trabajadores

En promedio, todos los trabajadores, independientemente de su edad, educación y género, han visto una disminución en la probabilidad de un salario alto, y la mayor disminución afecta a las personas con educación superior (Figura 3.11).[22] Para todos los grupos, esto se ha traducido en un aumento en la probabilidad de un salario medio, pero también para algunos ha aumentado ligeramente la posibilidad de empleos con bajos sueldos. En particular, mientras que la probabilidad de puestos de baja remuneración ha disminuido en promedio tanto para hombres como para mujeres,[23] los resultados difieren entre el nivel de preparación y los grupos de edad.

Figura 3.11. La probabilidad de estar en un trabajo bien remunerado ha disminuido en todos los grupos demográficos

Cambio en puntos porcentuales en la proporción de puestos de trabajo por nivel de remuneración y por edad, género y nivel de educación entre 2006 y 2016, promedio de la OCDE



Nota: El promedio de la OCDE es el promedio no ponderado de todos los países incluidos en la Figura 3.10 y México. Los empleos de baja remuneración son aquellos que pagan menos de dos tercios del salario mediano, mientras que los empleos de alta remuneración son aquellos que pagan más de 1.5 veces el salario mediano. El período cubierto es 2006-2016, excepto para Corea (2006-2014), Australia (2006-2015). Grecia, Portugal y Letonia (2007-2016), Italia (2007-2015), Suiza (2008-2015). Chile, Canadá, Irlanda y Luxemburgo (2006-2015), e Islandia (2006-2013).

Fuente: estadísticas de la UE sobre ingresos y condiciones de vida (EU-SILC), Panel socioeconómico alemán (GSOEP), Hogares, Dinámica del Trabajo y Dinámica Laboral en Australia (HILDA), Estudio Laboral Coreano y Panel de Ingresos (KLIPS), Encuesta de la Fuerza Laboral Canadiense, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional de Chile (CASEN), encuesta longitudinal de ENOE para México y los Grupos Combinados de Rotación Saliente (CPS MORG) para los Estados Unidos.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966464

La incidencia de salarios bajos aumentó más para los jóvenes y aquellos con educación media

Todos los grupos de educación vieron un aumento en la probabilidad de estar en empleos de baja remuneración en la OCDE entre 2006 y 2016.[24] Todos los cambios son muy pequeños, y el más grande

alcanza apenas 0.8 puntos porcentuales para los trabajadores con educación media.[25] Los pequeños cambios promedio son el resultado de patrones muy diferentes entre países.[26]

En promedio, en todos los países, los trabajadores de educación media y baja han experimentado un mayor cambio hacia la baja remuneración que aquellos con educación superior. Los de bajo nivel educativo vieron un aumento en la probabilidad de menores salarios en 18 de los 32 países (aumento promedio: 4 puntos porcentuales), y los de educación media en 23 naciones (aumento promedio: 3 puntos porcentuales) (véase Anexo Figura 3.A.5). En poco más de la mitad de los países (17), estos dos grupos experimentaron un cambio neto de empleo hacia empleos de baja remuneración. El efecto de estos cambios en la distribución salarial de las diferencias salariales por nivel educativo se analiza en el Cuadro 3.2.

Por edad, un aumento en la probabilidad de baja remuneración en promedio entre países solo se registró para el grupo de jóvenes, aunque fue muy pequeño (0.2 puntos porcentuales, Figura 3.11).[27] El aumento se produjo en 15 de los 32 países (un promedio de 6.5 puntos porcentuales) y en 13 de ellos se tradujo en un cambio neto de jóvenes a salarios bajos. En contraste, para los trabajadores de 30 a 50 años de edad, la probabilidad de estar en baja remuneración disminuyó en promedio en toda la OCDE en poco más de un punto porcentual, aumentando en solo ocho países (véase Anexo Figura 3.A.6).

Por lo tanto, si bien estos cambios han afectado a diferentes países en diversos grados, los resultados apuntan a una pequeña alza en promedio de la probabilidad de trabajar en empleos de baja remuneración para los trabajadores jóvenes y aquellos sin educación superior. Estos patrones no son impulsados por el aumento de la matrícula educativa, ya que se obtienen excluyendo a aquellos que están estudiando y se confirman cuando la muestra está restringida a trabajadores de tiempo completo. Esto motiva a echar una mirada más cercana a las oportunidades de los trabajadores jóvenes con diferentes niveles de preparación.

La probabilidad de empleo de baja remuneración ha aumentado para los jóvenes con educación media

Los jóvenes con educación de nivel bajo y medio vieron cambios en su empleo hacia salarios bajos. Para abreviar, el Panel A de la Figura 3.12 muestra los resultados para aquellos con educación media. En promedio, este grupo vio un aumento mayor en la probabilidad de baja remuneración que los trabajadores jóvenes con baja educación (2.6 puntos porcentuales frente a 0.3). Además, son un grupo más grande y más estable que ha estado en el centro del debate sobre políticas públicas en muchos países en los últimos años.[28]

La probabilidad de que una persona joven con educación media esté en un trabajo mal pagado aumenta en 2.6 puntos porcentuales en promedio en todos los países. Esto fue acompañado por disminuciones similares en la probabilidad de empleo de pago medio y alto (-1.1 puntos porcentuales y -1.5 puntos porcentuales respectivamente) —con patrones similares entre los géneros—. Como resultado, la proporción de trabajadores jóvenes con educación media que tienen un trabajo mal pagado alcanzó el 38% en 2016.[29]

La probabilidad de empleo de baja remuneración aumentó para los trabajadores jóvenes con educación media en dos tercios (19) de los países. El aumento promedio en estos países fue de 8 puntos porcentuales (frente a una disminución de 6.6 puntos porcentuales en los países restantes). En seis países, el aumento fue superior a 10 puntos porcentuales (Francia, Noruega, España, Austria, Dinamarca y Estonia). Entre los países donde la probabilidad disminuyó, tres tuvieron cambios que excedieron los 10 puntos porcentuales (Suecia, Polonia y Hungría).

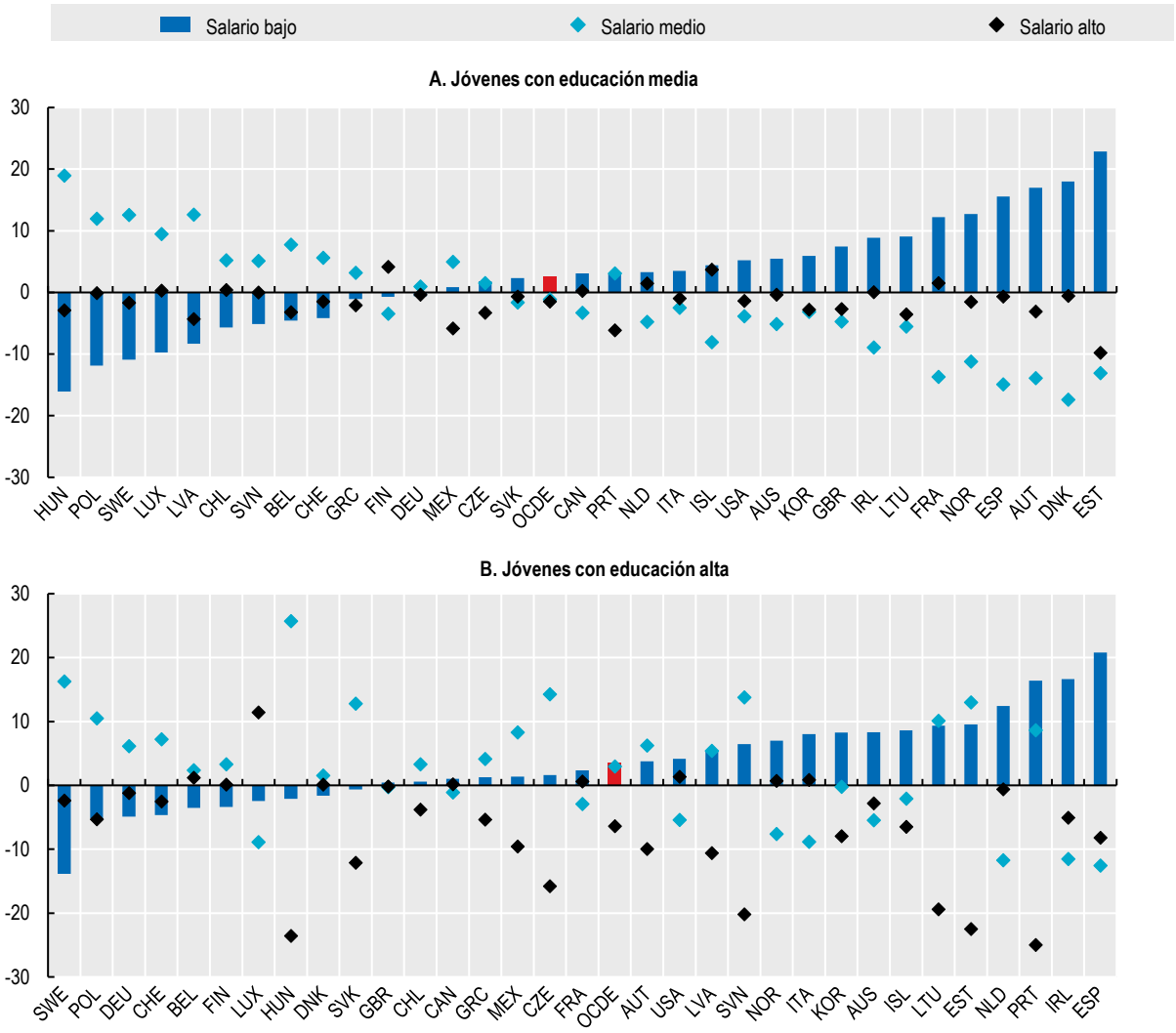
En muchos países, incluso los jóvenes con educación superior han visto un aumento en la probabilidad de empleo de baja remuneración

Los jóvenes con un alto nivel de educación también vieron aumentos en la probabilidad de empleo de baja remuneración en muchos países (Panel B de la Figura 3.12). En promedio, el aumento fue de 3.5 puntos porcentuales en toda la OCDE, lo que representa más de la mitad de la disminución de 6.5 puntos porcentuales en la probabilidad de un salario alto. Como resultado, en promedio en la OCDE, las personas jóvenes con un alto nivel educativo ahora tienen más probabilidades de estar en empleos de baja remuneración que en los de alta (21% frente a 14.5%). Este fue el caso en 18 países ya en 2006, a los que se sumaron Eslovenia, Islandia y Austria en 2016.

El aumento en la probabilidad de salarios bajos para jóvenes con una alta preparación ocurrió en hasta 22 países. Esto dio lugar a un cambio neto de empleo a baja remuneración en 13 naciones. En 17 países, el cambio neto fue hacia el salario medio. Luxemburgo fue el único con un cambio neto de empleo hacia una alta remuneración para este grupo. Los mayores incrementos en la probabilidad de baja remuneración se dieron en Portugal (16 puntos porcentuales), Irlanda (17 puntos porcentuales) y España (20 puntos porcentuales), mientras que los más grandes aumentos en la posibilidad de paga media se registraron en la República Checa (14 puntos porcentuales), Suecia (16 puntos porcentuales) y Hungría (26 puntos porcentuales).

Figura 3.12. Los trabajadores jóvenes con educación media han visto un cambio hacia el empleo de baja remuneración en muchos países

Cambio en puntos porcentuales en la proporción de empleos por nivel de remuneración y nivel de educación entre 2006 y 2016



Nota: El promedio de la OCDE es el promedio no ponderado de todos los países mostrados. Los empleos de baja remuneración son aquellos que pagan menos de dos tercios del salario mediano, mientras que los empleos de alta remuneración son aquellos que pagan más de 1.5 veces el salario mediano. El período cubierto es 2006-16, excepto para Corea (2006-2014), Australia (2006-2015). Grecia, Portugal y Letonia (2007-2016), Italia (2007-2015), Suiza (2008-2015). Chile, Canadá, Irlanda y Luxemburgo (2006-2015), e Islandia (2006-2013).
Fuente: estadísticas de la UE sobre ingresos y condiciones de vida (EU-SILC), Panel Socioeconómico Alemán (GSOEP), Hogares, Dinámica del Trabajo y Dinámica Laboral en Australia (HILDA), Estudio Laboral Coreano y Panel de Ingresos (KLIPS), Encuesta de la Fuerza Laboral Canadiense, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional de Chile (CASEN), encuesta longitudinal de ENOE para México y los Grupos Combinados de Rotación Saliente (CPS MORG) para los Estados Unidos.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966483

Recuadro 3.2. La evolución de la prima salarial para la educación superior

La circunstancia actual de la polarización del trabajo y la mejora educativa significa que la distribución de diferentes grupos educativos a través de las ocupaciones y, en términos más generales, la distribución salarial, está cambiando (consulte la Sección 3.3.2 y el Recuadro 3.1). ¿Cómo están afectando estos cambios a la prima salarial para la educación superior en relación con aquellos con educación media?

Entre 2006 y 2016, la prima salarial promedio en los países de la OCDE con datos disponibles para la educación superior se redujo en alrededor de 3.3 puntos porcentuales (Figura 3.13).30 Sin embargo, hay algunas variaciones entre los países. En general, la prima disminuyó en 21 de los 32 países considerados aquí, pero solo en 12 el cambio fue superior a 5 puntos porcentuales. Seis países experimentaron descensos de al menos 10 puntos porcentuales (Grecia, Polonia, Chile, Eslovenia, Hungría y Portugal). Cinco países tuvieron cambios positivos o negativos de menos de 1 punto porcentual (Francia, Luxemburgo, Canadá y Letonia). En tres países, la prima aumentó en más de 5 puntos porcentuales (Bélgica, Reino Unido y Estonia).

La polarización del trabajo y otros cambios en la composición representan aproximadamente el 40% de la disminución de la prima promedio. Cuando las características de ocupación, edad y género se mantienen constantes, la disminución promedio en todos los países es de 2.1 puntos porcentuales. En general, esta estimación ajustada es más baja que la no ajustada en los países con primas menores, especialmente entre aquellos con cambios más grandes. Incluso entre los países con un aumento general en la prima salarial, los cambios en la composición a menudo han tendido a bajarla, como lo indica el hecho de que la estimación ajustada (positiva) es mayor que la no ajustada.

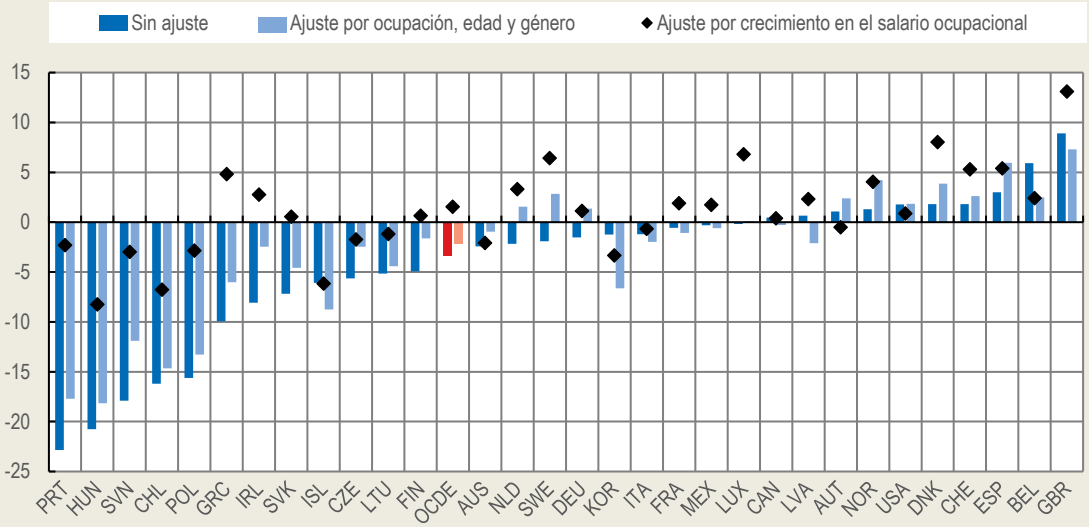
Las diferencias en la dinámica salarial entre las ocupaciones también han desempeñado un papel importante en impulsar los cambios en la prima educativa en la mayoría de los países. Esto se debe en gran parte a que el crecimiento del salario promedio entre 2006 y 2016 fue particularmente débil en ocupaciones altamente calificadas, que tienden a emplear una alta proporción de trabajadores con educación superior. De hecho, una vez que también se tienen en cuenta las diferencias en el crecimiento de los salarios ocupacionales, el cambio promedio en la prima de educación en los 32 países es positivo (1.5 puntos porcentuales), permaneciendo negativo en solo 12 países (y menos de 1 punto porcentual en dos de ellos, Australia e Italia).

Las diferencias en el crecimiento de los salarios ocupacionales han desempeñado un papel particularmente importante en los países con los mayores descensos en la prima de educación no ajustada. Entre los cinco países con los mayores descensos, cuando se controla la ocupación, edad, género y el aumento de los salarios ocupacionales se reduce la caída estimada de la prima en más del 80% en tres (Portugal, Eslovenia y Polonia) y en alrededor del 60% en los dos restantes (Hungría y Chile). La disminución promedio entre estos países va de 18 a cerca de 4 puntos porcentuales.

La prima salarial de educación dentro de los grupos ocupacionales ha sido estable o en aumento en promedio en todos los países. En particular, se mantuvo estable en ocupaciones de alta habilidad, pero aumentó en alrededor de 3 puntos porcentuales en ocupaciones de baja y media habilidad. En los tres casos, la prima disminuyó en menos de la mitad de los países considerados.

Figura 3.13. Cambios en la prima salarial de educación en los países

Cambio en puntos porcentuales en la prima salarial de los trabajadores con educación superior en relación con aquellos con educación media entre 2006 y 2016



Nota: Los valores reportados son cambios aproximados en puntos porcentuales obtenidos de regresiones de cada país del logaritmo de los salarios con las covariables relevantes. El promedio de la OCDE es el promedio no ponderado de todos los países mostrados. Los empleos de baja remuneración son aquellos que pagan menos de dos tercios del salario mediano, mientras que los empleos de alta remuneración son aquellos que pagan más de 1.5 veces el salario mediano. El período cubierto es 2006-2016, excepto para Corea (2006-2014), Australia (2006-2015). Grecia, Portugal y Letonia (2007-2016), Italia (2007-2015), Suiza (2008-2015). Chile, Canadá, Irlanda y Luxemburgo (2006-2015), e Islandia (2006-2013).
Fuente: estadísticas de la UE sobre ingresos y condiciones de vida (EU-SILC), Panel socioeconómico alemán (GSOEP), Hogares, Dinámica del Trabajo y Dinámica Laboral en Australia (HILDA), Estudio Laboral Coreano y Panel de Ingresos (KLIPS), Encuesta de Fuerza Laboral Canadiense, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional de Chile (CASEN), Encuesta longitudinal de ENOE para México y los Grupos Combinados de Rotación Saliente (CPS MORG) para los Estados Unidos.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966502

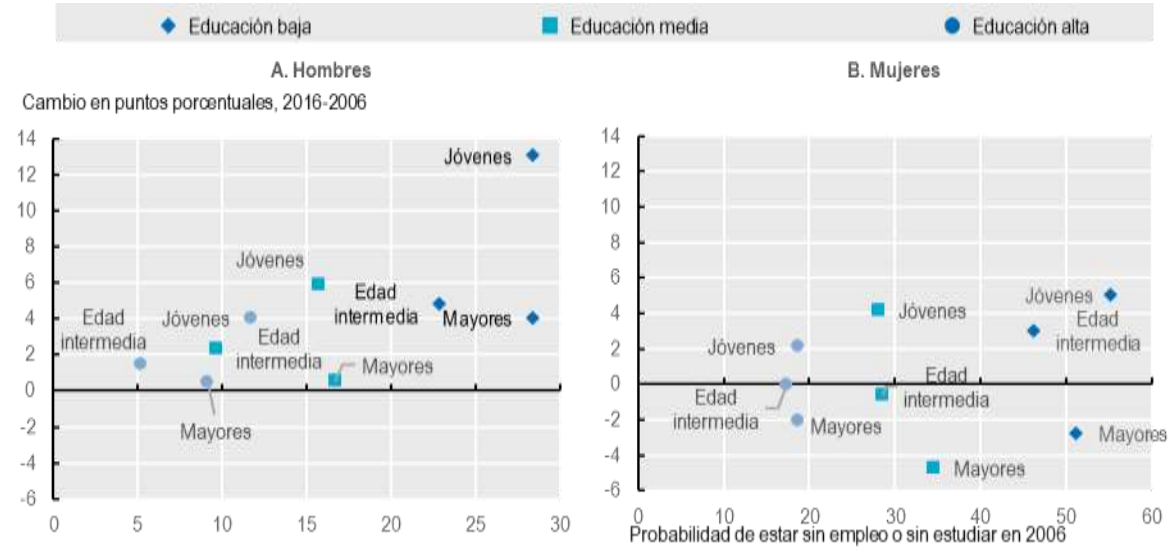
En resumen, mientras que los trabajadores con educación superior conservan una ventaja de ingresos en la OCDE (OCDE, 2018[21]), en la última década, la prima salarial por educación disminuyó en varios países. Esto se debió en parte al hecho de que un número creciente de trabajadores con educación superior se encuentran en ocupaciones que no pagan salarios altos. El principal impulsor de la caída ha sido en realidad el bajo rendimiento de los salarios de las actividades de mayor calificación, que todavía emplean una gran parte del grupo altamente educado. La evidencia de la caída de las primas salariales por la educación dentro de las ocupaciones es mucho más débil. Esto sugiere que, en general, todas las posiciones han podido absorber la creciente oferta de personas con educación superior y que en particular los puestos de baja y media calificación podrían estar experimentando un proceso de mejora en sus estándares de preparación en al menos algunos países.

3.3.3. El riesgo de estar sin empleo después de dejar sus estudios ha aumentado para algunos grupos

Los cambios en los tipos de trabajos por habilidad y nivel de pago documentados en la sección anterior aumentan la posibilidad de que algunos grupos tengan dificultades para encontrar una actividad laboral. Por ejemplo, Beaudry et al. (2016[22]) argumentan que la creciente afluencia de empleados con alta educación en ocupaciones de baja calificación ha dejado sin trabajo a más personas con baja preparación. Por lo tanto, esta sección documenta los cambios en la probabilidad de desempleo para los individuos de 20 a 60 años que han dejado de estudiar.

Figura 3.14. Los jóvenes con educación media y baja sufrieron los mayores aumentos en la probabilidad de desempleo

Cambio en puntos porcentuales en la probabilidad de desempleo para las personas que han dejado los estudios, por edad, género y nivel educativo, promedio no ponderado de la OCDE entre 2006 y 2016.



Nota: El promedio de la OCDE es el promedio no ponderado de todos los países reportados en la Figura 3.12. La muestra está restringida a personas que han dejado la educación y tienen entre 20 y 60 años. Los jóvenes tienen entre 20 y 30 años, los de edad intermedia entre 30 y 50 años y los mayores entre 50 y 60 años. El período cubierto es 2006-2016, excepto en Corea (2006-2014), Australia (2006-2015), Grecia, Portugal y Letonia (2007-2016), Italia (2007-2015), Suiza (2008-2015). Chile, Canadá, Irlanda y Luxemburgo (2006-2015), e Islandia (2006-2013).

Fuente: estadísticas de la UE sobre ingresos y condiciones de vida (EU-SILC), Panel socioeconómico alemán (GSOEP), Hogares, Dinámica del Trabajo y Dinámica Laboral en Australia (HILDA), Estudio Laboral Coreano y Panel de Ingresos (KLIPS), Encuesta de la Fuerza Laboral Canadiense, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional de Chile (CASEN), Encuesta longitudinal de ENOE para México y los Grupos Combinados de Rotación Saliente (CPS MORG) para los Estados Unidos.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966502

El riesgo de desempleo aumentó para los hombres pero ha disminuido para las mujeres

En promedio, la proporción de hombres que han dejado los estudios y no tienen empleo ha aumentado (2 puntos porcentuales), con incrementos más grandes entre las personas con niveles educativos más bajos. Entre las mujeres, el alza se ha limitado a las más jóvenes (de todos los niveles educativos) y a aquéllas cuya edad va de los 30 a los 50 años con escasa educación (Figura 3.14). De hecho, en promedio, en todos los países analizados, el porcentaje de mujeres que han dejado de lado su formación y no están laborando ha disminuido en 3 puntos porcentuales.

La probabilidad de desempleo aumentó en 26 de los 32 países para los hombres y disminuyó en el mismo número para las mujeres. En total, excepto en cuatro Estados (Polonia, Eslovenia, Eslovaquia y Estonia), la posición de las mujeres en relación con los hombres mejoró. Sin embargo, las mujeres siguen siendo mucho más propensas que los hombres al desempleo (en promedio 27.7% frente a 15.8% en 2016).

Los jóvenes con educación media y baja sufrieron los mayores aumentos en la probabilidad de desempleo

Tanto para los hombres como para las mujeres que han dejado la educación, la probabilidad de desempleo aumentó más para los más jóvenes, especialmente para aquellos con baja preparación.[31, 32] De hecho, los hombres jóvenes con baja formación experimentaron el mayor incremento de todos los grupos (13 puntos porcentuales). Las mujeres con educación superior tuvieron la menor alza entre los jóvenes (2 puntos porcentuales).[33] Cuando los cambios se computan solo por grupo de edad (juntando ambos géneros y todos los niveles educativos), únicamente los jóvenes han experimentado un aumento en el desempleo (4 puntos porcentuales) en promedio en toda la OCDE.[34]

La probabilidad de que una persona joven se quede sin empleo después de dejar sus estudios aumentó en 25 de los países considerados (véase Anexo Figura 3.A.7). El aumento promedio en todos los países fue de 4 puntos porcentuales, mientras que los otros dos grupos de edad experimentaron pequeños descensos. Los aumentos fueron superiores a 10 puntos porcentuales en cinco países (Islandia, Irlanda, Italia, Grecia y España) y por debajo de 1 punto porcentual en Estonia, Bélgica y Corea. Entre los siete países en los que disminuyó la probabilidad de una persona joven en el desempleo, los mayores cambios se observaron en Alemania (4 puntos porcentuales), la República Checa (5 puntos porcentuales) y Polonia (10 puntos porcentuales). Los Estados Unidos, el Reino Unido y la República Eslovaca registraron pequeños cambios negativos de menos de 1 punto porcentual.

Los otros grupos que experimentaron aumentos en la probabilidad de desempleo de una magnitud comparable a los de los jóvenes fueron todos los grupos de baja educación (Figura 3.14).

Las oportunidades de los jóvenes han ido disminuyendo

Los resultados de esta sección apuntan a un deterioro de la posición de los jóvenes en el mercado laboral, que ha afectado en particular a aquellos que no alcanzaron la educación superior. De hecho, la incidencia de la falta de empleo ha sido mayor entre los jóvenes que dejaron su preparación, en la mayoría de los países, con aumentos más grandes entre aquellos con menos que la educación superior. Además, los jóvenes con formación media o baja también han visto incrementos generalizados en la probabilidad de desempeñarse en empleos de baja remuneración cuando llegan a encontrar trabajo. Solo hay dos países en los que no se cumple ninguno de estos resultados: Alemania y Polonia.

Incluso los jóvenes con educación superior han visto un deterioro de su situación en el mercado laboral en varios países. Paradójicamente, después de una caída en la probabilidad de ser contratados en trabajos bien pagados, una muy significativa porción de ellos recibe ahora salarios bajos en vez de remuneraciones altas, según el promedio de la OCDE.

Si bien existe una cierta variación en el tamaño de los cambios en los países, las principales conclusiones de esta sección se aplican a un gran número de ellos. Estos se vieron afectados en mayor medida por la crisis económica y para 2016 la mayoría había estado en una ruta de recuperación durante años. Si bien es cierto que la recesión prolongada y profunda ha contribuido a exacerbar los cambios en algunas naciones, los resultados sugieren que los patrones generales documentados en esta sección no pueden descartarse como el mero producto temporal de la recesión en todos los países. De hecho, la mayoría de ellos se mantienen en promedio en la OCDE también cuando se ajusta por el ciclo económico, aunque esta evidencia solo puede considerarse tentativa, ya que el limitado período cubierto por los datos hace que sea difícil aislar el efecto del ciclo.[35]

3.4. Observaciones finales

Comprender cómo las transformaciones en curso del mercado laboral están afectando a diferentes trabajadores es esencial para diseñar políticas públicas que ayuden a que este sea más inclusivo en el futuro. Este capítulo ha presentado nuevas pruebas en tres áreas clave de relevancia política, a saber, la estabilidad laboral, el subempleo y la disponibilidad de puestos de trabajo de diferentes niveles de remuneración.

Si bien los resultados difieren un poco entre los tres temas y entre los países, la evidencia apunta a un deterioro de las condiciones del mercado laboral en promedio en la OCDE para dos grupos: los jóvenes y aquellos sin educación superior. Los participantes que coinciden con estos dos perfiles, es decir, los jóvenes sin educación superior, se destacan como aquellos que han visto un deterioro en la mayoría de los resultados considerados aquí y en un gran número de países.

En particular, durante más o menos la última década, ha habido un aumento generalizado de riesgo para los jóvenes sin educación superior de estar desempleado, de desempeñarse en una actividad laboral de baja remuneración o vivir en el subempleo. Si bien estos cambios han afectado a diferentes países en diversos grados, solo dos (Alemania y Polonia) no han visto deterioro en ninguno de estos indicadores.[36] En general, los jóvenes con mayor nivel educativo se han desempeñado mejor que sus compañeros menos preparados, pero incluso ellos han visto un aumento en la probabilidad de empleos de salarios bajos en varios lugares.

Es poco probable que estos patrones sean el producto de corta duración de la reciente crisis financiera mundial. Si bien los países de la OCDE se han visto afectados por la crisis en un grado diferente, la mayoría ha estado en un camino de recuperación por varios años hasta ahora y, sin embargo, el deterioro de las condiciones del mercado laboral para los jóvenes aún está presente en los datos. Las principales conclusiones también se encuentran al intentar ajustar el ciclo a pesar del periodo limitado que cubren los datos. En general, por lo tanto, los hallazgos de este capítulo apuntan hacia desafíos significativos en el camino hacia mercados laborales más inclusivos.

Los retos políticos planteados por la disminución de las oportunidades de los jóvenes son dos. Primero, existe la necesidad de mejorar las oportunidades para las nuevas generaciones que ingresan al mercado laboral. En segundo lugar, está el problema de la juventud que han sufrido ya, más que las generaciones anteriores, sus peores efectos. Una gran cantidad de literatura ha demostrado que las condiciones al momento de ingresar al mercado laboral tienen un impacto duradero en la trayectoria

salarial y profesional a lo largo del ciclo de vida. Este punto ilustra que incluso si parte de los cambios documentados en este capítulo son producto de la crisis, representan un importante problema de política pública para el futuro. Por lo tanto, será un gran desafío para las políticas inclusivas el ayudar a mejorar su situación en el futuro a las generaciones que han enfrentado el entorno más difícil de la década pasada.

Desde una perspectiva de género, los hombres han visto un aumento en el riesgo de desempleo y subempleo en varios países. Sin embargo, los riesgos tanto del subempleo como de no tener trabajo siguen siendo mayores para las mujeres. Las mujeres también tienen más probabilidades de estar en puestos de baja remuneración y menos en cargos de altos salarios, a pesar de una mejora en la probabilidad de desempeñarse en empleos de pago medio. Si bien es necesario comprender mejor las razones detrás del deterioro de los resultados del mercado laboral de los hombres, las políticas públicas para abordar los desequilibrios de género siguen siendo una prioridad clave para construir mercados laborales más inclusivos (OCDE, 2018[1]).

La escala del reto político actual requiere una respuesta multifacética. Las políticas públicas de habilidades pueden desempeñar un papel importante en la mejora de las experiencias del mercado laboral para los nuevos participantes, así como apoyar la evolución del desarrollo profesional para las generaciones de personas mayores. Dado el aumento de la movilidad que se analiza en este capítulo, las políticas públicas de desarrollo de habilidades deberán adaptarse para garantizar que los programas de capacitación también lleguen a aquellos con trayectorias menos estables (véase Capítulo 6). El fortalecimiento del diálogo social y una mejor regulación laboral pueden ayudar a corregir los desequilibrios en la relación de trabajo que tendrían un impacto adverso en los más vulnerables (véanse capítulos 4 y 5). Finalmente, el aumento de la inseguridad laboral documentada en este capítulo exige una revisión de los sistemas de protección social existentes para evitar que se deterioren más y más las condiciones de los trabajadores (véase Capítulo 7).

Referencias

Bachmann, R., M. Cim y C. Green (2018), "Long-run Patterns of Labour Market Polarisation: Evidence from German Micro Data", *Ruhr Economic Papers*, No. 748, RWI. [18]

Beaudry, P., D. Green y B. Sand (2016), "The Great Reversal in the Demand for Skill and Cognitive Tasks", *Journal of Labor Economics*, Vol. 34/S1, pp. S199-S247, http://dx.doi.org/10.1086/682347. [22]

Brunner, B. and A. Kuhn (2013), "The impact of labor market entry conditions on initial job assignment and wages", *Journal of Population Economics*, Vol. 27/3, pp. 705-738, http://dx.doi.org/10.1007/s00148-013-0494-4. [26]

Burgess, S. et al. (2003), "The class of 1981: the effects of early career unemployment on subsequent unemployment experiences", *Labour Economics*, Vol. 10/3, pp. 291-309, http://dx.doi.org/10.1016/S0927-5371(02)00138-0. [25]

Elliot, L. (2017), *Robots will not lead to fewer jobs – but the hollowing out of the middle class*, The Guardian, https://www.theguardian.com/business/2017/aug/20/robots-are-not-destroying-jobs-but-they-are-hollow-out-the-middle-class (consultado el 11 de septiembre de 2018). [13]

Euwals, R. y M. Hogerbrugge (2006), "Explaining the Growth of Part-time Employment: Factors of Supply and Demand", *Labour*, Vol. 20/3, pp. 533-557, http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9914.2006.00352.x. [11]

Farber, H. (2010), "Job Loss and the Decline in Job Security in the United States", en Abraham, K., J. Spletzer y M. Harper (ed.), *Labor in the New Economy*, University of Chicago Press, http://www.nber.org/chapters/c10822 (consultado el 28 de julio de 2017). [6]

Goos, M., A. Manning y A. Salomons (2009), "Job Polarization in Europe", *American Economic Review*, Vol. 99/2, pp. 58-63, http://dx.doi.org/10.1257/aer.99.2.58. [27]

Green, A. (2019), "What is happening to middle skill workers?", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, OECD Publishing, París. [16]

Hahn, J. et al. (2018), *Job Ladders and Growth in Earnings, Hours, and Wages*, https://468ca243-a-0c9971f9-s-sites.googlegroups.com/a/asu.edu/hjanicki/job_ladder_earnings.pdf (consultado el 15 de noviembre de 2018). [8]

Jaimovich, N., H. Siu y M. Cortes (2017), "Disappearing Routine Jobs: Who, How, and Why?", *Journal of Monetary Economics*, Vol. 91, pp. 69-87. [17]

Liu, K., K. Salvanes y E. Sørensen (2016), "Good skills in bad times: Cyclical skill mismatch and the long-term effects of graduating in a recession", *European Economic Review*, Vol. 84, pp. 3-17, http://dx.doi.org/10.1016/J.EUROECOREV.2015.08.015. [24]

MacDonald, D. (próxima publicación), "Under-employment: A crisis hangover, or something more?", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, OECD Publishing, París. [2]

Maczulskij, T. y M. Kauhanen (2017), "Where do workers from declining routine jobs go and does migration matter?", *Työpapereita Working Papers*, No. 314, Labour Institute for Economic Research. [19]

OCDE (2019), *Under Pressure: The Squeezed Middle Class*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/689afed1-en. [3]

OCDE (2018), "How does the earnings advantage of tertiary-educated workers evolve across generations?", *Education Indicators in Focus*, No. 62, OECD Publishing, París, [21]

https://dx.doi.org/10.1787/3093362c-en.

OCDE (2018), *OECD Economic Outlook, Volume 2018 Issue 2: Preliminary version*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2018-2-en. [1]

OCDE (2017), *OECD Employment Outlook 2017*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-en. [10]

OCDE (2014), "Post-crisis pension reforms", en *OECD Pensions Outlook 2014*, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/pens_outlook-2014-5-en. [5]

Pew Research Center (2015), *The American middle class is losing ground*, https://www.pewsocialtrends.org/2015/12/09/the-american-middle-class-is-losing-ground/. [15]

Prising, J. (2016), *Four changes shaping the labour market*, The World Economic Forum, https://www.weforum.org/agenda/2016/01/four-changes-shaping-the-labour-market/ (consultado el 8 de diciembre de 2017). [4]

Salvatori, A. (2018), "The anatomy of job polarisation in the UK", *Journal for Labour Market Research*, Vol. 52/1, p. 8, http://dx.doi.org/10.1186/s12651-018-0242-z. [20]

Schwandt, H. y T. von Wachter (2019), "Unlucky Cohorts: Estimating the Long-Term Effects of Entering the Labor Market in a Recession in Large Cross-Sectional Data Sets", *Journal of Labor Economics*, Vol. 37/S1, pp. S161-S198, http://dx.doi.org/10.1086/701046. [23]

Topel, R. y M. Ward (1992), "Job Mobility and the Careers of Young Men", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 107/2, pp. 439-479, http://dx.doi.org/10.2307/2118478. [7]

Valletta, R., L. Bengali y C. van der List (próxima publicación), "Cyclical and Market Determinants of Involuntary Part-Time Employment", *Journal of Labor Economics*. [9]

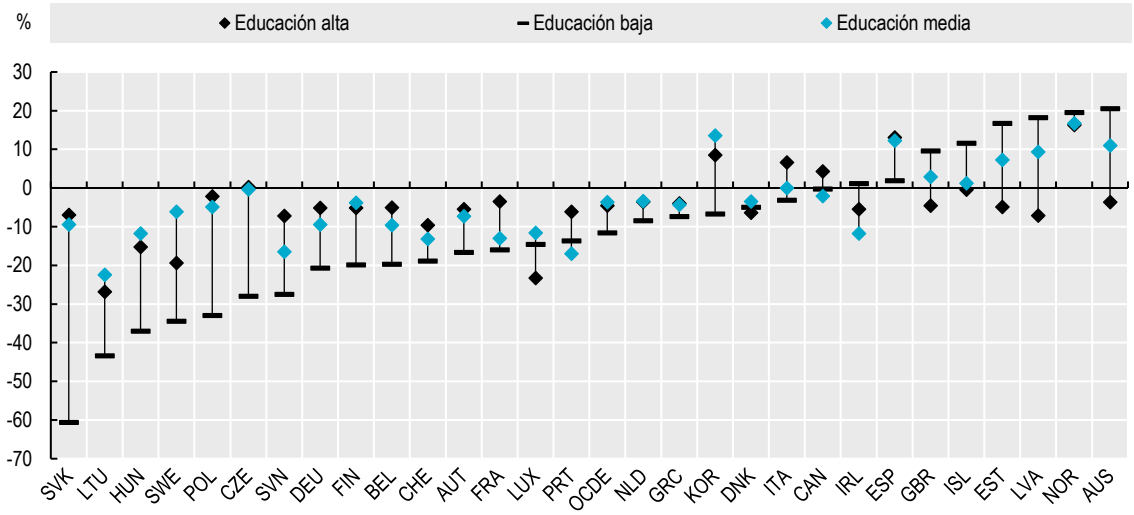
Vaughan-Whitehead, D., R. Vazquez-Alvarez y N. Maître (2016), "Is the world of work behind middle-class erosion?", *Chapters*, pp. 1-61, https://ideas.repec.org/h/elg/eechap/17301_1.html (consultado el 31 de enero de 2018). [14]

Yglesias, M. (2014), *Robots won't destroy jobs, but they may destroy the middle class*, Vox, https://www.vox.com/2014/8/23/6057551/autor-job-polarization (consultado el 11 de septiembre de 2018). [12]

Anexo 3.A. Resultados adicionales

Anexo Figura 3.A.1. Cambio en la permanencia ajustada por país y nivel de educación

Cambio porcentual en la permanencia en el empleo (años) por género, edad y educación, 2006 a 2017[1]



Nota: El promedio de la OCDE es el promedio no ponderado de los países mostrados. Los datos se ajustan para controlar la composición de la fuerza laboral por edad y género. Los trabajadores con educación superior han completado una licenciatura. Los trabajadores con educación media han logrado una educación media superior y posiblemente estudios adicionales, pero menos que una licenciatura. Los trabajadores con baja educación no han completado la educación media superior.

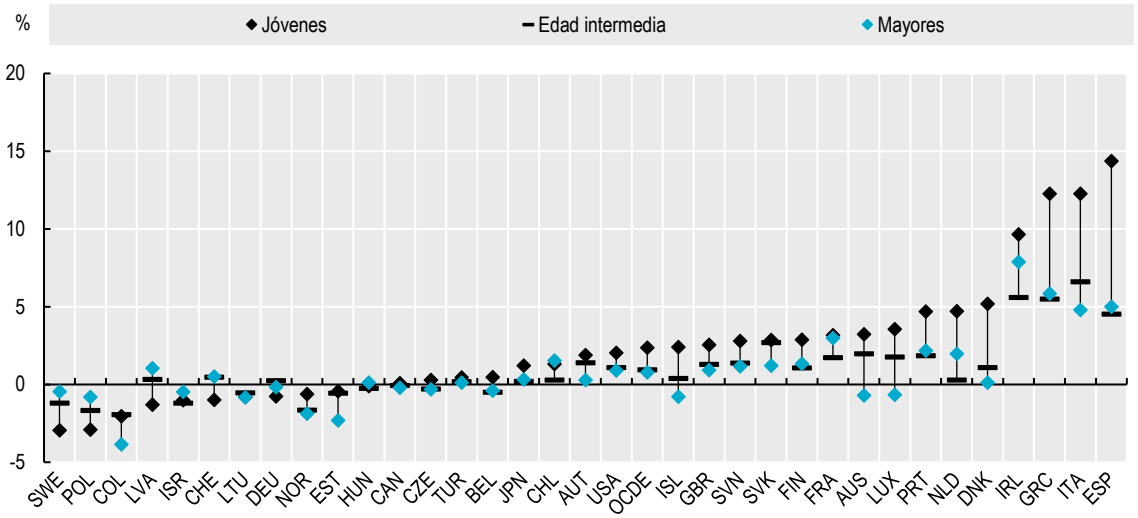
1. Los datos de Australia, Alemania y Estados Unidos son de 2016.

Fuente: Encuesta sobre la fuerza de trabajo europea (EU-LFS), Panel socioeconómico alemán (GSOEP), Dinámica de los Hogares, Ingresos y Trabajo en Australia (HILDA), Encuesta sobre la Fuerza Laboral Canadiense y el Suplemento de Permanencia de la Encuesta de Población Actual de los Estados Unidos (CPS).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966540

Anexo Figura 3.A.2. Los trabajadores jóvenes tienen más probabilidades de ser subempleados

Cambio porcentual en la proporción de trabajadores dependientes que indican que están subempleados, por edad, 2006-2017 (o último año)[1]



Nota: El promedio de la OCDE es el promedio no ponderado de los países representados. Los trabajadores subempleados tienen un empleo a tiempo parcial (trabajan 30 horas o menos por semana) y reportan que no pudieron encontrar un trabajo a tiempo completo o que les gustaría trabajar más horas. Los trabajadores jóvenes son los que tienen entre 15 y 29 años, los trabajadores de edad intermedia tienen entre 20 y 54 años, y los trabajadores mayores tienen entre 55 y 69 años. El análisis excluye a los estudiantes.

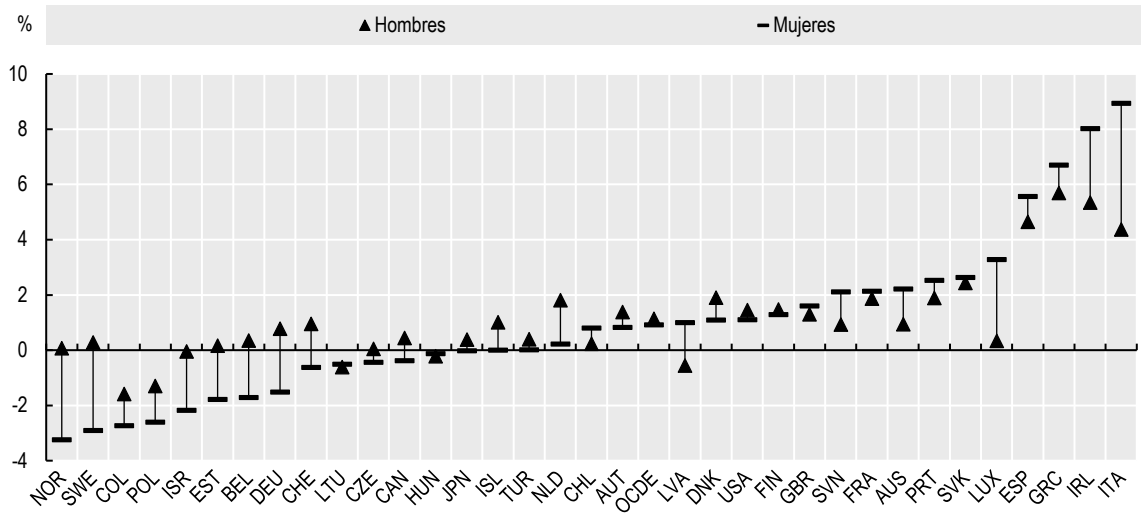
1. Los datos para Australia, Alemania y Japón son de 2016. Los datos para Chile y Turquía son de 2015, mientras que los datos de Israel son de 2011. Los datos de Colombia para 2006 son de 2007, mientras que Chile utiliza los datos de 2009.

Fuente: Encuesta de la fuerza laboral europea (EU-LFS), Panel socioeconómico alemán (GSOEP), Encuesta de Población Actual de los Estados Unidos (CPS), Encuesta de la Fuerza Laboral Canadiense, Encuesta de la Fuerza Laboral de Turquía, Encuesta del Panel de Hogares de Japón (JHPS / KHPS), Colombia GEIH, Encuesta Nacional de Caracterización Socioeconómica de Chile (CASEN), Encuesta de la Fuerza Laboral de Israel, Encuesta de la Dinámica del Hogar, Ingresos y Trabajo en Australia (HILDA).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966559

Anexo Figura 3.A.3. Cambio en el subempleo por país y género

Cambio en puntos porcentuales en la proporción de trabajadores dependientes que indican que están subempleados, por género, 2006-2017 (o último año)[1]



Nota: El promedio de la OCDE es el promedio no ponderado de los países representados. Los trabajadores subempleados tienen un empleo a tiempo parcial (trabajan 30 horas o menos por semana) y reportan que no pudieron encontrar un trabajo a tiempo completo o que les gustaría trabajar más horas. El análisis excluye a los estudiantes.

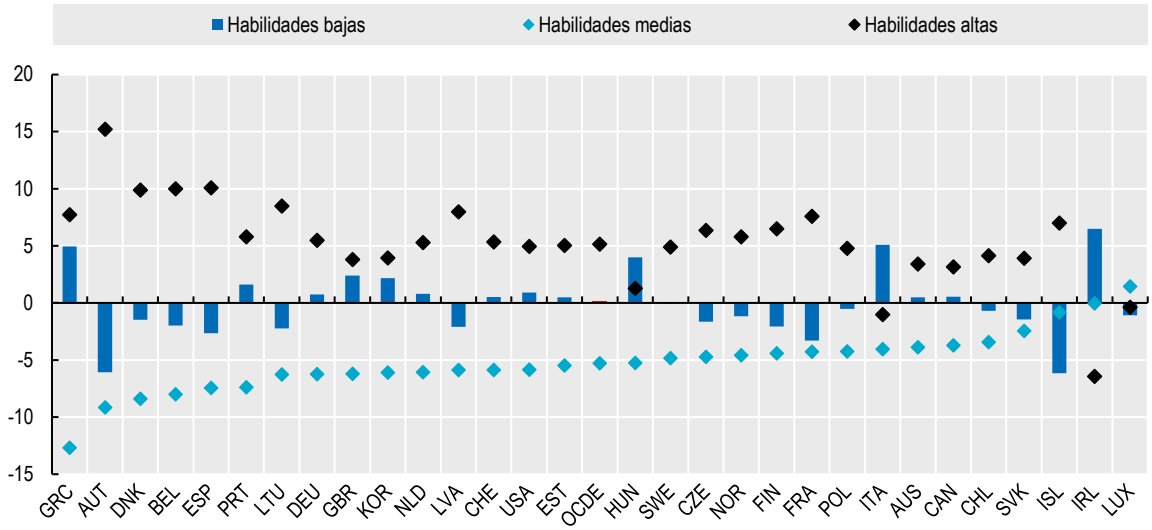
1. Los datos de 2017 se refieren a 2016 para Australia, Alemania y Japón, 2015 para Chile y Turquía son de 2015 y 2011 para Israel. Los datos de 2006 se refieren a 2007 para datos de Colombia y 2009 para Chile.

Fuente: Encuesta de la fuerza laboral europea (EU-LFS), Panel Socioeconómico Alemán (GSOEP), Encuesta de Población Actual de los Estados Unidos (CPS), Encuesta de la Fuerza Laboral Canadiense, Encuesta de la Fuerza Laboral de Turquía, Encuesta del Panel de Hogares de Japón (JHPS / KHPS), Gran Encuesta de Hogares Integrados de Colombia (GEIH), Encuesta Nacional de Caracterización Socioeconómica de Chile (CASEN), Encuesta de la Fuerza de Trabajo de Israel, Encuesta de la Dinámica del Hogar, Ingresos y Trabajo en Australia (HILDA).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966578

Anexo Figura 3.A.4. Los empleos por ocupación han continuado polarizándose entre 2006 y 2016

Cambio en puntos porcentuales de las participaciones por nivel de habilidades, 2006-2016

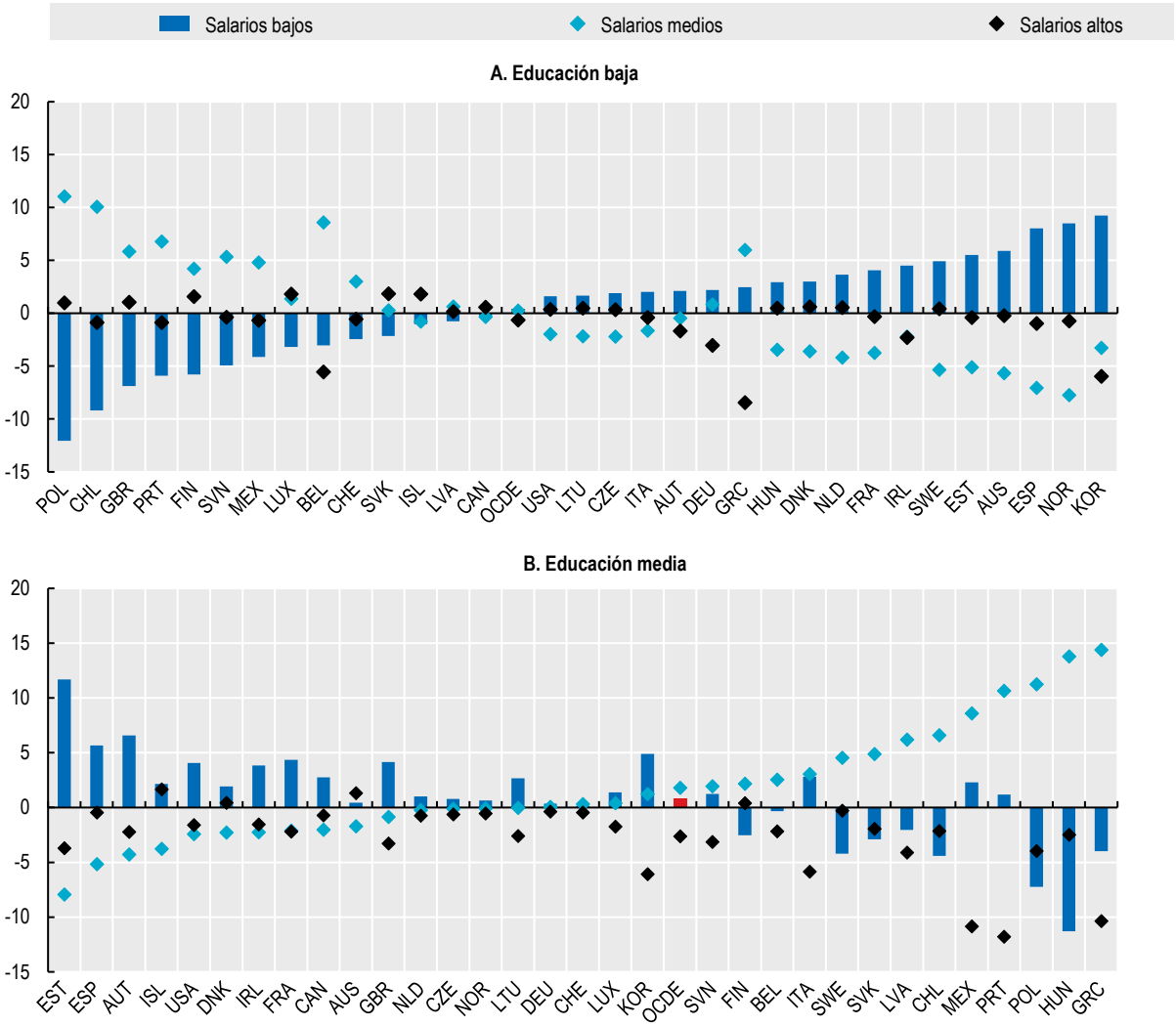


Nota: Las ocupaciones de alta calificación son gerentes, profesionales y técnicos (códigos CIUO-88: 1, 2 y 3). Las ocupaciones de habilidad media son empleados de oficina, operarios de máquinas y artesanías (códigos: 4, 7 y 8). Las ocupaciones de baja calificación son las ocupaciones de ventas y servicios y las ocupaciones elementales (códigos: 5 y 9). El promedio de la OCDE es el promedio no ponderado de todos los países mostrados. El período cubierto es 2006-2016, a excepción de: Corea (2006-2014), Australia (2006-2015). Grecia, Portugal y Letonia (2007-2016), Italia (2007-2015), Suiza (2008-2015). Chile, Canadá, Irlanda y Luxemburgo (2006-2015), Islandia (2006-2013)
Fuente: estadísticas de la UE sobre ingresos y condiciones de vida (EU-SILC), Panel socioeconómico alemán (GSOEP), Encuesta de la Dinámica del Hogar, Ingresos y Trabajo en Australia (HILDA), Estudio Laboral Coreano y Panel de Ingresos (KLIPS), Encuesta de la Fuerza Laboral Canadiense, Encuesta Nacional de Caracterización Socioeconómica de Chile (CASEN) y los Grupos Combinados de Rotación Saliente (CPS MORG) para los Estados Unidos.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966597

Anexo Figura 3.A.5. El riesgo de baja remuneración ha aumentado para los empleados con educación media y baja en varios países

Cambio en puntos porcentuales en la distribución de empleos por nivel salarial de trabajadores con estudios bajos o medios, 2006-2016

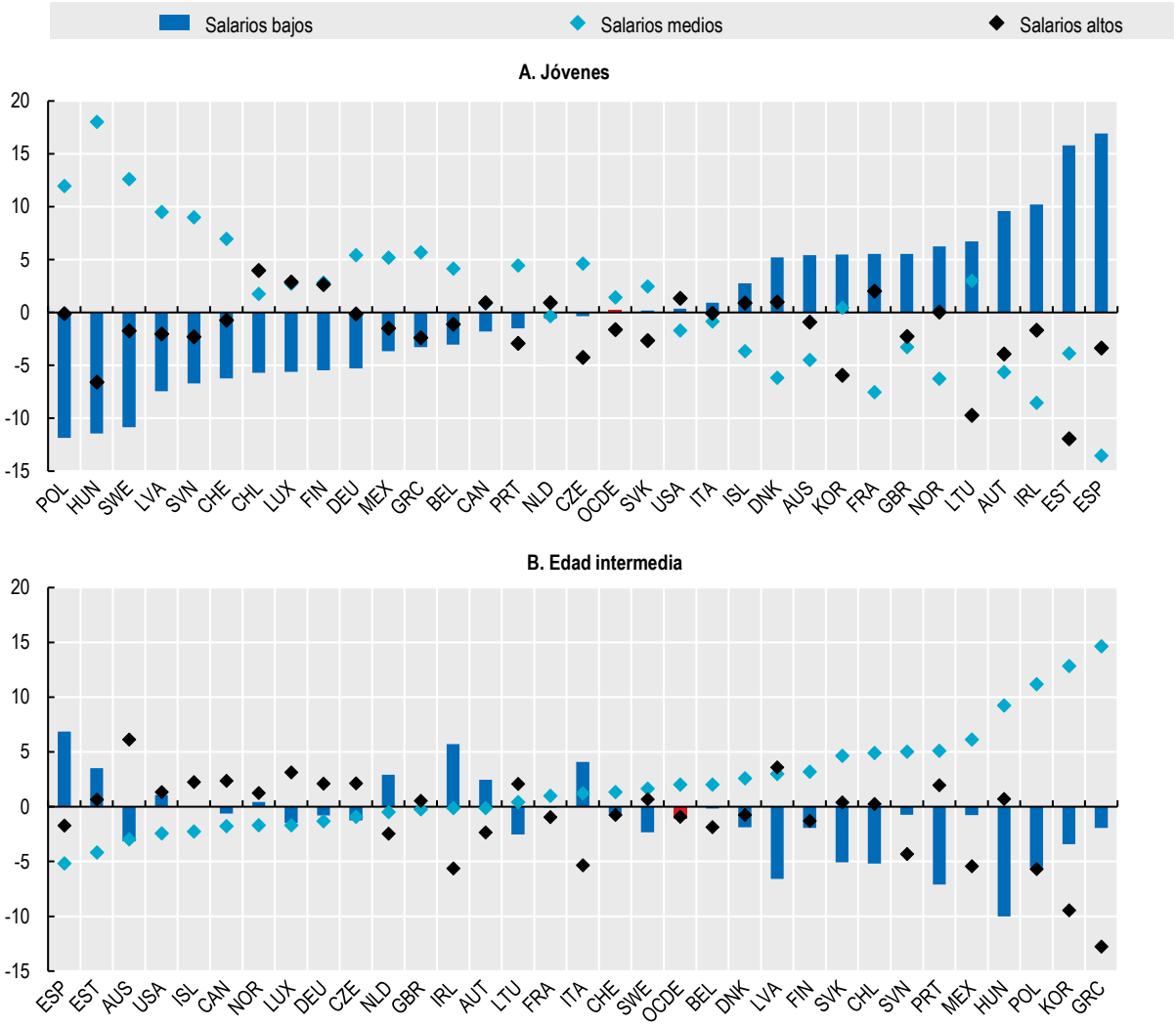


Nota: El promedio de la OCDE es el promedio no ponderado de todos los países mostrados. Los empleos de baja remuneración son aquellos que pagan menos de dos tercios del salario mediano, mientras que los empleos de alta remuneración son aquellos que pagan más de 1.5 veces el salario mediano. El período cubierto es 2006-2016, a excepción de: Corea (2006-2014), Australia (2006-2015). Grecia, Portugal y Letonia (2007-2016), Italia (2007-2015), Suiza (2008-2015). Chile, Canadá, Irlanda y Luxemburgo (2006-2015), Islandia (2006-2013).
Fuente: estadísticas de la UE sobre ingresos y condiciones de vida (EU-SILC), Panel socioeconómico alemán (GSOEP), Encuesta de la Dinámica del Hogar, Ingresos y Trabajo en Australia (HILDA), Estudio Laboral Coreano y Panel de Ingresos (KLIPS), Encuesta de la Fuerza Laboral Canadiense, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional de Chile (CASEN), Encuesta longitudinal de ENOE para México y los Grupos Combinados de Rotación Saliente (CPS MORG) para los Estados Unidos.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966616

Anexo Figura 3.A.6. Los trabajadores jóvenes se han movido más hacia la baja remuneración que los de edad intermedia en algunos países

Cambio en puntos porcentuales en la distribución de empleos por nivel salarial para los trabajadores más jóvenes y en edad intermedia, 2006-2016

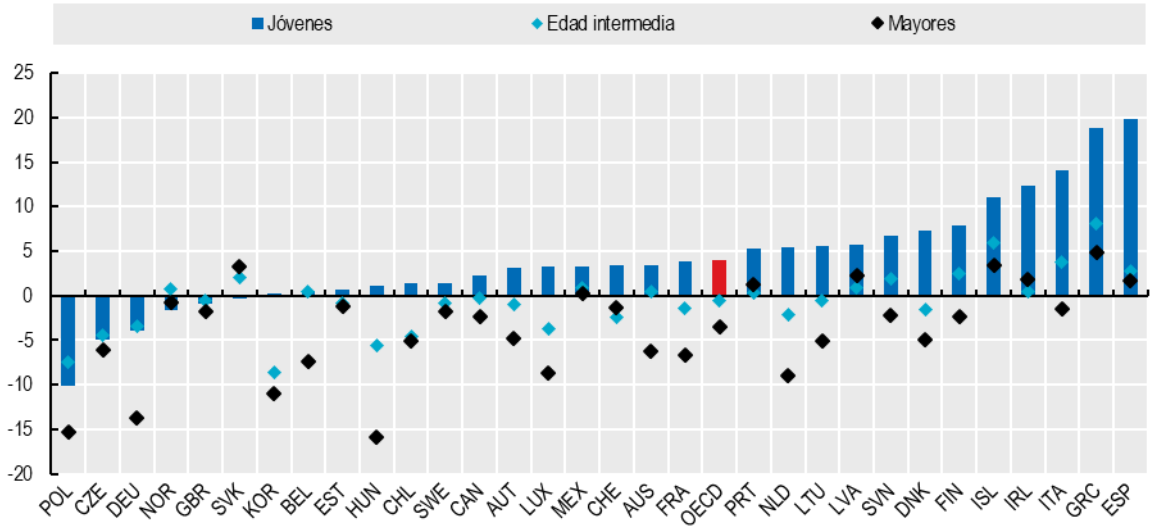


Nota: El promedio de la OCDE es el promedio no ponderado de todos los países mostrados. Los empleos de baja remuneración son aquellos que pagan menos de dos tercios del salario mediano, mientras que los empleos de alta remuneración son aquellos que pagan más de 1.5 veces el salario mediano. Los jóvenes tienen entre 16 y 30 años y los de edad intermedia entre 31 y 50 años. El período cubierto es 2006-2016, a excepción de: Corea (2006-2014), Australia (2006-2015). Grecia, Portugal y Letonia (2007-2016), Italia (2007-15), Suiza (2008-2015). Chile, Canadá, Irlanda y Luxemburgo (2006-2015), Islandia (2006-2013).
Fuente: estadísticas de la UE sobre ingresos y condiciones de vida (EU-SILC), Panel socioeconómico alemán (GSOEP), Encuesta de la Dinámica del Hogar, Ingresos y Trabajo en Australia (HILDA), Estudio Laboral Coreano y Panel de Ingresos (KLIPS), Encuesta de la Fuerza Laboral Canadiense, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional de Chile (CASEN), Encuesta longitudinal de ENOE para México y los Grupos Combinados de Rotación Saliente (CPS MORG) para los Estados Unidos.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966635

Anexo Figura 3.A.7. El riesgo de desempleo es mayor para los jóvenes que han dejado sus estudios

Cambio en puntos porcentuales en la probabilidad de desempleo por edad para las personas que no se encuentran estudiando y tienen entre los 20 y 60 años, 2006-2016



Nota: El promedio de la OCDE es el promedio no ponderado de todos los países mostrados. Los jóvenes tienen entre 20 y 30 años, los de edad intermedia entre 31 y 50 años y los mayores entre 51 y 60 años. El período cubierto es 2006-2016, excepto en Corea (2006-2014), Australia (2006-2015). Grecia, Portugal y Letonia (2007-2016), Italia (2007-2015), Suiza (2008-2015). Chile, Canadá, Irlanda y Luxemburgo (2006-2015), Islandia (2006-2013).
Fuente: estadísticas de la UE sobre ingresos y condiciones de vida (EU-SILC), Panel socioeconómico alemán (GSOEP), Encuesta de la Dinámica del Hogar, Ingresos y Trabajo en Australia (HILDA), Estudio Laboral Coreano y Panel de Ingresos (KLIPS), Encuesta de la Fuerza Laboral Canadiense, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional de Chile (CASEN), Encuesta longitudinal de ENOE para México y los Grupos Combinados de Rotación Saliente (CPS MORG) para los Estados Unidos.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966654

Notas

[1] La elección de datos de inicio anteriores no afecta cualitativamente a los resultados y permite la coherencia con otras secciones en el capítulo.

[2] El resultado se obtiene mediante un análisis de regresión que identifica cambios en la permanencia en el empleo entre 2006 y 2017, controlando la edad de los trabajadores y su nivel educativo y género.

[3] En comparación con el modelo que solo controlaba los cambios demográficos, el modelo que controla por el ciclo económico (brecha de producto) estimó que la permanencia había caído en 4.4 puntos porcentuales adicionales desde 2006. La permanencia ajustada por el ciclo disminuyó en Canadá, Estonia, República Checa, Letonia y el Reino Unido, mientras que la permanencia aumentó en estos países si solo se ajusta por factores demográficos. El control del ciclo no cambió la dirección de la permanencia ajustada en ningún país donde esta disminuyó al controlar por factores demográficos.

[4] Los trabajadores de educación superior han completado una licenciatura. Los trabajadores de educación media han logrado una educación media superior y posiblemente una educación adicional, pero menos que una licenciatura. Los trabajadores con baja educación no han completado la educación media superior.

[5] Los indicadores disponibles de las transiciones de un trabajo a otro registran los movimientos entre puestos laborales a lo largo de años calendario consecutivos. Las transiciones de un año a otro pueden, de hecho, ocultar una (o varias) transiciones dentro y fuera del empleo que se producen en el transcurso del año de referencia. Por ejemplo, una persona que estuvo laborando en el año anterior pudo haber tenido un período desempleada antes de encontrar el trabajo actual, pero se registrará que ha experimentado una transición de un trabajo a otro desde que el estatus laboral se registra anualmente. En indicador, por lo tanto, no debe interpretarse literalmente como un referente de cambios directos de un trabajo a otro, sino más bien como una medida de los movimientos que implican períodos cortos de desempleo entre puestos de trabajo.

[6] El análisis sigue la misma técnica utilizada para corregir los cambios en la permanencia debido al factor demográfico.

[7] Tenga en cuenta que los países incluidos en el análisis de los flujos de empleo no coinciden perfectamente con el conjunto de naciones examinadas en el análisis anterior de permanencia debido a las limitaciones de los datos. En particular, el análisis de flujos excluye a Canadá, Irlanda, Noruega y Suiza, e incluye a Japón.

[8] Por supuesto hay diferencias entre estos países. Por ejemplo, los cambios documentados para Dinamarca aquí son generalmente pequeños, y esta nación es la que tiene la tasa más alta de transición de un trabajo a otro entre todas las consideradas en este análisis.

[9] El término subempleo a veces se usa para referirse a los trabajadores que están contratados en labores que requieren menos calificaciones o habilidades de las que poseen. Como queda claro en el texto, esta sección se centra exclusivamente en el subempleo como el empleo a tiempo parcial involuntario.

[10] Para una discusión de los problemas de medición relacionados con el subempleo, véase (MacDonald, próxima publicación[2]).

[11] El promedio no ponderado de la OCDE aumentó de 4.3% en 2006 a 5.4% en 2017.

[12] Los reportes se ajustan por el ciclo al incluir un término cuadrático de desempleo, pero los resultados son cualitativamente los mismos si se usa un término cuadrático de la brecha de producto. En los resultados reportados solo se controla por la participación del empleo en los sectores de servicios con una alta incidencia de subempleo, pero, como era de esperar, los resultados son muy similares cuando se controla por la participación general del empleo en todo el sector de servicios.

[13] Los datos confiables y comparables solo están disponibles para un puñado de países antes de 2006. En el momento de redactar este documento, la mayoría de los conjuntos de datos utilizados en el análisis estaban disponibles hasta 2016 como máximo. Las variables consideradas en esta Sección normalmente muestran una pequeña variación interanual, por lo que es poco probable que agregar un año adicional de datos suponga una diferencia sustancial. Además, las investigaciones realizadas para el análisis en las Secciones 3.1 y 3.2 (que utilizan diferentes conjuntos de datos) indican que se encuentran los mismos patrones principales cuando se utiliza 2017 o 2016 como años finales.

[14] Las ocupaciones de alta calificación son gerentes, profesionales y técnicos (códigos CIUO-88: 1, 2 y 3). Las ocupaciones de habilidad media son empleados de oficina, operarios de máquinas y artesanías (códigos: 4, 7 y 8). Las ocupaciones de baja calificación son ocupaciones de ventas y servicios y ocupaciones elementales (códigos: 5 y 9). La categoría 6 de la CIUO-88 ("trabajadores agrícolas y pesqueros calificados") no se incluye en el análisis. Este criterio de agrupación es acorde con la práctica anterior en la literatura internacional. Véase OCDE (2017[10]) y sus referencias. Por lo general, estas fuentes de información utilizan salarios laborales promedio como sustituto de las habilidades; consulte, por ejemplo, Goos et al. (2009[27]) para un ejemplo que abarca varios países. Al utilizar los datos salariales en este capítulo, la clasificación promedio de ocupaciones en todos los países refleja la división de los puestos en grupos de baja, media y alta habilidad adoptados en este análisis y otras contribuciones.

[15] Consulte http://www.oecd.org/employment/emp/employmentdatabase-earningsandwages.htm

[16] La distribución salarial utilizada es la de todos los empleados. Sin embargo, las principales conclusiones presentadas en el análisis también se sostienen cuando se consideran solo los empleados de tiempo completo para calcular los salarios medios.

[17] México está excluido de esta parte del análisis debido a inconsistencias en la clasificación ocupacional a lo largo del tiempo.

[18] Como se mencionó anteriormente, los empleos de salario medio aquí se definen como aquellos con salarios entre 66% y 150% de la mediana. El hallazgo de que la proporción de empleos de pago medio no ha visto una disminución generalizada en todos los países se mantiene incluso cuando se adoptan definiciones más restrictivas de los empleos de salario medio. En particular, cuando se usan ocho grupos más pequeños (66-80%, 81-90%, y así sucesivamente hasta 140-150% de la mediana), todos excepto uno (trabajos con salarios entre 1.3 veces y 1.4 veces la mediana) han visto aumentos en su participación en el empleo total en promedio en los 31 países considerados aquí. Por lo tanto, es claro que, independientemente de la definición precisa, no ha habido un amplio descenso en la proporción de puestos de remuneración media en todos los países, lo que refleja la reducción extendida en la proporción de actividades laborales de calificación media que caracteriza a la polarización en el trabajo.

[19] La contribución generalmente pequeña y negativa de la polarización del trabajo a los cambios en la proporción de ocupaciones de salario medio es el resultado de dos fuerzas parcialmente compensadoras. La primera es la disminución en la proporción de ocupaciones de habilidades medias que ha tendido a reducir la proporción de empleos de pago medio. La segunda es el aumento en la proporción de actividades de alta calificación que ha contribuido al crecimiento de los puestos de remuneración media porque una fracción sustancial de estos también paga sueldos de nivel medio.

[20] Entre los 19 países donde los empleos bien remunerados ganaron terreno, el crecimiento promedio fue inferior a 1 punto porcentual. Los mayores incrementos ocurrieron en España (2,5 puntos porcentuales), Luxemburgo (2,7 puntos porcentuales) y Australia (2,8 puntos porcentuales). Solo en siete países aumentó la proporción de puestos de alta remuneración lo que está en línea con (o mayor que) el crecimiento esperado dada la transición generalizada hacia las ocupaciones de alta calificación. Estos países son Noruega, Canadá, Alemania, Estados Unidos, Islandia, Austria y Luxemburgo. Entre los 12 países con una proporción decreciente de empleos bien remunerados, el cambio promedio fue de -2.6 puntos porcentuales, con los valores más grandes registrados en Italia (-3.4 puntos porcentuales), Corea (-7.2 puntos porcentuales) y Grecia (-8.6 porcentaje) puntos). Todos ellos experimentaron disminuciones sustanciales en la propensión de diferentes ocupaciones a pagar salarios altos.

[21] Los países incluyen a todos los miembros de la OCDE, que también son miembros de la Unión Europea, así como Suiza, Noruega, Islandia y los Estados Unidos. El análisis utiliza los siguientes conjuntos de datos: encuesta sobre la fuerza laboral europea (EU-LFS), el Panel Socioeconómico Alemán (SOEP) para Alemania y la Encuesta de Población Actual (CPS) para los Estados Unidos.

[22] Las aparentes discrepancias reportadas entre los cambios dentro del grupo en la Figura 3.11 y los reportados en la Figura 3.10 (para el promedio de la OCDE) se deben al papel desempeñado por las variaciones en la composición. Por ejemplo, la disminución agregada en la proporción de gente en empleos con altos salarios para el promedio de la OCDE en la Figura 3.10 es menor que cualquiera de las disminuciones observadas para cada uno de los tres grupos educativos en la Figura 3.11 debido a que la composición de la fuerza laboral ha cambiado hacia grupos que tienen más probabilidades de desempeñarse en puestos bien remunerados (es decir, personas mayores y con mejor nivel educativo).

[23] A pesar de la mayor disminución en la probabilidad de desempeñarse en empleos de baja remuneración, las mujeres siguen siendo mucho más propensas a empleos de baja remuneración que los hombres (23% frente a 16%) y mucho menos a lograr puestos de salarios altos (17 % vs 25%).

[24] Como se menciona en la nota 22, las aparentes discrepancias entre la (pequeña) disminución general en la fracción de trabajadores con salarios bajos (véase el promedio de la OCDE en la Figura 3.11) y el aumento dentro de cada uno de los tres grupos educativos (Figura 3.12) se deben al hecho de que los cambios en la composición de la fuerza laboral han favorecido a los grupos que tienden menos hacia la baja remuneración. La separación de sus elementos indica que la mejora educativa (es decir, una transición hacia las personas con mayores niveles de preparación) ha reducido la proporción de empleados con bajos salarios en 1,6 puntos porcentuales, mientras que el aumento de la propensión de cada grupo educativo a estar en el nivel de bajos sueldos ha sumado 0.3 puntos porcentuales con una disminución neta de 1.3 puntos porcentuales.

[25] Para 2016, el promedio de participación en empleos de baja remuneración fue del 37% para el grupo de educación baja, del 23% para el grupo de educación media y del 10% para el grupo de educación superior.

[26] Una preocupación es que los cambios en el desempeño de diferentes grupos educativos a lo largo del tiempo podrían reflejar cambios en la composición no visible de estos grupos. Sin embargo, los controles de solidez muestran que se observan resultados cualitativamente similares cuando una sola cohorte de trabajadores (de 25 a 45 años en 2006 y de 35 a 55 en 2016) con un cierto nivel de formación recibe un seguimiento a lo largo del tiempo. Dado que el grado de preparación de esta generación es aproximadamente estable a lo largo del período de observación, esto atenúa la preocupación de que los principales resultados podrían atribuirse en su mayoría a los efectos de selección.

[27] La proporción promedio de trabajadores jóvenes en empleos de baja remuneración fue del 35% en 2016, pero solo del 15% y el 16%, para personas de edad intermedia (entre 30 y 50 años) y para individuos mayores, respectivamente.

[28] En los datos utilizados en este análisis, la proporción de jóvenes con empleo que tienen bajo nivel educativo disminuyó del 22% al 17% entre 2006 y 2016 en promedio en toda la OCDE. La proporción de jóvenes económicamente activos con educación media se mantuvo estable en alrededor del 47-48%. Dicha estabilidad hace improbable que los resultados que se reportan aquí se deriven solo o incluso en su mayor parte del hecho de que los trabajadores jóvenes sin educación superior sean cada vez más excluidos. De hecho, como se analiza en el texto principal, la probabilidad de empleo de baja remuneración ha aumentado incluso para los trabajadores jóvenes con educación superior en varios países. Además, el resultado en la Figura 3.11 muestra que, en conjunto, todos los grupos de educación han visto algún aumento en la probabilidad de empleo de bajos salarios. En conjunto, estos resultados apuntan a un cambio generalizado en las condiciones del mercado laboral más que a un cambio en la selección que afecta a un grupo en particular. Vea también la nota 26 para una revisión adicional que sugiere que es poco probable que la selección en los niveles educativos desempeñe un papel importante en la explicación de cualquiera de los patrones aquí descritos.

[29] Como se señaló anteriormente en el texto, solo se consideran los trabajadores cuyo estatus económico principal es el empleo. Esto atenúa la preocupación de que los resultados presentados pueden ser influidos por jóvenes que están estudiando y tienen trabajo de medio tiempo. Además, los resultados sobre el aumento de la probabilidad de actividad laboral de baja remuneración para los jóvenes (en general y en particular con educación baja y media) se mantienen incluso cuando se restringe la muestra solamente a los empleados a tiempo completo. Esto reduce aún más el riesgo de que los reportes se vean muy afectados por los jóvenes que aún están en formación.

[30] Estas estimaciones se obtienen a partir de regresiones específicas del país de registro de salario en las covariables relevantes. Por lo tanto, las estimaciones informadas están en puntos de registro y pueden interpretarse como cambios de puntos porcentuales aproximadamente.

[31] Tenga en cuenta que las cifras que se presentan aquí no son tasas NEET, es decir, la proporción de todos los jóvenes (de 15 a 29 años) que no tienen empleo, educación o capacitación (“NINIS”). Como se describe en el texto principal, el análisis se centra en los cambios en la incidencia de desempleo entre los que han dejado de estudiar y los jóvenes se definen como trabajadores de 20 a 30 años de edad. Además, debido a las fuentes de datos utilizadas en este análisis, la definición de la situación laboral también difiere de la utilizada en la construcción de las tasas de NEET, que generalmente dependen de los conceptos de la OIT a partir de datos de encuestas de la fuerza laboral. Aquí, para la mayoría de los países, la definición de empleo se basa, en cambio, en el estado económico principal reportado por el participante.

[32] Una posible observación es que parte del aumento en las tasas de desempleo de los jóvenes con niveles educativos más bajos puede deberse a cambios en la composición de este grupo ya que, mientras se espera que más personas permanezcan en su etapa formativa por mayor tiempo, aquellos que interrumpen sus estudios tienen peores perspectivas en el mercado laboral. Si bien este análisis no puede descartar esta posibilidad por completo, dos hechos sugieren que el aumento en la probabilidad de desempleo para los jóvenes que han dejado de estudiar es improbable que se deba a un fenómeno de selección. Primero, como se discutió en la nota 28, la estabilidad de la proporción de jóvenes en el empleo que tienen educación media sugiere que es poco probable que la composición de este grupo haya cambiado significativamente durante este período de tiempo. En segundo lugar, el deterioro de los resultados del mercado laboral descrito en esta sección y en otras partes de este capítulo es más fuerte para aquellos sin educación superior, pero también afecta a los trabajadores jóvenes con educación superior (y, de hecho, otros grupos de edad también se ven afectados en cierta medida). Si bien los cambios por selección tal vez ayuden a explicar algunas de las diferencias entre los grupos, el hecho de que los cambios observados no se limiten a subgrupos específicos sugiere que es poco probable que la selección sea la fuerza principal en juego. Finalmente, vale la pena enfatizar que incluso cuando el deterioro de las condiciones del mercado laboral para un grupo específico puede atribuirse a cambios en su composición promovidos por mecanismos de selección, esto sigue siendo un tema importante que plantea un desafío para las políticas públicas que apuntan a promover un enfoque más incluyente del mercado laboral.

[33] Las mujeres jóvenes con educación superior siguen siendo más propensas al desempleo que sus homólogos masculinos (21% frente a 16%).

[34] Esta cifra es efectivamente un promedio ponderado de las cifras de los seis grupos jóvenes reportadas en la Figura 3.14.

[35] En particular, el aumento promedio en la probabilidad de salarios bajos para los jóvenes con educación media en la OCDE es robusto ya sea controlando por la brecha de producto o la tasa de desempleo. El aumento en la probabilidad de desempleo para los jóvenes que han dejado de estudiar es robusto ante la inclusión de la tasa de desempleo, pero no para la brecha de producto.

[36] En particular, Alemania y Polonia son los únicos dos países en los que los jóvenes no han visto un aumento en la probabilidad de subempleo, ni en la de desempleo; ni los jóvenes con educación media experimentaron un aumento en la probabilidad de un bajo nivel salarial.

[37] Véase, entre otros, Liu et al. (2016[24]), Burgess et al. (2003[25]), Schwandt et al. (2019[23]), Brunner y Kuhn (2013[26]) y sus referencias.

4 Regulación del mercado laboral 4.0: Proteger a los trabajadores en un mundo laboral cambiante

Este capítulo analiza el papel de las regulaciones del mercado laboral para proteger adecuadamente a los trabajadores en un mundo laboral cambiante. Un aspecto clave del capítulo es la situación laboral, un área crítica porque actúa como una puerta de entrada a diversos derechos y protecciones de los trabajadores. Asegurar la correcta clasificación de los trabajadores es, por lo tanto, un primer paso clave para garantizar el acceso a la protección laboral y social, la negociación colectiva y el aprendizaje a lo largo de la vida. Para algunos trabajadores, sin embargo, existe una ambigüedad genuina acerca del estatus laboral, ya que se encuentran en algún lugar de la "zona gris" entre dependientes y trabajadores por cuenta propia. Al tiempo que se argumenta que esta zona gris debe mantenerse lo más pequeña posible, el capítulo examina las razones y las opciones de políticas para extender ciertos derechos laborales y protecciones a estos trabajadores. Finalmente, el capítulo analiza el papel de las regulaciones para abordar los abusos de poder del monopsonio y reequilibrar el poder de negociación entre empleadores/clientes y trabajadores.

Los datos estadísticos de Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de tales datos por parte de la OCDE se realiza sin perjuicio del estado de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania según los términos del derecho internacional.

En breve

Resultados clave

La regulación del mercado laboral desempeña un papel importante en la protección de los trabajadores, pero varios desarrollos están desafiando su papel. Primero, la aparición de nuevas formas de trabajo plantea un desafío a las regulaciones diseñadas en gran medida para empleados permanentes de tiempo completo que trabajan para un solo empleador. En segundo lugar, cada vez hay más evidencia de (y en algunos casos crecimiento de) relaciones de poder desequilibradas entre los trabajadores y sus empleadores, lo que exige una reevaluación de cómo la regulación puede abordar tanto las consecuencias como las fuentes de tales desequilibrios de poder.

Este capítulo examina el papel de la regulación del mercado laboral en la protección de los trabajadores en un mundo laboral cambiante y garantiza que las empresas que siguen las reglas no se encuentren en desventaja. Más específicamente, analiza el papel de la regulación en la definición operacional del estado laboral, extendiendo las protecciones más allá de los empleados estándar y reequilibrando las asimetrías de poder entre empleadores/clientes y trabajadores. Sus principales hallazgos son:

- La definición clara de la situación laboral de los trabajadores (por ejemplo, la distinción entre los trabajadores por cuenta propia y los empleados) en la regulación del mercado laboral y su cumplimiento son cruciales. El estado de empleo actúa como una puerta de entrada a diversos derechos y protecciones de los trabajadores, incluidos el empleo y la protección social, pero también el acceso a la capacitación y la negociación colectiva; véanse los capítulos 5 a 7.
- Las políticas y la aplicación de la ley deben minimizar las oportunidades e incentivos para la clasificación errónea de los trabajadores. Ciertos empleadores pueden clasificar erróneamente a los trabajadores para evitar la regulación del empleo, las obligaciones fiscales y la representación de los trabajadores, así como transferir los riesgos a los trabajadores y/o obtener una ventaja competitiva; y otros pueden hacerlo por error. De manera similar, los trabajadores pueden elegir entre diferentes formas de empleo para beneficiarse de un mejor régimen fiscal o simplemente evitar los impuestos, pero a riesgo de perder la protección laboral y social. Dicha clasificación errónea, por lo tanto, perjudica a las personas, pero también deja a las empresas que clasifican adecuadamente a sus trabajadores en una desventaja competitiva y perjudica las finanzas públicas.
- Los reglamentos o directrices para determinar la situación laboral pueden necesitar ser aclarados, revisados y/o armonizados. Esto ayudaría a reducir el tamaño de la "zona gris" entre el trabajo por cuenta propia y el estado de empleado dependiente, es decir, los trabajadores que comparten ciertas características de ambas formas de empleo. Disminuir el tamaño de la zona gris reduciría la incertidumbre tanto para los trabajadores como para los empleadores, y minimizará los litigios.

- Para los trabajadores que permanecen en la zona gris, donde existe una ambigüedad genuina sobre su situación laboral, los gobiernos deben de tratar de extender los derechos y las protecciones. Estos trabajadores tienen algunas de las características de los empleados y, al igual que ellos, pueden encontrarse en una relación de poder desequilibrada ya que los empleadores a menudo tienen un mayor grado de control sobre la relación laboral que ellos. Al mismo tiempo, pueden verse privados de la mayoría de los derechos y protecciones estándar otorgados a los empleados, ya que generalmente se clasifican como trabajadores por cuenta propia.
- Las regulaciones del mercado laboral deben adaptarse para que los trabajadores de la zona gris puedan beneficiarse, al menos parcialmente, de: salarios justos, regulaciones sobre el tiempo de trabajo, salud y seguridad en el trabajo, legislación contra la discriminación, así como alguna forma de protección del empleo. Esto implicará identificar a los grupos que necesitan protección y aclarar quién tiene la responsabilidad como empleador hacia estos trabajadores. No todas las protecciones se pueden extender a estos trabajadores en la "zona gris". En los capítulos 5 a 7 se discute cómo se podría hacer esto para la protección social, la negociación colectiva y la capacitación.
- Los desequilibrios en las relaciones de poder entre empleadores y trabajadores (incluidos muchos trabajadores por cuenta propia) también pueden surgir (o empeorar) cuando los trabajadores tienen pocas o ninguna opción externa y un poder de negociación mucho menor que los empleadores (una situación generalmente llamada poder del monopsonio en el mercado laboral). Existe una creciente evidencia empírica de que el monopsonio es importante en muchos mercados laborales y que la alta concentración en el mercado de unas pocas empresas se asocia con salarios significativamente más bajos y peores condiciones de trabajo.
- Estas situaciones pueden empeorar cuando los trabajadores no pueden organizarse y negociar colectivamente, como suele ser el caso de los trabajadores por cuenta propia a los que se les prohíbe la negociación colectiva por la regulación antimonopolio (véase Capítulo 5).
- El abuso del poder del monopsonio en el mercado laboral y sus fuentes se puede abordar mediante una mejor regulación y una aplicación más efectiva. Esto incluye: i) extender la cobertura de las regulaciones del mercado laboral para abordar los efectos del monopsonio en el bienestar de los trabajadores; ii) hacer cumplir de manera más agresiva las reglas contra los empleadores que participan en el mercado laboral, por ejemplo, a través de acuerdos de no robo de personal; iii) limitar el alcance de los acuerdos de no competencia y iv) utilizar la regulación del mercado laboral para reparar las asimetrías de información entre empleadores y trabajadores. Una estrategia política integral para reducir las fricciones en el mercado laboral y mejorar la movilidad laboral también ayudaría a disminuir las fuentes de poder del monopsonio.

Introducción

Las nuevas formas de trabajo que no son estándar han recibido mucha atención en los últimos debates mediáticos, legales y de políticas; véase, por ejemplo, la OIT (2019[1]). Apenas pasa un día sin un artículo periodístico que elogie o condene el trabajo en la economía de "plataforma" (en la que los trabajadores prestan servicios a través de plataformas en línea), y hay muchos casos judiciales en curso en los que los trabajadores cuestionan su situación laboral, dando la impresión de la regulación del empleo está cada vez más desactualizada y los responsables políticos no están seguros de cómo reaccionar. Una encuesta reciente de la OCDE/Comisión Europea confirma que abordar los problemas planteados por las nuevas formas de trabajo es una preocupación importante de la política entre los estados miembros (OCDE, 2019[2]). Sin embargo, estas discusiones no se limitan a las formas de empleo inducidas por la tecnología (es decir, el trabajo de la plataforma); también cubren otros empleos no estándar, como el trabajo de turno y el trabajo por cuenta propia de manera más general (consulte el Capítulo 2 para obtener una descripción general de lo que se entiende por nuevas formas de trabajo).

Detrás de estos debates se encuentra el temor de que la relación laboral estándar, de tiempo completo y dependiente esté bajo presión y que, en el futuro, muchas personas trabajarán en acuerdos laborales "flexibles" con poca protección al empleo y social, pocos beneficios y derechos, y acceso limitado a la formación. Según este punto de vista, la naturaleza de las empresas también está cambiando y un número creciente de ellas actúa como "intermediarios" en la producción y entrega de productos y servicios, en lugar de como empresas productoras por derecho propio. En consecuencia, las empresas buscarán nuevos modelos de negocios y participarán en una "carrera hacia el fondo" en la que las condiciones de trabajo se conviertan en la base de la competencia, en lugar de la calidad o el valor del producto o servicio que proporcionan. Tales escenarios, si alguna vez se realizaran, socavarían muchos de los cimientos sobre los cuales se construyeron los estados de bienestar el siglo pasado, y requerirían un replanteamiento serio del mercado laboral, las políticas e instituciones sociales y de capacitación, así como de las relaciones laborales tradicionales y un diálogo social

Sin embargo, el debate tiene una tendencia a adelantarse a los hechos, y los responsables de las políticas deben tener cuidado de basar cualquier decisión que tomen en evidencia en lugar de anécdotas, así como en una consideración equilibrada de todos los argumentos.

En primer lugar, es importante recordar que a menudo surgen nuevas formas de trabajo no estándar en respuesta a las necesidades reales tanto de los empleadores como de los trabajadores. Por ejemplo, las empresas necesitan tener suficiente flexibilidad para ajustar la fuerza laboral y las horas de trabajo en respuesta a una demanda fluctuante e impredecible. Los trabajadores pueden estar buscando una mayor flexibilidad para adaptarse al trabajo en torno a las responsabilidades de cuidado y/o el ocio para lograr un mejor equilibrio entre la vida laboral y familiar. Muchos trabajadores también quieren más independencia en la forma en que organizan su trabajo y sus horarios. La diversidad (y la innovación continua) en los contratos de empleo permite que tanto los empleadores como los trabajadores escapen de las limitaciones de un enfoque de "talla única" y encuentren acuerdos que sean en el mejor interés de ambos. Es igualmente importante señalar que el empleo "no estándar" (que es lo que son muchas nuevas formas de trabajo) no necesariamente equivale a un empleo de baja calidad. De hecho, los trabajos estándar pueden ser de baja calidad, mientras que los no estándar pueden ser de alta calidad. En realidad, en la OCDE, la mayoría de las personas con contratos temporales y a tiempo parcial ahora tienen acceso a derechos y beneficios similares a los empleados estándar

(aunque esto no descarta que pueda haber barreras prácticas para los trabajadores temporales y a tiempo parcial para ejercer estos derechos y acceder a los beneficios, y que su trabajo aún podría seguir siendo más precario y de menor calidad). Además, muchos profesionales de alta tecnología venden sus servicios como contratistas independientes, y los nuevos intermediarios digitales, como las plataformas en línea, han hecho posible que lleguen más rápidamente a un mercado mucho más grande, a menudo en todo el mundo.

En segundo lugar, a pesar del hecho de que ha habido un rápido crecimiento en algunas formas de trabajo "nuevas", como el trabajo de plataforma y los contratos de cero horas, siguen siendo pequeñas como porcentaje del empleo total (véase el Capítulo 2). El empleo estándar, a tiempo completo, permanente sigue siendo la norma en la OCDE (es decir, representa la mayoría de todos los empleos), incluso si el empleo no estándar en su conjunto puede representar una proporción relativamente grande de todo el empleo. Hay varias razones para que sigan siendo atractivos los acuerdos de empleo más estables y permanentes. Desde el lado de los trabajadores, tales contratos brindan más certeza y les permiten planificar con anticipación tanto en su vida privada como profesional. Desde la perspectiva de las empresas, los contratos permanentes les permiten atraer y retener talento (al aumentar la lealtad), lo que reduce los costos de contratación y capacitación, y aumenta los beneficios de invertir en personal (lo que aumenta la productividad). En consecuencia, no hay una razón lógica para creer que el trabajo estándar desaparecerá completamente en un futuro cercano.

Sin embargo, si bien el crecimiento en el empleo no estándar a veces se ha exagerado y las preocupaciones con respecto a su calidad de trabajo intrínseca son exageradas, hay algunas cuestiones importantes que los responsables de las políticas deben abordar.

El primero de ellos es la cuestión de la situación laboral. Muchas “nuevas” formas de trabajo han surgido en la zona gris entre el estado del empleado y el trabajador por cuenta propia. Esto plantea preguntas sobre qué derechos laborales y protecciones se aplican a estos trabajadores y si dichas formas de trabajo se utilizan o no simplemente para evitar costos y regulaciones a costa de la calidad del trabajo. En términos más generales, existe un problema de vulnerabilidad de los trabajadores y desequilibrio de poder con respecto a los empleadores, independientemente de su situación laboral, que es el segundo tema clave que los gobiernos pueden necesitar abordar. Las vulnerabilidades inherentes a la relación laboral pueden agudizarse cuando los trabajadores no tienen medios para organizarse y negociar colectivamente (véase Capítulo 5), así como en los mercados laborales caracterizados por el monopsonio. El tercer y último tema se refiere a los aspectos internacionales de algunos trabajos en la economía de plataforma, que ofrecen grandes oportunidades para algunos trabajadores, pero también arriesgan una carrera hacia el fondo en condiciones de trabajo para otros.

Si bien muchos de estos problemas han surgido como consecuencia del aumento de la economía de la plataforma, no son necesariamente nuevos y se aplican también a muchas formas de trabajo no estándar preexistentes. Por lo tanto, los responsables de las políticas deben garantizar que cualquier reforma también cubra otras formas de trabajo no estándar.

Este capítulo discutirá respectivamente cada uno de estos desafíos políticos. La Sección 4.1 revisa los problemas relacionados con la clasificación de los trabajadores y explora las opciones para abordar el falso trabajo por cuenta propia. También considera cómo identificar a los trabajadores en la zona gris entre el estado del empleado y el trabajador por cuenta propia, donde permanece la ambigüedad genuina, pero puede ser necesario extender ciertos derechos laborales y protecciones. La Sección 4.2 discute las opciones de políticas para extender la protección más allá de los empleados estándar. La sección 4.3 examina los desequilibrios de

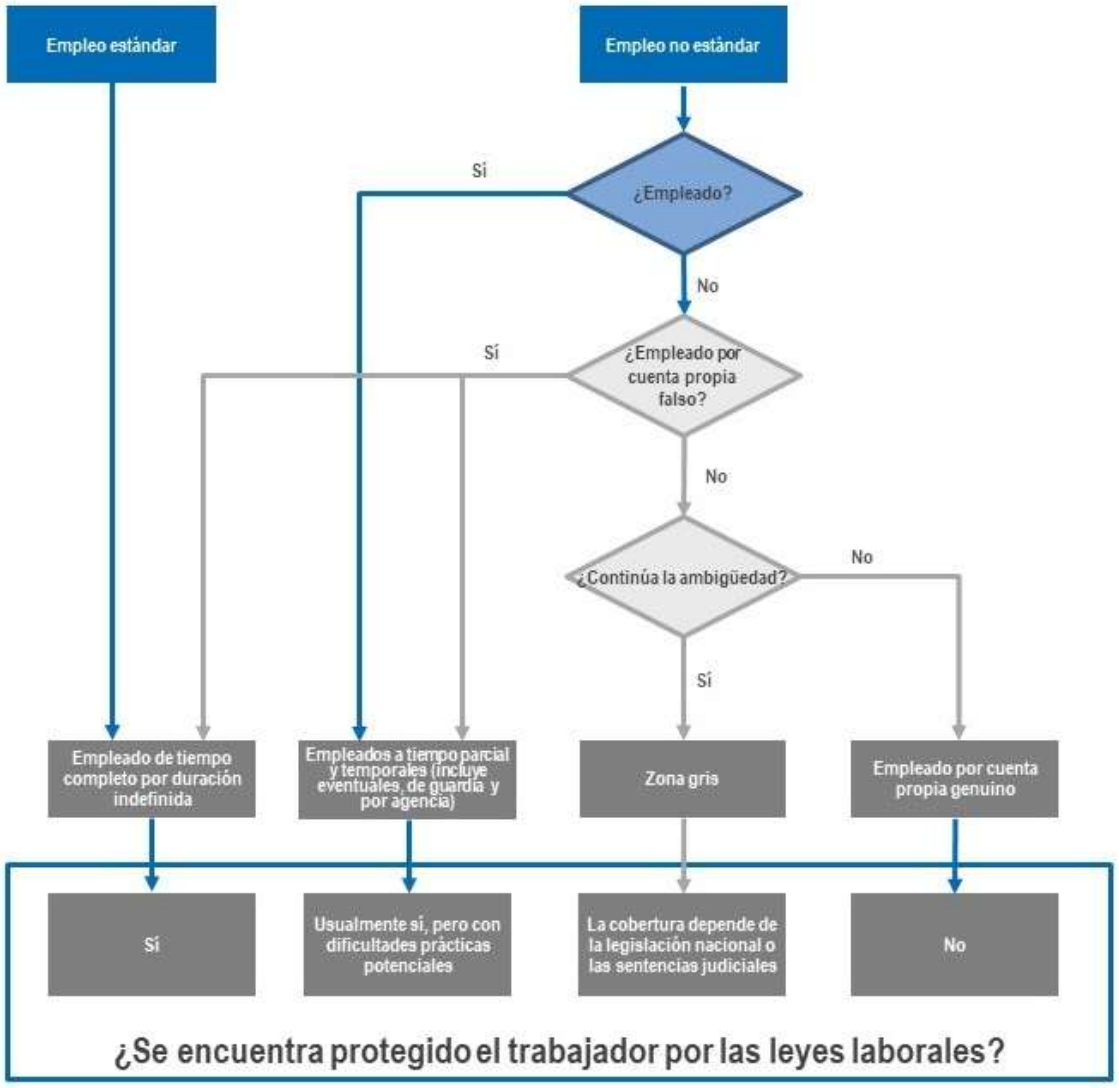
poder y el papel del monopsonio del mercado laboral. La Sección 4.4 discute brevemente el papel de la competencia internacional en la economía de la plataforma y la Sección 4.5 proporciona observaciones finales y establece algunas orientaciones de política.

4.1. Situación laboral: una puerta de entrada a los derechos y protecciones de los trabajadores

Un tema que recientemente ha recibido mucha atención en los medios de comunicación, los círculos legales y de políticas es cómo definir la situación laboral de un trabajador. En particular, ha habido una serie de casos de tribunales de alto perfil en los que los trabajadores han cuestionado su condición de "autoempleados" y han abogado por más derechos y beneficios, en línea con lo que obtendrían los empleados.

La razón por la que la situación laboral es tan importante (y, por lo tanto, por qué hay tanto en juego en estos casos judiciales) es que determina el acceso a los derechos, beneficios y protecciones de los trabajadores. Como empleado, uno generalmente tendrá derecho al salario mínimo (donde exista), a las regulaciones sobre el tiempo de trabajo y el pago de horas extra, vacaciones, seguro de enfermedad y accidentes, beneficios de desempleo, protección contra despidos injustos y discriminación.[1] Este no suele ser el caso de los trabajadores por cuenta propia (consulte la Figura 4.1). Obtener el estatus de empleo correcto, por lo tanto, importa desde la perspectiva del trabajador.

Figura 4.1. Clasificación de los trabajadores y cobertura de la protección del derecho laboral



Nota: La figura asigna el empleo estándar y no estándar a las diferentes categorías de trabajadores cuya clasificación se trata en este capítulo. Los rombos corresponden a las decisiones de clasificación que pueden ser tomadas por las partes (por ejemplo, estipuladas en un contrato escrito entre empleadores y trabajadores) o por los jueces (tribunales o agencias de cumplimiento). Los rombos y las líneas grises se refieren a las decisiones que los adjudicadores toman con mayor frecuencia. Los rectángulos inferiores se refieren a la cobertura de la legislación laboral.

Asegurar que los trabajadores se clasifiquen correctamente también es un asunto de los empleadores y de la sociedad en general. Los empleadores quieren evitar las situaciones en las que los competidores obtienen una ventaja simplemente porque evitan impuestos y regulaciones al disfrazar las relaciones de empleo con sus trabajadores como trabajo por cuenta propia. Desde la perspectiva del gobierno, el empleo tradicional es una fuente importante de ingresos públicos, ya que representa una mayor proporción de impuestos per cápita que el trabajo por cuenta propia. La clasificación errónea de empleos puede resultar en una pérdida significativa de ingresos. Por ejemplo, en los Estados Unidos, el Departamento de Trabajo ha estimado que

entre el 10 y el 30% de los trabajadores están clasificados erróneamente y que esto podría tener un efecto significativo en los ingresos fiscales (Brumm, 2016[3]) y la Oficina de Responsabilidad del Gobierno calculó la brecha fiscal debido a errores de clasificación de los trabajadores en USD 44.3 miles de millones para los años fiscales 2008-2010 (GAO, 2017[4]). En el Reino Unido, el Servicio de Recaudación y Aduanas de su Majestad (HMRC) ha estimado que los trabajadores independientes representan 5 mil millones de libras esterlinas de la brecha fiscal no recaudada de 7 mil millones de libras esterlinas para los ingresos fiscales de autoevaluación, pero esto incluye también los efectos de la falta de información de ingresos y errores (Adam, Miller y Pope, 2017[5]). Dicha erosión de la base tributaria tendrá un efecto en todos los miembros de la sociedad, incluidas las empresas que intentan reducir sus obligaciones tributarias.

El propósito de esta sección es brindar cierta claridad a estos debates y ayudar a los responsables de la formulación de políticas a considerar los problemas y las respuestas políticas asociadas. Una conclusión clave es que es importante distinguir entre los casos de autoempleo falso, y aquellos casos en los que puede existir una ambigüedad genuina, porque esto tiene implicaciones en la forma en que los responsables de las políticas deben abordar la situación.

4.1.1. Abordar el falso trabajo por cuenta propia: garantizar que las personas estén clasificadas correctamente

El falso trabajo por cuenta propia (también denominado a veces disfrazado, falso, o pseudo trabajo por cuenta propia) se refiere a los casos en que los individuos se clasifican como trabajadores por cuenta propia pero, a todos los efectos, trabajan como empleados (consulte la Figura 4.1). La erradicación deliberada por parte de los empleadores de los trabajadores en un intento por evitar la regulación del empleo, las obligaciones fiscales, la representación de los trabajadores, así como cambiar los riesgos a los trabajadores y/o obtener una ventaja competitiva, debe ser combatida. Del mismo modo, debe abordarse la clasificación errónea de los trabajadores como trabajadores por cuenta propia para evitar impuestos. Como se mencionó anteriormente, la clasificación errónea perjudica a las personas, pero también puede poner en desventaja a las empresas que siguen las reglas y corre el riesgo de crear un agujero en las finanzas públicas.

Para combatir con éxito el falso trabajo por cuenta propia, las empresas y los trabajadores primero deben ser claros acerca de las reglas y regulaciones. La mayoría de los países tienen pruebas y criterios para evaluar las relaciones de empleo (recuadro 4.1) y la acción del gobierno debe garantizar que las empresas y los trabajadores conozcan y comprendan estas reglas (así como el espíritu con el que fueron escritas). Por ejemplo, en los Estados Unidos, el Departamento de Trabajo publicó una guía en 2015 para ayudar con la clasificación de empleados y contratistas independientes.[2] Australia ha lanzado una "Herramienta de decisión para contratistas independientes" que ayuda a las empresas, basándose en una serie de preguntas que deben responder, a identificar si sus trabajadores deben ser clasificados como contratistas o como empleados.

Recuadro 4.1. Pruebas y criterios para determinar la situación laboral

En la práctica, la cuestión de si las personas deben ser tratadas como empleados o por cuenta propia suele ser determinada por los tribunales. En la mayoría de los países, el término "empleado" no está definido en la legislación o, incluso cuando lo está, deja amplio margen para la discreción judicial (Davidov, Freedland and Countouris, 2015[6]). En muchos casos, un empleado se define circularmente como "alguien que está empleado por un empleador".

En general, el estado del empleado tiende a decidirse según el principio de "primacía de los hechos", es decir, independientemente de lo que se estipula en el contrato de trabajo, son los hechos reales de la relación de trabajo lo que importa para determinar si la persona es genuina. trabajadores por cuenta propia o no (véase Figura 4.1). Una de las razones para considerar los hechos de la relación en lugar de lo que se estipula en el contrato es que puede haber desigualdad en el poder de negociación entre los trabajadores y los empleadores, y es más probable que estos últimos puedan determinar lo que está escrito. El contrato de trabajo (véase apartado 4.4).

Para evaluar la relación de empleo, se utilizan una serie de pruebas/criterios. En unos pocos países de derecho civil, estos criterios tienden a estar consagrados en la ley y habrá una presunción de una relación laboral si se cumplen estos criterios, con la carga de la prueba puesta sobre el empleador para demostrar que este no es el caso. Sin embargo, en la mayoría de los países (incluidos los países de derecho común), los jueces basan sus fallos en ciertas pruebas desarrolladas por la jurisprudencia.

Habrá diferencias en el número de criterios utilizados en estas pruebas. Por ejemplo, en Canadá, los tribunales a veces usan una prueba cuádruple, mientras que en los Estados Unidos han tendido a usar una prueba de 13 o incluso 20 factores (Davidov, Freedland y Countouris, 2015[6]). La recomendación de la OIT sobre la relación de trabajo enumera 14 factores.

A pesar de estas diferencias, las pruebas/criterios reales utilizados son muy similares en todos los países. La dependencia financiera del individuo con respecto al cliente es uno de los aspectos considerados. Sin embargo, la dependencia financiera generalmente no es suficiente para que se establezca el estatus de empleado. En la mayoría de los países, también es necesario que exista un elemento de subordinación del trabajador (y del control del cliente). Esto puede evaluarse sobre la base de varios criterios, entre ellos: la integración del trabajador en la organización; la medida en que el trabajador controla sus condiciones de trabajo (incluido el lugar y el horario de trabajo); Quién proporciona las herramientas, materiales o máquinas; la regularidad de los pagos; la medida en que el trabajador asume riesgos financieros/empresariales; y si el trabajo debe ser realizado personalmente por el trabajador. Existen diferencias entre los países (pero también dentro de los países a través de los jueces y con el tiempo) en el énfasis relativo que se pone en el control frente a la dependencia.

Los gobiernos también deben considerar hacer más fácil/menos costoso para los trabajadores desafiar su estado de empleo, por ejemplo, colocando la carga de la prueba en el empleador (en lugar de hacerlo en el empleado)[5], reduciendo los costos judiciales[6], simplificando los procedimientos[7], reduciendo los riesgos para los trabajadores y/o proteger a los trabajadores contra posibles represalias. Algunas plataformas han intentado que los trabajadores firmen

acuerdos de arbitraje en virtud de los cuales renuncian al derecho de demandarlos en un tribunal. En los Estados Unidos, la Junta Nacional de Relaciones Laborales había argumentado inicialmente que tales renuncias violaban la ley laboral (Waas et al., 2017[7]). Sin embargo, una decisión reciente del Tribunal Supremo falló en contra de esta posición, al menos en lo que respecta a la clase de comportamiento.[8]

Es importante permitir que las autoridades laborales y/o los sindicatos lleven los casos a los tribunales. Para una persona, presentar una queja ante un tribunal suele ser costoso y el resultado es incierto. Además, los trabajadores pueden preocuparse por las represalias de su empleador y perder su trabajo. En algunos países, la autoridad laboral tiene algún poder para hacer cumplir las leyes laborales, aunque esto generalmente es limitado y no incluye la posibilidad de ordenar un recurso civil o presentar un reclamo ante el tribunal sin el consentimiento del trabajador o trabajadores agravados. En Australia, Chile, Polonia, España y los Estados Unidos, sin embargo, la autoridad laboral puede buscar una reparación civil en nombre de los trabajadores agraviados incluso en ausencia del consentimiento, particularmente en los casos en que se trate de un interés público importante (OCDE, 2014[8]). En Suecia, los sindicatos pueden llevar a los empleadores a los tribunales en nombre del trabajador (Williams y Lapeyre, 2017[9]).

Fortalecer las sanciones para las empresas que no cumplan con la legislación también podría ayudar a abordar el falso trabajo por cuenta propia. Cuando las consecuencias del abuso son mínimas, las empresas pueden tener pocos incentivos para clasificar correctamente a los trabajadores. Las opciones de política incluyen: recalificación de la relación laboral, imponer pagos retroactivos de impuestos y cotizaciones a la seguridad social, imponer mayores sanciones si las empresas continúan violando la ley en casos repetidos y comparables y extender la aplicación de las sentencias de los tribunales más allá de los demandantes y de toda la fuerza laboral en una situación similar.[9] En los casos en que la responsabilidad se puede pasar fácilmente porque hay varios clientes o contratistas (por ejemplo, en relaciones de trabajo con múltiples partes), los gobiernos pueden responsabilizar a toda la cadena de manera conjunta y solidaria ("responsabilidad de la cadena") si se rompen las normas laborales. Esto se hizo en los Países Bajos en 2016, cuando entró en vigor la ley de lucha contra los trabajadores autónomos falsos.[10]

Las acciones para facilitar los desafíos legales y aumentar las sanciones deben combinarse con los esfuerzos para fortalecer la capacidad de la inspección del trabajo para monitorear y detectar violaciones, por ejemplo: mayores responsabilidades y recursos (incluido el número de inspectores), métodos innovadores para inspeccionar a los que trabajan desde casa o en las plataformas (por ejemplo, nuevas herramientas tecnológicas) y capacitación. Algunos países (por ejemplo, Irlanda, España y Grecia) también están dirigiendo los esfuerzos de inspección en sectores o áreas geográficas particulares que se sabe tienen una mayor prevalencia de autoempleo falso (OCDE, 2019[2]). Los costos adicionales involucrados deben equilibrarse con las ganancias potenciales de ingresos por la reducción de impuestos y las contribuciones a la seguridad social perdidas como resultado de una clasificación errónea.

Debido a que las autoridades fiscales y de seguridad social tienen fuertes incentivos para garantizar la clasificación correcta de los trabajadores, también podría tener sentido asegurar que coordinen sus esfuerzos con otras autoridades de cumplimiento. En los Estados Unidos, por ejemplo, el Servicio de Impuestos Internos ha hecho que el cumplimiento tributario del empleo, incluida la represión de la clasificación errónea de los trabajadores como contratistas independientes, sea una prioridad de cumplimiento y coordine sus acciones con las del

Departamento de Trabajo (Servicio de Ingresos Internos, 2005[10]; Keneally, Saleski y Engell, 2015[11]). De manera similar, en Suecia, la agencia tributaria desempeñó un papel fundamental al inducir a muchas plataformas a aceptar el estatus de empleador (Söderqvist, 2018[12]).

Paralelamente al fortalecimiento de las sanciones por clasificación errónea, los gobiernos deberían tratar de reducir los incentivos para que las empresas y los trabajadores clasifiquen erróneamente las relaciones de empleo como autoempleo.[11] En algunos países, la regulación de impuestos y/o empleo ha creado incentivos para que los empleadores y/o las personas cambien de las relaciones estándar de los empleados al trabajo por cuenta propia u otras formas de empleo no estándar. Por ejemplo, en Italia, la legislación introducida en 1997 y 2003 para legalizar las agencias de trabajo temporal y los acuerdos de colaboración puede haber conducido a un aumento en los trabajadores por cuenta propia que, de hecho, tienen una relación de empleador-empleado, pero están clasificados como propios —trabajadores contables (OCDE, 2015[13]) —. En Australia, los empleadores tienen un incentivo para utilizar trabajadores ocasionales que recurren a los beneficios financiados con impuestos en lugar de los beneficios patrocinados por el empleador (OCDE, 2018[14]). Otros ejemplos para los Países Bajos y el Reino Unido se abordan en el recuadro 4.2. Algunos de estos incentivos no fueron deliberados, pero muchos países han introducido en el pasado ventajas/beneficios específicos para alentar el autoempleo o el espíritu empresarial.

Recuadro 4.2. Aumento inducido por las políticas en el empleo por cuenta propia: los casos de los Países Bajos y el Reino Unido

Un próximo estudio de la OCDE analiza el tratamiento fiscal de las diferentes formas de empleo en un conjunto de ocho países, a fin de evaluar en qué medida el sistema fiscal contribuyó al aumento de las cuotas de trabajo no estándar (Milanez y Bratta, próxima publicación[15]). Los autores encuentran que los diferenciales de tratamiento tributario hacen que los costos totales de empleo entre los empleados y los trabajadores autónomos varíen. Como resultado, los costos no salariales a menudo son más altos para los empleados estándar que para los trabajadores por cuenta propia y, a veces, este diferencial puede ser lo suficientemente grande como para cambiar las preferencias del empleador-empleado hacia el trabajo por cuenta propia.

La situación en los Países Bajos y el Reino Unido proporciona dos estudios de caso sobre cómo las opciones de políticas han creado fuertes incentivos para elegir el trabajo por cuenta propia sobre otras formas de empleo.

En los Países Bajos, los trabajadores por cuenta propia no están sujetos a la mayoría de las contribuciones a la seguridad social ni a los pagos obligatorios no tributarios (por ejemplo, pagos de pensiones). Además, los trabajadores por cuenta propia no incorporados son elegibles para dos reducciones en la base imponible del impuesto a la renta personal (PIT): i) una deducción por trabajo por cuenta propia de 7 280 EUR para aquellos que trabajan más de 1 225 horas al año; y ii) una exención de PYME equivalente al 14% del salario bruto, neta de la deducción por cuenta propia mencionada anteriormente. Como resultado, los costos totales de empleo son alrededor de un 30% más altos para los empleados tradicionales que para los trabajadores autónomos con un salario promedio (Milanez y Bratta, próxima publicación[15]).

Este arreglo desplaza los costos de pensión y seguro al individuo. Si bien los trabajadores

por cuenta propia pueden autoasegurarse comprando un seguro privado o incrementando las contribuciones a las pensiones, muchos no lo hacen. Por ejemplo, en los Países Bajos, solo uno de cada tres trabajadores por cuenta propia contrata un seguro contra la incapacidad (Ministerie van Financiën, 2015[16]). Además de este incentivo fiscal, hasta hace poco, los procedimientos para declarar el estado de empleo a la oficina tributaria facilitaban el crecimiento en el trabajo por cuenta propia. Los empleadores alentaban a los trabajadores en una posición de negociación débil a declararse como trabajadores por cuenta propia, y el empleador arriesgaba poco porque la responsabilidad de declarar la situación laboral correcta era del trabajador. Bajo un nuevo sistema introducido en 2016, la carga de la clasificación errónea recae en el empleador, que será responsable de todos los pagos de seguros e impuestos si se determina que el contratista es un empleado. Sin embargo, la aplicación de esta nueva medida está pendiente luego de una reacción muy negativa de varias partes interesadas, incluidos los trabajadores por cuenta propia.

En el Reino Unido, el gobierno financia un subsidio efectivo para el trabajo por cuenta propia de 5.1 mil millones de libras esterlinas, o 1 240 libras esterlinas por persona por año (Parlamento británico, 2017[17]). Inicialmente, el diferencial fiscal tenía como objetivo promover el espíritu empresarial, pero la política no logra llegar a esta población de manera efectiva. En su lugar, incentiva a las personas a identificarse como trabajadores por cuenta propia para que puedan ahorrar dinero, sin una reducción proporcional en los beneficios: en el Reino Unido, la diferencia en el derecho a los beneficios entre los empleados y los trabajadores por cuenta propia está limitada a los solicitantes de empleo basados en contribuciones o subsidio por maternidad/paternidad/adopción/pago parental compartido (véase también el capítulo 7). La implicación es que los trabajadores regulares subsidian a los trabajadores por cuenta propia, ya que pagan contribuciones más altas sin un aumento proporcional en los beneficios (Adam, Miller y Pope, 2017[5]).

Algunos países han tratado de abordar estos incentivos en un intento por hacer que el estatus de trabajador independiente sea más neutral en comparación con el estatus de empleado. Por ejemplo, se introdujo una reforma fiscal en la República Checa en 2004 para detener la propagación del trabajo por cuenta propia "falso", aunque se anuló en 2007. Aunque sigue siendo difícil aislar el efecto de las reformas de políticas de otros factores, la incidencia del trabajo por cuenta propia aumentó menos en la República Checa que en la República Eslovaca durante este período (OCDE, 2008[18]). En Austria, la preocupación de que los empleadores utilizaran a los contratistas independientes (*freie Dienstnehmer*) para evadir impuestos y regulaciones llevó al gobierno a integrarlos gradualmente en el sistema de protección social y, desde 2008, pagan las mismas contribuciones de seguridad social que los empleados estándar (OCDE, 2018[14]). En Italia, las tasas de contribución a las pensiones para empleadores y trabajadores en el caso del trabajo por cuenta propia (*colaboratori*) han aumentado gradualmente desde 2012, con el objetivo de reducir los incentivos para la clasificación errónea (OCDE, 2019[2]). En Letonia, el impuesto a las microempresas se incrementó del 9% al 15%, y la facturación máxima se redujo en 2018, para tratar de acabar con el autoempleo falso (Golubeva, 2018[19]).

Los formuladores de políticas también podrían considerar medidas para alentar la contratación en contratos estándar haciéndolos más atractivos en relación con las relaciones de empleo no estándar. Hacer que el empleo estándar sea más atractivo podría lograrse aliviando las obligaciones o mejorando la flexibilidad asociada con los contratos estándar para los empleadores, al mismo tiempo que se asegura un nivel adecuado de protección para los

trabajadores. Por ejemplo, como parte de su reforma del mercado laboral de 2015, Italia proporcionó una amnistía temporal de multas a los empleadores que convierten los contratos por cuenta propia existentes en contratos de trabajo estándar, de duración indefinida (Williams y Lapeyre, 2017[9]).[12] En los Países Bajos, el gobierno apunta a alentar a las pequeñas y medianas empresas a usar contratos indefinidos mediante la reducción de las obligaciones de pago por enfermedad (OCDE, 2019[2]).

4.1.2. Trabajadores en la zona gris entre empleo propio y dependiente

En la mayoría de los casos en que los individuos son empleados por cuenta propia falsamente, los tribunales podrán determinar esto con relativa facilidad utilizando los criterios y pruebas descritos en el Cuadro 4.1. Sin embargo, también hay casos en los que el problema es menos claro y puede permanecer una ambigüedad genuina (consulte la Figura 4.1). Algunos trabajadores comparten las características de los trabajadores autónomos (por ejemplo, pueden elegir cuándo y dónde trabajar; usan su propio equipo) pero también comparten las características de los empleados (por ejemplo, no pueden establecer sus propias tarifas de pago, podrían tener que usar un uniforme, no pueden ser reemplazados en la ejecución de sus tareas por otra persona).

Este tema de la "zona gris" entre el estado de los empleados y los trabajadores por cuenta propia ha ganado prominencia en los últimos tiempos como resultado del auge de la economía de plataforma y los numerosos casos judiciales que se derivaron de ella.[13] En uno de estos casos, el juez reconoció la ambigüedad y declaró que “Al jurado [...] se le entregará una clavija cuadrada y se le pedirá que elija entre dos agujeros redondos”.[14] Sin embargo, el problema de la "zona gris" no es de ninguna manera un nuevo desafío. Ya en 1944, el juez Wiley Blount Rutledge de la Corte Suprema de los EE. UU. declaró que “pocos problemas en la ley han dado una mayor variedad de aplicaciones y conflictos que los casos que surgen en la frontera entre lo que claramente es una relación empleador-empleado y lo que claramente es uno de negocios emprendedores independientes”.[15] Algunos investigadores incluso remontan el problema a la ley romana (Rubinstein, 2012[20]). Con toda probabilidad, esta zona gris siempre existirá, aunque sus límites y alcance pueden variar con el tiempo a medida que surjan nuevos modelos de negocios, avances tecnológicos, cambios en las prácticas judiciales y cambios en las políticas que interactúen con todo esto. De hecho, si bien había esperanzas de que muchos de los casos judiciales contra plataformas solucionaran el problema de una vez por todas, en la práctica las decisiones de estos casos han sido inconsistentes tanto en Europa como en Estados Unidos (Cherry y De Stefano, próxima publicación[21]).

Desde una perspectiva de política, esta zona gris importa porque los trabajadores que se encuentran en ella comparten algunas características con los empleados dependientes. Debido a esto, también compartirán algunas de las vulnerabilidades de los empleados. Sin embargo, dado que estos trabajadores tienden a ser clasificados como trabajadores por cuenta propia, no se beneficiarán de la mayoría de los derechos y protecciones otorgados a los empleados. Como resultado, se puede argumentar que algunos de estos derechos y protecciones deben extenderse a los trabajadores en la zona gris. De hecho, los trabajadores en una situación de dependencia y/o subordinación están, por definición, en una posición de poder de negociación desigual,[16] y uno de los objetivos clave de la legislación laboral es corregir esa desigualdad (y/o sus consecuencias). Los desafíos para los responsables de las políticas son identificar quiénes son los trabajadores en la zona gris y decidir qué leyes laborales y qué protecciones deben extenderse a ellos (y cómo).

En una primera instancia, el tamaño de la zona gris se debe administrar y mantener al mínimo. En algunos casos, las regulaciones o pautas para determinar la situación laboral pueden necesitar ser clarificadas, revisadas y/o armonizadas.[17] Esto ayudaría a reducir la incertidumbre tanto para los trabajadores como a los empleadores, y reduciría los litigios (Linder, 1999[22]). Por ejemplo, en los últimos años, muchos países han establecido criterios para circunscribir mejor el estado de un trabajador por cuenta propia y distinguirlo del de un empleado, por ejemplo, Bélgica en 2006. Al hacerlo, los países enfrentan una compensación entre reglas simples y directrices amplias (recuadro 4.3). Las reglas simples proporcionan decisiones claras e inequívocas sobre el estado del empleo, pero corren el riesgo de excluir a ciertos trabajadores que también pueden necesitar protección laboral. Las pautas generales dejan una considerable discreción a los adjudicadores (oficiales de ejecución o jueces) con el potencial de extender la protección a un grupo mucho mayor de trabajadores (pero a riesgo de introducir un elemento mayor de incertidumbre y arbitrariedad).

Recuadro 4.3. Reglas simples contra reglas complejas para establecer la situación laboral

En unos pocos países, los criterios utilizados para determinar la situación del empleo definen reglas muy precisas, simples y sin ambigüedades aplicables. Por ejemplo, en Italia, existe una presunción refutable de una relación laboral en todos los casos de contrato de servicios si se cumplen al menos dos de las siguientes condiciones: i) la relación dura más de ocho meses en el mismo año, ii) la compensación del trabajador asociado representa más del 80% de la compensación total obtenida por el trabajador dentro del año y iii) el trabajador tiene su espacio de trabajo en las oficinas del empleador.18 Si una relación cumple al menos dos de estos criterios, entonces el contrato se reclasificará como un contrato de trabajo y el trabajador tendrá derecho a todos los derechos, beneficios y obligaciones de un empleado estándar.19 De manera similar, en Grecia, se supone que un trabajo individual suplementario principalmente a un empleador por un período de nueve meses consecutivos está en un empleo dependiente.

Si bien las reglas simples como estas hacen que sea relativamente sencillo determinar el estado del empleo, inevitablemente dejan sin protección a otros trabajadores que comparten algunas de las características de los empleados dependientes. Además, es más fácil trabajar con reglas estrictas, y este enfoque no tiene en cuenta las nuevas formas de empleo que podrían surgir.

En la mayoría de los otros países, las pruebas desarrolladas a través de la ley estatutaria, las directrices para los organismos de aplicación o la jurisprudencia son más complejas. La diferencia clave con respecto a las reglas simples y automáticas es que todos los factores diferentes deben evaluarse conjuntamente de manera integral. Por ejemplo, en Canadá, los inspectores de trabajo y los oficiales de salud y seguridad tienen instrucciones explícitas de examinar todos los aspectos de la relación y tener en cuenta los diferentes factores, teniendo en cuenta que no representan una lista exhaustiva y que su peso relativo depende de los hechos y circunstancias particulares de cada caso (Empleo y Desarrollo Social de Canadá, 2006[23]).

La ventaja de una evaluación ex post y holística de los diferentes factores que caracterizan el estatus de empleado y trabajo por cuenta propia reside en su flexibilidad, que en la práctica permite que la protección se extienda a un grupo mucho mayor de trabajadores que no comparten todas las características de los dependientes empleados pero que sin embargo son

bastante similares a ellos. Definir con precisión lo que significa ser un empleado puede, de hecho, ser imposible.20

Sin embargo, al dejar a los adjudicadores un amplio margen de discrecionalidad para apreciar la especificidad de cada caso y el peso que se le debe dar a los diferentes factores, este enfoque introduce inevitablemente un grado de incertidumbre y arbitrariedad.21 De hecho, hay una gran cantidad de literatura empírica que muestra que los diferentes jueces en la misma jurisdicción tienden a tener diferencias de evaluación persistentes; véase, por ejemplo, Waldfogel (1998[24]) y Aizer y Doyle (2015[25]). Por lo tanto, si el mismo caso se asignó a un adjudicador diferente, la probabilidad de un resultado diferente suele ser alta (Fischman, 2014[26]). Si bien este problema puede reducirse recurriendo a paneles de jueces, la evidencia sugiere que persiste incluso en paneles de jueces asignados al azar, y los casos decididos por voto unánime no son una prueba de la ausencia de inconsistencia entre los paneles (Fischman, 2011[27]).

Los jueces en materia de derecho social y laboral también enfrentan estos problemas; véase, por ejemplo, Autor et al. (2017[28]); Ichino y Pinotti (2012[29]); Breda et al. (2017[30]). En lo que respecta a la detección de una clasificación errónea de los empleados, dada la ambigüedad genuina en el estado de los trabajadores que se ha descubierto en muchos de los casos judiciales, no es sorprendente que aparentemente situaciones similares hayan producido resultados diferentes dentro de las mismas jurisdicciones (Davidov, Freedland y Countouris, 2015[6]). Esta configuración puede no ser ideal tanto para empresas como para trabajadores. Los empleadores se enfrentarían a un nivel relativamente alto de incertidumbre legal y, posiblemente, a cambios inesperados de las normas legales, lo que aumentaría sus costos potenciales. Los trabajadores encontrarían que la aplicación de sus derechos depende parcialmente de eventos aleatorios, como la asignación del tribunal a un juez con actitudes favorables o desfavorables. Esto sugiere que las protecciones de los trabajadores no deben depender únicamente de que los adjudicadores les otorguen el estatus de empleado y deben, al menos en parte, extenderse a todas las situaciones en las que exista una verdadera ambigüedad (consulte la Figura 4.1).

Una tarea igualmente importante para los formuladores de políticas es aclarar quiénes, en los acuerdos de empleo triangulares (como aquellos que involucran a una empresa usuaria, un subcontratista y un trabajador empleado por este último pero que prestan servicios al primero dentro de sus instalaciones) y aquellos que involucran a intermediarios (como muchos de los de la economía de plataforma), es el empleador y, por lo tanto, tiene la responsabilidad de cumplir con la regulación del mercado laboral. En tales acuerdos, existe un fuerte argumento para aclarar las obligaciones y, cuando sea necesario, distribuirlas entre varias entidades legales, por ejemplo, responsabilizando a los intermediarios y los clientes de manera conjunta y solidaria, o imponiendo la responsabilidad sobre el intermediario y la única responsabilidad subsidiaria sobre el cliente (Recuadro 4.4).

Recuadro 4.4. Identificar quién es un empleador

Gran parte de la discusión sobre nuevas formas de trabajo se centra en la cuestión de quién es un empleado y quién no. Una pregunta estrechamente relacionada (aunque menos discutida) es quién es un empleador y quién no lo es. Esto es particularmente complicado en las relaciones de empleo multipartitas (o triangulares), como las observadas en el Trabajo de agencia temporal (TWA) y la subcontratación, pero también en muchos de los nuevos acuerdos de trabajo que están surgiendo en la economía de plataforma.

La pregunta en tales configuraciones es quién es responsable de los derechos y protecciones de los trabajadores. En el caso del trabajo de TWA, que inicialmente fue prohibido o fuertemente restringido en muchos países (Countouris et al., 2016[31]), generalmente se asume que la relación de empleo es entre el trabajador y la agencia, y esta última es la responsable. Para garantizar el cumplimiento de la legislación laboral. Dicho esto, también puede haber un requisito legal para que la empresa usuaria garantice ciertos derechos y protecciones de los trabajadores, incluidos, por ejemplo, la salud y la seguridad en el trabajo, y que sea responsable de los demás junto con la agencia (OCDE, 2014[8]).

La economía de la plataforma ha complicado este panorama aún más, y no está claro hasta qué punto la experiencia TWA podría ser un ejemplo útil para regular el trabajo de la plataforma (Lenaerts et al., 2018[32]), aunque el modelo TWA parece haber sido aceptadas por muchas plataformas en Suecia (Söderqvist, 2018[12]) y varias plataformas en todo el mundo han tomado la iniciativa de tratar a sus trabajadores como empleados (Cherry y Aloisi, 2017[33]). Las plataformas generalmente sostienen que no son empleadores sino simples intermediarios que proporcionan la infraestructura para que el trabajador encuentre clientes. Sin embargo, a veces es difícil argumentar que los propios clientes deben ser considerados como el empleador. El trabajo de la plataforma generalmente implica una multiplicidad de clientes y tareas de muy corta duración, incluso si estas tareas a veces se llevan a cabo en las instalaciones del cliente. Al mismo tiempo, muchas plataformas ejercen un control significativo sobre los trabajadores (a través de los sistemas de calificación, la gestión de pagos, la retención de información sobre los clientes, el control de la forma en que se realiza el trabajo, la desactivación de cuentas, etc.)

En algunos casos, donde no se pueden asignar responsabilidades claras, por lo tanto, puede haber un argumento para que las plataformas y los usuarios asuman la responsabilidad solidaria de los derechos de los trabajadores, para que un trabajador pueda reclamar contra ambos o cualquiera de los dos. En otros casos, se puede argumentar que el usuario asume una responsabilidad subsidiaria, es decir, el trabajador puede reclamar contra el usuario en aquellos casos en que la plataforma no cumple con la regulación. De manera similar, algunos autores han argumentado que la cuestión de quién es responsable de los derechos y protecciones de los trabajadores debe analizarse desde la perspectiva de cuáles son las funciones clave del empleador, desde la contratación de trabajadores hasta el establecimiento de sus tasas de pago (Prassl y Risak, 2016[34]). El resultado de tal enfoque sería igualmente que las obligaciones de la ley de empleo se extienden a través de múltiples entidades legales, en lugar de atribuirse a un solo empleador en el sentido clásico del término.

Para aquellos trabajadores que se quedan en la zona gris (y, por lo tanto, tienden a ser excluidos de gran parte del alcance de la legislación laboral existente), los legisladores deben considerar cómo (y cuáles) los derechos laborales y las protecciones podrían extenderse. De hecho, es poco probable que la clarificación y el establecimiento del alcance de la ley eliminen la zona gris por completo y, por lo tanto, la incertidumbre para los trabajadores y los empleadores. Muchos países han identificado grupos específicos de trabajadores a los que deben aplicarse ciertas partes de la legislación laboral, pero con diferentes enfoques, cada uno con sus ventajas y desventajas. Algunos países han identificado ocupaciones muy específicas, otros se han centrado en los autónomos económicamente dependientes, y aún otros se han basado en definiciones más vagas (pero más amplias). Cada uno de estos se discute a continuación.

Algunos países han identificado ocupaciones muy específicas a las que se han extendido ciertos derechos laborales y protecciones. Por ejemplo, en Francia, se presume que las siguientes ocupaciones tienen una relación laboral bajo ciertas condiciones: artistas intérpretes o ejecutantes (también en España), modelos, periodistas profesionales y representantes de ventas y vendedores ambulantes (Pedersini, 2002[35]; OIT, 2005[36]). En México existen disposiciones legales similares para representantes de ventas, vendedores de seguros, vendedores ambulantes, promotores de ventas y categorías similares.

En varios países, la atención de las políticas se ha centrado en los trabajadores autónomos "dependientes" (recuadro 4.5). Normalmente se establece un umbral de ingreso específico. En España, los trabajadores autónomos económicamente dependientes (*trabajador autónomo económicamente dependiente* - COMERCIO) necesitan depender de un solo cliente para al menos el 75% de sus ingresos. En Portugal, un individuo se considera trabajador autónomo dependiente cuando al menos el 50% de sus ingresos anuales proviene de un solo cliente (*regime dos trabalhadores independentes e que prestam servicos maioritariamente a uma entidade contratante*). En Alemania, los trabajadores son personas "similares a los empleados" (*arbeitnehmerähnliche Person*) si: i) trabajan sobre la base de un contrato de servicio o un contrato de trabajo y servicios para otras personas, ii) hacerlo personalmente y esencialmente sin colaboración con los empleados y iii) recibir el 50% de sus ingresos de un solo cliente (33% para artistas, escritores y periodistas). En Canadá, no hay un umbral fijo, pero los "contratistas dependientes" cubren "aquellas relaciones de trabajo no relacionadas con el empleo que muestran una cierta dependencia económica mínima, lo que puede demostrarse mediante una exclusividad total o casi completa".[22] De manera similar, en Suecia, no existe una definición precisa, pero los contratistas dependientes (*jämställda/beroende uppdragstagare*) incluyen "cualquier persona que realice trabajo para otra persona y que, por lo tanto, no sea empleada por esa otra persona sino que ocupe una posición de esencialmente la misma naturaleza que la de un empleado" (Rönnmar, 2004[37]).

Si bien la definición de trabajadores autónomos dependientes en todos estos países es similar, el propósito de la categoría varía significativamente. En Portugal, abre el acceso a la protección social (seguro de desempleo, prestaciones paternas, protección por enfermedad e invalidez, así como pensiones de vejez y sobrevivientes). En Alemania, las personas de tipo empleado tienen libertad de asociación, el derecho a la negociación colectiva y el derecho a una licencia mínima de cuatro semanas (Däubler, 2016[38]). Tanto en Canadá como en Suecia, los contratistas dependientes también tienen derecho a la negociación colectiva y deben recibir un aviso razonable de la terminación de la relación del contratista. En España, la categoría COMERCIO tiene acceso a una amplia gama de derechos y protecciones, que incluyen: salario mínimo, vacaciones anuales, derechos en caso de despido injustificado, licencia por razones familiares o de salud, y el derecho a la negociación colectiva (Cherry y Aloisi, 2017[33]).

Otros países se han basado en una definición más vaga de una categoría intermedia (o "tercer trabajador") a la que se han extendido algunos de los derechos y protecciones de los empleados, aunque no todos. Estas categorías de tercer trabajador a menudo combinan elementos de dependencia financiera con elementos de control/subordinación. Por ejemplo, en el Reino Unido, la categoría estatutaria de "trabajador" se introdujo para ampliar el alcance de las regulaciones de empleo e incluir a las personas que habían sido excluidas de la condición de empleado por un poder judicial que tomaba una interpretación muy estrecha del término. La categoría de trabajador no está definida con precisión, pero está destinada a cubrir a cualquier persona que trabaje bajo un contrato para proporcionar un servicio personal, independientemente de si él o ella tiene un contrato de trabajo. Estos trabajadores tienen derecho a la protección contra la discriminación en virtud de la Ley de igualdad de 2010 —lo que implica también un derecho a la igualdad de trato con los empleados estándar en condiciones de trabajo básicas. Además, están cubiertos por regulaciones laborales seleccionadas, incluidas las relativas al tiempo de trabajo, el pago de vacaciones y el salario mínimo. También pueden tener derecho al pago por enfermedad y al pago de los padres, aunque no se benefician de los plazos mínimos de notificación, las disposiciones de salud y seguridad, la protección contra el despido injusto y el pago por despido. Además, son responsables de sus propias contribuciones a la seguridad social e impuestos (como los trabajadores por cuenta propia). Si bien la intención original de la categoría de trabajador era ampliar el alcance de las regulaciones de empleo protectoras a un mayor número de trabajadores, la creación de esta categoría de trabajadores separada puede haber cambiado el objetivo del litigio de obtener el estado de empleado a simplemente obtener el estado de trabajador— como se ha demostrado en casos judiciales recientes relacionados con servicios de viajes compartidos.[23]

Recuadro 4.5. La incidencia del autoempleo dependiente

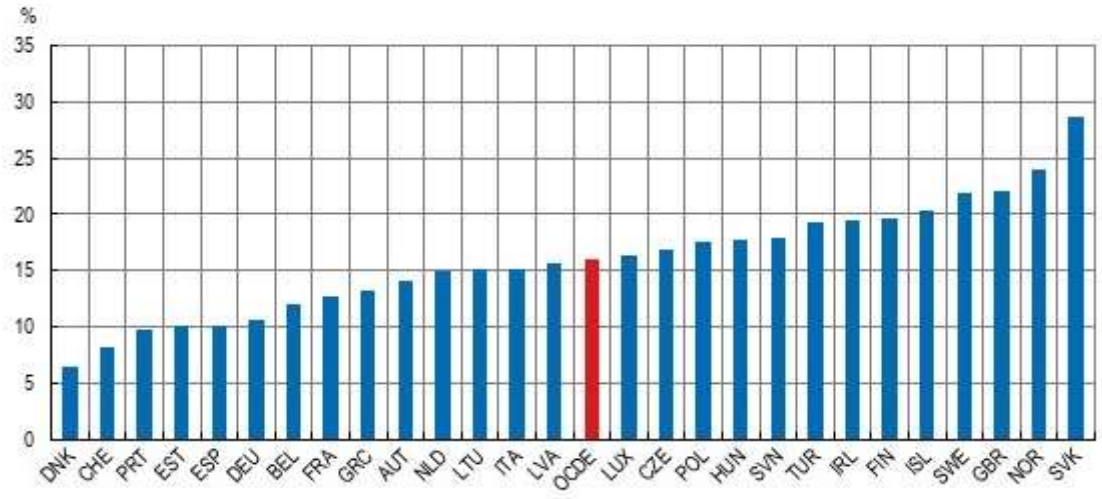
Los trabajadores por cuenta propia "dependientes" son usualmente definidos como trabajadores por cuenta propia que dependen de una gran parte de sus ingresos en un solo cliente/empleador. Esta puede ser una categoría útil para enfocarse con el fin de extender los derechos laborales y las protecciones a ciertos trabajadores en la zona gris. ¿Pero qué tan importante es esta categoría de trabajadores?

La medición del autoempleo dependiente es complicada dado que: i) solo unos pocos países tienen definiciones oficiales de autoempleo dependiente y, cuando existen, tienden a diferir y ii) las encuestas estándar sobre la fuerza laboral y los hogares no permiten la identificación de dichos trabajadores.

Sobre la base de un módulo especial de la Encuesta de la Fuerza Laboral de la Unión Europea (EULFS, por sus siglas en inglés), es posible obtener algunas estimaciones de la incidencia del autoempleo dependiente, definido aquí como aquellos trabajadores por cuenta propia que generalmente tienen un cliente dominante. En muchos países, el autoempleo dependiente representa una fracción no despreciable del auto empleo total (16%, en promedio), Figura 4.2.24 Además, según los datos de la Encuesta europea sobre condiciones de trabajo, este porcentaje ha aumentado entre 2010 y 2015 en todos los países cubiertos en alrededor del 20%.

Figura 4.2. La incidencia de trabajadores por cuenta propia que generalmente tienen un cliente dominante

Como porcentaje de los autónomos, 2017.



Nota: Promedio no ponderado de la OCDE de los países mostrados.
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la Encuesta de la Fuerza Laboral de la Unión Europea (EULFS), Eurostat.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/

En Italia, la categoría de trabajador "semi-subordinado" (*lavoro parasubordinato*) —que abarca los contratos *co.co.co* y *co.co.pro*—[25] se creó inicialmente para aumentar la flexibilidad en el mercado laboral y reducir los costos laborales. Estos eran trabajadores por cuenta propia caracterizados por: una cierta continuidad y duración del acuerdo de trabajo; la naturaleza individual del servicio que se presta; y cierta subordinación al cliente. Estos trabajadores tenían acceso a la protección social financiada por los empleadores, quienes pagaban una tarifa reducida. Además, las reglas para la terminación de estos contratos eran menos estrictas que las de los empleados (OCDE, 2014[8]). En el caso italiano, la creación de la categoría de trabajadores *semi-subordinados* creó incentivos claros para que los empleadores reemplacen a los empleados "estándar" con trabajadores de la categoría intermedia menos protegida (y más barata) (Liebman, 2006[39]; Muehlberger, 2007[40]). En respuesta a esta situación, las reformas recientes en Italia prácticamente han abolido estos contratos (Cherry y Aloisi, 2017[33]). Tanto en términos de protección social como de terminación de contratos, las reglas se están alineando gradualmente con las de los empleados con contratos de duración determinada.

Estos dos ejemplos de Italia y el Reino Unido ilustran los peligros inherentes a la creación de una categoría intermedia de trabajadores donde los límites de esta categoría están vagamente definidos o donde se crea para introducir una mayor flexibilidad en el mercado laboral. El espíritu de las reformas al empleo y la regulación de la protección social debe ser extender los derechos y ampliar el alcance de estos reglamentos a los trabajadores vulnerables que anteriormente estaban excluidos, y no crear oportunidades para quitar los derechos y las protecciones a los trabajadores que anteriormente los tenían.

Estos riesgos potenciales de crear una tercera categoría de trabajadores deben tenerse en cuenta en el contexto de la economía de plataforma, que ha cambiado la forma y el tamaño de la "zona gris" entre el estado del empleado y el trabajador por cuenta propia, y que ha alentado a algunos a sugerir una tercera categoría de trabajadores para cubrir a esos trabajadores. En particular, la creación de una tercera categoría de trabajadores con límites vagos crearía un potencial significativo para la degradación. En los Estados Unidos, Harris y Krueger (2015[41]) abogaron por una categoría de "trabajador independiente" que calificaría para muchos, aunque no todos, de los beneficios y protecciones que reciben los empleados, incluida la libertad de organización y negociación colectiva, protecciones de derechos civiles, retenciones de impuestos y contribuciones del empleador para impuestos de nómina. Sin embargo, no calificarían para los beneficios basados en horas, incluidas las horas extraordinarias o los requisitos de salario mínimo, ni los beneficios del seguro de desempleo. En Francia, el gobierno lanzó la idea de cartas voluntarias, desarrollado por las plataformas, que definirían los derechos y protecciones de los trabajadores de la plataforma. La idea francesa es interesante porque le permite al gobierno ganar tiempo para decidir una determinada acción política, al tiempo que garantiza más derechos y protecciones para estos trabajadores. Sin embargo, el riesgo es que estos derechos y protecciones se establezcan de manera unilateral por medio de plataformas (sin consultar a los trabajadores) a un nivel bajo de protección. Además, la falta de estándares de protección comunes en las cartas puede reducir la movilidad y, por lo tanto, aumentar el monopsonio de las plataformas y ejercer una presión descendente sobre la remuneración (consulte la Sección 4.4). Y una preocupación adicional es que, si no están limitados en el tiempo, terminarán formando una tercera categoría permanente de trabajadores (o, más bien, múltiples categorías de terceros trabajadores) con derechos disminuidos. Por lo tanto, idealmente, las cartas deberían verse como un experimento temporal del cual el gobierno puede aprender. A más largo plazo, deberían preverse soluciones más sostenibles y debería evitarse el

riesgo de crear una tercera categoría permanente de trabajadores de "plataforma". Las nuevas regulaciones deben ser flexibles y lo suficientemente amplias para abarcar varios tipos de empleo, independientemente de los medios a través de los cuales se obtiene el trabajo.

También se podrían imaginar soluciones alternativas para extender las regulaciones laborales a un mayor número de trabajadores en la zona gris. Un enfoque sería aclarar tanto como sea posible las definiciones de "empleado" y "autónomos", y tratar a todos en la "zona gris" como un "empleado" en lo que concierne a la legislación laboral (hasta y a menos que se pueda probar que estos trabajadores son propiamente trabajadores por cuenta propia).[26] [27] Esta fue una ruta seguida por la Corte Suprema de California en un caso reciente.[28] Además, en Suecia, una decisión del Tribunal Supremo que se remonta a 1996[29] concluyó que, dado que las circunstancias eran ambiguas y era difícil emitir un juicio claro, el fallo fue a favor del demandante y se asumió una relación laboral (Åberg, 2016[42]). Esta podría ser la posición por defecto, al tiempo que permite que partes específicas de la ley creen excepciones para aquellos derechos y protecciones que son más difíciles (si no imposibles) de extender a los trabajadores autónomos. Por ejemplo, si bien puede ser relativamente sencillo extender las regulaciones de salud y seguridad, así como las leyes contra la discriminación a todos los trabajadores por cuenta propia, se vuelve mucho más difícil hacerlo para la legislación de salario mínimo y las regulaciones de tiempo de trabajo. Estos temas se discuten más a fondo en la Sección 4.3 a continuación.

4.2. Extender los derechos y protecciones más allá de los empleados estándar

Los trabajadores autónomos generalmente no están cubiertos por los mismos derechos y protecciones que los empleados (consulte la Figura 4.1). La razón clave de esto es que los trabajadores por cuenta propia se consideran como actividad empresarial, asumiendo sus propios riesgos a cambio de la perspectiva de obtener ganancias. En principio, lo hacen con total autonomía, lo cual no es el caso de los empleados. De hecho, la razón clave por la que las relaciones laborales generalmente se rigen por la legislación laboral es para proteger a los trabajadores del posible abuso del poder de negociación y el control asimétrico de la información en manos del empleador. Los trabajadores autónomos por lo general tampoco tienen acceso a la misma protección social (por ejemplo, a menudo están excluidos del seguro de desempleo) porque las probabilidades de perder sus ingresos dependen de sus propios esfuerzos y decisiones, y como tales se consideran parte del riesgo empresarial que asumen. Finalmente, debido a que se consideran como empresas comerciales, a los trabajadores autónomos generalmente también se les prohíbe la negociación colectiva, ya que esto sería similar a la fijación de precios según la ley de competencia.

Sin embargo, como se argumentó en la Sección 4.2.2, hay una serie de trabajadores por cuenta propia que comparten algunas (aunque no todas) las características de los empleados dependientes y para quienes podría tener sentido extender algunos de los derechos y protecciones de los que los empleados se benefician (véase Figura 4.1). Los capítulos 5 a 7 abordan las cuestiones de cómo la protección social y la negociación colectiva, pero también los programas de capacitación podrían extenderse a estos trabajadores. El resto de esta sección analiza algunos aspectos clave de la regulación del mercado laboral y la medida en que (y cómo) podrían extenderse a los trabajadores en la "zona gris". La sección destaca que a menudo hay dificultades prácticas importantes para extender los derechos laborales y las

protecciones a estos trabajadores, aunque estos desafíos son mayores para algunas partes de la ley laboral que para otras. En algunos casos, podría ser necesario adaptar las regulaciones existentes para que puedan aplicarse a los trabajadores en la zona gris. De manera más general, las mismas cuestiones de política pueden aplicarse también a los empleados que no son estándar (como los que tienen un contrato de turno o de cero horas) que en principio están cubiertos por las protecciones de la legislación laboral, pero se enfrentan a dificultades prácticas para ejercer sus derechos (véase Figura 4.1). Por supuesto, es necesario un enfoque equilibrado para evitar que las regulaciones excesivamente onerosas terminen frenando excesivamente la actividad empresarial y la innovación.

4.2.1. Pago justo

Para los empleados en acuerdos de empleo estándar, un salario mínimo legalmente vinculante y pisos salariales negociados colectivamente pueden ayudar a prevenir la explotación y abordar la pobreza en el trabajo. Muchos estudios sobre los efectos del salario mínimo encuentran que pequeños aumentos en el salario mínimo desde un nivel moderado no tienen efectos negativos en el empleo. Esto es contrario a la teoría estándar, pero es consistente con el poder del monopsonio y podría sugerir que existe cierto margen para establecer un salario mínimo que exceda el salario que de otro modo prevalecería en el mercado laboral sin perjudicar los niveles de empleo. (Card y Krueger, 2015[43]), véase también el Anexo 4.A.

Sin embargo, los trabajadores en la zona gris entre dependientes y trabajadores por cuenta propia (y, a veces, otros trabajadores no estándar) generalmente están excluidos de tales acuerdos. Por ejemplo, ni los salarios mínimos ni los pisos salariales negociados colectivamente tienden a cubrir a los trabajadores por cuenta propia, que se consideran “negocios” y a menudo se les paga por tarea que completan (en oposición a la compensación basada en el tiempo que recibe la mayoría de los empleados). Si bien puede que no sea apropiado/necesario introducir un salario mínimo para muchos trabajadores por cuenta propia (por ejemplo, empresarios, freelancers altamente remunerados o las "profesiones liberales"), hay muchos trabajadores con salarios bajos que se encuentran en la zona gris y/o quienes enfrentarán situaciones de monopsonio y asimetría de negociación (véase Secciones 4.2.2 y 4.4). En esos casos, podría valer la pena considerar cómo se podrían extender los mecanismos para lograr un salario justo.

Una forma de extender la legislación sobre salario mínimo para cubrir a dichos trabajadores sería identificar un grupo de trabajadores en la zona gris (por ejemplo, los trabajadores por cuenta propia dependientes o ciertas ocupaciones) y exigir que los empleadores paguen el equivalente del salario mínimo a las personas que trabajan en base a una tarifa por pieza. La legislación de tasa por pieza ya existe en muchos países como parte de su legislación de salario mínimo y generalmente requiere que los empleadores paguen a las personas el equivalente al salario mínimo, independientemente de la base sobre la cual son recompensados (es decir, por unidad de tiempo o por unidad de producción).[30] Por lo tanto, se espera que los empleadores calculen la productividad promedio de los trabajadores a tanto alzado y se aseguren de que la persona promedio que trabaja a la velocidad promedio gane el equivalente al salario mínimo. En la mayoría de los casos, dicha legislación solo aplica a los empleados, por lo que el desafío radica en extender esto a otros trabajadores vulnerables, incluidos aquellos en la zona gris entre dependientes y trabajadores por cuenta propia.

En varios países se están debatiendo propuestas para introducir tasas mínimas para algunos grupos de trabajadores por cuenta propia. En el Reino Unido, ha sido propuesto tanto por Taylor Review (BEIS, 2017[44]) como por Resolution Foundation (D’Arcy, 2017[45]). En los Países Bajos,

se ha presentado una propuesta legislativa para la introducción de un salario mínimo para los trabajadores por cuenta propia sin empleados y una revisión de la legislación que les permita establecer tarifas mínimas colectivamente (PvdA, 2017[46]). En Alemania, se ha presentado en el parlamento federal una moción sobre los ingresos de los autónomos y los trabajadores autónomos en solitario, que también incluye la demanda de tarifas mínimas (Deutscher Bundestag, 2016[47]). En Polonia, la legislación sobre salarios mínimos se ha ampliado recientemente (1 de enero de 2017) al trabajo realizado en virtud de acuerdos de servicios (umowy zlecenia, umowy o świadczenie usług). En particular, esto cubre a las personas contratadas en virtud de contratos de servicios y a los proveedores de servicios que trabajan por cuenta propia que no son empleadores o que no contratan trabajo con otras partes. Sin embargo, las personas que trabajan bajo los llamados acuerdos de tareas específicas (umowy o dzieło) no están cubiertos, ni los proveedores de servicios de cuidado personal y proveedores de servicios que determinan el lugar y la hora de sus servicios y trabajan a comisión (OCDE, 2019[2]).

Si bien la extensión de la legislación sobre salario mínimo a algunos subgrupos de trabajadores por cuenta propia puede parecer deseable y (en teoría) factible, existen importantes dificultades prácticas para hacerlo. Estas incluyen: decidir qué tipos de trabajadores por cuenta propia deberían estar cubiertos; definir quién es el empleador (lo que es particularmente difícil en los arreglos de trabajo triangular, véase el Cuadro 4.4 más arriba)[31]; medir la productividad promedio de los trabajadores[32] (especialmente para tareas no estándar); determinar qué cuenta como trabajo[33] [34]; y cómo tratar el trabajo realizado a través de las fronteras nacionales (véase la Sección 4.4). Sin embargo, no es imposible superar estas dificultades. Desde enero de 2018, por ejemplo, la ciudad de Nueva York ha impuesto un salario mínimo para los conductores de Uber y Lyft.

Algunas plataformas ya han tomado algunas iniciativas voluntarias para poner un piso mínimo a los salarios. Por ejemplo, Favor, un servicio de entrega a pedido en los Estados Unidos, garantiza a sus conductores un salario mínimo por hora. Si bien a sus “corredores” se les paga por tarea, Favor compensará la diferencia si no cumplen con la garantía de pago (Kessler, 2016[48]). Upwork tiene un salario mínimo global de USD 3 por hora para tareas que pagan por hora. En el Reino Unido, Prolific también tiene un salario mínimo por hora. En Australia, la plataforma de publicación de trabajos en línea AirTasker ha llegado a un acuerdo con los sindicatos para recomendar tasas de pago mínimas a sus usuarios (Patty, 2017[49]), aunque la plataforma no garantiza este salario mínimo (Kaine, 2017[50]). Algunos otros sitios web, como el checo Topdesigner.cz y el español adtriboo.com, han establecido un precio mínimo o incluso fijo para ciertas tareas, basado en el número promedio de horas que los trabajadores dedican a ellas (Parlamento Europeo, 2016).

Sin embargo, debido a las dificultades prácticas que implica la extensión de la legislación sobre salarios mínimos a los trabajadores por cuenta propia, se pueden buscar soluciones alternativas (o complementarias) para fortalecer la remuneración de estos trabajadores. Una de las vías más prometedoras podría ser extender los derechos de negociación colectiva a ciertos grupos de trabajadores por cuenta propia que se encuentran en la zona gris entre dependientes y trabajadores por cuenta propia y, por lo tanto, en situaciones de relaciones de poder desiguales. Canadá, Alemania y Suecia son ejemplos de países que lo han hecho. Sin embargo, un desafío clave es garantizar que el mercado laboral y la política de competencia estén alineados en este tema, esto se discute más ampliamente en el Capítulo 5.

4.2.2. Regular el tiempo de trabajo

Las preocupaciones tradicionales sobre el tiempo de trabajo se han centrado en las cuestiones de horas de trabajo excesivas. Esta es la razón por la cual la legislación laboral generalmente contiene reglas que limitan las horas de trabajo y requieren períodos de descanso y recuperación, incluidos el descanso semanal y las vacaciones anuales pagadas. Es difícil ver cómo algunas de estas regulaciones podrían extenderse a los trabajadores por cuenta propia que, en teoría, eligen sus propias horas de trabajo, aunque, en la práctica, muchos (incluso los de la economía de plataforma) a menudo tienen una capacidad limitada para elegir sus propias horas de trabajo (Lehdonvirta, 2018[51]). La falta de poder de negociación combinada con la feroz competencia entre los trabajadores significa que es posible que deban permanecer de guardia si no quieren perder cuando se anuncian nuevos trabajos/tareas. Además, en el caso de ciertas plataformas de micro-tareas, los trabajadores pasan tanto tiempo buscando tareas como lo hacen al realizarlas (Kingsley, Gray y Suri, 2015[52]). Algunas plataformas han introducido sus propios límites de horas de trabajo (por ejemplo, CloudFactory establece límites superiores e inferiores en la cantidad de trabajo que cada trabajador puede completar en una semana) y los trabajadores han adoptado sus propias prácticas informales, como rutinas diarias y configuración de cuotas para administrar su tiempo (Lehdonvirta, 2018[51]). Los datos recopilados a través de plataformas pueden ayudar a monitorear el tiempo de trabajo. Sin embargo, existen muchas complicaciones al extender la protección del tiempo de trabajo a dichos trabajadores, incluido el hecho de que muchos de ellos tienen varios clientes/empleadores en un momento determinado, por lo que monitorear el tiempo de trabajo general (y asignar responsabilidades) puede ser muy difícil si no imposible. Nuevamente, podrían preverse ciertas excepciones para los trabajadores por cuenta propia económicamente “dependientes” (por ejemplo, licencia mínima para empleados de Alemania) —pero esto puede excluir a muchos trabajadores de la plataforma, ya que normalmente trabajan para varios clientes al mismo tiempo (a menos que el empleador las responsabilidades se atribuyen parcialmente a las plataformas, véase el recuadro 4.4)—.[35] Una alternativa sería enfocarse en ciertas ocupaciones.

Para algunos trabajadores, existe la preocupación por la imprevisibilidad de las horas de trabajo y/o la falta de voluntad de los empleadores para garantizar un número determinado de horas de trabajo en el contrato, ya que buscan una cantidad máxima de flexibilidad para responder a la demanda fluctuante. Este es un problema que va más allá de los trabajadores en la zona gris y se relaciona con los contratos de horas variable y cero horas. Muchos países han realizado reformas en esta área en los últimos años (Recuadro 4.6).

Recuadro 4.6. Regulación de contratos de horas variables y cero

Muchos países tienen formas especiales de contratos de trabajo a tiempo parcial atípicos (o cláusulas dentro de los contratos) que incluyen horas de tiempo parcial muy cortas o no tienen horas mínimas establecidas. Algunos ejemplos de estos arreglos de trabajo a tiempo parcial atípicos incluyen: trabajadores ocasionales en Australia, contratos de guardia (*lavoro a chiamata o intermittente*) en Italia, contratos de mínimo a máximo y contratos de cero horas en los Países Bajos, contratos de guardia en Nueva Zelanda, trabajos de cero horas en el Reino Unido, y contratos de "si y cuándo" y contratos de cero horas en Irlanda. Muchos de estos contratos atípicos de medio tiempo han experimentado un rápido crecimiento en los últimos años.

En respuesta a las preocupaciones sobre las consecuencias de la imprevisibilidad en las horas de trabajo sobre los ingresos generales de los trabajadores, la volatilidad de sus ingresos y su capacidad para planificar por adelantado, se han realizado varias reformas en los últimos años. Este ha sido particularmente el caso de los llamados contratos de "cero horas". Las reformas emprendidas incluyen: restringir el uso de dichos contratos a situaciones donde los empleadores realmente tienen una necesidad variable de mano de obra (Finlandia); exigir a los empleadores que proporcionen información (como el número mínimo de horas) por adelantado o en el contrato de trabajo (Finlandia, Irlanda y Noruega); exigir notificación previa de horarios de trabajo (Finlandia, Irlanda, Países Bajos, Noruega y Oregón en los Estados Unidos) o ajustar las horas contratadas para reflejar las horas realmente trabajadas (Irlanda); dando a los empleados el derecho a solicitar un contrato más predecible después de un cierto período de tiempo (Australia y el Reino Unido); compensación en caso de que se llame a los trabajadores pero se los envíe a casa nuevamente sin trabajo (Irlanda) o en caso de que se espere que permanezcan disponibles fuera del horario garantizado (Nueva Zelanda); y la introducción de disposiciones para el pago por enfermedad y para la compensación en los casos de terminación del empleo (Finlandia). Además, en el Reino Unido, hubo una reciente consulta pública sobre la introducción de un salario mínimo más alto para este tipo de contratos para desalentar su uso (excesivo) (OCDE, 2019[2]).

En gran medida, las preocupaciones en torno a los contratos de horario variable/de guardia se derivan de las asimetrías en el poder de negociación entre los trabajadores y los empleadores. Es por eso que algunas medidas apuntan a fortalecer el poder de negociación de los trabajadores, por ejemplo, mediante la prohibición de cláusulas de exclusividad (es decir, cláusulas contractuales que prohíben que los trabajadores trabajen para otros empleadores —en el Reino Unido y como propuesta en los Países Bajos—) o la eliminación de obligaciones en el empleado debe aceptar un trabajo donde el empleador no ofrece horas garantizadas (por ejemplo, en Nueva Zelanda donde las empresas deben ofrecer una compensación por dicha disponibilidad). Sin embargo, en algunos casos, los países han socavado la posición de negociación de los trabajadores, por ejemplo, al esperar que los desempleados tomen contratos de horas variables (o de cero) para ser elegibles para beneficios de desempleo (Kenner, 2017[53]).

4.2.3. Seguridad y salud laboral

Algunas de las cuestiones relacionadas con el tiempo de trabajo también se aplican a la seguridad y salud en el trabajo (SST). Muchas formas nuevas de trabajo tienden a transferir las responsabilidades de la SST del empleador a los trabajadores individuales, quienes a menudo carecen de la capacitación o los recursos para tomar las medidas adecuadas para garantizar que sus condiciones de trabajo y el entorno laboral sean seguros. A veces una fuerte competencia entre los trabajadores puede dar lugar a recortes y riesgos innecesarios. Al mismo tiempo, las inspecciones de trabajo a menudo no están adecuadamente preparadas para lidiar con estas nuevas formas de empleo que a menudo son más difíciles de alcanzar, donde no siempre está claro que se aplica la legislación existente, y donde el apoyo de los sindicatos es a menudo más bajo (Walters, 2017[54]). Esto facilita que tales trabajadores eviten las regulaciones existentes como, por ejemplo, la necesidad de obtener certificados médicos en ciertas profesiones. Nuevamente, esto es, hasta cierto punto, un problema de poder de negociación desequilibrado entre empleadores y trabajadores, aunque los propios individuos también pueden ser miopes y/o querer evitar costos y regulaciones. Además, existen las mismas dificultades para identificar a la parte responsable debido a la naturaleza triangular de algunas relaciones y la naturaleza breve de algunas de estas tareas.

Las nuevas formas de trabajo también conllevan riesgos nuevos o mayores. Por ejemplo, muchas actividades de la plataforma son en el sector del transporte, donde el riesgo de accidentes es elevado. La evidencia reciente sugiere que la llegada de viajes compartidos se asocia con un aumento del 2% al 3% en el número de accidentes automovilísticos y accidentes fatales como resultado de la mayor congestión y la utilización de la carretera (Barrios, Hochberg y Yi, 2018[55]). También existen riesgos asociados con el trabajo en línea, tanto físicos como psicosociales, como la fatiga visual; problemas musculoesqueléticos; estrés laboral; inseguridad crónica de trabajo e ingresos y aislamiento.

Una vez más, la cuestión del estado del empleo es crítica aquí, ya que la regulación de SST a menudo solo se aplica a los empleados. Se podrían prever disposiciones especiales para los trabajadores autónomos dependientes o ciertas ocupaciones, mientras que las campañas de información y la capacitación podrían ayudar a fortalecer la SST entre los trabajadores por cuenta propia en general. En lo que respecta a la protección social, algunos países están empezando a pensar en cómo los seguros de accidentes de trabajo podrían extenderse a algunos trabajadores previamente excluidos. Por ejemplo, Francia recientemente ha esperado que ciertas plataformas proporcionen dicho seguro a algunos de sus trabajadores: si los trabajadores que ganan más de EUR 5 100 por año se aseguran voluntariamente contra el riesgo de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, la plataforma debe proporcionar un reembolso. Los estatutos voluntarios que Francia está considerando podrían también conducir a una mejora de la SST para ciertos trabajadores de la plataforma.

4.2.4. Contra la discriminación

Debido a su posible efecto negativo en la inclusión y los derechos humanos básicos, pero también en la productividad, se han puesto en práctica, en todos los países de la OCDE, medidas para combatir la discriminación en el mercado laboral por motivos de raza, género, religión, opinión política, antecedentes socioeconómicos, etc. (OCDE, 2008[18]).

El surgimiento de la economía de plataforma tiene un efecto ambiguo sobre la capacidad de proteger a los trabajadores de la discriminación. En la medida en que las plataformas promuevan

el anonimato, podrían ayudar a abordar la discriminación. Sin embargo, cuando tal anonimato no está garantizado, la discriminación puede empeorar debido a la falta de regulación y cumplimiento. Véase Edelman, Luca y Svirsky (2017[56]) para obtener evidencia de discriminación racial en Airbnb; Galperin y Greppi (2017[57]) por discriminación geográfica en Nubelo (una de las plataformas de trabajo en línea más grandes en español); y Galperin, Cruces y Greppi (2017[58]) por evidencia de discriminación de género, también en Nubelo. Además, si bien los algoritmos pueden ofrecer la promesa de eliminar el juicio humano y el sesgo de las decisiones, hay algunas pruebas de que, de hecho, pueden reforzar el prejuicio humano y los sesgos de inserción propios, véase, por ejemplo, Sweeney (2013[59]) para dicha evidencia en los anuncios de Google AdSense.

Esta evidencia emergente sugiere que los gobiernos deberían pensar cuidadosamente sobre cómo las leyes de no discriminación podrían extenderse a las plataformas en línea y a los trabajadores independientes en general. Los pedidos de plataformas laborales para recopilar (y publicar) datos sobre los resultados de varios grupos podrían ser un paso en la dirección correcta. Enfocarse en ciertas ocupaciones o en los trabajadores por cuenta propia dependientes podría ser otra forma de extender la legislación contra la discriminación, véase la Sección 4.2.2. En la mayoría de los países europeos, las leyes contra la discriminación ya cubren a los trabajadores por cuenta propia; las excepciones incluyen a Lituania y el Reino Unido, donde no están completamente cubiertos (Comisión Europea, 2017[60]).

4.2.5. Protección laboral

Cuando los trabajadores tienen estatus de empleado, la legislación de protección laboral generalmente los protege contra el incumplimiento injustificado de las obligaciones contractuales por parte de los empleadores, incluidos los recursos por despido injustificado y robo de salarios. Con raras excepciones, estos derechos no se pueden negociar, en el sentido de que el empleado no puede renunciar a ellos al firmar el contrato de trabajo. OCDE (2013[61]).

Sin embargo, estas protecciones de la legislación laboral no se extienden a la mayoría de los contratos de servicios y/o contratos de intermediación (como los términos de las condiciones para el uso de aplicaciones de plataforma), donde el alcance de las disposiciones sujetas a contrato es mucho mayor. Sin embargo, en varios casos, la plataforma (o el intermediario) o el solicitante (es decir, el individuo o la empresa que publica tareas) fijan unilateralmente las condiciones laborales y de trabajo, sin que haya posibilidades de que los trabajadores individuales negocien ninguno de los elementos de los términos de condiciones que deben ser aceptados para comenzar o continuar trabajando.[36] Por ejemplo, en ciertas plataformas de micro-tareas, los solicitantes pueden rechazar las tareas completadas sin proporcionar una razón, en cuyo caso el trabajador no recibe ningún pago, consulte, por ejemplo, Kingsley, Gray y Suri (2015[52]). Incluso con las transacciones directas, sin la intermediación de la plataforma, no cobrar por las tareas completadas es un desafío para muchos proveedores de servicios de trabajo, véase, por ejemplo, Berg et al. (2018[62]). De manera similar, los términos de las condiciones de los servicios de intermediación digital a menudo establecen que la plataforma puede desactivar la cuenta de un trabajador sin proporcionar una justificación, a veces incluso sin previo aviso; consulte, por ejemplo, Ross (2015[63]), Kingsley, Gray y Suri (2015[52]), Kaltner (2018[64]) y Marcano (2018[65]).

La ausencia de mecanismos adecuados y simplificados de resolución de conflictos refuerza la asimetría en el control de la relación.[37] La presentación de quejas ante los tribunales es costosa y larga, y generalmente no es atractiva para los trabajadores en el caso de reclamos menores.

En el caso de las plataformas de microtareas, estas barreras son en gran medida prohibitivas, ya que el valor de cada tarea corresponde a cantidades muy pequeñas de dinero.

Por lo tanto, sería deseable construir algún tipo de sistema simplificado de resolución de conflictos para los trabajadores de la plataforma. Por ejemplo, se podría requerir que las plataformas brinden un proceso de resolución de disputas que impone al cliente la carga de demostrar que el trabajo no se ha completado (según el estándar requerido) y les da a los trabajadores un tiempo razonable para volver a hacer las tareas rechazadas, véase, por ejemplo, Silberman (2018[66]). De manera similar, se podría requerir que las plataformas comuniquen rápidamente al trabajador el motivo de la desactivación de la cuenta. La declaración de motivos debe identificar los motivos objetivos de la decisión de desactivación, en función de los motivos establecidos de antemano en los términos y condiciones de la plataforma, y referirse razonablemente a las circunstancias específicas relevantes que llevaron a esa decisión. Esa declaración también podría establecerse para definir los límites de la posible disputa legal, en el sentido de que la plataforma no puede plantear problemas adicionales en el caso de una demanda.[38] Una propuesta de regulación en este sentido se está discutiendo en el Parlamento Europeo (Comisión Europea, 2018[67]) y, en un caso judicial reciente que involucra un servicio de transporte[39], el convenio incluyó un acuerdo que, en el futuro, los trabajadores recibirían una audiencia ante un árbitro antes de cualquier despido (Kovács, 2017[68]).

Los sistemas simplificados de resolución de conflictos deben diseñarse de tal manera que garanticen la imparcialidad. Sin embargo, el arbitraje extrajudicial privado estándar puede no ser una solución, porque en situaciones donde el árbitro tiene interacciones frecuentes con una de las partes, existe un potencial de abuso y la ventaja de la neutralidad puede perderse debido a un conflicto de intereses (EE. UU.) Cámara de Representantes, 2009[69]).[40] Tal situación tiende a ser más frecuente en casos que enfrentan a individuos con grandes corporaciones, entre otras cosas porque estas últimas están más acostumbradas al proceso de arbitraje.[41] Esto sugiere que un sistema alternativo de resolución de conflictos podría ser más efectivo si lo proporciona o supervisa una agencia administrativa. En la ciudad de Nueva York, por ejemplo, el Acta de Freelance No es Gratis (FIFA) está destinada a proteger a los *freelancers* de la falta de pago. Entre las protecciones de la FIFA se encuentra el requisito de que las partes contratantes proporcionen un contrato por escrito a los trabajadores independientes para cualquier trabajo que exceda los USD 800 durante un período de 120 días. Los *freelancers* pueden presentar una queja ante una agencia administrativa, que está facultada para emitir órdenes de pago, así como también sanciones civiles. Alternativamente, los sistemas simplificados de resolución de disputas podrían depender de los interlocutores sociales. Por ejemplo, en la industria del trabajo temporal, hay varias defensorías y esquemas de arbitraje gestionados por los interlocutores sociales que podrían representar modelos interesantes en el caso de las relaciones tripartitas (World Employment Confederation, 2018[70]). En la industria de plataformas, de hecho, tres plataformas alemanas y la Asociación de Crowdsourcing alemana redactaron en 2015 un Código de conducta de Crowdsourcing y, en 2017, junto con otras cinco plataformas e IG Metall, establecieron una “Oficina de Defensores del Pueblo” para hacer cumplir el Código de conducta y resolver las disputas entre los trabajadores y las plataformas signatarias —véase Berg et al. (2018[62]) y el Capítulo 5—.[42]

4.3. Poder de monopsonio, eficiencia del mercado laboral y vulnerabilidad de los trabajadores

Muchos trabajadores, incluidos muchos trabajadores por cuenta propia, enfrentan una relación de poder desequilibrada con respecto a su empleador/cliente, lo que los hace vulnerables y potencialmente necesitados de las protecciones que normalmente se otorgan solo a los empleados (consulte la sección anterior). Las relaciones de poder desequilibradas tienden a surgir porque los empleadores/clientes a menudo tienen un mayor grado de control sobre la relación que los trabajadores (que se analiza en la Sección 4.2.2 anterior) y porque estos últimos pueden tener pocas o ninguna opción externa, dando lugar a un grado de monopsonio del mercado de trabajo (véase recuadro 4.7). En muchas situaciones, el poder de los empleadores (a menudo referido como poder de compra en la literatura de la organización industrial) no se compensa con el poder de negociación suficiente del lado de los trabajadores y, por lo tanto, puede llevar a empleos y salarios más bajos, así como a condiciones laborales deficientes. Este es un desafío particular para los trabajadores por cuenta propia a los que a menudo les está prohibida la negociación colectiva por la regulación antimonopolio (véase Capítulo 5).

Las relaciones de poder desequilibradas afectan no solo a los trabajadores por cuenta propia, sino también a los trabajadores en general, incluidos los empleados (pero, en particular, a los trabajadores que tienen empleos precarios). Hay una serie de opciones de políticas para abordar un desequilibrio de poder en el empleo: i) la voz colectiva puede fortalecerse o extenderse a los trabajadores previamente excluidos (véase Capítulo 5), ii) la regulación del mercado laboral puede usarse para contrarrestar los efectos nocivos de los desequilibrios de poder (como se analizó en la sección anterior) y/o iii) estos desequilibrios pueden abordarse directamente, abordando el abuso del poder del monopsonio y sus fuentes. Las tres opciones no son mutuamente excluyentes. Como las dos primeras opciones se tratan en otra parte, esta sección se enfoca brevemente solo en la tercera opción, con referencia particular a formas de trabajo no estándar. El Anexo 4A proporciona una discusión más amplia de la evidencia existente sobre el monopsonio del mercado laboral y las políticas relacionadas para abordarlo.

Recuadro 4.7. ¿Qué significa el monopsonio del mercado laboral en la literatura laboral?

La literatura sobre economía laboral a menudo define como monopsonio del mercado laboral una situación en la cual el poder de negociación de los trabajadores no compensa el poder de los empleadores como comprador de servicios laborales, y los trabajadores tienen pocas opciones o ninguna. Estrictamente hablando, el término "monopsonio" se refiere al caso extremo en el que un comprador domina un mercado específico y, para maximizar sus ganancias, puede fijar compras de insumos y precios por debajo del nivel que maximiza el bienestar social. El término "oligopsonio" se referiría más correctamente a los casos en que pocas empresas dominan las compras en un mercado, y puede afectar los precios de los insumos al reducir las compras de insumos en ese mercado. En el caso de las plataformas, que se enfrentan a un mercado de múltiples lados, ciertos estudios consideran un concepto operacional de “poder de intermediación” (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2018[71]). Sin embargo, la literatura a menudo se refiere al monopsonio del mercado laboral para indicar cualquiera de estas situaciones con respecto a un segmento específico del mercado laboral (Manning, 2003[72]; Bhaskar, Manning y To, 2002[73]). Véase también el Anexo 4.A para una discusión más extensa.

Existe una creciente literatura que muestra que, en algunos países de la OCDE, una fracción significativa del empleo se encuentra en mercados laborales altamente concentrados. Azar et al. (2018[74]), Abel, Tenreyro y Thwaites (2018[75]) y Martins (2018[76]). En los mercados laborales específicos de muchos países de la OCDE, una gran cantidad de estudios también han estimado bajas elasticidades de la oferta de trabajo residual, midiendo la facilidad con que los trabajadores se cambian a un empleador diferente en respuesta a los cambios salariales en una empresa específica, lo que generalmente se considera como evidencia de monopsonio del mercado laboral - véase por ejemplo Manning (2003[72]), Sokolova y Sorensen (2018[77]), y Naidu, Posner y Weyl (próxima publicación[78]). Si bien la mayoría de esta evidencia generalmente se refiere a empleados, hay algunos estudios que cuantifican hasta qué punto los contratistas independientes, incluidos los trabajadores de la plataforma, pueden estar expuestos al poder del monopsonio. Por ejemplo, Dube et al. (2018[81]) proporcionan evidencia de que los trabajadores de Amazon Mechanical Turk pueden tener una elasticidad de la oferta de trabajo residual tan baja como 0.1, mientras que Chevalier et al. (próximamente[80]) encuentran valores comprendidos entre 1 y 2 para los conductores de Uber. Ambas estimaciones son una clara evidencia de un fuerte poder de compra en estos mercados laborales. Aunque se requiere más evidencia en el mercado para el trabajo de plataforma, en comparación con los resultados anteriores en la literatura para empleados en muchos mercados laborales; consulte el Anexo 4.A, estas cifras sugieren que ciertos trabajadores de la plataforma están aún más expuestos al monopsonio del mercado laboral que la mayoría empleados ordinarios

El monopsonio del mercado laboral (o, en general, el exceso de poder de compra de los empleadores en el mercado laboral) puede tener un efecto negativo en los precios, es decir, en los salarios y los beneficios, y en las cantidades, en el empleo en general. La evidencia reciente sugiere que la alta concentración en el mercado laboral deprime los salarios y aumenta la brecha entre el salario y la productividad. El monopsonio del mercado laboral también parece reducir ineficientemente la demanda laboral y el empleo, particularmente en la parte inferior de la distribución salarial, aunque la evidencia es algo más indirecta —véase el Anexo 4.A—.

El monopsonio del mercado laboral es también una fuente de preocupación para los negocios. Por un lado, la falta de competencia en el mercado laboral (por ejemplo, a través del abuso de cláusulas de no competencia por parte de los competidores, véase la siguiente sección) puede implicar que las empresas innovadoras no puedan aprovechar nuevas oportunidades. Por otro lado, la aplicación insuficiente de la ley de competencia puede poner en desventaja a aquellas empresas que cumplen con las reglas con respecto a los competidores que participan en comportamientos ilícitos.

4.3.1. Hacer cumplir la regulación para abordar el monopsonio del mercado laboral

El exceso de poder de monopsonio se puede abordar mediante mejores regulaciones y un cumplimiento más efectivo de estas regulaciones. De hecho, hasta la fecha, las agencias de cumplimiento han prestado menos atención al poder del mercado laboral y la capacidad de las empresas para pagar a los trabajadores menos que su productividad marginal que al poder del mercado de productos.

La lucha contra la colusión en el mercado laboral es una de las áreas en las que es necesario tomar medidas adicionales. Consulte el Anexo 4.A para una discusión más extensa de las regulaciones existentes. En la mayoría de las jurisdicciones, la ley de competencia prohíbe la colusión entre los compradores de bienes o servicios intermedios, incluidos los servicios

laborales, véase, por ejemplo, Blair y Wang (2017[81]). La colusión ilícita se produce, por ejemplo, cuando las empresas que compiten por el mismo tipo de trabajadores acuerdan abstenerse de contratar a los empleados de los demás (los llamados "acuerdos de no robo de personal") o, excepto en el marco de la negociación colectiva (véase Capítulo 5), cuando las empresas que compiten en el mismo mercado laboral acuerdan aplicar una política de compensación común a los empleados o contratistas independientes (colusión salarial).

Las estadísticas generales sobre colusión son difíciles de recopilar, ya que las cifras sobre los comportamientos ilícitos que escapan a la investigación generalmente no están disponibles. La evidencia anecdótica sugiere, sin embargo, que el fenómeno está lejos de ser insignificante; véase, por ejemplo, Krotoski et al. (2018[82]). Existen estadísticas sobre los convenios de no robo de personal para acuerdos de franquicia, donde estos convenios no son necesariamente ilegales (véase Anexo 4.A). Krueger y Ashenfelter (2018[83]) estiman que más del 50% de las principales compañías de franquicias en los Estados Unidos utilizan cláusulas de no robo de personal en sus acuerdos de franquicia.

Proporcionar orientación explícita sobre la colusión en el mercado laboral es crucial para guiar y establecer prioridades para las agencias de cumplimiento. Por ejemplo, las autoridades antimonopolio de EE. UU. han emitido directrices que se refieren explícitamente a la colusión en el mercado laboral, presentan ejemplos claros de comportamientos ilícitos y subrayan la importancia de luchar contra ellos por sus efectos en el mercado laboral (Departamento de Justicia y Comisión Federal de Comercio de EE. UU. 2016[84]). La protección de los denunciantes también es necesaria para una aplicación efectiva, ya que la colusión a menudo se descubre en base a la información proporcionada por expertos (Dyck, Morse y Zingales, 2010[85]; Yeoh, 2014[86]). La protección específica es particularmente esencial en el caso de contratistas independientes que, por lo general, no están cubiertos por las disposiciones de la legislación sobre despidos relacionados con la denuncia de irregularidades. Véase, por ejemplo, OCDE (2014[8]). Por último, pero no menos importante, las agencias de aplicación de la ley también deberían poder proporcionar sanciones adecuadas para los comportamientos colusorio.

Sin embargo, las compañías potencialmente colusorias podrían evitar una colusión ilegal en el mercado laboral simplemente fusionándose, aumentando así su poder de compra en el mercado laboral. Véase, por ejemplo, Marinescu y Hovenkamp (próxima publicación[87]). De manera más general, si las empresas que se fusionan forman el comprador dominante en el mercado laboral, la entidad fusionada probablemente usará su poder de comprador para reducir las cantidades y los precios en ese mercado, de manera similar a lo que harían las empresas coludidas que no estuvieran fusionadas. Sin embargo, una dificultad para evaluar el efecto de las fusiones en el poder del comprador en el mercado laboral tiene que ver con la escasez de herramientas específicas para analizar la competencia laboral y, en particular, la dificultad de identificar el mercado relevante. Otra dificultad es la evaluación de los efectos de fusión cuando las empresas que se fusionan no son competidoras directas en los mercados de productos derivados.[43] Esta es un área en la que se necesita más investigación y una mayor inversión en el desarrollo de herramientas adecuadas por parte de los gobiernos y las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley.

Otra área de posible acción política se refiere a los convenios de no competencia, que son cláusulas contractuales que impiden que los trabajadores trabajen para un competidor después de que se separen del empleador. En la mayoría de los países, los acuerdos de no competencia son legales y están justificados por la necesidad de proteger los secretos comerciales y la inversión específica en la relación laboral por parte del empleador (como ciertos tipos de

capacitación e inversión en conocimiento). Sin embargo, la evidencia reciente sugiere que los empleadores pueden usar estas cláusulas para limitar efectivamente las opciones externas de sus trabajadores. Varios casos, por ejemplo, se refieren a trabajadores poco calificados involucrados en la producción de productos estandarizados, como la fabricación de emparedados, y con poco acceso al conocimiento tácito de la compañía. Starr, Prescott y Bishara (2018[88]) estiman que casi 30 millones de trabajadores de los EE. UU. Están cubiertos actualmente por acuerdos de no competencia, y que la mitad de estos acuerdos se imponen de manera generalizada a los trabajadores que no cuentan con título de licenciatura, a menudo con bajos ingresos o sin acceso a secretos comerciales.

Un tipo particular de convenio de no competencia está representado por las restricciones impuestas a ciertos trabajadores de la plataforma para continuar una relación directa con su cliente fuera de la plataforma sin pagar una tarifa desproporcionadamente alta (Berg et al., 2018[62]). Esta restricción es particularmente vinculante en el caso de cambios unilaterales en los términos de servicio proporcionados por la plataforma. De hecho, la relación específica que a veces se crea entre un trabajador determinado y un cliente determinado en ciertas plataformas implica un alto costo de oportunidad para los trabajadores si no pueden abandonar la plataforma sin perder a sus clientes, lo que a menudo los obliga a aceptar cambios desfavorables en los términos de condiciones.[44]

Para luchar contra los acuerdos de no competencia en las situaciones en las que es más probable que se utilicen solo para reducir las opciones externas de los trabajadores, los gobiernos podrían considerar establecer una presunción refutable de uso abusivo (o incluso prohibirlos), en el caso de cierto tipo de posiciones, niveles de pago o requisitos de habilidad, para los que una justificación clara, como la protección de secretos comerciales, parece inverosímil. Cuando las cláusulas de no competencia son exigibles, los gobiernos también podrían considerar la posibilidad de prohibir las "enmiendas de lápiz corrector" por parte de los tribunales, es decir, situaciones en las que los tribunales pueden redactar pactos irrazonables para hacerlos ejecutables. De hecho, esta práctica crea incentivos para redactar cláusulas extensas e inaplicables solo para desalentar a los trabajadores desinformados de buscar ofertas de empleo alternativas. Asimismo, dado que los trabajadores que son víctimas de abusos rara vez inician acciones privadas por daños, los organismos de cumplimiento, incluidas las inspecciones de trabajo, deben asumir un papel de liderazgo y tener la posibilidad de imponer sanciones o llevar el caso a los tribunales para imponerlas (véase Anexo 4.A para una mayor discusión de las prácticas y problemas actuales en los países de la OCDE).

Finalmente, una de las razones por las cuales los trabajadores a menudo tienen poco poder de negociación y pocas opciones externas es que tienen mucha menos información que los empleadores. Los trabajadores a menudo solo tienen una vaga idea de sus derechos, en particular si están empleados con un contrato no estándar. Por ejemplo, al firmar un contrato (o aceptar términos y condiciones), los trabajadores pueden no entender completamente las obligaciones a las que se están comprometiendo (o los derechos que están renunciando). Por lo tanto, la regulación podría asegurar que todas las partes contratantes estén plenamente conscientes de sus derechos y responsabilidades. Por ejemplo, algunos académicos han sugerido que los gobiernos deberían invertir en un servicio dedicado para contratistas independientes, y en particular a los trabajadores de la plataforma, ofreciendo consejos generales y consejos sobre sus derechos laborales (Balaram, Warden y Wallace-Stephens, 2017[89]).

La falta de transparencia salarial también puede aumentar el poder del monopsonio. La escasez de información sobre oportunidades alternativas reduce la capacidad de los trabajadores para cambiar de trabajo o aprovechar oportunidades externas para negociar un salario más alto (y mejores condiciones de trabajo) (Harris, 2018[90]). Las tecnologías digitales tienen el potencial de mejorar este tipo de asimetría de información, ya que los trabajadores pueden acceder a una gran cantidad de ofertas de trabajo y compararlas, lo que reduce los costos de búsqueda (véase más adelante). Sin embargo, en muchas plataformas, los trabajadores tienen pocas herramientas para buscar alternativas disponibles y tienen que dedicar mucho tiempo a buscarlas (Kingsley, Gray y Suri, 2015[52]; Berg et al., 2018[62]). Para mejorar la transparencia salarial en la economía de la plataforma, a los empleadores y plataformas se les puede requerir que publiquen información sobre el pago promedio por tarea, así como también sobre el tiempo promedio que se tarda en completar una tarea (lo que ayudaría a los trabajadores a tomar decisiones más informadas sobre qué tareas aceptar).

Un problema específico relacionado con la intermediación digital se refiere a la información que las plataformas recopilan sobre los trabajadores. Por ejemplo, la mayoría de las plataformas tienen un sistema de calificación para los trabajadores, que evalúa su historial de rendimiento y que se supone que mejora la calidad del servicio para el solicitante. Sin embargo, los algoritmos de calificación a menudo carecen de transparencia (Rosenblat y Stark, 2016[91]). Esta asimetría informativa permite a los solicitantes o plataformas excluir a ciertos trabajadores de ciertas tareas, en función de sus calificaciones, mientras que los trabajadores no pueden identificar y rechazar las tareas propuestas por los solicitantes incorrectos, que normalmente no pagan regularmente o están dispuestos a proporcionar evaluaciones negativas (Kingsley, Gray y Suri, 2015[52]). Para abordar estos problemas, los gobiernos podrían considerar la posibilidad de regular el sistema de calificación mediante la imposición de simetría de calificación (las llamadas políticas de "cinco por cinco") y la transparencia del algoritmo a las plataformas.

4.3.2. *Otras intervenciones para reducir las fricciones*

El monopsonio del mercado laboral tiende a surgir en situaciones donde hay pocas empresas grandes y donde las fricciones en el mercado laboral, que evitan que los trabajadores cambien fácilmente de trabajo en respuesta a los cambios en los salarios o las condiciones de trabajo, son considerables —véase por ejemplo, Manning (2011[92])—. Es probable que todos los tipos de intervenciones no regulatorias para reducir las fricciones en el mercado laboral contribuyan a disminuir el poder de monopsonio en ese mercado. Se debe desarrollar una estrategia integral para enfrentar simultáneamente todas las barreras a la movilidad laboral potencial en el mercado laboral (OCDE, 2018[93]).

Las intervenciones que favorecen la movilidad geográfica juegan un papel crucial. La evidencia existente sugiere que los mercados laborales tienden a estar más concentrados en áreas rurales y/o áreas donde la actividad económica está más dispersa (Azar et al., 2018[74]; Rinz, 2018[94]). Por ejemplo, las políticas de vivienda podrían promover la movilidad geográfica de los trabajadores para ayudar a las personas a trasladarse a las regiones donde se encuentran disponibles los mejores empleos. Del mismo modo, las licencias ocupacionales deben utilizarse con prudencia y las normas deben armonizarse en todas las regiones (y los países, cuando corresponda) en la medida de lo posible, dado que las licencias en algunos países han actuado como una barrera para la movilidad, sin beneficios claros en términos de una mejor calidad del servicio, o mayor salud y seguridad del consumidor: consulte la OCDE (2018[93]) para obtener

más información. Los mismos argumentos se aplican al reconocimiento nacional (e internacional) de competencias y habilidades adquiridas; consulte el Capítulo 6.

Los desarrollos tecnológicos están mejorando la eficiencia del proceso de emparejamiento. En muchos países de la OCDE, el desempleo coexiste con empresas que se quejan de no poder encontrar trabajadores calificados para cubrir las vacantes. Las plataformas digitales pueden ayudar a los empleadores a encontrar trabajadores para tareas que sus empleados actuales no pueden realizar, ampliando así el mercado laboral al expandir las oportunidades en él —véase el Capítulo 2—. Del mismo modo, los intermediarios digitales, como las bolsas de trabajo, pueden brindar acceso a una gran cantidad de vacantes. y perfiles de trabajadores, lo que reduce significativamente los costos de búsqueda tanto para los trabajadores como para los empleadores. La posibilidad de trabajar a distancia, gracias a las tecnologías digitales, también permite a los trabajadores de las zonas rurales acceder a trabajos y tareas que antes les eran imposibles. Sin embargo, en las interacciones mediadas por la plataforma, existe un potencial de selección adversa y ocultamiento asimétrico de la información, lo que puede requerir el desarrollo de instituciones para certificar la información proporcionada por los usuarios (Autor, 2009[95]). Además, en ciertos casos, existe el riesgo de una carrera hacia el fondo debido a la competencia de áreas mundiales con estándares laborales y de pago mucho más bajos en términos reales (consulte la Sección 4.4 a continuación)

La tecnología digital también está transformando la forma en que operan el Servicio Público de Empleo (PES) y otros proveedores de colocación, facilitando la explotación de la información sobre vacantes y solicitantes de empleo, mejorando así el proceso de emparejamiento y reduciendo las fricciones del mercado. Al automatizar una serie de tareas, la digitalización también permite al PES concentrar los recursos en actividades que requieren interacciones personales y más acciones de tareas discrecionales. Sin embargo, hay límites a lo que la digitalización puede lograr en este campo. Si bien las solicitudes de beneficios y el registro de vacantes son fáciles de digitalizar, puede ser más difícil hacerlo para otros servicios, como asesoramiento y capacitación personalizados. Además, deben introducirse medidas de seguridad en los sistemas nuevos, altamente digitalizados, para evitar crear una brecha digital al obstaculizar a los solicitantes de empleo más desfavorecidos (OCDE, 2015[96]).

La promoción de la movilidad laboral también requiere que la protección social sea más portátil y esté menos vinculada a un empleo o empleador específico (consulte el Capítulo 7). En ese sentido, confiar en la provisión voluntaria de derechos de protección social por parte de empleadores o intermediarios como las plataformas (véase, por ejemplo, la Sección 4.2) podría no ser una buena idea a largo plazo. De hecho, la falta de portabilidad de los planes de protección social proporcionados por el empleador puede reducir la movilidad y, por lo tanto, aumentar el poder de monopsonio de los empleadores y los intermediarios, ejerciendo una presión a la baja sobre la remuneración.

Las características específicas de ciertas plataformas también pueden crear obstáculos para la movilidad laboral. Por ejemplo, el pago o la remuneración en una forma sin dinero, como bitcoins y vales, son relativamente comunes en ciertas plataformas (Kingsley, Gray y Suri, 2015[52]) y vinculan al trabajador con la plataforma. De manera similar, las historias personales de trabajo, como las calificaciones personales, generalmente se pierden al cambiar de plataforma (Berg et al., 2018[62]). Dado que las plataformas de facto favorecen a los trabajadores con buenas calificaciones, la pérdida de calificaciones individuales representa una fuerte barrera para la movilidad de los trabajadores y puede limitar la competencia entre los trabajadores en todas las plataformas. Por lo tanto, los gobiernos podrían considerar nuevas intervenciones para mejorar

la movilidad de los trabajadores a través de plataformas tales como la regulación de pagos sin dinero y facilitar la portabilidad de las calificaciones personales.

4.4. Competición internacional

La legislación laboral tiende a aplicarse al mercado laboral nacional o regional, y enfrenta serias limitaciones cuando el trabajo se realiza a través de las fronteras nacionales. Sin embargo, con el auge de la economía de la plataforma, un número creciente de trabajadores proporciona servicios a nivel internacional. Como lo expresa la OIT, “las plataformas laborales digitales brindan nuevas fuentes de ingresos a muchos trabajadores en diferentes partes del mundo, sin embargo, la naturaleza dispersa del trabajo en las jurisdicciones internacionales dificulta el monitoreo del cumplimiento de las leyes laborales aplicables” (OIT, 2019 p. 44[1]). Los clientes y los empleadores pueden estar ubicados en un país, la plataforma en otro y los trabajadores en otro. En esos casos, no es obvio qué ley debería aplicarse, si corresponde, o cómo debería aplicarse. Además, cuando los países comienzan a regular la economía de la plataforma, existe el riesgo de que lo hagan de maneras muy diferentes, lo que no solo puede causar dificultades para las plataformas en sí, sino que también puede dar lugar a una carrera hacia el fondo entre los países que intentan atraer trabajo a través de la economía de la plataforma (Cherry y De Stefano[21]). En tal contexto, se vuelve muy difícil regular las condiciones de trabajo y la cooperación internacional se vuelve indispensable.

En el contexto de la UE, hay algún precedente en términos de regulación del trabajo transfronterizo. Si bien la legislación de la UE permite la elección, la posición predeterminada es aplicar la ley del país en el que el empleado está realizando el trabajo. Además, al reconocer el desequilibrio en las relaciones de poder entre empleadores y empleados, la elección del régimen de la ley nacional puede no tener el resultado de privar al empleado de la protección que le otorgan las disposiciones que no pueden ser derogadas por acuerdo bajo la ley que, en ausencia de elección, habría sido aplicable” —Convenio de Roma de 1980, Roma I Artículo 6 (1)—. En resumen, la elección de la ley permite cierta flexibilidad, pero no a expensas de los derechos de los trabajadores.

Sin embargo, en la mayoría de los casos, es probable que los trabajadores de la plataforma tengan un contrato de servicios (y no un contrato de trabajo), en cuyo caso no se aplican las regulaciones anteriores. En el caso de un contrato de servicios, la ley europea —Roma I Artículo 4 (1)— nuevamente otorga como prioridad "la ley del país donde el proveedor de servicios tiene su residencia habitual" o, en su defecto, "la ley del país donde la parte requerida para efectuar la ejecución característica del contrato tiene su residencia habitual" —Artículo 4 (2)—. Sin embargo, esto hará poco para proteger las condiciones de trabajo de los trabajadores de la plataforma (a menos que las regulaciones nacionales tengan disposiciones específicas establecidas).

Dadas las limitaciones de las regulaciones anteriores en lo que respecta a los trabajadores de la plataforma, algunos han abogado por una mayor regulación a nivel de la UE en forma de una "directiva de trabajo de plataforma" (Risak, 2018[97]). Esto podría establecer una lista de derechos para los trabajadores de la plataforma, independientemente de su situación laboral. Sin embargo, una directiva de este tipo solo se aplicaría a los trabajadores con sede en la UE y no resolvería el problema de una posible carrera hacia el fondo en condiciones de trabajo con países fuera de la UE. También es importante señalar que para muchos trabajadores de la plataforma que son empleados por cuenta propia y altamente calificados, tal regulación sería

menos necesaria, ya que suelen ser menos vulnerables y sus actividades podrían considerarse genuinamente como comercio internacional de servicios entre empresas.

Para los trabajadores autónomos más vulnerables de la plataforma en la zona gris, las iniciativas voluntarias y/o la autorregulación podrían ofrecer una solución (al menos temporalmente). Algunas iniciativas ya han surgido. Por ejemplo, las Pautas de Dynamo para Solicitantes Académicos tienen como objetivo alentar a los académicos que utilizan Amazon Mechanical Turk a ser buenos empleadores y pagar salarios justos, pero actualmente no hay forma de hacer cumplir estas pautas (Salehi et al., 2015[98]). En Alemania, el Código de conducta de Crowdsourcing ha sido firmado por ocho plataformas, y ahora hay una Oficina de Defensoría para que los trabajadores puedan acudir en caso de que consideren que han sido tratados injustamente por una de las plataformas que se suscribieron al Código de conducta —véase Silberman (2018[99]) y la Sección 4.2—. Para Mechanical Turk, también hay planes para establecer un compromiso voluntario para que los solicitantes firmen, y que aparecería como una credencial junto a su nombre para que los trabajadores la vean. A nivel internacional, los países del G20 se han comprometido a “promover el trabajo decente en la economía de plataforma” (Labour 20, 2018[100]). Si bien estos esfuerzos se encuentran en una etapa muy temprana, es posible prever un conjunto de directrices para que los países y las plataformas se suscriban y que puedan tener un efecto similar al de las *Directrices de la OCDE para empresas multinacionales*, que han promovido una conducta empresarial responsable en las cadenas de suministro globales.[46]

4.5. Observaciones finales

Este capítulo ha examinado cómo la regulación del mercado laboral podría extenderse y adaptarse para proteger adecuadamente a los trabajadores en un mundo laboral cambiante y para garantizar que las empresas que respetan estas regulaciones no estén en desventaja con respecto a sus competidores. El estado laboral actúa como una puerta de entrada a diversos derechos y protecciones. Por lo tanto, garantizar la clasificación correcta de los trabajadores (y abordar la clasificación errónea) es un primer paso clave para garantizar que las personas que se encuentran en nuevas formas de trabajo tengan acceso a la protección laboral y social, así como a la negociación colectiva y el aprendizaje a lo largo de la vida. Para algunos trabajadores, sin embargo, existe una ambigüedad genuina acerca del estatus laboral, ya que se encuentran en algún lugar de la "zona gris" entre dependientes y trabajadores por cuenta propia. Además de instar a los creadores de políticas a que intenten reducir el tamaño de esta zona gris lo más posible, el capítulo analiza las razones y las opciones de políticas para extender ciertos derechos laborales y protecciones más allá de los empleados estándar. Enfrentar los desequilibrios de poder entre empleadores/clientes y trabajadores también implica abordar los abusos del poder de monopsonio, por ejemplo, luchando contra la colusión en el mercado laboral por parte de los empleadores, limitando el alcance de los convenios de no competencia y corrigiendo las desigualdades en la información disponible para los empleadores y los trabajadores. Sin embargo, estos problemas también podrían abordarse, y la posición de muchos trabajadores mejoró, a través del diálogo social y la negociación colectiva (Capítulo 5), las políticas de habilidades (Capítulo 6) y las medidas de protección social (Capítulo 7).

Si bien este capítulo ha analizado las opciones de políticas para extender los derechos laborales y las protecciones más allá de los empleados estándar, es importante subrayar que se necesita un enfoque equilibrado. A menudo surgen nuevas formas de trabajo en respuesta a las

necesidades reales tanto de los empleadores como de los trabajadores. La diversidad (y la innovación continua) en los contratos de empleo le dan a los empleadores y trabajadores la flexibilidad necesaria para encontrar arreglos que sean en el mejor interés de ambos. Por lo tanto, el objetivo de la política debe ser adaptarse a estos cambios sin abandonar el objetivo de proteger a los más débiles y garantizar los derechos fundamentales para todos.

Recuadro 4.8. Direcciones de política

Los gobiernos deben garantizar que todos los trabajadores en el mercado laboral tengan acceso a un conjunto adecuado de derechos y protecciones, independientemente de su situación laboral o tipo de contrato, y garantizar la igualdad de condiciones entre las empresas evitando que algunos obtengan una ventaja competitiva al evitar sus obligaciones y responsabilidades.

En el área de regulación del mercado laboral, los países deberían:

- Abordar el falso trabajo por cuenta propia mediante:
  - Asegurar que los empleadores y los trabajadores conozcan y comprendan las regulaciones existentes;
  - Hacer que sea más fácil y menos costoso para los trabajadores desafiar su estado de empleo;
  - Refuerzo de las sanciones para las empresas que clasifican erróneamente a los trabajadores;
  - Fortalecimiento de la capacidad de las inspecciones de trabajo para monitorear y detectar violaciones;
  - Reducir los incentivos para que las empresas y los trabajadores clasifiquen erróneamente las relaciones de empleo como trabajo por cuenta propia para evitar/reducir impuestos y regulaciones.
- Reducir el tamaño de la "zona gris" entre el empleo autónomo y el dependiente revisando, actualizando y/o armonizando las definiciones de lo que significa ser un empleado y/o un trabajador autónomo para que estas definiciones sean lo más claras posible y reducir la incertidumbre tanto para los trabajadores como para los empleadores.
- Extender los derechos y las protecciones a los trabajadores que quedaron en la "zona gris" (es decir, cuando existe una ambigüedad real de la situación laboral) mediante una combinación de:
  - Identificar y dirigirse a grupos específicos de trabajadores a los que podrían extenderse ciertos derechos laborales y protección;
  - Decidir qué derechos y protecciones laborales se extienden (al menos parcialmente) (por ejemplo: remuneración justa, protecciones del tiempo de trabajo, salud y seguridad ocupacional, antidiscriminación y protección del empleo) y si deben adaptarse y cómo deben adaptarse;
  - Cuando sea necesario, aclarar y/o asignar los deberes y responsabilidades del empleador en el caso de las relaciones de empleo triangulares (incluido el trabajo de la plataforma), lo que puede requerir la difusión de dichas responsabilidades en múltiples entidades legales.
- A nivel internacional, aprovechar el reciente compromiso del G20 para promover el

trabajo decente en la economía de plataforma y considerar formas de mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores vulnerables que prestan servicios a nivel mundial, incluidos los principios o directrices de mejores prácticas a los que los países y/o plataformas podrían suscribirse.

Abordar los desequilibrios de poder entre empleadores/clientes y trabajadores también requiere mejorar la negociación colectiva y el diálogo social (véase Capítulo 5) y abordar el monopsonio del mercado laboral. Las opciones que podrían considerarse para luchar contra los abusos del poder del monopsonio incluyen:

- Combatir la colusión en el mercado laboral, por ejemplo, brindando orientación explícita sobre conductas ilícitas, estableciendo prioridades para los organismos encargados de hacer cumplir la ley y garantizando una protección adecuada de los denunciantes;
- Limitar el alcance de los convenios de no competencia, incluidos los contratos de servicios, en particular para ciertos tipos de trabajos, niveles de pago o requisitos de habilidades, donde es más probable que se utilicen para reducir la competencia en el mercado laboral;
- Reducir los incentivos para acuerdos de no competencia amplios o ilegales, prohibiendo la redacción judicial de convenios irrazonables para hacerlos exigibles, y sancionando adecuadamente el abuso de cláusulas ilícitas;
- Favorecer el desarrollo de nuevas herramientas e instrumentos para analizar mejor los efectos de las fusiones y la conducta anticompetitiva en el mercado laboral;
- Resolver las desigualdades en la información disponible para empleadores y trabajadores al garantizar que los trabajadores estén plenamente conscientes de sus derechos y responsabilidades, mejorar la transparencia salarial en el mercado laboral y mejorar la simetría del trato de los trabajadores y solicitantes en las plataformas en línea, incluidas las evaluaciones mutuas.

Referencias

Abel, W., S. Tenreyro and G. Thwaites (2018), "Monopsony in the UK", *CEPR Discussion Paper*, No. 13265, CEPR, Londres. [75]

Åberg, A. (2016), *Working in a Cross-Border Situation - A Study on the Concepts of Employment and Self-Employment*, Lund University, https://lup.lub.lu.se/student-papers/search/publication/8876224 (consultado el 13 de diciembre de 2018). [42]

Adams, A. y J. Prassl (2018), "Zero-Hours Work in the United Kingdom", *Conditions of Work and Employment Series*, No. 110, International Labour Office, Ginebra, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_624965.pdf (consultado el 4 de junio de 2018). [161]

Adam, S., H. Miller y T. Pope (2017), "Tax, legal form and the gig economy", en *The Institue for Fiscal Studies (IFS) Green Budget*, The Institute for Fiscal Studies (IFS), https://www.ifs.org.uk/uploads/publications/comms/R124_Green%20Budget_7.%20Tax%2C%20legal%20form%20and%20gig%20economy.pdf (consultado el 8 de junio de 2018). [5]

Adler, S. (2006), *General Report on non-competition clauses (covenants not to compete) in labour contracts*, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/meetingdocument/wcms_159933.pdf (consultado el 20 de noviembre de 2018). [143]

Aizer, A. and J. Doyle (2015), "Juvenile Incarceration, Human Capital, and Future Crime: Evidence from Randomly Assigned Judges", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 130/2, pp. 759-803, http://dx.doi.org/10.1093/qje/qjv003. [25]

Ashenfelter, O., H. Farber y M. Ransom (2010), "Modern Models of Monopsony in Labor Markets: A Brief Survey", *IZA Discussion Paper*, No. 4915, IZA, Bonn, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1599013 (consultado el 18 de noviembre de 2018). [108]

Association of Corporate Counsel (2018), *Multi-Country Survey on Covenants Not to Compete*, Association of Corporate Counsel, Washington, https://www.gtlaw.com/en/-/media/files/insights/alerts/2018/3/gtnoncompeteeuroinfopak.pdf. [173]

Autor, D. (ed.) (2009), *Studies of Labor Market Intermediation*, The University of Chicago Press, Chicago, Ill. [95]

Autor, D. et al. (2017), "The Fall of the Labor Share and the Rise of Superstar Firms", *NBER Working Papers*, No. 23396, NBER, Cambridge, http://dx.doi.org/10.3386/w23396. [115]

Autor, D. et al. (2017), "Disability Benefits, Consumption Insurance, and Household Labor Supply", *NBER Working Papers*, No. 23466, NBER, Cambridge, https://www.nber.org/papers/w23466.pdf (consultado el 22 de octubre de 2018). [28]

Azar, J., I. Marinescu y M. Steinbaum (2017), "Labor Market Concentration", *NBER Working Papers*, No. 24147, NBER, Cambridge, http://dx.doi.org/10.3386/w24147. [105]

Azar, J. et al. (2018), "Concentration in US Labor Markets: Evidence From Online Vacancy Data", *NBER Working Papers*, No. 24395, NBER, Cambridge, http://dx.doi.org/10.3386/w24395. [74]

Balaram, B., J. Warden and F. Wallace-Stephens (2017), *Good Gigs - A fairer future for the UK's gig economy*, RSA, https://www.thersa.org/globalassets/pdfs/reports/rsa_good-gigs-fairer-gig-economy-report.pdf (consultado el 31 de mayo de 2018). [89]

Barkai, S. (2017), "Declining labor and capital shares | London Business School", London Business School, https://www.london.edu/faculty-and-research/academic-research/d/declining-labor-and-capital-shares (consultado el 23 de octubre de 2018). [114]

Barrios, J., Y. Hochberg y H. Yi (2018), "The Cost of Convenience: Ridesharing and Traffic Fatalities", http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3271975. [55]

BEIS (2017), *Good work: the Taylor review of modern working practices*, Department for Business, Energy & Industrial Strategy, https://www.gov.uk/government/publications/good-work-the-taylor-review-of-modern-working-practices (cosultado el 4 de junio de 2018). [44]

Bell, B., P. Bukowski y S. Machin (2018), "Rent Sharing and Inclusive Growth", *IZA Discussion Papers*, No. 12060, IZA, http://www.iza.org. [116]

Benmelech, E., N. Bergman y H. Kim (2018), "Strong Employers and Weak Employees: How Does Employer Concentration Affect Wages?", *NBER Working Paper*, No. 24307, NBER, Cambridge, http://dx.doi.org/10.3386/w24307. [111]

Berg, J. et al. (2018), *Digital labour platforms and the future of work: Towards decent work in the online world*, International Labour Organization, https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_645337/lang--en/index.htm (consultado el 6 de noviembre de 2018). [62]

Bhaskar, V., A. Manning y T. To (2002), "Oligopsony and Monopsonistic Competition in Labor Markets", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16/2, pp. 155-174, http://www.jstor.org/stable/2696501. [73]

Blair, R. y J. Harrison (2010), *Monopsony in Law and Economics*, Cambridge University Press, Cambridge, http://dx.doi.org/10.1017/cbo9780511778766. [109]

Blair, R. y W. Wang (2017), "Buyer cartels and private enforcement of antitrust policy", *Managerial and Decision Economics*, Vol. 38/8, pp. 1185-1193, http://dx.doi.org/10.1002/mde.2857. [81]

Bork, R. (1993), *The Antitrust Paradox (second edition)*, Free Press. [149]

Breda, T. et al. (2017), "Prud'hommes : peut-on expliquer la disparité des décisions ?", *Les notes de l'IPP* 29, https://www.ipp.eu/wp-content/uploads/2017/11/n29-notesIPP-nov2017.pdf (consultado el 24 de octubre de 2018). [30]

Brumm, F. (2016), *Making Gigs Work The new economy in context*, University of Illinois - Urbana Champaign, https://blogs.illinois.edu/files/6232/430823/98170.pdf (consultado el 1 de junio de 2018). [3]

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2018), *Modernisierung der Missbrauchsaufsicht für marktmächtige Unternehmen*, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlín, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/modernisierung-der-missbrauchsaufsicht-fuer-marktmaechtige-unternehmen.html (consultado el 14 de diciembre de 2018). [71]

Cahuc, P., F. Postel-Vinay y J. Robin (2006), "Wage Bargaining with On-the-Job Search: Theory and Evidence", *Econometrica*, Vol. 74/2, pp. 323-364, http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0262.2006.00665.x. [139]

Caldwell, S. y O. Danieli (2018), "Outside Options in the Labor Market", *Mimeo*, Harvard University, https://scholar.harvard.edu/danieli/publications/outside-options-labor-market (consultado el 10 de diciembre de 2018). [140]

Calligaris, S., C. Criscuolo y L. Marcolin (2018), "Mark-ups in the digital era", *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, No. 2018/10, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/4efe2d25-en. [170]

Capobianco, A. y P. Gonzaga (2017), "Algorithms and competition: Friends or foes?", *CPI Antitrust Chronicle* 08/2017, https://www.competitionpolicyinternational.com/wp-content/uploads/2017/08/CPI-Capobianco-Gonzaga.pdf (consultado el 9 de diciembre de 2018). [124]

Card, D. y A. Krueger (2015), *Myth and measurement : the new economics of the minimum wage*, Princeton University Press, https://press.princeton.edu/titles/10738.html (consultado el 5 de noviembre de 2018). [43]

Carlton, D., M. Israel y M. Coleman (2014), "Buyer Power in Merger Review", en Blair, R. y D. Sokol (eds.), *The Oxford Handbook of International Antitrust Economics*, Oxford University Press, Oxford. [146]

Carstensen, P. (2012), "Buyer Power and the Horizontal Merger Guidelines: Minor Progress on an Important Issue", *University of Pennsylvania Journal of Business Law*, Vol. 14/3, https://scholarship.law.upenn.edu/jbl/vol14/iss3/4 (consultado el 16 de noviembre de 2018). [171]

Cherry, M. y A. Aloisi (2017), "Dependent Contractors in the Gig Economy: A Comparative Approach", *American University Law Review*, Vol. 66/3, http://digitalcommons.wcl.american.edu/aulrAvailableat:http://digitalcommons.wcl.american.edu/aulr/vol66/iss3/1 (consultado el 14 de diciembre de 2018). [33]

Cherry, M. y V. De Stefano (2018), "A Labour Law Perspective on Conflict of Laws", en Pretelli, I. (ed.), Conflict of Laws in the Maze of Digital Platforms, Schultess, Zurich. [21]

Chevalier, J. et al. (próxima publicación), "The Value of Flexible Work: Evidence from Uber Drivers", *Journal of Political Economy*, http://dx.doi.org/10.1086/702171. [80]

Chopra, R. (2018), "Keynote of Federal Trade Commissioner Rohit Chopra", en *Conference on Monopoly, Monopsony, and the Labor Market: Diminishing Worker Power in an Era of Market Concentration*, The Economic Policy Institute, Washington, D.C., https://openmarketsinstitute.org/events/monopoly-monopsony-labor-market-diminishing-worker-power-era-market-concentration/ (consultado el 14 de diciembre de 2018). [155]

Countouris, N. et al. (2016), *Report on temporary employment agencies and temporary agency work*, International Labour Office, Ginebra, http://www.ilo.org/publns (consultado el 28 de noviembre de 2018). [31]

D'Arcy, C. (2017), *The minimum required? Minimum wages and the self-employed*, Resolution Foundation, https://www.resolutionfoundation.org/app/uploads/2017/07/The-minimum-required.pdf (consultado el 5 de noviembre 2018). [45]

Däubler, W. (2016), "Challenges to Labour Law", *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki* 1, pp. 189-203, http://dx.doi.org/10.17323/2072-8166.2016.1.201.215. [38]

Davidov, G. (2002), "The Three Axes of Employment Relationships: A Characterization of Workers in Need of Protection", *University of Toronto Law Journal*, Vol. 52, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=555998 (consultado el 21 de noviembre de 2018). [163]

Davidov, G., M. Freedland y N. Countouris (2015), "The Subjects of Labor Law: 'Employees' and Other Workers", en Finkin, M. y G. Mundlak (eds.), *Research Handbook in Comparative Labor Law*, Edward Elgar, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2561752 (consultado el 2 de noviembre de 2018). [6]

Davies, A. (2009), "Sensible Thinking About Sham Transactions: Protectacoat Firthglow Ltd v Szilagyi * [2009] EWCA Civ 98; [2009] IRLR 365", *Industrial Law Journal*, Vol. 38/3, pp. 318-328, http://dx.doi.org/10.1093/indlaw/dwp017. [169]

De Loecker, J. y J. Eeckhout (2018), "The Rise of Market Power and the Macroeconomic Implications"*, NBER Working Paper, Revised 2018 version resubmitted to the Quarterly Journal of Economics*, No. 23687, NBER, Cambridge, http://www.janeeckhout.com/wp-content/uploads/RMP.pdf (consultado el 12 de diciembre de 2018). [113]

Deutscher Bundestag (2016), *Arbeit 4.0 – Arbeitswelt von morgen gestalten*, http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/102/1810254.pdf (consultado el 5 de noviembre [47]

de 2018).

Dobson, P. y R. Inderst (2007), "Differential Buyer Power and the Waterbed Effect: Do Strong Buyers Benefit or Harm Consumers?", *European Competition Law Review*, Vol. 28/7, pp. 393-400, https://ueaeprints.uea.ac.uk/26139/ (consultado el 21 de noviembre de 2018). [144]

Dube, A. et al. (2018), "Monopsony in Online Labor Markets"*, NBER Working Papers*, NBER, Cambridge, http://dx.doi.org/10.3386/w24416. [79]

Dyck, A., A. Morse y L. Zingales (2010), "Who Blows the Whistle on Corporate Fraud?", *The Journal of Finance*, Vol. 65/6, pp. 2213-2253, http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-6261.2010.01614.x. [85]

Edelman, B., M. Luca y D. Svirsky (2017), "Racial Discrimination in the Sharing Economy: Evidence from a Field Experiment", *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 9/2, pp. 1-22, http://dx.doi.org/10.1257/app.20160213. [56]

Employment and Social Development Canada (2006), "Determining the Employer/Employee Relationship - Canada Labour Code"*, Interpretations, Policies and Guidelines*, No. IPG 069, Government of Canada, Ottawa, https://www.canada.ca/content/dam/canada/employment-social-development/migration/documents/assets/portfolio/docs/fr/edsc/lois_reglements/travail/interpretations_politiques/index/069.pdf (consultado el 23 de octubre de 2018). [23]

European Commission (2018), *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services, 2018/0112(COD)*, European Commission, Bruselas, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0238&from=EN (consultado el 5 de diciembre de 2018). [67]

European Commission (2017), *A comparative analysis of non-discrimination law in Europe 2017*, European Commission, http://dx.doi.org/10.2838/52129. [60]

European Commission (2011), *Guidelines on the applicability of Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union to horizontal co-operation agreements (2011/C 11/01)*, European Commission, Bruselas. [182]

European Commission (2004), *Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings (2004/C 31/03)*, European Commission, Bruselas. [147]

Fischman, J. (2014), "Measuring Inconsistency, Indeterminacy, and Error in Adjudication", *American Law and Economics Review*, Vol. 16/1, pp. 40-85, http://dx.doi.org/10.1093/aler/aht011. [26]

Fischman, J. (2011), "Estimating Preferences of Circuit Judges: A Model of Consensus Voting", *The Journal of Law and Economics*, Vol. 54/4, pp. 781-809, http://dx.doi.org/10.1086/661512. [27]

Freedland, M. y N. Kountouris (2011), *The Legal Construction of Personal Work Relations*, Oxford University Press, http://dx.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199551750.001.0001. [164]

Galperin, H., G. Cruces y C. Greppi (2017), "Gender Interactions in Wage Bargaining: Evidence from an Online Field Experiment"*, SSRN*, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3056508. [58]

Galperin, H. y C. Greppi (2017), "Geographical Discrimination in Digital Labor Platforms", https://annenberg.usc.edu/sites/default/files/2017/11/27/Geographical%20Discrimination%20Galperin%20%26%20Greppi.pdf (consultado el 1 de junio de 2018). [57]

GAO (2017), *Employment Taxes - Timely Use of National Research Program Results Would Help IRS Improve Compliance and Tax Gap Estimates*, United States Government Accountability Office, https://www.gao.gov/assets/690/684162.pdf (consultado el 7 de enero de 2019). [4]

Garmaise, M. (2009), "Ties that Truly Bind: Noncompetition Agreements, Executive Compensation, and Firm Investment", *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 27/2, pp. 376-425, http://dx.doi.org/10.1093/jleo/ewp033. [133]

Golubeva, M. (2018), *Tax reforms not enough for changing the game?*, http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=9040&furtherNews=yes (consultado el 2 de noviembre de 2018). [19]

Gomulkiewicz, R. (2015), "Leaky Covenants-Not-to-Compete as the Legal Infrastructure for Innovation", *UC Davis Law Review*, Vol. 49/1, pp. 251-304, https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/49/1/Articles/49-1_Gomulkiewicz.pdf (consultado el 4 de diciembre de 2018). [174]

Green, T. (2015), "The shifting landscape of restrictive covenants in Oklahoma", *Oklahoma City University Law Review*, Vol. 49/2, pp. 449-480, http://wallethub.com/edu/best-cities-to-start-a-business/2281/#complete-rankings consultado el 5 de diciembre de 2018). [175]

Gurkaynak, G., A. Guner y C. Ozkanli (2013), "Competition Law Issues in the Human Resources Field", *Journal of European Competition Law & Practice*, Vol. 4/3, pp. 201-214, http://dx.doi.org/10.1093/jeclap/lpt017. [117]

Haar, B. (2018), "Regulation through litigation - Collective redress in need of a new balance between individual rights and regulatory objectives in Europe", *Theoretical Inquiries in Law*, Vol. 19/2, http://dx.doi.org/10.1515/til-2018-0007. [121]

Hara, K. et al. (2017), "A Data-Driven Analysis of Workers' Earnings on Amazon Mechanical Turk", Cornell University, http://arxiv.org/abs/1712.05796 (consultado el 1 de junio de 2018). [162]

Harris, B. (2018), *Information Is Power Fostering Labor Market Competition through Transparent Wages*, The Hamilton Project, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/02/es_2272018_information_is_power_harris_pp.pdf (consultado el 6 de noviembre de 2018). [90]

Harrison, J. (2012), "Complications in the Antitrust Response to Monopsony", en Sokol, D. y I. Lianos (eds.), *The Global Limits of Competition Law*, Stanford University Press, http://dx.doi.org/10.11126/stanford/9780804774901.003.0005. [156]

Harris, S. y A. Krueger (2015), "A Proposal for Modernizing Labor Laws for Twenty-First-Century Work: The "Independent Worker"", *Discussion Papers*, No. 2015-10, The Hamilton Project, http://www.hamiltonproject.org/assets/files/modernizing_labor_laws_for_twenty_first_century_work_krueger_harris.pdf (consultado el 31 de mayo de 2018). [41]

Herrera Anchustegui, I. y J. Nowag (2017), "How the Uber & Lyft Case Provides an Impetus to Re-Examine Buyer Power in the World of Big Data and Algorithms", *Lund University Legal Research Paper Series Lund Comp Working Paper*, No. 01/2017, Lund University, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2998688. [160]

Hershbein, B. and C. Macaluso (2018), *Labor Market Concentration and the Demand for Skills*, http://conference.iza.org/conference_files/DATA_2018/macaluso_c26795.pdf (consultado el 8 de enero de 2019). [112]

Hershbein, B., C. Macaluso y C. Yeh (2018), "Concentration in U.S. local labor markets: evidence from vacancy and employment data", *mimeo*, University of Illinois, Urbana-Champaign, https://sites.google.com/site/clamacaluso/research. [107]

Hovenkamp, H. (próxima publicación), "Whatever Did Happen to the Antitrust Movement?", *Notre Dame Law Review*. [148]

Ichino, A. and P. Pinotti (2012), "La roulette russa dell'Articolo 18", *lavoce.info*, https://www.lavoce.info/archives/27539/la-roulette-russa-dellarticolo-18/ (consultado el 24 de [29]

octubre de 2018).

Illinois Attorney General (2018), *Attorney General Madigan reaches settlement with WeWork to end use of overly broad non-competes*, Press Releases of the Illinois Attorney General, http://illinoisattorneygeneral.gov/pressroom/2018_09/20180918.html (consultado el 18 de septiembre de 2018). [181]

ILO (2019), *Work for a brighter future – Global Commission on the Future of Work*, International Labour Organization, Ginebra, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_662410.pdf (consultado el de 21 febrero de 2019). [1]

ILO (2005), *The employment relationship. International Labour Conference, 95th Session, 2006, Report V (1).*, ILO, https://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_PUBL_9221166112_EN/lang--en/index.htm (consultado el 7 de diciembre de 2018). [36]

Inderst, R. y G. Shaffer (2008), "Buyer Power in Merger Control", en American Bar Association (ed.), *Issues in Competition Law*, American Bar Association, Chicago, Ill. [145]

Internal Revenue Service (2012), "Voluntary Classification Settlement Program, Announcement 2012-45", *Internal Revenue Bulletin* 2012-51, https://www.irs.gov/irb/2012-51_IRB#ANN-2012-45 (consultado el 29 de noviembre de 2018). [167]

Internal Revenue Service (2005), *Independent Contractor or Employee?* Internal Revenue Service, Washington, https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p1779.pdf (consultado el 29 de noviembre de 2018). [10]

Irani, L. y S. Silberman (2013), *Turkopticon: Interrupting Worker Invisibility in Amazon Mechanical Turk*, ACM, https://cloudfront.escholarship.org/dist/prd/content/qt10c125z3/qt10c125z3.pdf (consultado el 6 de noviembre de 2018). [158]

Jacobson, J. (2013), "Monopsony 2013: What's the Latest on (Too) Low Prices?"*, 61st Spring Meeting of the Section of Antitrust Law, American Bar Association*, 12 de abril de 2013, Washington. [153]

Johnstone, R. et al. (2012), *Beyond employment : the legal regulation of work relationships*, The Federation Press, https://www.federationpress.com.au/bookstore/book.asp?isbn=9781862878891 (consultado el 22 de noviembre de 2018). [165]

Kaine, S. (2017), *All care and no responsibility: Why Airtasker can't guarantee a minimum wage*, The Conversation, http://dx.doi.org/10.1111/rego.12122. [50]

Kaltner, J. (2018), "Employment Status of Uber and Lyft Drivers: Unsettlingly Settled", *Hastings Women's Law Journal*, Vol. 29/1, pp. 29-54, https://repository.uchastings.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1403&context=hwlj (consultado el 12 de diciembre de 2018). [64]

Keneally, K., C. Saleski y C. Engell (2015), *All Employers Face Independent Contractor, Employment Tax Scrutiny*, https://www.forbes.com/sites/janetnovack/2015/06/24/all-employers-face-independent-contractor-employment-tax-scrutiny/#1116972c6ea8 (consultado el 29 de noviembre de 2018). [11]

Kenner, J. (2017), "Inverting the flexicurity paradigm: the United Kingdom and zero hours contracts", en Ales, E., O. Deinert y J. Kenner (eds.), *Core and contingent work in the European Union*, Hart Publishing, Oxford. [53]

Kessler, S. (2016), *Could A Minimum Wage Work In The Gig Economy?* Fast Company, https://www.fastcompany.com/3058599/could-a-minimum-wage-work-in-the-gig-economy [48]

(consultado el 5 de noviembre de 2018).

Kingsley, S., M. Gray y S. Suri (2015), "Accounting for Market Frictions and Power Asymmetries in Online Labor Markets", *Policy & Internet*, Vol. 7/4, pp. 383-400, http://dx.doi.org/10.1002/poi3.111. [52]

Knable Gotts, I. (ed.) (2018), *The Private Competition Enforcement Review - Edition 11 - The Law Reviews*, Law Business Research Ltd., Londres, https://thelawreviews.co.uk/edition/1001145/the-private-competition-enforcement-review-edition-11 (consultado el 19 de noviembre de 2018). [122]

Korean Fair Trade Commission (2009), *Guidelines for Concerted Practice Review*, Korean Fair Trade Commission , Seoul. [172]

Kovács, E. (2017), "Regulatory Techniques for 'Virtual Workers'", *Hungarian Labour Law E-Journal*, Vol. 2017/2, http://www.hllj.hu (consultado el 14 de diciembre de 2018). [68]

Krotoski, M. et al. (2018), *No-Poaching Agreements and Antitrust Laws: What Global Employers Should Know*, Morgan Lewis, https://www.morganlewis.com/events/tech-mayrathon-no-poaching-agreements-and-antitrust-laws-what-global-employers-should-know (consultado el 13 de diciembre de 2018). [82]

Krueger, A. y O. Ashenfelter (2018), "Theory and Evidence on Employer Collusion in the Franchise Sector", *NBER Working Paper*, No. 24831, National Bureau of Economic Research, http://dx.doi.org/10.3386/w24831. [83]

Krueger, A. y E. Posner (2018), *A Proposal for Protecting Low-Income Workers from Monopsony and Collusion*, Brookings, Washington, http://www.hamiltonproject.org/assets/files/protecting_low_income_workers_from_monopsony_collusion_krueger_posner_pp.pdf (consultado el 25 de octubre de 2018). [123]

Labour 20 (2018), *L20 Statement to the G20 Labour And Employment Ministers' Meeting*, G20, Argentina 2018, https://www.g20.org/sites/default/files/media/l20declarationen.pdf (consultado el 3 de diciembre de 2018). [100]

Lehdonvirta, V. (2018), "Flexibility in the Gig Economy: Managing Time on Three Online Piecework Platforms", *New Technology, Work and Employment*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3099419 (consultado el 1 de junio de 2018). [51]

Lenaerts, K. et al. (2018), *Online Talent Platforms, Labour Market Intermediaries and the Changing World of Work*, https://www.ceps.eu/system/files/CEPS_IZA_OnlineTalentPlatforms.pdf (consultado el 28 de noviembre de 2018). [32]

Liebman, S. (2006), *Employment situations and workers' protection - Italy*, http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/genericdocument/wcms_205366.pdf (consultado el 5 de junio de 2018). [39]

Linder, M. (1999), "Dependent and Independent Contractors in Recent U.S. Labor Law: An Ambiguous Dichotomy Rooted in Simulated Statutory Purposelessness", *Comparative Labor Law & Policy Journal*, Vol. 187, https://ir.uiowa.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.fr/&httpsredir=1&article=1010&context=law_pubs (consultado el 4 de diciembre de 2018). [22]

Lipsitz, M. y M. Johnson (2018), "Why Are Low-Wage Workers Signing Noncompete Agreements?", *American Economic Association Annual Meeting*, 5-7 enero 2018, Philadelphia, PA., https://www.aeaweb.org/conference/2018/preliminary/1515. [138]

Luz, R. y G. Spagnolo (2017), "Leniency, collusion, corruption, and whistleblowing", *Journal of Competition Law & Economics*, Vol. 13/4, pp. 729-766, http://dx.doi.org/10.1093/joclec/nhx025. [120]

Manning, A. (2011), "Imperfect Competition in the Labor Market", en Ashenfelter, O. and D. Card (eds.), *Handbook of Labor Economics*, Elsevier, http://dx.doi.org/10.1016/s0169-7218(11)02409-9. [92]

Manning, A. (2003), *Monopsony in motion : imperfect competition in labor markets*, Princeton University Press, https://press.princeton.edu/titles/7522.html (consultado el 25 de octubre de 2018). [72]

Manning, A. y B. Petrongolo (2017), "How Local Are Labor Markets? Evidence from a Spatial Job Search Model", *American Economic Review*, Vol. 107/10, pp. 2877-2907, http://dx.doi.org/10.1257/aer.20131026. [103]

Marcano, I. (2018), "E-hailing and Employment Rights: The Case for an Employment Relationship Between Uber and its Drivers in South Africa", *Cornell International Law Journal*, Vol. 51, pp. 273-295, https://www.lawschool.cornell.edu/research/ILJ/upload/Marcano-note-final.pdf (consultado el 5 de diciembre de 2018). [65]

Marinescu, I. y H. Hovenkamp (próxima publicación), "Anticompetitive Mergers in Labor Markets", *Indiana Law Journal*, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3124483. [87]

Marinescu, I. y R. Rathelot (2018), "Mismatch Unemployment and the Geography of Job Search", *American Economic Journal: Macroeconomics*, Vol. 10/3, pp. 42-70, http://dx.doi.org/10.1257/mac.20160312. [104]

Martins, P. (2018), "Making their own weather? Estimating employer labour-market power and its wage effects"*, QMUL Working Papers*. [76]

Marx, M. (2011), "The Firm Strikes Back", *American Sociological Review*, Vol. 76/5, pp. 695-712, http://dx.doi.org/10.1177/0003122411414822. [135]

Marx, M. y L. Fleming (2012), "Non-compete Agreements: Barriers to Entry … and Exit?", *Innovation Policy and the Economy*, Vol. 12, pp. 39-64, http://dx.doi.org/10.1086/663155. [157]

Marx, M., D. Strumsky y L. Fleming (2009), "Mobility, Skills, and the Michigan Non-Compete Experiment", *Management Science*, Vol. 55/6, pp. 875-889, http://dx.doi.org/10.1287/mnsc.1080.0985. [134]

Meritas (2017), *Employee Non-Compete Agreements in Europe, Middle East and Africa*, Meritas, Minneapolis, Minn., http://www.meritas.org. [127]

Milanez, A. y B. Bratta (próxima publicación), "Taxation of Non-standard Work"*, Tax Policy Working Papers*, OECD Publishing, París. [15]

Ministerie van Financiën (2015), *IBO Zelfstandigen zonder personeel*, Rijksoverheid, https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/10/02/eindrapport-ibo-zelfstandigen-zonder-personeel (consultado el 18 de marzo de 2019). [16]

Motta, M. y T. Rønde (2002), "Trade Secret Laws, Labor Mobility, and Innovations"*, CEPR Discussion Paper*, No. 3615, CEPR, Londres, https://ideas.repec.org/p/cpr/ceprdp/3615.html. [129]

Muehlberger, U. (2007), "Work on the Border Between Employment and Self-Employment", en *Dependent Self-Employment*, Palgrave Macmillan UK, Londres, http://dx.doi.org/10.1057/9780230288782_2. [40]

Naidu, S., E. Posner E. Weyl (próxima publicación), "Antitrust Remedies for Labor Market Power", *Harvard Law Review*. [78]

New York State Attorney General (2018), *A.G. Underwood Announces Settlement With WeWork To End Use Of Overly Broad Non-Competes That Restricted Workers' Ability To Take New Jobs*, Boletín de prensa del Abogado general de Nueva York, https://ag.ny.gov/press-release/ag-underwood-announces-settlement-wework-end-use-overly-broad-non-competes-restricted (consultado el 18 de septiembre de 2018). [176]

New York State Attorney General (2018), *Non-Compete Agreements In New York State* [177]

Frequently Asked Questions What is a non-compete agreement? Are non-competes legal?, New York State Attorney General, Nueva York, https://ag.ny.gov/sites/default/files/non-competes.pdf (consultado el 21 de noviembre de 2018).

Nicandri, A. (2011), "The Growing Disfavor of Non-Compete Agreements in the New Economy and Alternative Approaches for Protecting Empoyers' Proprietary Information and Trade Secrets", *University of Pennsylvania Journal of Business Law*, Vol. 13/4, https://scholarship.law.upenn.edu/jbl/vol13/iss4/6 (consultado el 11 de diciembre de 2018). [126]

OCDE (2019), *Policy Responses to New Forms of Work*, OECD Publishing, París. [2]

OCDE (2018), *Good Jobs for All in a Changing World of Work: The OECD Jobs Strategy*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264308817-en. [93]

OCDE (2018), *OECD Employment Outlook 2018*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-en. [101]

OCDE (2018), *Taxi, ride-sourcing and ride-sharing services - Background Note by the Secretariat, DAF/COMP/WP2(2018)1*. [159]

OCDE (2018), *The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers?* OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264306943-en. [14]

OCDE (2017), *Algorithms and Collusion: Competition Policy in the Digital Age*, OECD Publishing, París, http://www.oecd.org/daf/competition/Algorithms-and-colllusion-competition-policy-in-the-digital-age.pdf. [125]

OCDE (2017), *OECD Employment Outlook 2017*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-en. [118]

OCDE (2015), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264235120-en. [13]

OCDE (2015), *OECD Employment Outlook 2015*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-en. [96]

OCDE (2014), *OECD Employment Outlook 2014*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2014-en. [8]

OCDE (2013), *OECD Employment Outlook 2013.*, OECD Publishing, París, [61]

OCDE (2008), *OECD Employment Outlook 2008*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2008-en. [18]

Office of the Attorney General of the State of Illinois (2018), *Non-Compete Agreements: Frequently Asked Questions*, http://www.illinoisattorneygeneral.gov/rights/Non_Compete_Agreements.pdf (consultado el 21 de noviembre de 2018). [178]

Office of the Washington State Attorney General (2018), *AG Ferguson's initiative to end no-poach clauses nationwide continues with four additional chains*, Press Release of the Office of the Washington State Attorney General, http://www.atg.wa.gov/news/news-releases/ag-ferguson-s-initiative-end-no-poach-clauses-nationwide-continues-four (consultado el 21 de noviembre de 2018). [179]

Patty, A. (2017), *Airtasker and unions make landmark agreement to improve pay rates and conditions*, The Sunday Morning Herald, https://www.smh.com.au/business/workplace/airtasker-and-unions-make-landmark-agreement-to-improve-pay-rates-and-conditions-20170427-gvtvpo.html (consultado el 5 de noviembre de 2018). [49]

Pedersini, R. (2002), *'Economically dependent workers', employment law and industrial relations*, Eurofound, https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2002/economically-dependent-workers-employment-law-and-industrial-relations (consultado el 7 de diciembre [35]

de 2018).

Prassl, J. and M. Risak (2016), "Uber, Taskrabbit, & Co: Platforms as Employers? Rethinking the Legal Analysis of Crowdwork"*, Oxford Legal Studies Research Paper*, No. 8/2016, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2733003 (consultado el 28 de noviembre de 2018). [34]

Prescott, J., N. Bishara y E. Starr (2016), "Understanding noncompetition agreements: The 2014 noncompete survey project", *Michigan State Law Review*, Vol. 2016/2, pp. 369-464, https://digitalcommons.law.msu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1163&context=lr (consultado el 13 de diciembre de 2018). [141]

PvdA (2017), *Een Verbonden Samenleving - Verkiezingsprogramma 2017*, Partij van de Arbeid, https://www.pvda.nl/wp-content/uploads/2017/02/PvdAVerkiezingsprogramma2017EenVerbondenSamenleving.pdf (consultado el 5 de noviembre de 2018). [46]

Pynnonen, B. (1994), "Ohio and Michigan Law on Postemployment Covenants Not to Compete", *Ohio State Law Journal*, Vol. 55, pp. 215-235, https://kb.osu.edu/bitstream/handle/1811/64679/OSLJ_V55N1_0215.pdf (consultado el 23 de noviembre de 2018). [180]

Qiu, Y. y A. Sojourner (2019), "Labor-Market Concentration and Labor Compensation"*, IZA Discussion Paper*, No. 12089, IZA, Bonn. [110]

Rauch, J. (2016), "Dynastic entrepreneurship, entry, and non-compete enforcement", *European Economic Review*, Vol. 86, pp. 188-201, http://dx.doi.org/10.1016/j.euroecorev.2015.12.004. [131]

Rinz, K. (2018), "Labor Market Concentration, Earnings Inequality, and Earnings Mobility"*, CARRA Working Paper*, No. 2018-10, US Census Bureau, https://www.census.gov/library/working-papers/2018/adrm/carra-wp-2018-10.html (consultado el 8 de enero de 2019). [94]

Risak, M. (2018), *Fair Working Conditions for Platform Workers Possible Regulatory Approaches at the EU Level*, http://www.fes.de/ipaBestellungen/Kontakt:info.ipa@fes.de (consultado el 30 de noviembre de 2018). [97]

Rönnmar, M. (2004), *The personal scope of labour law and the notion of employee in Sweden*, https://lup.lub.lu.se/search/publication/617804 (consultado el 23 de noviembre de 2018). [37]

Rosenblat, A. y L. Stark (2016), "Algorithmic Labor and Information Asymmetries: A Case Study of Uber's Drivers", *International Journal of Communication*, Vol. 10, pp. 3758-3784, https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/4892/1739. [91]

Rosenthal, R. (2018), *Employee non-competes: a state by state survey*, Howard & Howard, Las Vegas, Nev., http://nevadalaw.info/wp-content/uploads/2018/01/Employee-Non-Competes-50-State-Survey.pdf (consultado el 13 de diciembre de 2018). [142]

Ross, H. (2015), "Ridesharing's House of Cards: O'Connor v. Uber Technologies, Inc. and the Viability of Uber's Labor Model in Washington", *Washington Law Review*, Vol. 90, pp. 1431-1469, https://digital.law.washington.edu/dspace-law/bitstream/handle/1773.1/1489/90WLR1431.pdf (consultado el 12 de diciembre de 2018). [63]

Rubin, P. y P. Shedd (1981), "Human Capital and Covenants Not to Compete", *The Journal of Legal Studies*, Vol. 10/1, pp. 93-110, http://www.jstor.org/stable/724227. [128]

Rubinstein, M. (2012), "Employees, Employers, and Quasi-Employers: An Analysis of Employees and Employers Who Operate in the Borderland between an Employer-and-Employee Relationship"*, NYLS Legal Studies Research Paper*, No. 12/13 40, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2047484 (consultado el 4 de enero de 2019). [20]

Salehi, N. et al. (2015), *We Are Dynamo: Overcoming Stalling and Friction in Collective Action for Crowd Workers*, ACM Press, — abril 18 - 23, 2015, http://dx.doi.org/10.1145/2702123.2702508. [98]

Salop, S. (2010), "Question: What is the Real and Proper Antitrust Welfare Standard? Answer: The True Consumer Welfare Standard", *Loyola Consumer Law Review*, Vol. 22/3. [152]

Schwartz, M. (2004), *Should Antitrust Assess Buyer Market Power Differently Than Seller Market Power?*, US Department of Justice, Washington, https://www.justice.gov/atr/should-antitrust-assess-buyer-market-power-differently-seller-market-power (consultado el 22 de noviembre de 2018). [150]

Silberman, S. (2018), *Ombuds Office of the Crowdsourcing Code of Conduct*, Presentation given to Sharers and Workers, Bruselas, http://wtf.tw/etc/bru/slides.pdf (consultado el 4 de diciembre 2018). [99]

Silberman, S. (2018), "Rights for Platform Workers", *IG Metall Crowdsourcing Project Discussion Papers*, IG Metall. [66]

Sims, R. (2018), *Address to the 2018 Annual RBB Economics Conference*, Speeches of the Chairman of the Australian Competition and Consumer Commission, https://www.accc.gov.au/speech/address-to-the-2018-annual-rbb-economics-conference#ref10 (consultado el 30 de noviembre de 2018). [154]

Söderqvist, F. (2018), "Sweden: will history lead the way in the age of robots and platforms?", *Policy Network*, https://policynetwork.org/opinions/essays/sweden-will-history-lead-way-age-robots-platforms/ (consultado el 29 de noviembre de 2018). [12]

Sokolova, A. y T. Sorensen (2018), "Monopsony in Labor Markets: A Meta-Analysis", *IZA Discussion Paper*, No. 11966, IZA, Bonn, http://ftp.iza.org/dp11966.pdf (consultado el 8 de enero de 2019). [77]

Starr, E. (próxima publicación), "Consider This: Training, Wages, and the Enforceability of Covenants
Not to Compete", *Industrial and Labor Relations Review*, http://dx.doi.org/10.1177/0019793919826060. [137]

Starr, E., J. Prescott y N. Bishara (2018), "Noncompetes in the U.S. Labor Force", *University of Michigan Law & Econ Research Paper*, No. 18-013, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2625714. [88]

Starr, E., J. Prescott y N. Bishara (2016), "Noncompetes and Employee Mobility", *University of Michigan Law & Econ Research Paper*, No. 16-032, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2858637. [136]

Stewart, A. y J. Stanford (2017), "Regulating work in the gig economy: What are the options?", *The Economic and Labour Relations Review*, Vol. 28/3, pp. 420-437, http://dx.doi.org/10.1177/1035304617722461. [166]

Sweeney, L. (2013), "Discrimination in Online Ad Delivery", http://dataprivacylab.org/projects/onlineads/1071-1.pdf (consultado el 1 de junio de 2018). [59]

UK Parliament (2017), *Self-employment and the gig economy*, Committee on Work and Pensions, UK Parliament, https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmworpen/847/84705.htm (consultado el 8 de junio de 2018). [17]

US Department of Justice and Federal Trade Commission (2016), *Antitrust Guidance For Human Resource Professionals (October 2016)*, U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission, Washington, https://www.ftc.gov/public-statements/2016/10/antitrust-guidance-human-resource-professionals-department-justice (consultado el 15 de noviembre de 2018). [84]

US Department of Justice and Federal Trade Commission (2016), *Antitrust Red Flags for Employment Practices*, US Department of Justice and Federal Trade Commission, [119]

Washington, http://go.usa.gov/xkdrq. (consultado el 16 de noviembre de 2018).

US Department of Justice and Federal Trade Commission (2010), *Horizontal Merger Guidelines (08/19/2010)*, U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission, Washington, https://www.justice.gov/atr/horizontal-merger-guidelines-08192010 (consultado el 14 de noviembre de 2018). [106]

US House of Representatives (2009), "Arbitration or arbitrary: the misuse of mandatory arbitration to collect consumer debts", *Hearing before the Subcommittee on Domestic Policy of the Committee on Oversight and Government Reform, July 22, 2009* Serial 111-125, https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-111hhrg64915/pdf/CHRG-111hhrg64915.pdf (consultado el 5 de diciembre de 2018). [69]

Waas, B. et al. (2017), *Crowdwork – A Comparative Law Perspective*, http://www.hugo-sinzheimer-institut.de/fileadmin/user_data_hsi/Veroeffentlichungen/HSI_Schriftenreihe/Waas_Liebman_Lyubarsky_Kezuka_Crowdwork.pdf (consultado el 1 de junio de 2018). [7]

Waldfogel, J. (1998), "Does inter-judge disparity justify empirically based sentencing guidelines?", *International Review of Law and Economics*, Vol. 18/3, pp. 293-304, http://dx.doi.org/10.1016/S0144-8188(98)00013-1. [24]

Walters, D. (2017), *An Inspector Calls? Achieving regulatory compliance on OHS in times of change*, Tööinspektsioon, Tallinn, http://ti.ee/fileadmin/user_upload/failid/dokumendid/Meedia_ja_statistika/Teavitustegevus/SLIC/David_Walters.pdf (consultado el 2 de diciembre de 2018). [54]

Wank, R. (1999), *Workers' Protection - National Study for Germany for the ILO*, ILO, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/genericdocument/wcms_205364.pdf (consultado el 4 de diciembre de 2018). [168]

Webber, D. (2015), "Firm market power and the earnings distribution", *Labour Economics*, Vol. 35, pp. 123-134, http://dx.doi.org/10.1016/j.labeco.2015.05.003. [102]

Werden, G. (2007), "Monopsony and the Sherman act: consumer welfare in a new light", *Antitrust Law Journal*, Vol. 74/3, pp. 707-737, http://www.jstor.org/stable/27897564. [151]

Wickelgren, A. (2018), "A novel justification for legal restrictions on non-compete clauses", *International Review of Law and Economics*, Vol. 54, pp. 49-57, http://dx.doi.org/10.1016/j.irle.2017.10.004. [132]

Williams, C. y F. Lapeyre (2017), "Dependent self-employment: Trends, challenges and policy responses in the EU"*, Employment Working Paper*, No. 228, ILO, http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_614176.pdf (consultado el 1 de junio de 2018). [9]

World Employment Confederation (2018), *Compendium of voluntary initiatives promoting ethical recruitment practices by the national federations of the World Employment Confederation*, World Employment Confederation, Brussels, http://www.wecglobal.org/uploads/media/WEC_Compendium_Final.pdf (consultado el 2 de marzo de 2019). [70]

Yeoh, P. (2014), "Whistleblowing: motivations, corporate self-regulation, and the law", *International Journal of Law and Management*, Vol. 56/6, pp. 459-474, http://dx.doi.org/10.1108/ijlma-06-2013-0027. [86]

Younge, K., T. Tong y L. Fleming (2014), "How anticipated employee mobility affects acquisition likelihood: Evidence from a natural experiment", *Strategic Management Journal*, Vol. 36/5, pp. 686-708, http://dx.doi.org/10.1002/smj.2237. 130]

Anexo 4.A. Monopsonio del mercado laboral: evidencia y regulación

Muchos trabajadores enfrentan una relación de poder desequilibrada con respecto a su empleador. Esto surge porque los empleadores tienen un grado mucho mayor de control sobre la relación que los trabajadores (los empleadores toman la contratación, despidos y otras decisiones organizativas y con frecuencia pueden fijar salarios y condiciones de trabajo) y porque estos últimos pueden tener pocas o ninguna opción externa. En muchas situaciones, el poder de compra de los empleadores no se ve compensado por el poder de negociación suficiente del lado de los trabajadores, en particular en ausencia de negociación colectiva, y, por lo tanto, puede llevar a salarios y empleos más bajos, así como a peores condiciones de trabajo.

La literatura sobre economía laboral a menudo define como monopsonio del mercado laboral una situación en la que el poder de negociación de los empleadores no se compensa con suficiente poder de negociación de los trabajadores y los trabajadores tienen pocas o ninguna opción externa. Estrictamente hablando, el término "monopsonio" se refiere al caso extremo en el que un comprador domina un mercado específico y, para maximizar sus ganancias, puede fijar compras de insumos y precios por debajo del nivel que maximiza el bienestar social. El término "oligopsonio" se referiría más correctamente a los casos en que pocas empresas dominan las compras en un mercado. Sin embargo, la literatura a menudo se refiere al monopsonio del mercado laboral para indicar cualquiera de estas situaciones con respecto a un segmento específico del mercado laboral (Manning, 2003[72]; Bhaskar, Manning y To, 2002[73]).

Este anexo resume brevemente la evidencia existente sobre el monopsonio del mercado laboral y discute instrumentos para abordar el abuso del poder de compra de los empleadores y sus fuentes. Sin embargo, otros instrumentos de política, que no están destinados principalmente a abordar el monopsonio del mercado laboral, podrían afectar sus fuentes. Estos se discuten en la Sección 4.3 en el texto principal y en el Capítulo 5.

Evidencia empírica sobre el monopsonio del mercado laboral y sus efectos

Existe una creciente literatura que demuestra que la competencia en el mercado laboral está lejos de ser perfecta. La literatura anterior tendía a atribuir un papel clave a la negociación colectiva y las instituciones del mercado laboral para limitar la competencia en el mercado laboral, por ejemplo, La OCDE (2018[101]) y el Capítulo 5. El trabajo académico reciente, sin embargo, ha comenzado a señalar el papel clave desempeñado por la concentración del mercado laboral y, más generalmente, el poder del comprador en el mercado laboral), en particular en ausencia de negociación.

Un gran número de estudios para mercados laborales específicos han estimado que los trabajadores no pueden cambiar fácilmente a un empleador diferente en reacción a los cambios salariales en una empresa específica (es decir, que las elasticidades de la oferta de trabajo

residual son bajas). Manning (2003[72]), Webber (2015[102]), Naidu, Posner y Weyl (próxima publicación[78]), y las referencias citadas en el mismo. Estos estudios generalmente encuentran elasticidades de la oferta de trabajo residual cercanas o menores a 5.[47] Generalmente se ha encontrado que son más pequeñas en América que en Europa, pero incluso en estas últimas tienden a permanecer dentro de un solo dígito (Sokolova y Sorensen, 2018[77]). Las elasticidades de un solo dígito generalmente se consideran evidencia del monopsonio del mercado laboral.[48] Si bien la mayor parte de esta evidencia se refiere a los empleados, existe cierta evidencia de que las elasticidades de la oferta de trabajo residual son aún menores para algunos contratistas independientes, incluidos algunos trabajadores de la plataforma. Consulte la Sección 4.3 en el texto principal.

Manning y Petrongolo (2017[103]) y Marinescu y Rathelot (2018[104]) han demostrado que los mercados laborales del Reino Unido y los Estados Unidos son muy locales, en el sentido de que las búsquedas de empleo disminuyen rápidamente con la distancia. Utilizando datos recopilados en publicaciones de trabajo en línea de miles de sitios web, Azar, Marinescu y Steinbaum (2017[105]) y Azar et al. (2018[74]) encuentran que el mercado laboral local promedio de los EE. UU. —tal como se define al nivel del sexto dígito de la clasificación ocupacional dentro de la misma zona de movilidad— está altamente concentrado, más concentrado que el umbral que genera preocupación por la falta de competencia de acuerdo con las pautas de fusión horizontal de los EE. UU. (Departamento de Justicia de los EE. UU. y Comisión Federal de Comercio, 2010[106]). La evidencia reciente de Portugal muestra niveles más bajos de concentración en este país (Martins, 2018[76]). Sin embargo, las medidas más confiables sugieren que más del 15% del empleo portugués está expuesto a un mayor nivel de concentración en el mercado laboral que el umbral mencionado anteriormente. Otros estudios para los Estados Unidos y el Reino Unido han utilizado una definición del mercado laboral relevante en función de la industria y la zona de conmutación. Estos estudios encuentran que alrededor del 25% del empleo en ambos países se encuentra en un mercado laboral local con un nivel de concentración cercano o superior al umbral de alta concentración (Hershbein, Macaluso y Yeh, 2018[107]; Abel, Tenreyro y Thwaites, 2018[75]; Rinz, 2018[94]).

El poder de mercado en los mercados de insumos (incluida la mano de obra) puede tener un efecto negativo en los precios, es decir, salarios y beneficios, y cantidades en el empleo en general, véase, por ejemplo, Manning (2003[72]), Ashenfelter, Farber y Ransom (2010[108]) y Blair y Harrison (2010[109]). Azar, Marinescu y Steinbaum (2017[105]) y Azar et al. (2018[74]) encuentran que la concentración del empleador tiene un efecto deprimente significativo en los salarios publicados, mientras que Hershbein, Macaluso y Yeh (2018[107]), Martins (2018[76]) y Qiu y Sojourner (2019[110]) encuentran una relación negativa entre la concentración y el pago utilizando salarios reales. Rinz (2018[94]) encuentra que esta asociación es más fuerte en la parte inferior de la distribución de ganancias, mientras que Webber (2015[102]) estima que las elasticidades de la oferta de trabajo residual son más pequeñas y tienen un efecto más fuerte en las ganancias en la parte inferior de Distribución de ganancias. Abel, Tenreyro y Thwaites (2018[75]) encuentran que niveles más altos de concentración en el mercado laboral están asociados con salarios más bajos, especialmente entre los trabajadores que no están cubiertos por un acuerdo de negociación colectiva. Benmelech, Bergman y Kim (2018[111]) muestran que la relación negativa entre la concentración y los salarios reales se agudiza con el tiempo, mientras que el vínculo entre el crecimiento de la productividad y el crecimiento de los salarios es mayor cuando los mercados laborales están menos concentrados. Hershbein y Macaluso (2018[112]) encuentran que los mercados laborales altamente concentrados tienden a tener una mayor demanda de mano de obra calificada en lugar de mano de obra no calificada. Qiu y Sojourner (2019[110])

estiman que es menos probable que los trabajadores de los mercados laborales concentrados estén cubiertos por un seguro de salud patrocinado por el empleador. Finalmente, la evidencia sobre la falta o los efectos limitados del salario mínimo en el empleo (cuando el primero no es demasiado alto) también se considera una evidencia de los efectos deprimentes del monopsonio en el empleo, al menos en la parte inferior de la distribución salarial —véase, por ejemplo, Manning (2011[92]) y Card y Krueger (2015[43]) —.

Investigaciones recientes también han explorado el vínculo entre el poder de mercado en los mercados de productos y los mercados laborales, y se encontró que los márgenes de precio-costo crecientes han ido de la mano con la disminución de las cuotas laborales y la disminución del poder de negociación de los trabajadores (De Loecker y Eeckhout, 2018[113]; Barkai, 2017[114]; Autor et al., 2017[115]; Bell, Bukowski and Machin, 2018[116]), lo que sugiere que el poder del comprador en el mercado laboral puede estar asociado con cierto grado de poder de mercado en el mercado de productos, con posibles implicaciones también para el bienestar del consumidor.[50]

Hacer cumplir la regulación para abordar el monopsonio del mercado laboral

Hasta la fecha, los reguladores han prestado menos atención al poder del mercado laboral y la capacidad de las empresas para pagar a los trabajadores menos que su productividad marginal que al poder del mercado de productos. Hay cuatro áreas de acción, en las que los legisladores y las autoridades de cumplimiento (incluidas las inspecciones de trabajo y las autoridades antimonopolio) podrían considerar asumir un papel más activo en muchos países: i) acuerdos de no robo de personal y colusión salarial, ii) cláusulas de no competencia, iii) fusiones y iv) asimetrías de información entre empleadores y trabajadores. Estos serán discutidos uno por uno a continuación.

Acuerdos de no robo de personal y colusión en el mercado laboral

En la mayoría de las jurisdicciones, la ley de competencia prohíbe la colusión entre los compradores de bienes o servicios intermedios, véase, por ejemplo, Blair y Wang (2017[81]). El mercado laboral no es una excepción a este respecto. Las empresas pueden coludirse en los mercados laborales de varias maneras. Por ejemplo, las empresas que compiten por el mismo tipo de profesionales pueden ponerse de acuerdo en abstenerse de contratar o hacer ofertas de trabajo a los trabajadores empleados por los demás (los llamados "acuerdos de no robo de personal"), lo que limita las opciones externas de sus empleados o contratistas independientes. Alternativamente, las empresas que compiten en el mismo mercado laboral pueden acordar aplicar una política de compensación común a los empleados o contratistas independientes, impidiendo así que las fuerzas del mercado aumenten los salarios como resultado de la oferta y la demanda (colusión salarial). La colusión, sin embargo, puede ocurrir de manera más esquiva: por ejemplo, los compradores pueden simplemente reunirse y hablar sobre las políticas de compensación y contratación, llegando a un acuerdo de facto sin un acuerdo formal (Departamento de Justicia de los EE. UU. y Comisión Federal de Comercio, 2016[84]). Para ser considerado ilícito, un acuerdo colusorio no tiene por qué afectar a competidores directos en el mercado de producción descendente, [51] ni tiene que tener un efecto adverso en los precios al consumidor final.[52]

Las estadísticas generales sobre colusión son difíciles de recopilar, ya que las cifras sobre los comportamientos ilícitos que escapan a la investigación generalmente no están disponibles. La evidencia anecdótica sugiere, sin embargo, que el fenómeno está lejos de ser insignificante: el Vice-fiscal General Adjunto de los Estados Unidos para la Defensa de la Competencia Civil, Barry Nigro, dijo recientemente que encontró "impactante cómo se han hecho más frecuentes los acuerdos entre compañías para no solicitar o contratar a los empleados de los demás" —citado en Krotoski et al. (2018[82]) —.

Solo unas pocas jurisdicciones han sido significativamente activas en la lucha contra la colusión en el mercado laboral. Una serie de casos de colusión en el mercado laboral han sido adjudicados por los tribunales de los EE. UU. y las autoridades antimonopolio en los últimos años —véase, por ejemplo, Marinescu y Hovenkamp (próxima publicación[87]) para una serie de ejemplos—. En algunos de estos casos, los acuerdos ilegales han involucrado colusión en la compensación de contratistas independientes o empleados en arreglos de trabajo muy atípicos.[53] Se han adjudicado casos similares en otras jurisdicciones, especialmente en Francia, los Países Bajos, España y el Reino Unido. Sin embargo, las autoridades policiales y los tribunales en la mayoría de los países de la OCDE han sido un poco menos agresivos en la lucha contra la colusión en el mercado laboral —véase, por ejemplo, Gurkaynak, Guner y Ozkanli (2013[117]); y Blair y Wang (2017[81])—. Esta heterogeneidad puede reflejar en parte la dificultad inherente de distinguir los acuerdos de colusión tácita de la coordinación legal entre empleadores en países con negociación colectiva coordinada o a nivel de rama (Gurkaynak, Guner y Ozkanli, 2013[117]; OCDE, 2017[118]; 2018[101]).

Proporcionar orientación explícita sobre la colusión en el mercado laboral es crucial para guiar y establecer prioridades para la acción de las agencias de cumplimiento. De hecho, es probable que el mayor número de casos en los Estados Unidos sea también el resultado de la orientación explícita proporcionada por las autoridades antimonopolio de los Estados Unidos (Departamento de Justicia de los Estados Unidos y Comisión Federal de Comercio, 2016[84]; 2016[119]). Las pautas emitidas se refieren explícitamente a la colusión en el mercado laboral, presentan ejemplos claros de conductas ilícitas y subrayan la importancia de combatir la colusión para ayudar a "los empleados actuales y potenciales a través de salarios más altos, mejores beneficios u otros términos de empleo" (EE. UU.) Departamento de Justicia y Comisión Federal de Comercio, 2016, pág. 2[84]).[55] Por el contrario, en otras jurisdicciones, las pautas generalmente se refieren a cualquier tipo de acuerdos de cooperación conjunta, con ejemplos tanto de la cooperación en la producción como de la cooperación en la compra de insumos, a riesgo de diluir la importancia de combatir los acuerdos ilícitos en el mercado laboral.[56]

Proporcionar una protección adecuada a los denunciantes también es crucial para una acción eficaz por parte de los organismos de aplicación (Dyck, Morse y Zingales, 2010[85]; Yeoh, 2014[86]). Como la información que permite la identificación de los acuerdos de colusión es a menudo confidencial y puede ser transmitida a los organismos encargados de la aplicación de la ley solo a través de información privilegiada, se necesita protección contra los denunciantes, en particular en el caso de contratistas independientes que, por lo general, no están protegidos por las disposiciones legales de despido que cubren las denuncias de irregularidades —véase por ejemplo OCDE (2014[8]) —.

Los organismos encargados de hacer cumplir la ley también deberían poder proporcionar sanciones adecuadas para los comportamientos ilícitos. La disuasión de posibles comportamientos colusorio futuros de otras compañías no se ejercería si a los encargados de la colusión simplemente se les ordenara detenerse. No obstante, los programas de indulgencia

adecuados, que ofrecen inmunidad al primer miembro del cártel que alerte, pueden jugar un papel importante —véase, por ejemplo, Luz y Spagnolo (2017[120])—.

Las acciones judiciales privadas que buscan reparación en los tribunales deben considerarse un complemento y no un sustituto de las acciones públicas de ejecución para disuadir el comportamiento colusorio. Más allá de la aplicación pública por parte de las autoridades antimonopolio, la mayoría de las legislaciones de la OCDE permiten acciones privadas por daños iniciadas por las víctimas de comportamiento colusorio (Blair y Wang, 2017[81]). Sin embargo, los empleados individuales a menudo no cuentan con los recursos o incentivos para demandar a los empleadores por este tipo de violaciones antimonopolio porque una demanda antimonopolio suele ser mucho más costosa que el daño individual. Por el contrario, una reclamación antimonopolio relacionada con los mercados de productos generalmente es presentada por una gran empresa que reclama una compensación evidente por los daños resultantes de las prácticas anticompetitivas de un rival. Por lo tanto, las acciones privadas de daños relacionadas con la colusión en el mercado laboral a menudo requerirían acciones colectivas. Sin embargo, en la mayoría de los países, las acciones colectivas privadas con frecuencia están sujetas a requisitos estrictos con respecto a las partes que tienen la capacidad legal para iniciar una reclamación —por ejemplo, las asociaciones y las organizaciones no gubernamentales a menudo no tienen tal capacidad, véase, por ejemplo, Haar (2018[121]) y Knable Gotts (2018[122]). A su vez, esto puede limitar la capacidad de presentar tales reclamos para contratistas independientes en ausencia de sindicatos representativos (véase también el Capítulo 5). Las acciones colectivas también pueden imponer costos y riesgos considerables a los terceros o despachos de abogados que lo inician, en ausencia de sanciones por infracción previas por parte de las autoridades antimonopolio (Krueger y Posner, 2018[123]). Como resultado, los reclamos colectivos generalmente siguen la investigación de las autoridades antimonopolio.

El desarrollo de algoritmos e inteligencia artificial está abriendo nuevas oportunidades para la colusión, incluso en el mercado laboral. Las empresas pueden diseñar algoritmos de manera independiente para señalar y coordinar una política de compensación común, así como para monitorear y tomar represalias contra las empresas que incumplen sin ninguna comunicación explícita (Capobianco y Gonzaga, 2017[124]). Esto es más probable en los mercados laborales para contratistas independientes y trabajo de plataforma, donde en prácticamente todos los países no existe una restricción legal para ajustar la compensación a la baja para tareas similares a lo largo del tiempo. Sin embargo, no es obvio que el efecto de los algoritmos sea necesariamente el de facilitar la colusión. Por ejemplo, si el uso de diferentes algoritmos conduce a una asimetría de costos entre las empresas, la colusión puede ser difícil de sostener, debido a las dificultades inherentes de encontrar un punto focal para coordinar y, como consecuencia, de los bajos incentivos para las empresas más eficientes para coludirse (OCDE, 2017[125]). Además, no es obvio cómo se puede adaptar la regulación para permitir que las agencias de aplicación de la ley luchen de manera efectiva contra este tipo de colusión sin frenar la innovación y deprimir el crecimiento de la economía digital (Capobianco y Gonzaga, 2017[124]). Todavía se necesita más investigación en esta área.

Una pregunta que permanece abierta es si las cláusulas de robo de personal entre los franquiciados deben considerarse ilegales. Krueger y Ashenfelter (2018[83]) estiman que más del 50% de las principales compañías de franquicias en los Estados Unidos utilizan cláusulas de no robo de personal en sus acuerdos de franquicia. Los acuerdos de colusión suelen definirse como pactos ilícitos en diferentes organizaciones, mientras que las franquicias suelen considerarse parte de la misma organización. Sin embargo, cuando varios franquiciados son el empleador

dominante en un mercado, una regla de no robo de personal tiene claros efectos anticompetitivos en el mercado laboral (Krueger y Posner, 2018[123]). Los tribunales de los Estados Unidos están examinando varios casos relacionados con franquiciados, pero por lo general se refieren a situaciones en las que los franquiciados son totalmente independientes en cuanto a las decisiones de personal.[57]

Convenios de no competencia

Los contratos de no competencia son cláusulas en los contratos que impiden que los trabajadores trabajen para un competidor después de que se separen del empleador (y deben distinguirse de las cláusulas de restricción al pluriempleo que evitan que los empleados realicen trabajo para un competidor al término de su jornada).[58] A veces, la literatura distingue entre cláusulas de "no competencia" y "licencia de jardinería", con la diferencia de que en el último el trabajador es compensado después de separarse del empleador por el período de validez del pacto, mientras que en el primero no lo está —véase, por ejemplo, Nicandri (2011[26])—. Como en muchos países y estados, una cláusula sin compensación al trabajador no es ejecutable —véase, por ejemplo, Meritas (2017[127])— para los fines de este capítulo, el término "pacto de no competencia" o "acuerdo de no competencia" se refiere a ambos tipos de cláusulas.

En la mayoría de los países, los acuerdos de no competencia son legales y están justificados por la necesidad de proteger los secretos comerciales y la inversión específica en la relación laboral por parte del empleador (como ciertos tipos de capacitación e inversión en conocimiento).[59] A menudo se considera que estas cláusulas tienen un efecto positivo en la innovación, en particular cuando las empresas no pueden proteger su inversión en conocimiento a través de patentes u otros tipos de contratos. Sin embargo, la literatura está lejos de ser concluyente sobre este asunto, en particular debido al posible efecto de los convenios restrictivos en los efectos secundarios del conocimiento —véase, por ejemplo, Rubin y Shedd (1981[128]); Motta y Rønde (2002[129]); Younge, Tong y Fleming (2014[130]); Rauch (2016[131]) y Wickelgren (2018[132]).

Sin embargo, los convenios de no competencia también pueden usarse como un instrumento legal para aumentar el poder de monopsonio en el mercado laboral. La evidencia sobre el litigio sugiere que los empleadores pueden usar estas cláusulas para limitar efectivamente las opciones externas de sus trabajadores, por ejemplo, evitando que asuman puestos similares incluso en compañías con las que no compiten en la práctica.[60] En consecuencia, las cláusulas de no competencia suelen dar como resultado salarios y movilidad laboral menores —véase, por ejemplo, Garmaise (2009[133]); Marx, Strumsky y Fleming (2009[134]); Marx (2011[135]); y Starr, Prescott y Bishara (2016[136]).

Notoriamente, los casos recientes se refieren a trabajadores poco calificados involucrados en la producción de productos estandarizados, como la fabricación de emparedados, y con poco acceso al conocimiento tácito de la compañía.[61] De manera más general, la evidencia disponible sugiere que los convenios de no competencia son generalizados en trabajos de baja calificación. Por ejemplo, Lipsitz y Johnson (2018[138]) muestran que las cláusulas de no competencia son más comunes entre estilistas que trabajan bajo el salario mínimo que entre aquellos que trabajan por salarios más altos. De manera igualmente notoria, Prescott y Bishara (2018[88]) estiman que casi 30 millones de trabajadores de los EE. UU. están cubiertos actualmente por acuerdos de no competencia, y que la mitad de estos acuerdos se imponen de manera generalizada a los trabajadores que no cuentan con licenciatura, a menudo con bajo ingreso o sin acceso a secretos comerciales. Esto es aún más desafiante ya que los trabajadores poco calificados tienden a ser más vulnerables al monopsonio que los trabajadores altamente calificados: en

particular, a menudo tienen menos opciones externas y menos poder de negociación, ya que tienen menos acceso al transporte, mercados de vivienda bien situados e información de oportunidades laborales —véase, por ejemplo, Cahuc, Postel-Vinay y Robin (2006[139]); y Caldwell y Danieli (2018[140]).

Para luchar contra los acuerdos de no competencia en situaciones en las que es más probable que se utilicen solo para reducir la competencia en el mercado laboral, los gobiernos podrían considerar prohibirlos o establecer una presunción refutable de uso abusivo, en el caso de cierto tipo de posiciones, niveles de pago o requisitos de habilidades, por lo que una justificación clara, como la protección de secretos comerciales, parece inverosímil. Varios estados de los Estados Unidos han introducido o están considerando una legislación que limita el uso de cláusulas de no competencia, en particular para los trabajadores con salarios bajos. Por ejemplo, Massachusetts promulgó una disposición de este tipo para todos los convenios firmados después de octubre de 2018 con respecto a los empleados de bajos salarios o los trabajos de baja calificación, con pocas excepciones.[62] Existen disposiciones similares en tres legislaciones europeas (Austria, Bélgica y Luxemburgo), donde las cláusulas de no competencia están prohibidas para los trabajadores que ganan menos de un umbral específico que está cerca, o incluso por encima, del salario medio de los empleados de tiempo completo.[63] Del mismo modo, en el Reino Unido, la Ley de Pequeños Negocios, Empresas y Empleo de 2015, al declarar ilegales las cláusulas de exclusividad para contratos de cero horas, ha dado lugar a una prohibición de los convenios restrictivos en estos contratos relacionados con el empleo futuro.[64] Sin embargo, en la mayoría de los países y estados, mientras que a menudo se impone alguna restricción en el alcance de los pactos restrictivos, especialmente en términos de la duración después de la separación y la compensación de los trabajadores durante ese período, no se hace una presunción (refutable o no) de uso abusivo con base del tipo de puesto, el nivel de pago o los requisitos de habilidad del trabajo. En su lugar, los tribunales suelen evaluar la razonabilidad de los acuerdos de no competencia en cada caso (Meritas, 2017[127]). Además, las regulaciones que limitan la aplicabilidad de las cláusulas de no competencia a menudo se refieren solo a las relaciones laborales y no se extienden a ningún tipo de contrato de servicios.[65]

Las acciones judiciales privadas iniciadas por los propios trabajadores son raras y poco disuasorias. Incluso cuando los convenios restrictivos no se pueden hacer cumplir o son ilegales de acuerdo con la ley o la jurisprudencia, aún pueden incluirse en los contratos de empleo o servicios como una forma de presionar a los trabajadores no informados. De hecho, las acciones privadas costosas por parte de los trabajadores a menudo darían como resultado simplemente la anulación las restricciones ilegales, sin ganancia adicional para los trabajadores demandantes (Krueger y Posner, 2018[123]). Como resultado, los casos de litigios privados generalmente son iniciados por el empleador con el objetivo de hacer cumplir un pacto restrictivo, en lugar de por los empleados que esperan renunciar a ellos. Además, en la mayoría de los casos, es probable que los trabajadores cumplan con estas cláusulas renunciando a buscar ciertos trabajos sin consultar a un abogado o impugnando la cláusula en el tribunal. Por ejemplo, el 19% de los empleados en California y Dakota del Norte reportan haber firmado una cláusula de no competencia, a pesar del hecho de que estas cláusulas no son legalmente exigibles en estos estados (Prescott, Bishara y Starr, 2016[141]), lo que sugiere que los empleadores consideran que tienen un efecto de disuasión de la movilidad a pesar de su falta formal de exigibilidad.[66] La orientación y el asesoramiento públicos que aclaran, en términos sencillos, en qué condiciones una cláusula de no competencia es exigible y legal, pueden paliar parcialmente este problema.[67]

Los gobiernos también deben considerar una prohibición de “enmiendas con lápiz corrector”, es decir, situaciones en las que los tribunales modifican pactos irrazonables o ilegales para

hacerlos ejecutables. Cuando la legislación permite "el lápiz corrector", no se garantiza a los trabajadores que se anulen los convenios restrictivos en el caso de un litigio, incluso cuando estas cláusulas son claramente inaplicables como están redactadas. En tales casos, los empleadores podrían simplemente insertar convenios amplios e irrazonables para no competir en sus contratos de trabajo para presionar a los empleados, para luego retirarse a una construcción más estrecha y razonable en caso de litigio. Por ejemplo, una cláusula podría indicar que el trabajador no puede aceptar un empleo alternativo en una lista irrazonablemente larga de países o regiones, y el tribunal simplemente podría eliminar algunos de ellos (o pedir a la empresa que los elimine) del convenio para hacer la cláusula ejecutable.[68] Por este motivo, los tribunales han rechazado el lápiz corrector en algunas jurisdicciones, como Nebraska, Vermont, Virginia y Wisconsin (Rosenthal, 2018[142]) y, más recientemente, el Reino Unido.[69] Sin embargo, es una práctica aceptable en muchos otros, incluidos varios países europeos —véase, por ejemplo, Adler (2006[143]) —.

En la medida en que las acciones legales privadas no parezcan ejercer un efecto disuasorio adecuado contra el abuso de convenios de no competencia con la intención de restringir la movilidad en el mercado laboral, el gobierno y las autoridades de cumplimiento deben asumir un papel de liderazgo en esta área. Por ejemplo, los procuradores generales de los estados de Nueva York e Illinois de los EE. UU. Recientemente han estado muy activos en la investigación de convenios restrictivos irrazonablemente amplios o ilegales, que a menudo llegan a acuerdos que involucran sanciones significativas con compañías infractoras.[70] Sin embargo, para ser efectivos, las agencias de cumplimiento, incluidas las inspecciones de trabajo, deberían tener la posibilidad de imponer sanciones o llevar el caso a los tribunales para imponerlas. En particular, las sanciones administrativas podrían considerarse en el caso de la inclusión de cláusulas de no competencia en un contrato de trabajo para un tipo de trabajo para el cual están prohibidas explícitamente, como para los trabajadores y contratistas independientes cuya remuneración se encuentra por debajo del umbral de exigibilidad en aquellos países para los cuales este umbral está definido en la ley (véanse las menciones previas).

Fusiones y conductas anticompetitivas.

Las fusiones también pueden tener el efecto de aumentar el poder de compra de los empleadores en el mercado laboral. De hecho, si las empresas que se fusionan forman el comprador dominante en un mercado de insumos, la entidad fusionada probablemente usará su poder de comprador para reducir las cantidades y los precios en el mercado de insumos, lo que aumentará sus ganancias. Para que esto ocurra, las empresas que se fusionan no necesitan competir en el mismo mercado de productos descendentes. Por ejemplo, en el caso extremo en que la fusión de los compradores locales de insumos vendan sus productos en mercados perfectamente competitivos, como en los mercados de bienes comerciables homogéneos donde los precios están fijados por la demanda y la oferta mundiales (como los mercados de materias primas), la fusión no afectará los precios del producto hacia adelante de la cadena. Sin embargo, en este caso, la fusión puede generar importantes pérdidas de bienestar debido a su efecto en el mercado de insumos, véase, por ejemplo, Dobson e Inderst (2007[144]) y Marinescu y Hovenkamp (próxima publicación[87]).

Sin embargo, de manera más general, la empresa que se fusiona podría pasar parte de la reducción del precio de los insumos a los precios de los productos corriente abajo, haciendo que los consumidores finales se beneficien de la fusión, lo que implica que la ganancia de bienestar en el mercado de productos podría compensar la pérdida de bienestar en el mercado de

insumos. Sin embargo, la transmisión real de la reducción de los precios de los insumos en los precios de producción posteriores dependerá de una serie de factores, incluido el grado de competencia en los mercados de productos, el grado de poder de negociación de los proveedores de insumos y el tipo de opciones externas disponibles. para ellos (véanse, por ejemplo, Inderst y Shaffer, (2008[145]) y Carlton, Israel y Coleman (2014[146]). En particular, el poder de negociación de los trabajadores o las altas opciones externas para los trabajadores son condiciones necesarias para la transmisión de cualquier reducción en los salarios en los precios de producción corriente abajo. Pero, en ausencia de negociación colectiva, es poco probable que estas condiciones se mantengan en muchos mercados laborales,[71] donde los trabajadores tienen capacidad limitada (es decir, no pueden extender su tiempo de trabajo indefinidamente) y tienen una fuerte dependencia financiera de su empleador —véase, por ejemplo, Inderst y Shaffer (2008[145]) y Naidu, Posner y Weyl (próxima publicación[78]) —.

En muchas jurisdicciones, las directrices para las autoridades antimonopolio son cautelosas al considerar los efectos de las fusiones en los mercados de insumos en función de sus posibles efectos en los precios y las cantidades en esos mercados, incluso cuando los efectos probables en los mercados de productos derivados son menores o están ausentes. Por ejemplo, las directrices de la UE sugieren que la evaluación por parte de las autoridades antimonopolio de una fusión debe basarse en sus posibles efectos en el mercado del producto final, véase, por ejemplo, Comisión Europea (2004[147]). En otras jurisdicciones, las directrices de fusión son más explícitas sobre el hecho de que las fusiones entre compras de insumos se deben evaluar principalmente al examinar su efecto en el mercado de insumos relevante. Por ejemplo, las directrices de fusión horizontal de EE. UU. Indican explícitamente que las agencias de cumplimiento no deben "evaluar los efectos competitivos de las fusiones entre compradores competidores de manera estricta, o incluso principalmente, sobre la base de los efectos en los mercados descendentes en los que operan las firmas que se fusionan" (Departamento de EE. UU. de Justicia y Comisión Federal de Comercio, 2010, p. 33[108]). Las autoridades de cumplimiento y los tribunales de EE. UU. han aplicado este principio en algunas investigaciones de fusiones de compradores de productos agrícolas,[72] pero los casos de fusiones con presuntos efectos monopsonistas en el mercado laboral rara vez se han investigado —véase, por ejemplo, Hovenkamp (próxima publicación[148]) y Naidu, Posner y Weyl (próxima publicación[78])—.[73]

Una dificultad para evaluar el efecto de las fusiones en el poder del comprador en el mercado laboral tiene que ver con la escasez de herramientas específicas para analizar la competencia laboral y, en particular, la dificultad de identificar el mercado relevante. Esto contrasta con las herramientas disponibles para examinar la competencia en mercados de producción específicos. Si bien la literatura reciente ha sugerido algunos métodos prácticos —véase, por ejemplo, Naidu, Posner y Weyl (próxima publicación[78])—, serán bienvenidas más investigaciones en esta área y más inversiones en el desarrollo de herramientas adecuadas por parte de los gobiernos y las autoridades de cumplimiento.

Otra dificultad para evaluar el efecto de las fusiones en el poder del comprador en el mercado laboral es la evaluación de sus efectos en los mercados descendentes cuando las empresas que se fusionan no son competidores directos en esos mercados descendentes —véase, por ejemplo, Marinescu y Hovenkamp (próxima publicación[87]) para algunos ejemplos hipotéticos—. Por este motivo, algunos académicos han sugerido que una concentración creciente en el mercado laboral podría estar perjudicando al consumidor final, incluso si la concentración en mercados descendentes no supera el nivel de umbral y sugiere efectos anticompetitivos. Por ejemplo, Krueger y Posner (2018[123]) sugieren introducir en la legislación una presunción refutable de los efectos anticompetitivos en el bienestar del consumidor cuando una fusión

aumenta la concentración en el mercado laboral por encima de un umbral determinado. Un debate conectado, más filosófico pero con muchas implicaciones en esta área, gira en torno a si el bienestar de los trabajadores también debería incluirse en la definición de "bienestar del consumidor" (que generalmente guía a las autoridades antimonopolio) y, si no es así, en qué medida las autoridades de control también deberían considerar otras pérdidas de bienestar más allá de las que afectan al consumidor final —véase, por ejemplo, Bork (1993[149]); Schwartz (2004[150]); Werden (2007[151]); Salop (2010[152]); Jacobson (2013[153]); Sims (2018[154]); Chopra (2018[155]) y Hovenkamp (próxima publicación[148]).[74]

Por último, abordar otros tipos de conductas monopsonistas en el mercado laboral, como las ofertas de precios predatorias,[75] podría ser más difícil, en particular si los tribunales y las autoridades de aplicación adoptan conductas cautelosas para evitar el exceso de disuasión —que es una disuasión ineficaz de conductas cuyos efectos anticompetitivos son compensados por ganancias de eficiencia—. En este caso, las autoridades antimonopolio y los tribunales pueden aplicar pruebas muy estrictas que pueden fallar en presencia del monopsonio en el mercado ascendente y del oligopolio en el mercado descendente. Por ejemplo, si un depredador en el mercado de insumos tiene poder de monopolio en el mercado de salida, puede vender su producción a un precio más alto que sus costos a pesar de pagar más que el ingreso marginal para el mercado de insumos en el que está tasando predatoriamente. En este caso, el depredador está haciendo ganancias temporales más pequeñas, pero sin pérdidas. Requerir pérdidas temporales como evidencia de una fijación de precios predatorios puede no llegar a identificar los casos más importantes —véase, por ejemplo, Harrison (2012[156])—. Se necesita más investigación en esta área.

Asimetrías informativas.

Una de las razones por las que los trabajadores a menudo tienen poco poder de negociación y pocas opciones externas es que tienen mucha menos información que los empleadores. Los trabajadores a menudo solo tienen una vaga idea de sus derechos y no están seguros de lo que pueden pedir legítimamente, en particular si están empleados con un contrato no estándar sobre el cual la información puede ser menos abundante. Por ejemplo, al firmar un contrato (o aceptar términos y condiciones), los trabajadores pueden no entender completamente las obligaciones que están comprometiendo (o los derechos que están renunciando). Incluso después de firmar el contrato o aceptar una oferta de trabajo y, por lo tanto, en algunos casos, al rechazar ofertas alternativas, se puede presionar a los trabajadores para que firmen pactos que den lugar a derechos específicos sin una comprensión clara de sus implicaciones. Por ejemplo, basándose en una encuesta a más de 1 000 ingenieros de EE. UU., Marx (2011[135]) encuentra que más de dos tercios de los que firmaron una cláusula de no competencia se les pidió hacerlo solo después de haber aceptado la oferta de trabajo, y a veces después de haber empezado a trabajar.

Por lo tanto, la regulación podría asegurar que todas las partes contratantes estén plenamente conscientes de sus derechos y responsabilidades. En el Reino Unido, la respuesta del gobierno a la Taylor Review ("Buen trabajo") (BEIS, 2017[44]) incluye planes para garantizar que todos los trabajadores reciban información desde el primer día sobre su relación de trabajo y los derechos a los que tienen derecho (OCDE, 2019[2]). En la misma línea, una propuesta de reglamento que se está discutiendo en el parlamento europeo establece que los términos y condiciones para el uso de los servicios de intermediación deben redactarse en un lenguaje claro e inequívoco que sea fácil de entender para un usuario promedio (Comisión Europea, 2018[67]). De manera similar,

en Oregón, las regulaciones estipulan que las cláusulas de no competencia deben aclararse antes de negociar la compensación, de modo que el renunciar a las opciones futuras se pueda compensar con el pago (Marx y Fleming, 2012[157]). Y la Ley de la Semana de Trabajo Justo recientemente adoptada en el mismo estado estipula que las grandes corporaciones en sectores seleccionados (comercio minorista, alimentos y hospitalidad) deben proporcionar a un nuevo empleado una estimación escrita de buena fe del horario de trabajo del empleado en el momento de la contratación. Ciertos académicos han sugerido, de manera más general, que los gobiernos deberían invertir en un servicio dedicado para contratistas independientes, y en particular a los trabajadores por evento, ofreciendo consejos generales y consejos sobre sus derechos laborales (Balaram, Warden y Wallace-Stephens, 2017[89]).

La falta de transparencia salarial también puede aumentar el poder del monopsonio. La escasez de información sobre oportunidades alternativas reduce la capacidad de los trabajadores para cambiar de trabajo o aprovechar oportunidades externas para negociar un salario más alto (y mejores condiciones de trabajo) —véase, por ejemplo, Harris (2018[90])—. Las tecnologías digitales tienen el potencial de mejorar este tipo de asimetría de la información, ya que los trabajadores pueden acceder a una gran cantidad de ofertas de trabajo y compararlas, lo que reduce los costos de búsqueda (consulte también la siguiente sección). Sin embargo, en muchas plataformas, los trabajadores tienen pocas herramientas para buscar alternativas disponibles y tienen que dedicar mucho tiempo a buscarlas (Kingsley, Gray y Suri, 2015[52]; Berg et al., 2018[62]).

Para mejorar la transparencia salarial en la economía de la plataforma, a los empleadores y plataformas se les puede requerir que publiquen información sobre el pago promedio por tarea, así como también sobre el tiempo promedio que se tarda en completar una tarea (lo que ayudaría a los trabajadores a tomar decisiones más informadas sobre qué tareas realizar o aceptar).[77] Además, las herramientas podrían diseñarse para ayudar a los trabajadores a encontrar solicitantes que pagan bien y evitar a quienes pagan mal. Sin embargo, el demonio se encuentra en los detalles: publicar información sobre políticas de pago sin que los trabajadores puedan acceder fácilmente a ella podría facilitar la colusión entre los solicitantes, incluso en ausencia de un acuerdo explícito entre ellos (véase más arriba en esta subsección). En la práctica, ya han surgido algunos sitios web y comunidades en línea que ayudan a los trabajadores a encontrar solicitantes que pagan bien. Por ejemplo, las redes sociales Turkopticon y TurkerView permiten que los *turqueros* (trabajadores de subcontratación masiva que trabajan en Amazon Mechanical Turk) se ayuden mutuamente con información y compartan experiencias sobre sus empleadores (Irani y Silberman, 2013[158]).

Un problema específico relacionado con la intermediación digital se refiere a la información que las plataformas recopilan sobre los trabajadores. Por ejemplo, la mayoría de las plataformas tienen un sistema de calificación para los trabajadores, que evalúa su historial de rendimiento y se supone que mejora la calidad del servicio para el solicitante. Sin embargo, los algoritmos de calificación, que se basan en los aportes de los solicitantes o en otros parámetros de productividad (como las tasas de aceptación de tareas y los retrasos de entrega promedio), a menudo carecen de transparencia (Rosenblat y Stark, 2016[91]) y los trabajadores a veces no tienen información clara sobre cómo mejorar sus calificaciones (Berg et al., 2018[62]). Además, ciertas plataformas no permiten que los trabajadores califiquen a los solicitantes y/o que soliciten el motivo de una mala evaluación. Esta asimetría informativa permite a los solicitantes o plataformas excluir a ciertos trabajadores de ciertas tareas, en función de sus calificaciones, mientras que los trabajadores no pueden identificar y rechazar las tareas propuestas por los solicitantes incorrectos, que normalmente no pagan regularmente o están dispuestos a

proporcionar evaluaciones negativas, lo que resulta en salarios medios más bajos y mayor estrés laboral (Kingsley, Gray y Suri, 2015[52]). Aunque algunas iniciativas de trabajadores colectivos, como Turkopticon o FairCrowdWork.org, se han desarrollado recientemente para, entre otras cosas, tratar este problema, es probable que exista un margen para regular el sistema de calificación mediante la imposición de simetría de calificación (las políticas denominadas "cinco por cinco", en las que los trabajadores y los empleadores se califican entre sí en la misma escala) y la transparencia en los algoritmos de las plataformas.

La información acumulada por las plataformas también podría dar lugar a prácticas de exclusión consideradas ilícitas ya sea por las leyes contra la discriminación o la de competencia. Por ejemplo, mientras que los contratistas independientes deberían poder trabajar para diferentes plataformas, este último, al rastrear digitalmente al primero, puede castigar a aquellos que también trabajan para el competidor, o, alternativamente, participar en ofertas de precios predatorios específicos al proponer diferentes tarifas o paquetes de compensación a estos trabajadores, lo que potencialmente excluye a los competidores del mercado laboral —véase, por ejemplo, OCDE 2018[159]—. En la medida en que los algoritmos de pago, calificación y asignación de tareas no son transparentes, estas conductas ilícitas pueden ser extremadamente difíciles de identificar por las autoridades de cumplimiento (Herrera Anchustegui y Nowag, 2017[160]).

Notas

[1] Además del acceso a programas de capacitación, libertad de asociación y el derecho de negociación colectiva.

[2] Una guía similar para fines fiscales está disponible en el sitio web del Servicio de Impuestos Internos de los Estados Unidos (Internal Revenue Service, 2005[10]).

[3] Dicho esto, la práctica de los jueces variará según los países y el tiempo. En algunos países, por ejemplo, los tribunales han tendido a prestar más atención a lo que está escrito en el contrato de trabajo (Davidov, Freedland and Countouris, 2015[6]).

[4] En la práctica, las diferencias entre los países tienden a provenir principalmente de diferencias en la práctica en lugar de diferencias en la teoría (Davidov, Freedland y Countouris, 2015[6]).

[5] Algunos países, como Francia (*présomption de salariat*) y los Países Bajos, presumen un contrato de trabajo cuando se cumplen varios criterios. En los Países Bajos, por ejemplo, si un trabajador ha trabajado regularmente para su empleador durante un período de tres meses (o al menos 20 horas al mes), se presume automáticamente un contrato de trabajo (Davidov, Freedland y Countouris, 2015[6]). En Bélgica, existe la presunción de un contrato de trabajo (sujeto a ciertos criterios) en ciertos sectores "en riesgo" que incluyen cuidado/seguridad, construcción, transporte, limpieza, agricultura y horticultura. En Ontario (Canadá), la Ley de Normas de Empleo se modificó en 2017 para poner la carga de la prueba en el empleador en los casos en que un contratista afirma ser un empleado. Consulte también el anexo en línea de la OCDE (2014[8]) para ver otros ejemplos de presunción de una relación laboral.

[6] En el Reino Unido, por ejemplo, la introducción en julio de 2013 de las tarifas de lanzamiento y audiencia de 1 200 GBP para una persona que presenta una reclamación ante el tribunal de empleo ha provocado una caída en las reclamaciones de más del 70%, lo que ha afectado de manera desproporcionada el extremo inferior de la distribución de reclamaciones (Adams y Prassl, 2018[161]).

[7] Portugal introdujo un nuevo procedimiento judicial simplificado para abordar el crecimiento de autoempleo falso a través de cambios en 2013 y 2017. Proporciona a los trabajadores una decisión judicial más rápida que reconoce la existencia de una relación laboral.

[8] Epic Systems Corp. v. Lewis, 138 S. Ct. 1612 (2018).

[9] En la mayoría de los casos, la decisión de un tribunal se aplicará solo al demandante. Hasta cierto punto, esto actuará como un elemento disuasivo para las empresas, ya que podría crear un precedente que tendría un efecto en casos similares en el futuro. Sin embargo, la disuasión podría permanecer limitada si el resultado del tribunal solo se aplica a los pocos trabajadores que presentaron el caso en primer lugar (especialmente porque muchos de estos casos terminan por acuerdo). El factor disuasivo sería mucho mayor si, una vez que se decide un caso, las personas en la misma situación pueden hacer un reclamo de responsabilidad que se aplicaría automáticamente.

[10] Una estrategia complementaria consiste en proporcionar incentivos a los empleadores que han clasificado incorrectamente a los trabajadores para que busquen un acuerdo con la administración a cambio de un alivio parcial de las sanciones. En los Estados Unidos, por

ejemplo, el Programa de Liquidación de Clasificación Voluntaria (VCSP) proporciona un alivio parcial sustancial de los impuestos federales sobre el empleo para los contribuyentes elegibles que aceptan tratar a los trabajadores prospectivamente como empleados. A cambio, el empleador paga el 10% de la obligación tributaria sobre el empleo que se habría debido si esos trabajadores estuvieran clasificados como empleados en el año más reciente. Además, el empleador no es responsable de ningún interés y penalización sobre la responsabilidad y no está sujeto a una auditoría fiscal del empleo con respecto a la clasificación de trabajadores de la clase o clases de trabajadores de años anteriores (Internal Revenue Service, 2012[167]).

[11] Puede haber problemas más amplios aquí que el falso trabajo por cuenta propia. Cuando los incentivos son tan fuertes que conducen a un nivel de trabajo por cuenta propia "ineficientemente alto", esto podría llevar a una mala asignación de los recursos laborales, así como a socavar los sistemas de protección social (especialmente cuando las personas de menor riesgo eligen trabajar por cuenta propia y se les permite optar por no participar en partes del sistema de protección social, dejando atrás solo los “riesgos graves” y resultando en una mayor dependencia de la asistencia social, véase también el Capítulo 7). Además, en la medida en que los trabajadores por cuenta propia participan menos en la capacitación, niveles muy altos de autoempleo podrían actuar como un obstáculo para la productividad.

[12] Sin embargo, el problema con las amnistías es que crean una expectativa de nuevas amnistías y, por lo tanto, pueden fomentar futuras desviaciones, excepto si se introducen simultáneamente con un cambio real en la legislación que hace que la reducción de los arreglos falsos sea más duradera.

[13] Véase, por ejemplo, Berwick v. Uber Technologies, Inc., CGC-15-546378, Cotter v. Lyft, Inc., Dkt. No. 94, 60 F. Supp. 3d 1067 (N.D. Cal. 2015); Dynamex Operations West, Inc. v. Corte Superior, 4 Cal.5th 903 (2018); O'Connor v. Uber Technologies Inc., Caso No. 14-16078 (9º Cir. 2018); Uber B.V. & Ors v. Aslam & Ors UKEAT/0056/17/DA; Kaseris v. Rasier Pacific V.O.F [2017] FWC 6610; o Cass. soc., 28 de noviembre de 2018, n ° 17-20.079.

[14] Cotter v. Lyft, Inc., Dkt. No. 94, 60 F. Supp. 3d 1067 (N.D. Cal. 2015).

[15] NLRB v. Hearst Publ’ns, Inc., 322 U.S. 111, 121 (1944).

[16] El empleador generalmente redacta el contrato y puede usarlo para negar los derechos laborales a las personas que de otra manera serían empleados (Davies, 2009[169]).

[17] Si los países tienen varias pruebas y/o definiciones de empleo, que varían según las áreas legales/políticas (trabajo, impuestos, protección social), puede haber un caso para armonizarlos, ya que esto podría contribuir a una posible confusión. Incluso pequeñas diferencias entre las pruebas pueden dar resultados muy diferentes (Rubinstein, 2012[20]). Por ejemplo, en los Estados Unidos, las pruebas para definir el estado de los empleados van desde la prueba más amplia de "requerir o permitir", pasando por las pruebas híbridas y "ABC", hasta la prueba más estricta de derecho común (Waas et al., 2017[7]).

[18] Tal como fue introducido por la Ley 92/2012.

[19] Por un tiempo, Alemania también tenía una definición de empleado por razones de seguridad social que consistía en cuatro criterios. Si se cumplían los cuatro criterios, la persona se clasificaba como empleado; si no se cumplía ninguno, la persona trabajaba por cuenta propia; y si se cumplen dos de los cuatro criterios, se presumirá que la persona es un empleado con fines de protección social (Wank, 1999[168]).

[20] Lord Wedderburn describió la prueba utilizada por los tribunales para identificar a los empleados como una "prueba de elefante": "un animal demasiado difícil de definir pero fácil de reconocer cuando lo ve" (Davidov, 2002[163]).

[21] Permitir la discreción de los tribunales en la identificación de las relaciones de empleo puede llevar a resultados que el poder legislativo no pueda apreciar. Un ejemplo histórico interesante se da en (Davidov, Freedland y Countouris, 2015[6]) de la Ley Taft-Hartley de 1947, en la cual la legislatura de los Estados Unidos reaccionó a una serie de juicios de la Corte Suprema de 1944 a 1947 que adoptaron una prueba de la realidad de dependencia económica en lugar de la prueba de derecho común de agencia (control) para determinar el estado del empleado. Esto dio lugar a que se clasificara a muchos más trabajadores como empleados de lo que gustaba al congreso, y la definición de empleado en la Ley Nacional de Relaciones Laborales se modificó posteriormente para excluir explícitamente a los contratistas independientes.

[22] McKee v. Reid´s Heritage Homes Ltd., (2009) ONCA 916.

[23] Sentencia de 28 de octubre de 2010, Aslam v. Uber, Tribunal de Empleo de Londres: 2202550/2015, párrafo 97.

[24] o el 2.2% del empleo total.

[25] El contrato de colaboración coordinada y continua (colaboración coordinada e continua [co.co.co.]); y el contrato de colaboración basada en proyecto (contratto di Collaborazione a progetto [co.co.pro.], abolido desde enero de 2016)

[26] En la práctica, esto sería equivalente a definir la tercera categoría de trabajadores como una "categoría residual" que captura aquellos casos en que las pruebas de empleo no llegan a conclusiones claras sobre la situación laboral.

[27] Un enfoque alternativo que se ha propuesto es más radical, pero quizás también encuentre mayores dificultades prácticas. La idea planteada es ya no vincular las protecciones laborales con el estado laboral, sino aplicarlas a cualquier persona que realice un trabajo (Freedland y Kountouris, 2011[164]; Johnstone et al., 2012[165]; Stewart y Stanford, 2017[166]; Linder, 1999[22]).

[28] Véase Dynamex Operations West, Inc. v. Tribunal Superior, 4 Cal.5th 903 (2018), en el cual el tribunal declaró que los conductores de entrega deberían considerarse como empleados si al menos uno de los factores en la prueba ABC no es válido, invirtiendo así el enfoque del derecho consuetudinario estándar.

[29] NJA 1996 s 311.

[30] Existen dos variaciones interesantes en el Reino Unido y en los Países Bajos. En el Reino Unido, existe un cierto margen alrededor del salario mínimo nacional para permitir que los trabajadores incluso más lentos ganen una "tasa justa". Los empleadores deben monitorear la cantidad promedio de tareas/piezas completadas por hora trabajada y dividir esto por 1.2. La tasa de salario mínimo por hora se debe dividir entre esa cantidad para estimar la tasa justa para cada trabajo completado. En los Países Bajos, en los casos en que el trabajo es difícil de supervisar y los empleados tienen un cierto grado de libertad para organizar su trabajo, los empleadores pueden solicitar una exención a la legislación nacional de tarifa por pieza y, en cambio, pagar una tarifa por pieza determinada por el sector.

[31] Una opción es hacer que todas las partes sean responsables solidariamente de asegurarse de que el trabajador reciba un salario justo. Por ejemplo, en los Países Bajos, la Ley de Lucha

contra los Acuerdos Combatidos entró en vigor en enero de 2016. La ley establece que, en el caso de múltiples clientes/contratistas, toda la cadena es responsable de realizar el pago correcto del salario acordado (cadena de suministro responsabilidad).

[32] Esta es un área donde los desarrollos tecnológicos y el auge de la economía de la plataforma podrían ofrecer una solución, ya que presentan oportunidades sin precedentes para la recopilación de datos que, a su vez, podrían utilizarse para calcular la productividad promedio. Esto ayudaría a superar algunos de los desafíos que tradicionalmente se enfrentan con el pago de tarifa por pieza.

[33] Por ejemplo, ¿se debe pagar a los trabajadores de la plataforma por el tiempo que tienen una aplicación abierta y/o el tiempo que pasan esperando o buscando tareas? Si bien la respuesta puede depender del tipo particular de trabajo considerado, la respuesta general probablemente sería no; de lo contrario, los trabajadores simplemente podrían iniciar sesión en varias plataformas al mismo tiempo y recibir un pago por la espera de cada una de ellas. El pago por hora de los trabajadores de la plataforma también depende de si se toma en cuenta el tiempo de trabajo en las tareas que se rechazan (Hara et al., 2017[162]). En un mercado que funciona bien, ese tiempo se contabilizaría en las tasas que los empleados por turnos y los trabajadores por cuenta propia fijaron, por lo que en su cálculo de las tasas mínimas por pieza los empleadores probablemente también deberían tener en cuenta a esas personas. Del mismo modo, los gastos incurridos por los trabajadores de la plataforma cuando llevan a cabo una asignación deben ser compensados.

[34] En Polonia, las partes de un acuerdo cubierto por la nueva legislación sobre salario mínimo pueden acordar el método para determinar la cantidad de horas trabajadas por el proveedor del servicio. Si no lo hacen, corresponde al proveedor del servicio indicar el número de horas trabajadas. Sin embargo, esta regla no se aplica a los proveedores de servicios que son trabajadores de agencias de trabajo temporal, en cuyo caso, la cantidad de horas trabajadas está determinada por la empresa usuaria.

[35] En algunos casos, donde existe un riesgo específico de lesiones para el trabajador o para otros, las regulaciones sobre el tiempo de trabajo ya se han extendido a los trabajadores por cuenta propia. Por ejemplo, de acuerdo con la Directiva de transporte por carretera de la CE, los conductores autónomos están sujetos a la semana laboral promedio de 48 horas y otras disposiciones de las regulaciones de tiempo de trabajo.

[36] Estos términos pretenden regir cuestiones tales como cómo y cuándo se pagará a los trabajadores de la multitud, cómo se evaluará el trabajo y qué recursos tienen (o no tienen) los trabajadores cuando las cosas salen mal.

[37] A su vez, esta asimetría en el control de la relación puede mejorar el poder del monopsonio por parte de la plataforma o los solicitantes (consulte la siguiente sección).

[38] Esta es una práctica estándar en el caso del despido de un empleado en muchos países; véase, por ejemplo, OCDE (2013[61]).

[39] O'Connor v. Uber Technologies, Inc.

[40] El arbitraje formal tampoco es necesariamente más corto y menos costoso que la resolución de un tribunal.

[41] Véase, por ejemplo, En el Foro Nacional de Arbitraje, Prácticas Comerciales Litig, 704 F. Supp. 2d 832 (D. Minn. 2010). Véase también Virtualpoint Inc. v. Poarch Band of Creek

Indians, C.D. Cal., No. 8: 15-cv-02025, (2016).

[42] La oficina del Defensor del Pueblo está formada por una junta de cinco personas (un trabajador, un representante sindical, un empleado de la plataforma, un representante de la Asociación de Crowdsourcing y un presidente neutral) y resuelve los conflictos por consenso.

[43] Además, queda una pregunta abierta sobre cómo sopesar los efectos en los mercados laborales y de productos intermedios, en los casos en que son de signo opuesto —consulte la discusión en el Anexo 4.A.

[44] Esto no es nuevo ni específico de la plataforma. De hecho, se aplica en principio a cualquier relación triangular entre un cliente, un intermediario y un contratista independiente, si el intermediario no está comprometido a mantener las mismas condiciones de servicio, pero el cliente y el contratista independiente se comprometen a abstenerse de participar en una relación directa.

[45] Cuando existe una relación laboral, el artículo 6 del Convenio de Roma de 1980 permite a las partes elegir la ley aplicable y, en ausencia de tal elección, "el contrato se regirá por la ley del lugar en el que el empleado realiza habitualmente su trabajo en la ejecución del contrato o, en ausencia de tal lugar, la ley del lugar en el que estaba comprometido".

[46] http://www.oecd.org/corporate/mne/.

[47] La mayoría de los estudios suelen estimar las elasticidades de la oferta de trabajo residual para los empleados comprendidos entre 0.5 y 5 —véase, por ejemplo, Sokolova y Sorensen (2018[77]) y Naidu, Posner y Weyl (próxima publicación[78]) —.

[48] Por el contrario, un mercado competitivo requeriría una elasticidad residual de la oferta de mano de obra cercana al infinito.

[49] Azar et al. (2018[74]) encuentran que el nivel promedio de concentración (el Índice Herfindahl-Hirschman) en un mercado definido como una zona de movilidad por ocupación SOC-6 por trimestre es 3953. Esta cifra está muy por encima del umbral de 2500 causando preocupación por falta de la competencia que se menciona en las Directrices de Fusión Horizontal de las autoridades antimonopolio de los Estados Unidos —Departamento de Justicia, División de Defensa de la Competencia y Comisión Federal de Comercio (Departamento de Justicia de los Estados Unidos y Comisión Federal de Comercio, 2010[106]). Algunos académicos incluso sugieren que, debido a las fricciones de búsqueda, en ausencia de poder de negociación de los trabajadores, los efectos negativos del bienestar del comprador surgen a niveles de concentración más bajos que en el caso del poder del mercado de productos; consulte, por ejemplo, Carstensen (2012[171]), pero esta posición está lejos de ser consensual en la literatura —véase, por ejemplo, Schwartz (2004[150])—.

[50] Sobre las tendencias en los márgenes de precio-costo, véase también Calligaris, Criscuolo y Marcolin (2018[170]).

[51] Véase, por ejemplo, California v. EBay, Inc., caso No. 5: 12cv05874, Documento 85 (ND Cal. 2015) sobre un presunto acuerdo de apretón de manos firmado entre ejecutivos senior de dos compañías especializadas en diferentes mercados (software de contabilidad y preparación de impuestos y subastas en línea) Pero compitiendo por una fuerza laboral similar.

[52] Por ejemplo, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas condenó un acuerdo de fijación de salarios entre los operadores de telecomunicaciones holandeses y subrayó la falta

de pruebas de daño al consumidor final: "para encontrar que una práctica concertada tiene un objeto anticompetitivo, no es necesario que exista un vínculo directo entre esa práctica y los precios al consumidor". Caso C-8/08 T-Mobile Netherlands BV v. Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit [2009] ECR I-4529,[39].

[53] Véase, por ejemplo, Your Therapy Source, LLC; Neeraj Jindal; y Sheri Yarbray, archivo FTC No. 171 - 0134, sobre empresas de personal terapeuta que se confabulan sobre las tarifas pagadas a los fisioterapeutas en el área de Dallas/Fort Worth (el caso se concluyó con un acuerdo en julio de 2018); y Beltran v. Noonan et al, Civil Action No. 14 – cv – 03074, US District Court D. Colo., sobre agencias patrocinadoras que conspiran para arreglar una compensación para las au pairs en todo Estados Unidos (en enero 2019 se llegó un acuerdo sobre este caso).

[54] Véase, por ejemplo, Cass. soc., 2 de marzo de 2011, n ° 09-40.547, sobre el acuerdo de no robo de personal entre dos empresas de tecnología de la información en Francia; Cass., Com., 13 février 2001, 98-21.078, referente a un acuerdo de fijación de salarios entre las agencias de trabajo temporal francesas; JAR 2010/145, Gerechtshof's-Hertogenbosch 04-05-2010, BM3366, HD 200.056.33, sobre acuerdos de recursos humanos entre unos pocos hospitales holandeses con el fin de restringir la competencia de profesionales, incluidos contratistas independientes; Expediente S/0120/08, referente a un acuerdo de no robo de personal entre ocho empresas españolas en la industria del transporte de mercancías por carretera; y Kores Manufacturing Co Ltd v. Kolok Manufacturing Co Ltd [1959] Cap. 108, en relación con un acuerdo entre dos competidores británicos que requirieron el consentimiento mutuo en caso de que una empresa contrate al empleado de la otra. Véase también la nota 52.

[55] Algunos académicos sostienen que la legislación anticolusión puede ser demasiado rígida, por lo que es contraproducente tanto para los salarios como para el empleo, ya que las compañías pueden ser reacias a revelar sus reglas salariales incluso a sus propios empleados. El argumento es que la asimetría de la información entre empleadores y trabajadores podría aumentar el poder del monopsonio —véase, por ejemplo, Harris (2018[90]) y la discusión de las asimetrías de información más adelante en esta sección—.

[56] Véase, por ejemplo, la Comisión de Comercio Justo de Corea (2009[172]) y la Comisión Europea (2011[182]).

[57] Véase, p. Yi v. SK Bakeries, LLC et al., U.S. District Court W.D. Wash., Número de caso 3: 18-cv-05627; y Maurella v. H&R Block Inc. et al., U.S. District Court N.D. III., caso número 1:18-cv-07435; El estado de Washington v. Jersey Mike Franchise System Inc. et al., KCSC, Wash., número de caso 18-2-25822-7). El fiscal general del estado estadounidense de Washington es particularmente agresivo en la lucha contra los acuerdos de no robo de personal entre franquiciados (Oficina del Fiscal General del Estado de Washington, 2018[179]).

[58] Los pactos de restricción de un segundo trabajo generalmente se hacen cumplir en la mayoría de los países. No obstante, pueden ser particularmente problemáticos en los contratos que no garantizan un mínimo de horas de trabajo, como los contratos de cero horas.

[59] California, que prohíbe por completo las cláusulas de no competencia, representa la excepción más conocida (Sección 16600 del Código de Negocios y Profesiones de California). Existen disposiciones similares en algunos otros estados de EE. UU., Como Dakota del Norte y Oklahoma (Gomulkiewicz, 2015[174]; Green, 2015[175]) y México (Asociación de Abogados Corporativos, 2018[173]). Michigan también tenía una legislación similar, pero fue derogada en 1985 (Pynnonen, 1994[180]).

[60] Véase, por ejemplo, Shores v. Global Experience Specialists, Inc., 134 Nev. Adv. Op. 61 (2 de agosto de 2018), en relación con un agente de ventas en una empresa de gestión de eventos que firmó un convenio de no competencia que le impide tomar un trabajo similar en cualquier estado de EE. UU., incluidos aquellos en los que la empresa no tenía afiliados.

[61] Un caso famoso involucró a una compañía de comida rápida que impide a sus trabajadores ocupar puestos de trabajo en cualquier capacidad dentro de dos millas de cualquiera de sus tiendas en cualquier empleador "que obtuvo al menos el diez por ciento de los ingresos del negocio de la venta de categorías de productos tales como sándwiches 'deli-style', durante dos años [y] en cualquier lugar de los Estados Unidos" (People v. Jimmy John's Franchises LLC, Corte de Circuito del Condado de Cook, 2016-CH-07746). La empresa aceptó un acuerdo y suprimió la cláusula (Oficina del Fiscal General del Estado de Illinois, 2018[178]).

[62] Más precisamente, la Ley de acuerdo de no competencia de Massachusetts 2018 establece que los convenios de no competencia son ejecutables solo en empleados "exentos" según la Ley de normas de trabajo justo, lo que significa que deben ganar más de un límite dado, tienen un salario mínimo garantizado independientemente de las horas efectivamente trabajadas, y tienen deberes ejecutivos, profesionales o administrativos de alto nivel, con pocas excepciones para trabajos específicos.

[63] Art. 1 § 36 Angestelltengesetz (AngG - Ley de empleados), para Austria, art. 65 §2 de la Loi du 3 juillet 1978 para Bélgica, y art. L-125-8 Code du Travail, para Luxemburgo. En Luxemburgo, el código laboral en principio solo regula las cláusulas que impiden que los empleados inicien un nuevo negocio que compita con el de su empleador anterior. Sin embargo, una sentencia judicial de apelación extendió efectivamente este reglamento a otros tipos de cláusulas de no competencia en 2014 - Cour d'Appel de Luxembourg, arrêt du 13 novembre 2014 (n ° 39706 du rôle).

[64] Las notas explicativas oficiales que acompañan a la reforma establecen que la Ley "establece que una disposición en un contrato de cero horas que prohíbe que el trabajador realice un trabajo bajo cualquier otro acuerdo es inaplicable", sin explicar si el trabajo se proporciona durante o después del contrato terminado (http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/26/notes/division/5/11 note 844). Sin embargo, queda por ver cómo interpretarán los tribunales esta disposición en la práctica.

[65] Por ejemplo, la Ley de acuerdo de no competencia de Massachusetts 2018 define explícitamente las cláusulas de no competencia como acuerdos entre un empleador y un empleado, a los fines de la ley. El principio del derecho común estándar sigue siendo aplicable a contratistas independientes.

[66] Véase también la discusión en Kolani v. Gluska, 75 Cal. Rptr. 2d 257 - Cal: Tribunal de Apelación, 2do Dist. de Apelación, 7mo Div. 1998.

[67] Tal como lo hicieron, por ejemplo, las oficinas del fiscal general de los estados de Illinois y Nueva York de los Estados Unidos (Oficina del Fiscal General del Estado de Illinois, 2018[178]; Fiscal General del Estado de Nueva York, 2018[177]).

[68] Véase, por ejemplo, Cour d'Appel de Luxembourg, 6 de abril de 2017, n ° 39706 du role.

[69] Véase, por ejemplo, Egon Zehnder Ltd v. Tillman [2017] EWHC 1278 (Ch).

[70] Véase, por ejemplo, People v. Check into Cash of Illinois LLC, Corte de Circuito del Condado de Cook, 2017-CH-14224; People v. Jimmy John's Franchises LLC, Corte de Circuito del

Condado de Cook, 2016-CH-07746; así como el Fiscal General de Illinois (2018[181]), el Fiscal General del Estado de Nueva York (2018[176]) y los casos citados allí.

[71] Como lo demuestran los bajos valores estimados de la elasticidad de la oferta de trabajo residual, consulte la sección anterior en este anexo. Cuando los trabajadores pueden negociar colectivamente, los posibles efectos en el bienestar dependerán de la capacidad de las partes negociadoras para lograr el resultado que una empresa integrada verticalmente perseguiría en el mercado descendente, un resultado que puede depender de una serie de entornos institucionales. Inderst y Shaffer (2008[145]) y OCDE (2017[118]; 2018[101])

[72] Véase, por ejemplo, Estados Unidos v. Cargill Inc. y Continental Grain Co., Tribunal de Distrito de los Estados Unidos DDC, número de caso 99-1875 (GK), sentencia definitiva del 29 de julio de 2000. Se rechazó la fusión de dos grandes comerciantes de granos a pesar de la ausencia de acusaciones de daño a El consumidor final, ya que los precios de los granos a los procesadores nacionales están determinados en los mercados mundiales.

[73] El mercado laboral para los profesionales de la salud representa la excepción más notable —véase, por ejemplo, Estados Unidos de América y el estado de Texas v. Aetna, Inc. y The Prudential Insurance Company of America 1999 WL 1419046 (N.D. Texas); y United States v. Anthem, Inc., 855 F.3d 345, 356 (D. C. Cir. 2017)—.

[74] La diferencia entre los lineamientos de fusión horizontal de los EE. UU. y la CE (véase en mención previa) también podría ser el resultado de las diferentes respuestas de los legisladores a estas preguntas (Departamento de Justicia de los EE. UU. y Comisión Federal de Comercio, 2010[106]; Comisión Europea, 2004[147]). Véase también la discusión anterior sobre los estándares para combatir la colusión y la literatura citada allí.

[75] La oferta predatoria ocurre cuando el comprador dominante aumenta temporalmente el precio de los insumos para excluir a los competidores más débiles y luego recupera sus costos al reducirlos.

[76] Véase, por ejemplo, la doctrina impuesta por la Corte Suprema de EE. UU. en Weyerhaeuser Company v. Ross-Simmons Hardwood Lumber Company, 549 U.S. 312 (2007), en lo que respecta a la licitación de precios predatorios.

[77] Si bien no está directamente relacionado con la economía de la plataforma, la legislación existente sobre la tasa por pieza en el Reino Unido ya requiere que se emita un aviso antes del inicio del período de referencia de pago, con una referencia clara a la tasa de producción media
por hora esperada de la tarea en cuestión.

5 Enfrentar el futuro del trabajo: cómo aprovechar al máximo la negociación colectiva

El propósito de este capítulo es identificar el papel de las relaciones laborales en la configuración del futuro del trabajo. La discusión comienza revisando cómo el diálogo social, y la negociación colectiva en particular, pueden ser herramientas complementarias y flexibles junto con la regulación del mercado laboral para fomentar un futuro laboral más gratificante e inclusivo. A esto le sigue una discusión sobre qué tipo de intervención gubernamental puede ser necesaria para mantener los sistemas de negociación adecuados para su propósito y aprovechar al máximo la negociación colectiva en un mundo laboral cambiante. Finalmente, el capítulo revisa cómo las instituciones existentes y los interlocutores sociales se están ajustando a los nuevos desafíos en el mercado laboral, así como al papel de los actores emergentes y las nuevas prácticas.

Los datos estadísticos de Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de tales datos por parte de la OCDE se realiza sin perjuicio del estado de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania según los términos del derecho internacional.

En breve

Resultados clave

La negociación colectiva y el diálogo social pueden ayudar a abordar los desafíos planteados por un mundo laboral cambiante. A medida que se desarrollan los cambios demográficos y tecnológicos, la negociación colectiva puede permitir a las empresas ajustar los salarios, el tiempo de trabajo, la organización del trabajo y las tareas a las nuevas necesidades de una manera flexible y pragmática. Puede ayudar a configurar nuevos derechos, adaptar los existentes, regular el uso de las nuevas tecnologías, brindar apoyo activo a los trabajadores que se encuentran en la transición a nuevos empleos y anticipar las necesidades de habilidades.

Sin embargo, el número de trabajadores afiliados a sindicatos y cubiertos por convenios colectivos ha disminuido en muchos países de la OCDE. Además, los aumentos en las diferentes formas de empleo no estándar en varios países representan un desafío para la negociación colectiva, ya que los trabajadores no estándar están poco representados por los sindicatos. Esta subrepresentación refleja tanto las dificultades prácticas en la organización de los trabajadores no estándar como el enfoque histórico de la negociación colectiva en los empleados estándar, pero también los obstáculos legales a la negociación colectiva para algunos trabajadores no estándar, como los trabajadores por cuenta propia. De hecho, si bien la ley laboral otorga a todos los empleados *asalariados* –ya sea en una relación estándar o no estándar– un derecho legal indiscutible a la negociación colectiva, para los trabajadores generalmente clasificados como trabajadores por cuenta propia, este derecho puede considerarse como una infracción de la ley de competencia. Este es el caso a pesar de que el Convenio de la OIT sobre el derecho de organización y de negociación se refiere colectivamente a los *trabajadores* en general. En este contexto, este capítulo sostiene que:

- Hacer cumplir la clasificación correcta de los trabajadores y combatir la clasificación errónea es de particular importancia para garantizar que los trabajadores se beneficien de la protección y los derechos que les corresponden.
- Sin embargo, un número significativo de trabajadores aún puede caer en una "zona gris" entre las definiciones habituales de empleado y trabajadores por cuenta propia, donde existe una ambigüedad genuina sobre su estado laboral. Para aquellos trabajadores, que comparten vulnerabilidades con empleados asalariados, y para algunos trabajadores autónomos en relaciones de poder desequilibradas, puede ser necesario adaptar las regulaciones existentes para extender los derechos de negociación colectiva. Por ejemplo, varios países de la OCDE ya han tratado de otorgar derechos de negociación colectiva para algunos de estos trabajadores a través de intervenciones específicas en la legislación laboral o exenciones explícitas a la ley que prohíbe a los cárteles.

Si bien la historia, la situación y los marcos regulatorios de cada país son diferentes, este capítulo sostiene que, a pesar de los desafíos mencionados anteriormente, los sistemas de negociación colectiva aún pueden desempeñar un papel clave en la promoción de mercados laborales inclusivos para los trabajadores y en la igualdad de condiciones para todas las empresas, incluyendo las nuevas. Por ejemplo:

- Los interlocutores sociales han desarrollado estrategias para llegar a los miembros potenciales en formas de trabajo no estándar, primero para desafiar el estado y la

clasificación de los trabajadores, pero también a través del cabildeo a favor de los trabajadores no estándar, adaptando sus prácticas de negociación para que sean más inclusivas o participen en Iniciativas dirigidas a fortalecer la voz de estos trabajadores. En algunos países de la OCDE, los sindicatos han adaptado su estatus legal para permitir que los trabajadores autónomos se conviertan en miembros, mientras que otros han creado sucursales dedicadas para trabajadores no estándar. También se han creado nuevos sindicatos independientes.

- Se han desarrollado nuevos vehículos para representar los intereses de los trabajadores en algunos países de la OCDE, como los Centros de Trabajadores o el Sindicato de Autónomos en los Estados Unidos, o cooperativas de trabajadores en algunos países europeos. Sin embargo, si bien estas formas de organizaciones de trabajadores pueden mejorar los vínculos y la comunicación entre trabajadores no estándar, no pueden reemplazar a los sindicatos. En particular, no tienen el mandato legal de negociar colectivamente en nombre de sus miembros o la capacidad de cumplir los acuerdos negociados. Por lo tanto, pueden complementar a los sindicatos en lugar de ser un sustituto de ellos. La cooperación entre las formas tradicionales y las nuevas formas de organización de trabajadores está surgiendo ahora en algunos contextos.
- Las organizaciones de empleadores también están siendo puestas a prueba por cambios en el mundo del trabajo. Tienen interés en asegurar la igualdad de condiciones para sus miembros frente a los nuevos competidores, que pueden eludir las regulaciones laborales existentes; por ejemplo, las plataformas digitales a menudo se consideran a sí mismas como intermediarios en lugar de empleadores.
- Los ejemplos exitosos de negociación en el sector de la agencia de trabajo temporal (que surgió como una forma innovadora de empleo hace décadas) o en sectores donde el trabajo no estándar es común, como las industrias culturales y creativas, han demostrado que los sistemas son capaces de adaptarse a cubrir diferentes y nuevas formas de trabajo.
- Algunos acuerdos colectivos innovadores también se han firmado recientemente en los países europeos de la OCDE entre sindicatos y empresas, incluidas las plataformas digitales, pero siguen siendo muy limitados. Las plataformas han tomado algunas iniciativas para permitir que los trabajadores expresen sus preocupaciones y se anticipen a la introducción de una nueva legislación sobre la forma en que operan.

Introducción

En las últimas tres décadas, los sistemas de negociación colectiva y diálogo social han enfrentado una combinación de grandes desafíos derivados de los cambios tecnológicos y organizativos, la globalización, el declive del sector manufacturero, la expansión de las formas de trabajo no estándar y el envejecimiento de la población (véase Capitulo 2).[1] Además, las reformas de políticas que llevaron a una descentralización de los sistemas de negociación, combinadas con una disminución casi general a largo plazo de las tasas de afiliación sindical y el aumento de la individualización de la relación de trabajo, llevaron a un mayor debilitamiento de la negociación colectiva. Desde 1985, la afiliación sindical se ha reducido a la mitad en promedio en países de la OCDE, mientras que la cobertura de los convenios colectivos firmados a nivel nacional, sectorial o de empresas se ha reducido en un tercio OCDE (2017[1]).

El debilitamiento de las relaciones laborales plantea serios desafíos para los derechos, beneficios y protecciones de los trabajadores. También deja cada vez más a los empleadores y las organizaciones de empleadores sin una contraparte clara para las discusiones sobre temas específicos del sector o de la empresa. Si bien esto puede reducir los conflictos laborales o aumentar la flexibilidad de la empresa en algunos contextos, también puede llevar a otras formas de conflicto social, como boicots o campañas de medios sociales y otros tipos de regulación, en la medida en la que se reduce el alcance de la “autoorganización” entre los empleadores y los trabajadores.

Si bien la negociación colectiva y el diálogo social se enfrentan a crecientes desafíos en un mundo laboral cambiante, pueden ayudar a abordar su creciente complejidad y diversidad. Hay muchos ejemplos que muestran que los interlocutores sociales y los sistemas de negociación colectiva pueden ajustarse, desarrollar nuevas estrategias y reformar las instituciones existentes. En particular, pueden contribuir a abordar las realidades de los mercados globales, aumentar la competencia y la fragmentación de la producción, y garantizar que todos los trabajadores y empresas, incluidas las pequeñas y medianas, obtengan los beneficios de la innovación tecnológica, los cambios organizativos y la globalización (Comisión Europea, 2018[2]).

En este contexto, es importante reconocer la flexibilidad potencial ofrecida por el diálogo social y la negociación colectiva[2] para buscar soluciones a problemas de interés común y discutir cómo pueden complementar las políticas públicas en los sistemas de protección social, los sistemas de aprendizaje permanente y la regulación de las relaciones laborales (OIT, 2019[3]). Este capítulo se centra en el papel de la negociación colectiva como un "principio fundamental y derecho laboral"[3] y una institución clave del mercado laboral que permite alcanzar acuerdos mutuamente beneficiosos sobre la organización y las condiciones de trabajo, y ofrece espacio para las interacciones entre los interlocutores sociales. Sin embargo, el papel exacto desempeñado por la negociación colectiva en la configuración del futuro del trabajo dependerá de los entornos institucionales, prácticas y tradiciones nacionales (OCDE, 2018[4]).

Este capítulo se basa en el análisis del funcionamiento de los sistemas de negociación colectiva en la OCDE (2017[1]), así como su papel para el buen desempeño del mercado laboral en la OCDE (2018[4]), y revisa el debate en curso sobre el papel de las relaciones laborales en un mundo cambiante del trabajo. En particular, este capítulo evalúa en qué medida los modelos existentes siguen siendo adecuados para su propósito y analiza cómo los actores tradicionales pueden adaptarse a los nuevos desafíos.[4] La sección 5.1 ilustra cómo la negociación colectiva puede complementar las políticas públicas para fortalecer la seguridad y adaptabilidad del mercado laboral. La Sección 5.2 discute las adaptaciones a las regulaciones existentes que pueden ser necesarias para asegurar que todos los trabajadores en situaciones vulnerables obtengan una representación laboral adecuada y acceso a la negociación colectiva. En la sección 5.3 se analizan las estrategias desarrolladas por los interlocutores sociales para llegar a las personas en formas de trabajo y negocios no estándar y nuevas. La Sección 5.4 revisa otras formas de organización laboral que están surgiendo en algunos países de la OCDE y sus relaciones con los más tradicionales.

5.1. La negociación colectiva en un mundo cambiante del trabajo

5.1.1. Los acuerdos colectivos pueden ser herramientas flexibles para abordar algunos de los desafíos actuales y futuros

A través de la negociación colectiva y el diálogo social, los sindicatos de trabajadores (simplemente llamados "sindicatos" en adelante) desempeñan un papel crucial al articular y acuciar las demandas de salarios más altos, además de representar los intereses colectivos de los trabajadores en general y facilitar un intercambio entre los trabajadores y sus empleadores acerca de varios aspectos de la vida laboral (Freeman y Medoff, 1984[5]).

El acceso de los sindicatos a la información, las consultas y la participación en la toma de decisiones en el lugar de trabajo también puede mejorar la salud y seguridad ocupacional y mejorar la organización del trabajo, por ejemplo fomentando prácticas de trabajo de alto rendimiento, como el trabajo en equipo, la autonomía, la discreción en la realización de tareas, la tutoría, la rotación de empleos y la aplicación de nuevos aprendizajes (OCDE, 2016[6]). A través de los convenios colectivos, en particular los convenios a nivel sectorial que también permiten a pequeñas y medianas empresas, la negociación colectiva también puede ayudar a difundir las mejores prácticas en términos de gestión de personal, capacitación, salud y seguridad, uso de tecnología, seguros o paquetes de jubilación.

Cuando se emprende con un espíritu constructivo, que incorpora la necesidad de equilibrar la inclusión y la flexibilidad (OCDE, 2018[7]), y dentro de un marco que garantiza el respeto de los derechos laborales fundamentales y un equilibrio en el poder de negociación, la negociación colectiva puede ayudar a las empresas a responder al cambio demográfico y tecnológico. La negociación colectiva les permite adaptar el salario, el tiempo de trabajo, la organización del trabajo y los puestos de trabajo en sí mismos, a las nuevas necesidades, de una manera más flexible y pragmática, pero justa, que la que conlleva el cambio de la legislación laboral.

Los acuerdos recientes en algunos países de la OCDE muestran que las nuevas cuestiones relacionadas con el equilibrio entre la vida laboral y familiar, el aumento de la flexibilidad en la organización del tiempo de trabajo o la regulación del uso de nuevas herramientas tecnológicas están ganando terreno en la negociación colectiva —véase Comisión Europea (2018[2])—.

En Francia, por ejemplo, el “derecho a desconectarse”, es decir, el derecho a no leer y responder correos electrónicos y llamadas fuera del horario laboral, se otorgó en 2014 en un acuerdo sectorial de consultoría de negocios, seguido por el sector de comercio mayorista en 2016. Estos acuerdos introducen "una obligación de desconectar herramientas de comunicación remota". Se han firmado disposiciones similares a nivel de empresa, por ejemplo, la compañía de seguros AXA, la compañía de energía Areva y la compañía de telecomunicaciones Orange. El Director de recursos humanos de Orange publicó un informe muy influyente sobre la transformación digital y la calidad de vida en el trabajo (Mettling, 2015[8]). El informe fue la base de una ley en 2017 que reconocía el "derecho a desconectarse" entre los temas de las negociaciones anuales obligatorias con los sindicatos. En ausencia de un acuerdo, los empleadores tienen que redactar un estatuto en consulta con el comité de empresa o los representantes de los empleados.

Se han firmado acuerdos similares que incluyen el reconocimiento del derecho de apagar los teléfonos de la compañía o de no responder a las llamadas relacionadas con el trabajo fuera del horario laboral. Volkswagen fue el primero en 2012 al evitar el intercambio de correos electrónicos en sus servidores internos entre las 6.15 pm y las 7 am. AXA y la Confederación Española de Sindicatos de Comisiones de Trabajadores (CCOO) también celebraron un acuerdo similar en 2017 en España.

También hay indicios de que los problemas más generales del equilibrio entre la vida laboral y personal y la flexibilidad en el tiempo de trabajo están ganando importancia en los convenios colectivos, lo que

posiblemente refleja cambios en las preferencias de los trabajadores y el reconocimiento de la empresa del efecto negativo de la presión laboral en la productividad (Saint-Martin, Inanc y Prinz, 2018[9]). En 2018, en la región de Baden Württemberg en Alemania, un acuerdo histórico en el sector metalúrgico ha introducido la posibilidad de que los trabajadores reduzcan su semana laboral de las 35 horas estándar a 28 horas, al tiempo que conservan el derecho a regresar al trabajo a tiempo completo. A cambio, las empresas han obtenido la flexibilidad de ofrecer más contratos de 40 horas a la semana a los trabajadores que desean trabajar más.

Se han negociado acuerdos similares en otros sectores en Alemania: Deutsche Bahn, Deutsche Post, así como los transportes locales en Baviera, negociaron acuerdos similares que permitieron elegir entre más dinero y más tiempo libre como medios para mejorar el equilibrio entre la vida laboral y familiar. Los "modelos a la carta" en acuerdos sectoriales en Dinamarca y los Países Bajos (Ibsen y Keune, 2018[10]) también brindan a los empleados una flexibilidad significativa para elegir entre dinero y tiempo.

Finalmente, los sindicatos y los empleadores están participando en "negociaciones de algoritmos", es decir, se incluyen como un tema de negociación sobre el uso de inteligencia artificial, Big Data y monitoreo electrónico de rendimiento ("análisis de personas") en el lugar de trabajo, así como sus implicaciones para salud y seguridad ocupacional, privacidad, evaluación del desempeño laboral y decisiones de contratación y despido (De Stefano, 2018[11]). Varios acuerdos colectivos han comenzado a regular el uso de la tecnología no solo para monitorear a los trabajadores sino también para dirigir su trabajo (Moore, Upchurch y Whittaker, 2018[12]).

5.1.2. La negociación colectiva puede complementar las políticas públicas para mejorar la seguridad y adaptabilidad del mercado laboral

El trabajo de la OCDE sobre trabajadores desplazados (OCDE, 2018[4]) ha destacado el importante papel que puede desempeñar la negociación colectiva, en particular a nivel sectorial, para mejorar la seguridad del mercado laboral[5] y fortalecer la adaptabilidad de los trabajadores al mercado laboral. Dado que las demandas en evolución de productos y servicios, así como el cambio tecnológico, están afectando rápidamente las necesidades de habilidades, los interlocutores sociales pueden brindar un apoyo activo a los trabajadores desplazados de sus puestos de trabajo existentes para ayudarlos a volver a tener buenos empleos.

Los Consejos Suecos de Seguridad del Empleo (JSC) son uno de los ejemplos más notables de esto (OCDE, 2015[13]). Brindan apoyo y orientación a los trabajadores desplazados, incluso antes de que se produzca el desplazamiento, así como el acceso a oportunidades de capacitación y recuperación en el caso de cierres de plantas y despidos masivos. Los JSC permiten a las empresas y los sindicatos intercambiar exenciones de la regla "último en entrar, primero en salir"[6] para despidos colectivos a cambio de una reasignación oportuna[7] y efectiva de trabajadores desplazados (Engblom, 2017[14]). Las JSC son propiedad conjunta de organizaciones de empleadores y sindicatos (el gobierno no tiene ninguna función). Su financiamiento (que proviene enteramente de los empleadores) se negocia en acuerdos colectivos junto con aumentos salariales y los sindicatos a menudo frenan a estos últimos para salvaguardar el financiamiento de los JSC. Dichos Consejos también ilustran la ventaja de la negociación a nivel sectorial,[8] que permite distribuir los riesgos y los costos de desplazamiento asociados a todo un sector. Todos los trabajadores protegidos por un acuerdo colectivo están cubiertos por el JSC, incluidos los miembros no sindicalizados. Para ser elegibles, los trabajadores deben haber trabajado en su empresa durante al menos 12 meses. Los JSC son un complemento del Servicio Público de Empleo (PES). Pueden proporcionar un complemento a los beneficios de desempleo, así como servicios de entrenamiento, capacitación y mejora de habilidades. Un modelo similar al de los Consejos de Seguridad Laboral existe en Austria, donde las Fundaciones Laborales de Colocación Externa (*outplacement*) brindan asistencia, orientación, soluciones de reevaluación y capacitación práctica para

trabajadores desplazados. También proporcionan un seguro de desempleo extendido, especialmente para los trabajadores más necesitados.

Más allá de apoyar a los trabajadores desplazados, los interlocutores sociales también pueden desempeñar un papel en la anticipación de las necesidades de habilidades. Los sindicatos y las organizaciones de empleadores participan en la evaluación de habilidades y ejercicios de anticipación en la mayoría de los países de la OCDE (OCDE, 2016[15]). Por ejemplo, los servicios de mejora de habilidades de los JSC se basan en parte en un barómetro de habilidades que se revisan dos veces al año y que permite a los JSC anticipar sus necesidades. Además de las fundaciones *outplacement*, Austria también tiene fundaciones de trabajo de *inplacement* que tienen un elemento más prospectivo y ayudan a las empresas/sectores a obtener personal calificado en caso de escasez. Debido a que las fundaciones laborales son propiedad de los interlocutores sociales, las necesidades de habilidades pueden ser identificadas rápidamente. En Alemania, un acuerdo de 2016 en el sector del metal, la ingeniería y la tecnología titulado “Capacitación y calificación para la industria 4.0: gestión exitosa del cambio”, comprometido a analizar todos los programas de capacitación vocacional y permanente que ofrece la industria para evaluar su adecuación al uso creciente de intercambio de datos y automatización en la fabricación. De manera más general, en varios países de la OCDE, los interlocutores sociales están representados en los consejos de habilidades sectoriales, que producen proyecciones a largo plazo específicas de la industria para garantizar que las habilidades actuales cumplan con la demanda futura de las mismas (OCDE, 2019[16]).

De manera crucial, los interlocutores sociales pueden ayudar a garantizar que los trabajadores reciban suficiente capacitación de por vida para adaptarse a los cambios en curso. Como se analiza en el Capítulo 6, equipar a los trabajadores con las habilidades adecuadas en un contexto de cambios técnicos y ocupacionales es un desafío clave para configurar un futuro de trabajo que sea más inclusivo y gratificante. El acceso a la formación permanente de los trabajadores puede negociarse y garantizarse en convenios colectivos y es un tema cada vez más importante de la negociación colectiva. Por ejemplo, en 2016, los sindicatos del sector metalúrgico en Italia intercambiaron aumentos salariales menores a los esperados por una nueva provisión a nivel sectorial, asegurando una cantidad mínima de capacitación anual apoyada por el empleador para todos los trabajadores, independientemente de la compañía para la que trabajen.[9] En Dinamarca, en 2017 se firmó un acuerdo tripartito a nivel nacional que se centró específicamente en la formación continua y de adultos. Incluyó una serie de iniciativas durante cuatro años para aumentar y mejorar el acceso y la calidad del aprendizaje de adultos. En particular, el acuerdo estableció un nuevo "fondo de reconversión" de alrededor de 53 millones de euros que permite a los trabajadores realizar una mayor capacitación por iniciativa propia. Sin embargo, existe un margen sustancial para mejorar la inclusión de disposiciones de capacitación en la negociación colectiva: en promedio, en los países de la OCDE, solo un 15% de las empresas están cubiertas por un acuerdo que contiene disposiciones sobre capacitación[10] (OCDE, 2019[16]). Una forma de garantizar un acceso amplio a la capacitación y al aprendizaje permanente para los trabajadores en el futuro del trabajo es promover la negociación colectiva sobre estos programas.

Los interlocutores sociales también pueden desempeñar un papel importante en la gestión y financiación de los programas de formación, así como contribuir a su diseño y evaluación. El cuadro 5.1 muestra que los interlocutores sociales desempeñan un papel importante en la gestión y financiación de los programas de capacitación en varios países de la OCDE. Un caso particularmente interesante es el de los fondos O&O (*Opleidings- en Ontwikkelingsfonds*) en los Países Bajos, que se financian principalmente a través de un impuesto de nómina obligatorio fijado por acuerdo colectivo. Los fondos de O&O brindan aprendizaje permanente a los trabajadores para mantenerlos "actualizados" y listos para encontrar nuevos empleos en el futuro. Los fondos también promueven campañas sobre la importancia de la capacitación y los proyectos de financiamiento o puesta en marcha en el terreno. Nuevamente, un intercambio constante entre los interlocutores sociales permite que los fondos de O&O anticipen las necesidades de habilidades.

Tabla 5.1. ¿Cuánto participan los interlocutores sociales en los programas de capacitación en los países de la OCDE?

	País			
1) Los sindicatos y/o empleadores financian algunas iniciativas de capacitación ad hoc	Australia Chile Estados Unidos	Estonia Finlandia	Letonia Noruega	Reino Unido República Checa
2) Los empleadores pagan un impuesto de capacitación obligatorio a un fondo del gobierno	Canadá (QB) Corea	España Irlanda	Polonia	
3) Los interlocutores sociales se encargan de gestionar los fondos de formación.*a*	Alemania Austria Bélgica	Dinamarca Francia Grecia	Islandia Italia Luxemburgo	Países Bajos Suecia Suiza

Nota: QB: Quebec. La "formación" en esta tabla se refiere tanto a la formación profesional como al aprendizaje permanente. Las categorías 1 a 3 no son mutuamente excluyentes. Los países se clasifican según el mayor nivel de participación de los interlocutores sociales en promedio en todas las industrias. Esto significa que los países de la categoría 3 también podrían pertenecer a las categorías 1 o 2 (y los de la categoría 2 podrían pertenecer a la categoría 1. Por ejemplo, en Francia, existe una tasa obligatoria para las empresas medianas y grandes (*para financiar el Compte Personnel de Formation*), pero los interlocutores sociales están más involucrados en la financiación y la gestión de los fondos de capacitación, por lo que Francia figura en la categoría 3. Además, en los países de las categorías 1 o 2, los interlocutores sociales también pueden gestionar un fondo de formación en un sector específico: este es el caso de España y los Estados Unidos, donde los interlocutores sociales gestionan los fondos de formación en el sector de la construcción. Sin embargo, estos ejemplos no son representativos de la situación en todo el país.

a. Al menos en varios sectores. Dependiendo de los países, los fondos pueden ser obligatorios o voluntarios, y pueden ser obligatorios por ley o acordados mediante negociación colectiva.

Fuente: Cuestionarios de políticas de la OCDE sobre la negociación colectiva, así como la información recopilada en el contexto del proyecto de la OCDE sobre "Adquirir las habilidades adecuadas: promover la adaptabilidad de la fuerza laboral".

Finalmente, en varios países (por ejemplo, en Finlandia, la República Checa, Luxemburgo, el Reino Unido o Eslovenia), los interlocutores sociales también actúan como proveedores de capacitación directa —véase OCDE (2019[16]) y el Capítulo 6 para una discusión detallada del papel de los interlocutores sociales en el aprendizaje de adultos y la importancia de garantizar la calidad de la formación ofrecida—.

En una época de rápidos cambios y pese a la disminución de la membresía y la cobertura, el papel de los interlocutores sociales en la búsqueda de soluciones a medida, la gestión de transiciones, la anticipación y la satisfacción de las necesidades de habilidades pueden, por lo tanto, ser cada vez más importantes. Además, Klindt (2017[17]) sostiene que invertir en habilidades no solo es útil para fortalecer la adaptabilidad del mercado laboral y para ayudar a los trabajadores en caso de desplazamiento, sino que también es una estrategia ganadora para la renovación sindical. La asociación con los empleadores puede ser una estrategia de revitalización para que los sindicatos débiles atraigan a nuevos miembros, pero también para que los sindicatos más establecidos mantengan sus raíces en la comunidad local.

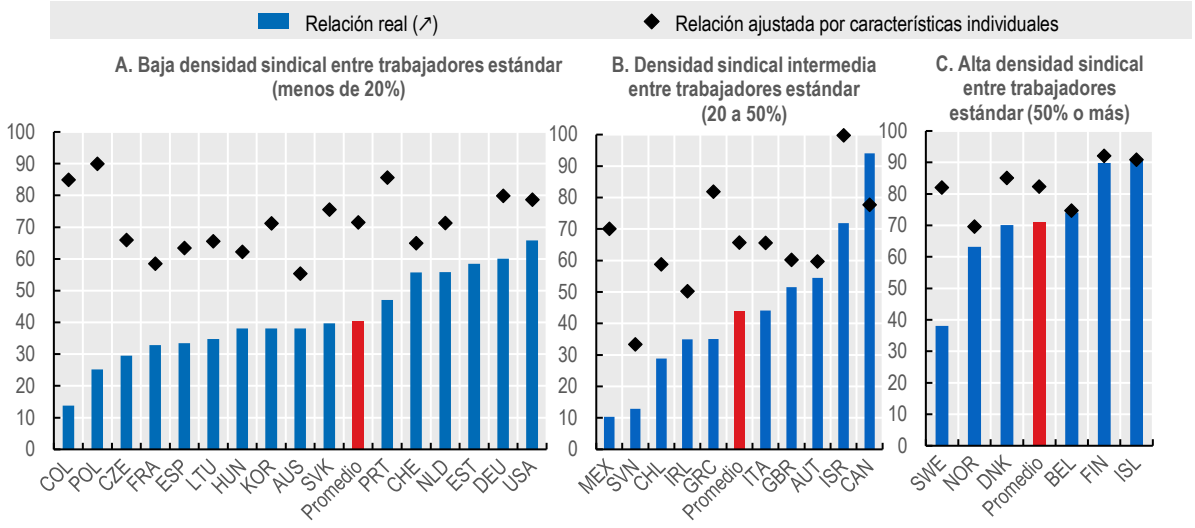
5.1.3. Pero los retos se van acumulando...

En las últimas tres décadas, los sistemas de negociación colectiva han estado bajo una presión cada vez mayor: la proporción de miembros de sindicatos entre los empleados de la región OCDE se redujo del 30% en 1985 al 16% en 2016, mientras que la proporción de empleados cubiertos por convenios colectivos disminuyó del 45% al 32%.[11] El aumento de las diferentes formas de trabajo no estándar en varios países de la OCDE discutidos en el Capítulo 2 plantea un desafío adicional a la negociación colectiva, ya que los trabajadores no estándar tienen menos probabilidades de estar sindicalizados que los trabajadores estándar (Figura 5.1). Con la excepción de Israel, este es el caso incluso cuando se controlan los efectos de composición (relacionados con el género, la edad, la educación, la industria, la ocupación, el tamaño de la empresa y el empleo a tiempo parcial frente al empleo a tiempo completo).[12] En promedio, cuando se controlan los efectos de la composición, la proporción de la densidad sindical entre trabajadores no estándar en relación con los trabajadores estándar no es significativamente más alta en los países donde la densidad sindical entre trabajadores estándar es mayor y es notablemente similar en los tres paneles de los países.[13] Esto sugiere que la menor sindicalización de los trabajadores

no estándar no depende de las características específicas del país, sino que refleja las dificultades en la organización de los trabajadores no estándar, dichas dificultades son inherentes a su misma condición no estándar.

Figura 5.1. Los trabajadores no estándar están subrepresentados por los sindicatos

Relación real y ajustada de la densidad sindical entre trabajadores no estándar en relación con trabajadores estándar (%), último año disponible



Nota: los países se agrupan por grado de sindicalización entre trabajadores estándar. Las cifras se refieren a 2010-2012 para Grecia y la República Eslovaca; 2013 para Francia; 2015 para Alemania y Hungría; 2016 para Finlandia; 2014-2016 para Austria, Bélgica, República Checa, Dinamarca, Islandia, Israel, Italia, Lituania, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, Eslovenia, España y Suiza; 2017 para Canadá, Chile, Colombia, Estonia, Irlanda, Corea, Suecia, el Reino Unido y los Estados Unidos; y 2018 para Australia y México. Promedio es el promedio no ponderado de los países que se muestran en cada panel (excepto Estonia en el Panel A).

Los trabajadores no estándar son aquellos sin un contrato de trabajo indefinido. Las categorías precisas de trabajadores incluidos en el cuadro difieren según los países (para obtener más detalles, véase Anexo 5.A). La proporción ajustada para las características individuales se basa en el efecto marginal de estar en una forma de trabajo no estándar en relación con estar en un contrato indefinido calculado a partir de una regresión probit que controla el sexo, grupos de edad, niveles educativos, industria, sector público versus privado (excepto Irlanda), ocupación, tamaño de la empresa (excepto Estados Unidos) y empleo a tiempo completo versus tiempo parcial. Este ajuste no está disponible para Estonia.

La correlación entre la proporción ajustada y la densidad sindical entre los trabajadores estándar es débil (0.39) y estadísticamente significativa en el nivel del 5%, pero se vuelve estadísticamente insignificante (y aún más débil, 0.24) al excluir a Finlandia e Islandia.

Fuente: Estimaciones de la OCDE basadas en la Labour Force Survey (LFS) para Canadá, la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) para Chile, la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) para Colombia, el Finnish Working Life Barometer (FWLB) para Finlandia, el Enquête statistique sur les ressources et conditions de vie (SRCV) para Francia, el German Socio-Economic Panel (SOEP) para Alemania, la Quarterly National Household Survey (QNHS) para Irlanda, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) para México, la Labour Force Survey (LFS) para el Reino Unido, la Current Population Survey (CPS), el Suplemento de mayo para los Estados Unidos y la European Social Survey (ESS) para todos los demás países europeos no enumerados anteriormente (excepto Estonia, Hungría y Suecia) e Israel. Para Australia, Estonia (solo la proporción real), Hungría, Corea y Suecia, las relaciones reales se basan en los datos proporcionados por las autoridades estadísticas nacionales: Characteristics of Employment (COE) para Australia, Labour Force Survey (LFS) para Hungría, Economically Active Population Survey (EAPS) para Corea y Labour Force Survey de (LFS) para Suecia, mientras que las proporciones ajustadas son estimaciones de la OCDE basadas en Household, Income and Labour Dynamics in Australia (HILDA) para Australia, la European Social Survey (ESS) para Estonia, Hungría y Suecia y el Korean Labor and Income Panel Study (KLIPS) para Corea.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966692

En particular, los trabajadores no estándar enfrentan dificultades prácticas y obstáculos legales para unirse a los sindicatos (véase Sección 5.1.4 a continuación). Sus menores índices de sindicalización también pueden ser el resultado de que los sindicatos se hayan centrado históricamente en las necesidades de los trabajadores estándar, en lugar de las de los no estándar. Las teorías internas y externas han argumentado que los sindicatos no solo pueden descuidar el interés de los externos (por ejemplo, los desempleados, los trabajadores poco calificados, los jóvenes y los que tienen empleos no estándar), sino que incluso pueden aceptar el desarrollo de empleos temporales y de medio tiempo como un amortiguador para sus miembros (conocedores con contacto permanente de tiempo completo), lo que aumenta la dualidad de los mercados laborales (Saint-Paul, 1996[18]; Bertola, 1999[19]; Lindbeck y Snower, 1986[20]).

Sin embargo, la evidencia empírica de estas teorías es parcial y mixta: la OCDE (2018[7]) muestra que, si bien el empleo temporal no varía entre los diferentes sistemas de negociación, es mayor en los países con mayor cobertura de negociación. Esto está en línea con el hallazgo de Salvatori (2009[21]) que analiza 21 países europeos y muestra que es más probable que los lugares de trabajo sindicalizados utilicen un empleo temporal. Pero estos resultados son contrastados por otros; por ejemplo, Gramm y Schnell (2001[22]) y Autor (2003[23]) no encuentran las pruebas correspondientes al analizar el trabajo temporal de agencia en los Estados Unidos. Además, otra investigación basada en el contenido de los convenios colectivos muestra que el hecho de que los sindicatos tengan en cuenta las preocupaciones de los trabajadores de agencia no depende necesariamente de la composición de sus miembros (Benassi y Vlandas, 2016[24]).

La disminución general de la densidad sindical también se interpreta a veces como resultado del cambio de actitudes y preferencias entre los trabajadores, en particular de las generaciones más jóvenes. Sin embargo, como se muestra en el Cuadro 5.1 a continuación, las tasas más bajas de sindicalización entre los trabajadores jóvenes no pueden interpretarse como señales de un cambio de preferencias fuera de la acción colectiva, o un rechazo de los sindicatos per se. De hecho, el Recuadro 5.1 muestra que el apoyo a la acción colectiva y la confianza en los sindicatos es mayor entre los jóvenes en comparación con los trabajadores de mayor edad en la mayoría de los países.

Incluso si las formas tradicionales de relaciones laborales están bajo una presión cada vez mayor, la necesidad de expresión colectiva y representación de los intereses de los trabajadores y los empleadores no desaparecerá a medida que los trabajadores jóvenes ingresen al mercado laboral en nuevos tipos de trabajos. La alternativa a la negociación colectiva es, de hecho, no la negociación individual sino la regulación estatal o la ausencia total de negociación, ya que solo unos pocos empleados pueden negociar efectivamente sus términos de empleo con su empleador (OCDE, 2017[1]).

Finalmente, extender la cobertura de los beneficios relacionados con el trabajo (salarios mínimos, planes de salud, beneficios de desempleo, etc.) a los trabajadores no estándar (véase Capítulos 4 y 7) o mejorar sus perspectivas de movilidad laboral no es un equivalente funcional para garantizar el acceso a la negociación colectiva. Como se destacó anteriormente, la negociación colectiva no solo es un derecho fundamental, sino también una herramienta flexible que pueden movilizar tanto a los trabajadores como a los empleadores para abordar los desafíos relacionados con el trabajo (incluidos algunos que no se pueden anticipar actualmente) a nivel nacional, sectorial o empresarial.

Recuadro 5.1. ¿Están los trabajadores jóvenes desdeñando a los sindicatos?

La densidad sindical es particularmente baja entre los trabajadores jóvenes y ha disminuido en una mayor tasa que la de los trabajadores de más edad desde 2000 en casi la mitad de los países que se muestran en la Figura 5.2. Según algunos, este patrón refleja las diferentes preferencias de las generaciones más jóvenes (Blanchflower, 2007[25]). Los trabajadores jóvenes han sido descritos como más individualistas que los mayores (Berry y Mcdaniel, 2018[26]), y menos propensos a participar en acciones colectivas. Alternativamente, algunos dicen que favorecen a las organizaciones medioambientales y de consumidores, desplazando así a los sindicatos (Inglehart, 1997[27]). Otro argumento que a veces se hace es que los trabajadores más jóvenes encuentran a los sindicatos poco atractivos y pasados de moda. Los sindicatos mismos han retomado este último argumento (Vandaele, próxima publicación[28]). ¿Podrían las diferentes preferencias sistemáticas entre los trabajadores jóvenes explicar sus menores tasas de sindicalización?

Figura 5.2. Tendencia en la densidad sindical entre jóvenes de 20 a 34 años en países seleccionados de la OCDE

Proporción de jóvenes a adultos de densidad sindical, 2000 y último año disponible (%)



Nota: La densidad sindical por grupo de edad para Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Noruega y Suecia se ha ajustado para la densidad sindical general utilizando la proporción de grupos de edad en la membresía total del sindicato y el número total de empleados. Las estimaciones basadas en la Encuesta social europea (debido al tamaño de la muestra o de las subcategorías en ciertos países) pueden ser imprecisas y solo se reproducen para ilustrar patrones comunes en los países de la OCDE. 2000 se refiere a 2000 para Australia, Canadá, Estonia, Suecia, el Reino Unido y los Estados Unidos; 2001 para Alemania; 2002 para Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia y Noruega; 2003 para Irlanda; 2004 para Hungría (segundo trimestre) y Corea; y 2005 para México. El último año disponible es 2014 para Dinamarca; 2015 para Alemania y Hungría (segundo trimestre); 2016 para Austria, Bélgica, Finlandia y Noruega; 2017 para Canadá, Estonia, Irlanda, Suecia y el Reino Unido; y 2018 para Australia, Corea, México y Estados Unidos. Jóvenes se refiere a empleados de 20 a 34 años y adultos a personas de 35 a 54 años.
Fuente: Estimaciones de la OCDE basadas en la European Social Survey (ESS) para Austria, Bélgica, Dinamarca y Noruega, la Labour Force Survey (LFS) para Canadá, el Finnish Working Life Barometer (FWLB) para Finlandia, el German Socio-Economic Panel (SOEP) para Alemania, la Quarterly National Household Survey (QNHS) para Irlanda, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) para México, y la Current Population Survey Merged Outgoing Rotation Groups (CPS-MORG) para Estados Unidos. Los datos proporcionados por las autoridades estadísticas nacionales se basan en la Survey of Employee Earnings, Benefits and Trade Union Membership (EEBTUM) y la encuesta Characteristics of Employment (COE) para Australia, el Labour Force Survey (LFS) para Estonia, la Labour Force Survey (LFS) para Hungría, la Economically Active Population Survey (EAPS) para Corea, la Labour Force Survey para Suecia, y la Labour Force Survey para el Reino Unido.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966711

Al utilizar los datos disponibles de las encuestas longitudinales sobre las actitudes, es difícil encontrar pruebas claras que respalden esta hipótesis. Como se muestra en la Figura 5.3 (Paneles

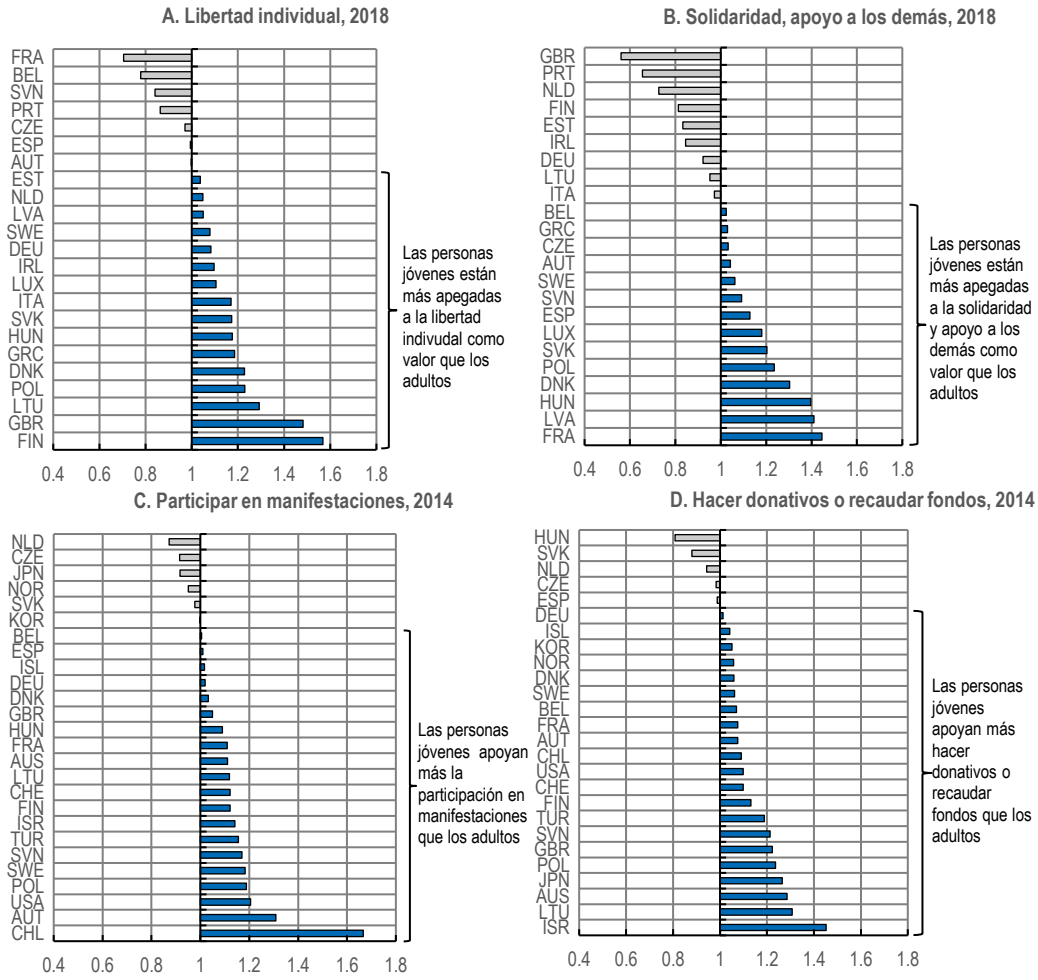
A y B), en la mayoría de los países, los encuestados de 20 a 34 años de edad tienen más apego a la libertad individual y la solidaridad con los demás que los de 35 a 54 años. Los jóvenes encuestados también apoyan más las acciones colectivas, como asistir a una manifestación o recaudar fondos para una causa social o política que sus colegas de mayor edad en la mayoría de los países (paneles C y D). Finalmente, la proporción de jóvenes de 20 a 34 años que son miembros de organizaciones medioambientales (8.4%) o de consumidores (6.5%) está a la par con la de encuestados mayores (9.5% y 7.7%) (World Value Survey, 2010-2014, véase apéndice para más detalles). Además, contrariamente a la hipótesis del "desplazamiento hacia afuera", Ebbinghaus et al. (2011[29]) encuentran que tal compromiso está, de hecho, asociado positivamente con la afiliación sindical.

Además, en contraste con las ideas comunes sobre los trabajadores jóvenes que no les gustan los sindicatos, la confianza en los sindicatos es mayor entre los trabajadores jóvenes que entre los mayores en 23 de 32 países (Figura 5.4, Panel A). Estas medidas son consistentes con varios estudios de caso de países: por ejemplo, Bryson et al. (2005[30]) encontró una demanda frustrada sustancial de sindicalización entre trabajadores jóvenes en Canadá, el Reino Unido y los Estados Unidos.

En estos dos últimos países, una mayor confianza en los sindicatos entre los trabajadores jóvenes se asocia con una mayor percepción de que los sindicatos son indispensables para proteger los derechos de los trabajadores. Sin embargo, en dos tercios de los países representados en la Figura 5.4 (Panel B), los trabajadores jóvenes parecen estar menos convencidos que los mayores de que los trabajadores necesitan sindicatos fuertes para proteger sus intereses. Esto lleva a un patrón sorprendente en países como Suecia, Francia, Letonia, Eslovenia, Lituania o Dinamarca, donde los jóvenes encuestados tienen más confianza en los sindicatos que los encuestados mayores, pero están menos convencidos de que los trabajadores los necesitan para proteger sus derechos. Explicar estos patrones contradictorios está más allá del alcance de este recuadro. Sin embargo, estos datos no apoyan afirmaciones sólidas sobre el menor interés de los trabajadores jóvenes en la acción colectiva que impulsa el diferencial de membresía relacionada con la edad.

Figura 5.3. Valores individuales y apoyo a la acción colectiva entre los jóvenes

Proporciones de jóvenes a adultos



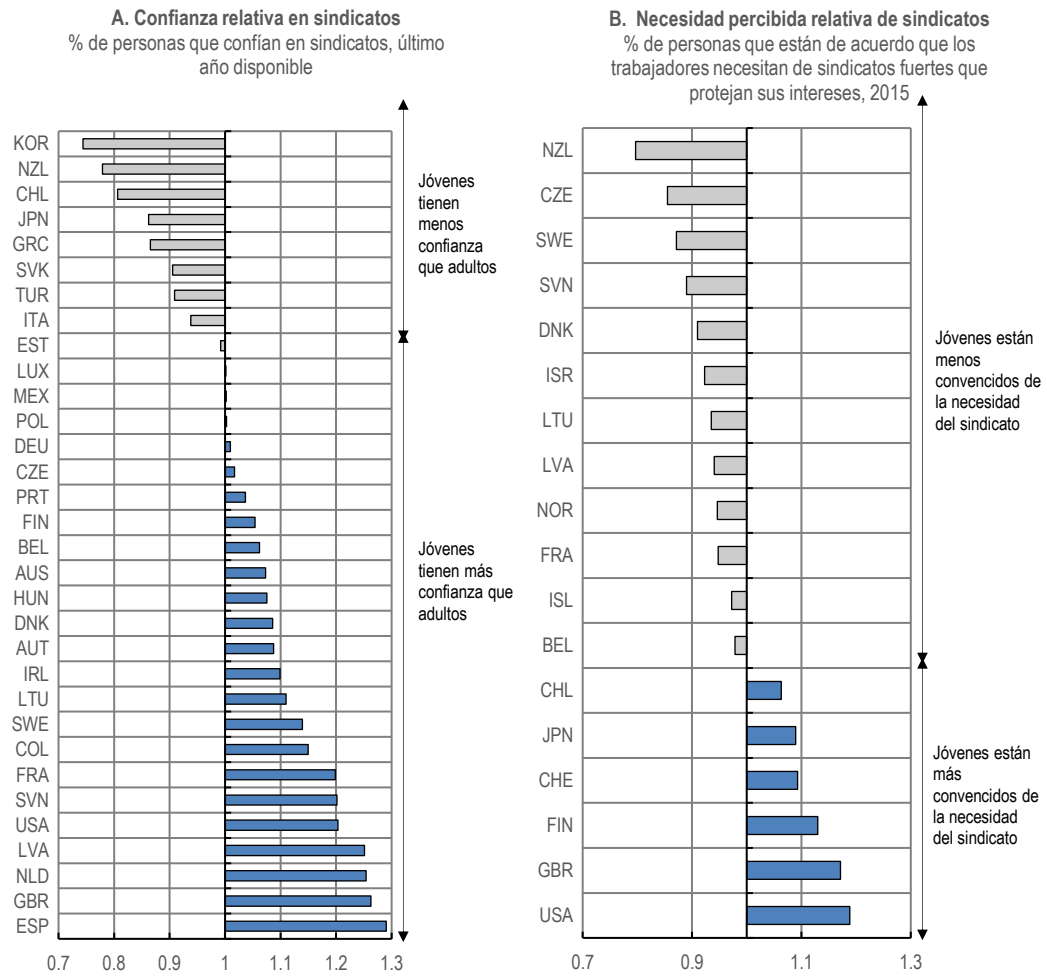
Nota: Las estadísticas en los paneles A y B se basan en una pregunta sobre los tres valores personales más importantes de los encuestados. En los paneles C y D, las estadísticas se refieren a personas que alguna vez participaron o podrían participar en acciones colectivas particulares. Véase Anexo 5.B para más detalles.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en el Eurobarómetro estándar 89, marzo de 2018 (Paneles A y B) y el Programa internacional de encuestas sociales (ISSP) 2014, Módulo de ciudadanía II (Paneles C y D).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966730

Figura 5.4. Confianza y necesidad percibida de los sindicatos entre jóvenes de 20 a 34 años

Proporciones de jóvenes en relación a adultos



Nota: Los jóvenes se refieren a personas de 20 a 34 años y adultos a personas de 35 a 54 años. El último año disponible en el Panel A se refiere a 2010 para Japón y Corea; 2011 para Chile, Nueva Zelanda y Estados Unidos; 2012 para Colombia y México; 2016 para Australia; y 2018 para todos los países europeos. En el Panel B, Bélgica se refiere solo a Flandes y los grupos de edad para Dinamarca se refieren a jóvenes de 26 a 35 años y adultos de 36 a 55 años. Para más detalles, véase el Anexo 5.B.
Fuente: Panel A: cálculos de la OCDE basados en Australian Election Study (AES) para Australia, Eurobarómetro 89.1, marzo de 2018 para los países europeos y World Values Survey (WVS) para todos los demás países. Panel B: cálculos de la OCDE basados en International Social Survey Program (ISSP) 2015, módulo IV de Orientación Laboral y Pew research Center Poll (marzo 2015) para Estados Unidos.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966749

Si no son preferencias, entonces ¿qué podría explicar este diferencial? Los factores estructurales del mercado laboral son buenos candidatos para una explicación. De hecho, los trabajadores jóvenes tienden a trabajar en sectores caracterizados por una débil presencia sindical, lo que limita su oportunidad de afiliarse a sindicatos en primer lugar. También se emplean de manera desproporcionada en contratos no estándar, lo que reduce los beneficios y aumenta los costos de la afiliación sindical (Ebbinghaus, Göbel y Koos, 2011[29]). La Figura 5.B.1 del Anexo en el Anexo

5.B muestra que los efectos de composición proporcionan una respuesta parcial al enigma de la menor sindicalización de los jóvenes. Al controlar diversos factores, como el género, el nivel educativo, el tipo de contrato (temporal frente a indefinido), la industria, el sector público frente al privado, la ocupación, el tamaño de la empresa y el empleo a tiempo completo o parcial, la brecha entre jóvenes y adultos de afiliación sindical se reduce en todos los países estudiados. Sin embargo, no desaparece en ninguno. Los efectos de la composición cierran significativamente la brecha en los Estados Unidos, Canadá o Francia, pero explican relativamente poco en el Reino Unido o Alemania, mientras que en estos últimos tres países se mantiene un diferencial de alrededor del 30%. Si bien el empleo no estándar se ha desarrollado en las últimas dos décadas, los efectos de la composición no explican una mayor parte del diferencial de membresía en los últimos años en comparación con la década de 2000.

Otra explicación prevaleciente en la literatura es que la densidad sindical es menor entre los trabajadores jóvenes porque aún no han tenido la oportunidad de evaluar el beneficio de la afiliación sindical. Al observar los datos de 24 países, Givan y Hipp (2012[31]) encuentran una correlación positiva entre la afiliación sindical y la percepción de la eficacia de los sindicatos. La exposición al beneficio sindical y la afiliación sindical serían parte de un ciclo positivo de auto reforzamiento. Sin embargo, debido a su limitada experiencia en el mercado laboral, los trabajadores jóvenes pueden tener una conciencia limitada de los sindicatos y su propósito (Keune, 2015[32]); en otras palabras, la probabilidad de que aún no hayan ingresado en ese circuito es alta. Según Bryson et al. (2005[30]), el diferencial de membresía no es tan sorprendente cuando se considera que la afiliación a un sindicato es una buena experiencia: solo se puede valorar adecuadamente después de que uno haya estado expuesto a ella.

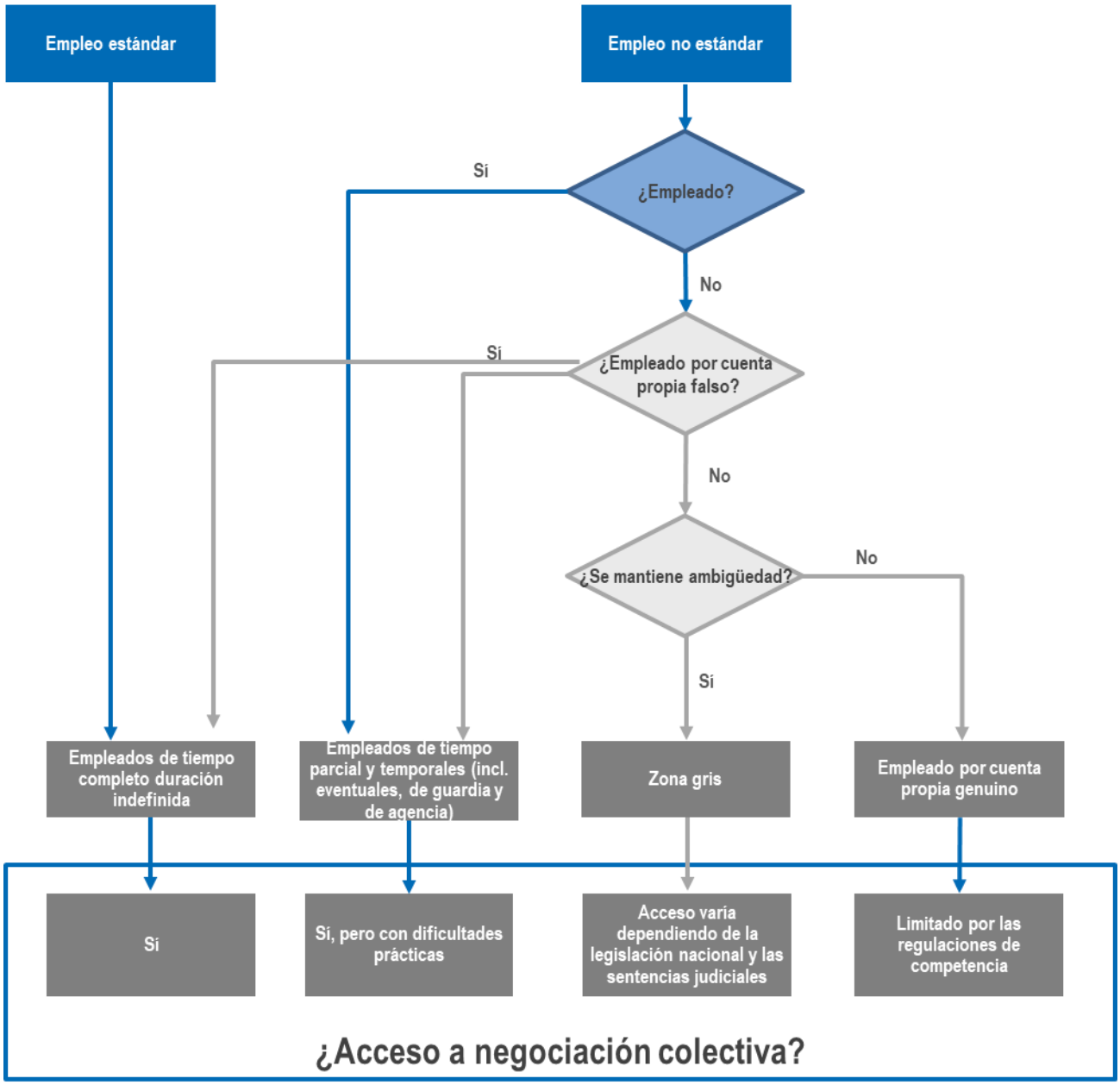
Más allá de las diferencias en las experiencias laborales, los autores argumentan que los trabajadores jóvenes también enfrentan mayores barreras de entrada a la sindicalización. Las limitaciones de la oferta, como la resistencia de los empleadores al sindicalismo, la falta de esfuerzos de reclutamiento de los sindicatos (Vandaele, 2012[33]), o el costo relativamente alto de las cuotas de afiliación también podrían explicar la menor sindicalización de los trabajadores jóvenes.

5.1.4. …y hay obstáculos legales que superar

Más allá de las barreras a nivel individual, la organización y representación de algunas formas de empleo no estándar se ve obstaculizada por barreras legales concretas. Si el Convenio 98 de la OIT sobre el derecho de sindicación y de negociación se refiere a los trabajadores en general[14], en la práctica, el derecho de negociación para los trabajadores no asalariados está sujeto a una discusión legal que podría infringir la aplicación de las regulaciones antimonopolio (Aloisi, 2018[34]; Linder, 1999[35]).

Como se ilustra en la Figura 5.5, mientras que los trabajadores asalariados solo enfrentan dificultades prácticas para ejercer sus derechos colectivos (véase secciones 5.3 y 5.4 a continuación), los trabajadores en la "zona gris" entre el empleo dependiente y el trabajo por cuenta propia (consulte el Capítulo 4 y el Recuadro 5.2 a continuación), así como los verdaderos trabajadores por cuenta propia, que podrían, sin embargo, estar en una relación de poder desequilibrada con su empleador/cliente, también pueden ser excluidos de la negociación colectiva debido a las leyes que prohíben a los cárteles, que tienden a considerarlos como "emprendimientos" (Daskalova, 2018[36]).

Figura 5.5. Acceso a negociación colectiva para diferentes formas de empleo, situación actual



Nota: La figura es una versión adaptada de la Figura 4.1 en el Capítulo 4 para el acceso a la negociación colectiva. Asigna el empleo estándar y no estándar a las diferentes categorías de trabajadores. Los rombos corresponden a decisiones de clasificación que pueden ser tomadas por las partes (por ejemplo, estipuladas en un contrato escrito entre los empleadores y los trabajadores) o por los jueces (tribunales o agencias de cumplimiento). Los rombos grises se refieren a las decisiones que los adjudicadores toman con mayor frecuencia. Los rectángulos inferiores se refieren al acceso a la negociación colectiva.

Recuadro 5.2. ¿Quiénes son los trabajadores en la zona gris?

En la mayoría de los casos en los que las partes clasifican falsamente a los individuos como trabajadores por cuenta propia (por ejemplo, en un contrato escrito entre empleadores y trabajadores), los tribunales podrán determinar esto con relativa facilidad utilizando los criterios y pruebas que se han desarrollado en los ordenamientos legales o la jurisprudencia (véase Figura 5.5). Al establecer si un trabajador es un empleado, los tribunales suelen considerar: dependencia financiera, control y subordinación, la integración del trabajador en la organización, quién proporciona las herramientas, materiales o máquinas, la regularidad de los pagos, la medida en que el trabajador asume riesgos financieros/empresariales, el grado de discreción sobre la continuación de la relación, etc.

Sin embargo, también hay casos en los que permanece una ambigüedad genuina ya que los criterios de prueba pueden apuntar en direcciones diferentes. Estos casos se encuentran en una "zona gris" entre el empleo independiente y el dependiente. Los trabajadores en esta zona gris, que generalmente se clasifican formalmente como trabajadores por cuenta propia, comparten una serie de características con los empleados dependientes, lo que generalmente resulta en una relación de poder desequilibrada con su empleador/cliente. Por lo tanto, existe una razón para extenderles ciertos derechos y protecciones generalmente otorgados a los empleados por la legislación laboral.

Los países han tomado diferentes rutas para extender los derechos y protecciones a los trabajadores en la zona gris. Algunos países han identificado ocupaciones muy específicas a las que se han extendido ciertos derechos laborales y protecciones. Otros países se han centrado en la categoría específica de trabajadores que dependen de un empleador/cliente para la mayor parte de sus ingresos (los llamados trabajadores autónomos "dependientes").

Un puñado de países se ha basado en una definición más vaga de una categoría intermedia (o “tercera categoría de trabajadores”) a la que se han extendido algunos de los derechos y protecciones de los empleados. Si bien esta solución cubre potencialmente a un conjunto más amplio de trabajadores, también aumenta el peligro de que el objetivo del litigio pase de obtener el estado de empleado a simplemente obtener el estado de trabajador, y que se pueda utilizar para reducir el grado de protección de los trabajadores que de otra manera habrían sido clasificados como empleados.

Finalmente, otro enfoque consiste en tratar a todos en la zona gris como empleados en lo que respecta a ciertos aspectos de la legislación laboral. En la práctica, esto sería equivalente a definir una "categoría residual" que capture aquellos casos en los que las pruebas de empleo no llegan a conclusiones claras sobre el estado del trabajo por cuenta propia. Aunque hasta ahora ningún país ha adoptado sistemáticamente este enfoque, fue seguido en un par de casos por los tribunales supremos de California y Suecia. Este último llegó a la conclusión de que, dado que las circunstancias de la relación eran ambiguas y era difícil emitir un juicio claro, se supondría una relación laboral (véase Capítulo 4 para una discusión más extensa).

Tradicionalmente, el objetivo principal de la ley de competencia ha sido defender a los consumidores de las prácticas anticompetitivas de los vendedores. Cuando este objetivo entró en contradicción con el objetivo de la legislación laboral de proteger a los trabajadores, los tribunales y los legisladores han intervenido para aclarar las interacciones legales. En particular, los tribunales han detallado las condiciones bajo las cuales la negociación colectiva podría estar exenta de la prohibición del cártel establecida en la ley de competencia. Por ejemplo, la Ley antimonopolio Clayton de los Estados Unidos de 1914 establece que "el trabajo de un ser humano no es una mercancía o artículo de comercio”. Por lo tanto, "las organizaciones laborales (...), instituidas para los fines de la ayuda mutua, [no deben] ser consideradas como combinaciones ilegales o conspiraciones para restringir el comercio, bajo las leyes

antimonopolio" (§7 Ley Clayton, 15 USC §18). En la ley de competencia de la UE, la aclaración provino del Tribunal de Justicia en el llamado caso Albany (C-67/96) —que surgió de una disputa entre una empresa y un fondo de pensiones regulado por un acuerdo colectivo en 1999—. Por ejemplo, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas también dictaminó que los convenios colectivos para los empleados están fuera del alcance de la ley de competencia.[15]

Sin embargo, a medida que las formas de trabajo se vuelven más heterogéneas y el autoempleo aumenta, especialmente en el contexto de los servicios mediados por plataformas, los tribunales y los legisladores enfrentan nuevos desafíos. El enfoque estándar en la aplicación de la ley antimonopolio a menudo ha consistido en considerar a todos los trabajadores autónomos como empresas y, por lo tanto, a cualquier acuerdo colectivo alcanzado por los trabajadores autónomos, incluidos los de la “zona gris” y los trabajadores autónomos en una relación de poder desequilibrada, como un cartel.

En Irlanda, por ejemplo, la autoridad nacional de competencia decidió en 2004 que los actores que trabajan por cuenta propia no podían establecer tarifas y términos contractuales colectivamente.[16] En los Países Bajos, en 2006 y 2007, las asociaciones que representan a trabajadores independientes en el sector de las artes escénicas y una asociación que representa a las orquestas firmaron un acuerdo que incluía una tarifa mínima para los músicos independientes que reemplazan temporalmente a los miembros de la orquesta. En respuesta a esto, la autoridad de competencia holandesa emitió un documento de reflexión advirtiendo que el establecimiento de tarifas mínimas por parte de un sindicato que representaba a los trabajadores autónomos era un esquema de fijación de precios contrario a la ley de competencia.[17] Tras esta declaración, la asociación de empleadores se retiró del acuerdo (Daskalova, 2018[36]). El argumento de que la negociación colectiva para trabajadores por cuenta propia era incompatible con la ley de competencia también fue utilizado en los Estados Unidos por Uber para impugnar una ordenanza de 2017 de la Ciudad de Seattle que permitía a los conductores sindicalizarse y negociar juntos.[18]

El caso de los músicos sustitutos holandeses se presentó ante el Tribunal de Justicia Europeo (TJCE), que en 2014 dictaminó que, si bien los verdaderos trabajadores por cuenta propia deberían seguir siendo vistos como "empresas", los llamados "trabajadores por cuenta propia falsos" no deben de considerarse emprendimientos para los efectos de las normas de competencia (Daskalova, 2018[36]; Aloisi, 2018[34]).[19] Si, por un lado, el TJCE dejó la puerta abierta a los acuerdos firmados en nombre de los falsos trabajadores por cuenta propia (Ankersmit, 2015[37]), también dejó a los legisladores y tribunales inferiores el desafío de distinguir el autoempleo genuino y el espíritu empresarial del falso trabajo por cuenta propia.

Además, los trabajadores en la zona gris que comparten algunas de las vulnerabilidades inherentes a la condición de un empleado pero que no son empleados por cuenta propia falsos, todavía tienen prohibido acceder a la negociación después de esa decisión. Además, el fallo también prohíbe la negociación colectiva para trabajadores genuinamente autónomos que, sin embargo, mantienen una relación de poder desequilibrada con respecto a su empleador/cliente.

A medida que las formas de trabajo continúan diversificándose, la cuestión del acceso a la negociación colectiva para nuevas formas de empleo inducidas por la tecnología (es decir, trabajo en plataforma —véase Capítulo 2—) y otras formas de trabajo en la "zona gris", como el trabajo por cuenta propia dependiente —cuando el ingreso de un trabajador por cuenta propia depende de solo uno o unos pocos clientes—, es un desafío contemporáneo clave para las relaciones laborales (OIT, 2019[3]).

5.2. Adaptar las regulaciones a formas más diversas de empleo

A la luz de los obstáculos legales discutidos en la sección anterior, los legisladores pueden jugar un papel para adaptar las reglas existentes al cambiante mundo del trabajo para extender el acceso legal a

la negociación colectiva a una mayor proporción de trabajadores, en particular a los trabajadores en la "zona gris", así como algunos trabajadores por cuenta propia en una relación de poder desequilibrada.

El Comité Europeo de Derechos Sociales del Consejo de Europa ha argumentado recientemente que al establecer los derechos de negociación colectiva "no es suficiente confiar en las distinciones entre trabajadores y trabajadores por cuenta propia. (...) Cuando los proveedores de mano de obra no tienen una influencia sustancial en el contenido de las condiciones contractuales, se les debe dar la posibilidad de mejorar el desequilibrio de poder a través de la negociación colectiva".[20]

La concesión de derechos de negociación a los trabajadores en la "zona gris" y a los trabajadores por cuenta propia en relaciones de poder desequilibradas no solo puede ser deseable por razones de imparcialidad, sino también por razones de eficiencia. De hecho, como se discutió en el Capítulo 4 (véase, en particular, el Anexo 4.A), el poder desproporcionado del comprador no compensado por el suficiente poder de negociación del lado de los trabajadores (incluso cuando estos trabajadores son trabajadores por cuenta propia) puede llevar a resultados subóptimos de empleo y salarios, así como a condiciones de trabajo deficientes (Daskalova, 2018[36]). En este contexto, ampliar el derecho de negociación o eliminar la prohibición de negociar colectivamente caso por caso podría mejorar tanto la equidad como la eficiencia del mercado.[21]

En la práctica, la principal dificultad es identificar algunos criterios para proporcionar acceso a la negociación colectiva sin dar libertad no regulada a los trabajadores por cuenta propia, es decir, a los trabajadores por cuenta propia sin empleados, a formar cárteles (incluso pequeños), ya que esto podría tener claras consecuencias negativas para el bienestar del consumidor. Por lo general, deben evitarse los numerosos casos existentes de, por ejemplo, plomeros o servicios profesionales que están de acuerdo en compartir mercados locales o en confabulaciones para establecer precios.[22]

Adaptar las regulaciones para permitir que los trabajadores en la "zona gris" y ciertos trabajadores por cuenta propia en relaciones de poder desequilibradas puedan negociar colectivamente es parte de un marco más amplio para proteger a los trabajadores y abordar preocupaciones como el poder de mercado de los empleadores discutido en los otros capítulos. Brindar a estos trabajadores la posibilidad de "salir" voluntariamente, es decir, encontrar otro trabajo (en términos de las habilidades que poseen, pero también de las restricciones a la movilidad en los contratos laborales) si su "voz" no se escucha, también contribuiría a fortalecer su poder de negociación (véase también Capítulo 4).[23]

Las siguientes secciones discuten algunas opciones que se han considerado en los países de la OCDE para otorgar derechos de negociación a trabajadores no estándar formalmente clasificados como trabajadores por cuenta propia pero que comparten algunas características con empleados dependientes y se encuentran en una relación de poder desigual.

5.2.1. Hacer cumplir la correcta clasificación de la relación laboral

Como se discutió en el Capítulo 4, asegurar una clasificación correcta de los trabajadores y luchar contra la clasificación errónea es fundamental para hacer cumplir las regulaciones existentes y brindar acceso a la negociación colectiva a los trabajadores que de otro modo serían excluidos injustamente. Esta ha sido también una estrategia frecuente de los sindicatos para incluir todas las formas de trabajo no estándar en los convenios colectivos existentes (véase Sección 5.3) como un primer paso para acceder a la negociación colectiva y una puerta directa a la protección social y laboral. Sin embargo, incluso si todos los trabajadores estuvieran correctamente clasificados, todavía habría un problema de derechos de negociación para aquellos trabajadores en la zona gris, que no se pueden clasificar fácilmente, y para los trabajadores que son realmente autónomos, pero que están en una relación de poder desequilibrada con respecto a ciertos compradores, con opciones limitadas para brindar servicios a otros compradores

5.2.2. Adaptación de la legislación laboral para permitir el acceso a la negociación a los trabajadores en la zona gris

Algunos países de la OCDE han otorgado el derecho de negociar colectivamente a algunos trabajadores en la zona gris al incluirlos en una definición extendida de quién es un empleado, en lo que respecta a la legislación de relaciones laborales. Este es el enfoque preferido desde mediados de la década de 1960 en Canadá, donde las legislaciones federales y muchas provinciales de relaciones laborales con respecto a la negociación colectiva incluyen explícitamente a "contratistas dependientes"[24] en su definición de empleados, lo que permite su inclusión en la misma unidad de negociación[25] que los empleados permanentes de tiempo completo y generalmente con los mismos convenios colectivos (aunque es poco común que los contratistas dependientes tengan un convenio colectivo separado de los empleados permanentes, esto es legalmente permisible).[26]

En otros países de la OCDE, categorías específicas de trabajadores en la "zona gris", como contratistas dependientes en Corea, *parasubordinati* en Italia, *Arbeitnehmerähnliche Personen* en Alemania, *trabajadores* en el Reino Unido, *TRADE* en España o, desde enero de 2019, cualquier "persona que trabaja por dinero"[27] en Polonia, están incluidos en la negociación colectiva (o, en el caso de España, pueden firmar "acuerdos de intereses profesionales" específicos, (acuerdos de interés profesional) incluso si no son empleados formales.

5.2.3. Eximir formas específicas de autoempleo o sectores/ocupaciones de la prohibición de negociar colectivamente

Una opción de política complementaria explorada por algunos gobiernos consiste en eliminar la prohibición de negociar colectivamente para algunos trabajadores que realmente trabajan por cuenta propia, pero que, sin embargo, se encuentran en situaciones de asimetría de poder con respecto a su cliente/empleador. Este es el caso cuando los trabajadores autónomos se enfrentan a clientes/empleadores con un poder de monopsonio o comprador desproporcionado, mientras que sus opciones externas son limitadas (véase Capítulo 4 y a continuación). Entre los ejemplos de trabajadores realmente autónomos que, sin embargo, podrían estar en relaciones de poder desequilibradas se encuentran, por ejemplo, músicos independientes, actores, artistas escénicos o periodistas, para quienes la posibilidad de levantar la prohibición de negociación ha sido discutida en varios países y otorgada en algunos.

Dichos objetivos podrían perseguirse adoptando un enfoque pragmático con respecto a los grupos de trabajadores por cuenta propia más expuestos a las relaciones de poder desequilibradas o introduciendo exenciones legales explícitas de la aplicación de la prohibición de negociar colectivamente.

En muchos casos, los reguladores y las autoridades competentes han adoptado un enfoque caso por caso para evitar un análisis estrictamente procesal de los casos que involucran a aquellos trabajadores con poco o ningún poder de negociación y opciones de salida. Además, en varios países (por ejemplo, en Francia, Italia, España, etc.), los sindicatos independientes de trabajadores de la plataforma están negociando de facto las condiciones de trabajo de sus miembros, incluso si están clasificados como trabajadores por cuenta propia sin la intervención de las autoridades nacionales antimonopolio. El riesgo asociado con esta ruta es que potencialmente crea incertidumbre ya que podría revertirse sin ninguna reforma legislativa.

Otra vía que han seguido algunos países de la OCDE es introducir exenciones explícitas a la prohibición del cártel para ciertas formas de trabajadores por cuenta propia, sectores u ocupaciones (Daskalova, 2018[36]). En 2017, el Parlamento irlandés enmendó la Ley de Competencia para incluir actores de voz en off, músicos de sesión y periodistas independientes entre las categorías ocupacionales que tienen derecho a negociar. Además, también abrió la posibilidad de acceder a la negociación colectiva para los "trabajadores por cuenta propia totalmente dependientes"[28] y no solo para los "trabajadores por cuenta

propia falsos" (según la decisión del TJCE 2014 —véase mención previa—). Según la ley irlandesa, los sindicatos deben solicitar la exención, probar que los trabajadores a los que quieren representar pertenecen a una de estas dos clases y demostrar que su solicitud tendrá "ningún efecto económico o solo un efecto mínimo en el mercado en el que la clase del trabajador autónomo en cuestión opera", ni "conlleva ni genera costos significativos para el Estado".

La enmienda irlandesa de 2017 ha atraído muchas críticas y actualmente se debate en la OIT. Los empleadores irlandeses, así como la Organización Internacional de Empleadores, por un lado, expresaron su preocupación por la falta de claridad en los criterios utilizados para identificar a los trabajadores por cuenta propia "totalmente dependientes" y "falsos". También impugnaron la falta de consulta con el empleador para determinar esos criterios —actualmente, la ley establece que el gobierno toma la decisión en consulta con un sindicato únicamente—.[29] Por otro lado, los partidarios de extender los derechos de negociación a los trabajadores por cuenta propia que experimentan un desequilibrio de poder consideran que los criterios de dependencia son demasiado estrictos (un trabajador de la plataforma puede trabajar para más de dos plataformas y aún ser económicamente dependientes). La condición de "ningún efecto económico o sólo un efecto mínimo en el mercado" también se considera un límite práctico potencialmente insuperable para los trabajadores (De Stefano y Aloisi, 2018[38]).

La Ley Australiana de la Competencia y el Consumidor también permite a las empresas negociar colectivamente con proveedores o clientes si la Comisión Australiana de la Competencia y el Consumidor considera que la negociación colectiva resultaría en beneficios públicos generales. La Comisión Australiana de la Competencia y el Consumidor también está realizando actualmente un proceso de consulta pública sobre la creación de una exención de clase para la negociación colectiva por parte de pequeñas empresas (incluidos contratistas independientes). Una exención de clase para la negociación colectiva proporcionaría efectivamente un "puerto seguro", por lo que las empresas que cumplan con los criterios de elegibilidad podrían participar en la negociación colectiva sin violar la ley de competencia y sin buscar la aprobación de la Comisión Australiana de la Competencia y el Consumidor.

Las exenciones legales para categorías específicas de trabajadores por cuenta propia también existen en otros países de la OCDE. En 1996, el Departamento de Justicia de los EE. UU. y la Comisión de Comercio Federal dictaminaron conjuntamente que las redes de médicos que "acuerdan colectivamente los precios o términos relacionados con los precios y comercializan conjuntamente sus servicios" no infringen la regulación contra el cartel siempre que "constituyan el 20% o menos de cada especialidad de médicos en el mercado geográfico relevante" —30% si son parte de una red no exclusiva,[30] véase DOJ / FTC (1996[39])—.

En términos prácticos, las exenciones específicas por sector u ocupación no siempre son fáciles de definir y aplicar; la lista puede necesitar una actualización frecuente, y la posible reversión de las exenciones es una fuente de incertidumbre legal para los trabajadores y las empresas por igual. [31]

Además, como se describió anteriormente, los pequeños cárteles pueden inducir resultados subóptimos para los consumidores. Por esa razón, cualquier exención dirigida a otorgar derechos de negociación a trabajadores por cuenta propia en situaciones de desequilibrio de poder, debe basarse en un análisis exhaustivo de costos y beneficios. Una forma de enfocarse en los trabajadores que realmente necesitan acceso a la negociación colectiva sería priorizar las exenciones para aquellos grupos de trabajadores por cuenta propia que probablemente tengan pocas opciones externas.

En general, vale la pena explorar y evaluar más a fondo algunas exenciones de las prohibiciones de negociar con algunos trabajadores por cuenta propia en sectores u ocupaciones particulares.[32]

5.3. ¿Cómo pueden los interlocutores sociales mejorar la negociación colectiva y el diálogo social en formas de trabajo no estándar y nuevas?

Más allá de los obstáculos legales, los sindicatos en la mayoría de los países enfrentan una serie de dificultades prácticas para organizar y negociar convenios colectivos en nombre de trabajadores no estándar. Estas dificultades están vinculadas en parte a algunas de las características intrínsecas del trabajo no estándar, como la rotación frecuente y un vínculo limitado a un solo lugar de trabajo, y a las implicaciones negativas de estas características, por ejemplo, renuencia a organizarse por temor a futuras represalias, o una conciencia limitada de los derechos de negociación. Tanto el Comité de Libertad Sindical (CFA) de la OIT como el Comité de Expertos sobre la aplicación de los convenios y recomendaciones (CEACR) examinaron varios casos y circunstancias en que se restringió a los trabajadores no estándar en el ejercicio del derecho a la libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva (OIT, 2016[40]).

Además, en el pasado, es posible que algunos sindicatos hayan tendido a centrarse principalmente en los empleados estándar.[33] Sin embargo, ahora hay ejemplos de sindicatos que están haciendo esfuerzos en varios países de la OCDE para llegar a nuevos miembros potenciales, en particular, trabajadores no estándar y jóvenes, adaptando sus estrategias y cambiando su estructura —véase Benassi y Dorigatti (2014[41]) o Durazzi, Fleckenstein y Lee (2018[42])—.

En términos más generales, los sistemas de diálogo social y negociación colectiva han demostrado su capacidad de adaptarse para cubrir diferentes y nuevos tipos de relaciones de empleo en varios casos. El desarrollo de la negociación colectiva en el sector de la agencia de trabajo temporal, por ejemplo, ilustra cómo los interlocutores sociales han abordado cuestiones desafiantes, como la regulación de las relaciones de trabajo triangulares; consulte el Cuadro 5.4 a continuación y WEC y Uni Global (2018[43]). Las instancias de negociación colectiva y las iniciativas de diálogo social en la industria cultural y creativa proporcionan ejemplos de cómo pueden desarrollarse las relaciones laborales en sectores con una alta proporción de trabajadores no estándar (recuadro 5.3). Ambos casos pueden proporcionar inspiración para mejorar el diálogo social y la negociación colectiva para los trabajadores en nuevas formas de empleo, como el trabajo en plataforma, o para los trabajadores en la "zona gris" en general.

Recuadro 5.3. Negociación colectiva en el sector creativo

En el sector creativo, donde la incidencia del trabajo independiente es alta, los problemas relacionados con la asociación colectiva y el derecho de negociación están lejos de ser nuevos. En las décadas de 1920 y 1930, se discutía sobre el estado de los escritores en los estudios de producción de Hollywood. Los estudios inicialmente favorecieron la contratación de escritores como empleados, quienes no podían reclamar derechos de propiedad intelectual bajo la Ley de Derechos de Autor de 1909 (Fisk, 2018[44]). Pero después de que la Ley Nacional de Relaciones Laborales de 1935 concediera a los empleados el derecho a organizarse, los estudios intentaron impugnar el derecho de sindicación de los escritores en los tribunales. Esto llevó a la Junta Nacional de Relaciones Laborales a confirmar en 1937 que los escritores independientes, como los escritores contratados, tenían derecho a negociar (Fisk, 2018, pág. 186[44]). Con el tiempo, y con frecuentes desvíos a través de los tribunales, otras ocupaciones emularon el ejemplo de los escritores al formar sus "gremios" y el fenómeno se expandió más allá de la industria del cine a la radio, la televisión y el teatro. El sistema actual se caracteriza por una alta densidad sindical y una cultura de negociación similar a la de algunos países corporativistas europeos. Cada gremio participa en la negociación con múltiples empleadores de una manera que se asemeja al patrón de negociación: el Gremio de Escritores generalmente establece la marca para otros (Kleingartner, 2001[47]). Los estudios ahora

reconocen a los sindicatos como socios negociadores útiles (Frommer, 2003[48]).

En otros casos, el acceso a la negociación colectiva para los trabajadores creativos dependía de la introducción de estados especiales. Una ley de 1920 permitió a los periodistas independientes austriacos negociar colectivamente sus tarifas (Fulton, 2018[49]). Los cambios en la legislación laboral francesa en la década de 1970 otorgaron a periodistas y artistas intérpretes o ejecutantes el estatus de empleados para asuntos de negociación colectiva. En Alemania, la Ley de Negociación Colectiva de 1949 fue enmendada en 1974 para cubrir a las personas "similares a los empleados"; Los criterios que definen el acceso a este estado se relajan para los escritores y periodistas. En Dinamarca, desde 2002, los sindicatos pueden negociar en nombre de periodistas, escenógrafos y diseñadores gráficos clasificados como "asalariados independientes".

Además, en 1980, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) adoptó la Recomendación sobre la Condición del Artista, que "reconoce el derecho de los artistas a organizarse en sindicatos u organizaciones profesionales que puedan representar y defender los intereses de sus miembros" (UNESCO, 1980[48]). En respuesta a esta recomendación, Canadá aprobó en 1995 la Ley de Estado del Artista, que permite a los artistas autónomos ser reconocidos y certificados por la Junta de Relaciones Industriales de Canadá (CIRB) como una asociación de artistas con el derecho exclusivo de negociar convenios colectivos con productores.

Cuando los creativos independientes no pueden acceder a la negociación colectiva, los sindicatos y las asociaciones profesionales a menudo ofrecen tarifas mínimas recomendadas sugeridas o listas de tasas (ILO, 2014[51]). Por ejemplo, la asociación profesional holandesa de diseñadores gráficos (BNO) desarrolló pautas para tarifas mínimas y su contraparte italiana (AIAP) estableció una guía de tarifas. Las directrices también cubren temas como la organización del trabajo y las horas de trabajo. Se han creado sociedades de recaudación para gestionar el pago de regalías a escritores, fotógrafos, músicos o actores derivados de la legislación sobre derechos de autor (Gherardini, 2017[52]). Los sindicatos han establecido listas para advertir a los trabajadores independientes sobre los mal pagadores, por ejemplo la lista "preguntar primero" establecida por el sindicato británico de medios y entretenimiento BECTU en la industria del cine (Charhon y Murphy, 2016[53]).

Finalmente, han surgido cooperativas para proporcionar soluciones a algunos de los desafíos que enfrentan los artistas independientes precarios. Por lo general, estas estructuras contratarán formalmente a artistas, que de ese modo obtendrán acceso a programas de seguridad social, incluido el seguro de desempleo. Al juntar los recursos, las cooperativas también garantizan un pago regular a los artistas independientes, al suavizar los retrasos en los pagos que enfrentan con frecuencia. Los trabajadores se mantienen totalmente independientes en la búsqueda y gestión de sus proyectos. Pagan una tarifa equivalente a un porcentaje de sus ganancias y pueden acceder a una gama de servicios empresariales. Algunas de estas cooperativas fueron creadas por sindicatos (en Dinamarca, la asociación danesa de técnicos profesionales, Teknisk Landsforbund, creó la Oficina Danesa de Tecnología y Diseño Independiente en 1992), mientras que otras surgieron de iniciativas privadas, como la creada con sede en Bruselas en 1998, véase Sección 5.4 (Gherardini, 2017[52]).

5.3.1. Los sindicatos están diversificando sus estrategias para llegar a miembros potenciales

Los sindicatos están siguiendo varias estrategias para extender su alcance a formas de empleo no estándar, y en particular a las más vulnerables. En la mayoría de los países de la OCDE, el enfoque principal de los sindicatos para llegar a los nuevos miembros ha sido centrarse en cuestionar el estatus de los trabajadores (es decir, proporcionarles la clasificación correcta según lo discutido anteriormente). Durante varias décadas, los sindicatos han tratado de incluir a los trabajadores no estándar en el marco de un contrato estándar a través de la reclasificación judicial; consulte Linder (1999[35]) para ver ejemplos

de reclasificaciones en los Estados Unidos de empacadores de comestibles, trabajadores de entretenimiento para adultos, sujetos de prueba de fármacos, taxistas arrendatarios, recolectores de frutas y conductores de camiones.

Más recientemente, el tema de la clasificación ha adquirido un nuevo protagonismo con las plataformas digitales. En el Reino Unido, por ejemplo, el sindicato GMB que representa a los conductores contratados privados llevó el caso de los conductores de Uber a un Tribunal de Empleo, que reclasificó a los conductores autónomos de Uber en trabajadores cubiertos por la legislación de salario mínimo, y las disposiciones legales para las vacaciones y su pago.[34] Los tribunales en Italia,[35] Francia[36] y los Países Bajos[37] recientemente tomaron decisiones similares. Además, incluso antes de estas decisiones recientes, el riesgo de reclasificación había llevado a las plataformas en Francia e Italia a aceptar abrir discusiones o negociaciones con sindicatos reconocidos o representantes de los trabajadores (véase Sección 5.4.2).

Otra estrategia ha sido cabildear para que las intervenciones de políticas públicas restrinjan el uso de formas de empleo no estándar o mejoren la calidad de estos trabajos a nivel nacional o local. En Corea, por ejemplo, los sindicatos y las organizaciones de la sociedad civil crearon la "Alianza para Trabajadores No Estándares" en 2000, que en 2006 logró que el Gobierno limitara el uso de contratos de duración determinada y prohibiera la discriminación basada en la situación laboral[38] (Fleckenstein y Lee, 2018[44]).

Los sindicatos en algunos casos también han cambiado las prácticas de negociación para garantizar mejores resultados para los trabajadores que no son estándar. Por ejemplo, la Confederación de Sindicatos de Corea lanzó su iniciativa de "salario de solidaridad" en 2013, que promovió aumentos de pago de suma global en lugar de incrementos porcentuales con el objetivo explícito de "cerrar la brecha salarial entre trabajadores estándar y no estándar" (Durazzi, Fleckenstein y Lee, 2018[42]).

Finalmente, los sindicatos también están explorando otras formas de fortalecer la voz de los trabajadores, ya sea presionando a los empleadores, como en los Estados Unidos a través de “campañas corporativas” para obtener reconocimiento o concluir un acuerdo (McCartin, 2014[45]), o diseñando nuevos medios de organización e intercambio de información para trabajadores no estándar. Por ejemplo, el sindicato alemán de trabajadores metalúrgicos IG Metall, la confederación de sindicatos austriacos, junto con la Cámara de Trabajo de Austria, y el sindicato sueco Unionen, lanzaron una de las primeras iniciativas sindicales transfronterizas para apoyar el trabajo en plataforma con el sitio web *faircrowd.work* trabajo que proporciona información y asesoramiento a los trabajadores de la plataforma y, en particular, las calificaciones de las condiciones de trabajo en diferentes plataformas en línea basadas en encuestas de trabajadores (véase Sección 5.4.3 para una discusión sobre el uso de nuevas tecnologías para fortalecer los derechos de los trabajadores).

5.3.2. Los sindicatos están adaptando su propia organización y estructura

En varios países de la OCDE, los sindicatos han abierto su membresía a trabajadores no estándar, incluidos los trabajadores por cuenta propia, y han comenzado a hacer campaña por los derechos de los trabajadores de la plataforma. En Suecia, Unionen, un sindicato de cuello blanco, ha estado abierto a los trabajadores por cuenta propia desde 1998. En Alemania, IG Metall, el sindicato más grande, modificó sus estatutos en 2015 para permitir que los trabajadores por cuenta propia se afilien.

En otros países, los sindicatos han establecido sucursales separadas específicamente para los trabajadores autónomos. Según una encuesta realizada por la Confederación Europea de Sindicatos (Fulton, 2018[49]), la Unión General de Trabajadores (UGT) en España, la *Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori* (CISL) en Italia y la *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (FNV) en los Países Bajos, donde el autoempleo ha experimentado un aumento muy significativo (Baker et al., 2018[54]), son los ejemplos más notables.

Además, algunos sindicatos también han establecido sucursales específicas o gremios afiliados a sindicatos para formas de trabajo no estándar en general. Desde 1998, el mayor sindicato italiano, *Confederazione Generale Italiana del Lavoro* (CGIL), tiene una sucursal específica *Nuove Identità di Lavoro* (NiDIL) dedicada a los trabajadores no estándar. En los Estados Unidos, la *National Taxi Workers Alliance* es el primer miembro de la AFL-CIO, la federación de sindicatos de los Estados Unidos, que representa a contratistas independientes. En Eslovenia, *Sindikat prekarcev,* que forma parte de la principal confederación sindical (ZSSS, Asociación de Sindicatos de Libre Comercio de Eslovenia) ha tratado de representar a los "trabajadores no clásicos" desde 2016.

Finalmente, se han creado algunos sindicatos independientes, especialmente en los sectores de contratación privada o de entrega de alimentos. El caso más notable es el del Sindicato de Trabajadores Independientes de Gran Bretaña (IWGB), que no está afiliado a la Confederación de Sindicatos, pero ha obtenido una serie de victorias significativas en tribunales y negociaciones con plataformas. En Italia, los mensajeros de alimentos han creado sus propias asociaciones, que no están afiliadas a ningún sindicato establecido, pero son reconocidas como contrapartes de las plataformas de distribución de alimentos. En Francia, los conductores privados de alquiler han establecido una unión independiente. Se han observado desarrollos similares en Bélgica, Alemania, los Países Bajos y España (Vandaele, 2018[55]).

5.3.3. Las organizaciones de proveedores se ajustan lentamente

Los empleadores, las empresas y las organizaciones de empleadores son los otros actores clave de la negociación colectiva. La OCDE (2017[1]) ha demostrado que la afiliación a organizaciones de empleadores (al menos en aquellos países para los que se dispone de series temporales) muestra una notable estabilidad que contrasta con la caída observada en la densidad sindical.

Sin embargo, según la Organización Internacional de Empleadores (IOE, 2017, p. 46[56]), "los empleadores y las organizaciones empresariales también se verán afectados [por las megatendencias presentadas en el Capítulo 2] a medida que el concepto de empleo dependiente se discuta" y su papel debe evolucionar de uno de soporte a uno de proveedor de asesoramiento, representación y soluciones concretas.

ILO ACT EMP y IOE (2019[57]) también resaltan la necesidad de que las organizaciones de empleadores mejoren su representatividad, llegando a los actores económicos subrepresentados o emergentes, y en particular otorguen “un lugar en la mesa” a las pequeñas y medianas empresas. En consecuencia, algunas organizaciones de empleadores existentes actualmente están tratando de ampliar su alcance a nuevos miembros. Por ejemplo, la Federación Iberoamericana de Jóvenes Emprendedores (FIJE), que cubre a 150 000 jóvenes emprendedores en 20 países, tiene como objetivo fomentar la afiliación juvenil en las organizaciones de empleadores mediante la creación de redes, la capacitación y la actividad de representación.

Además, las organizaciones de empleadores enfrentan la rápida aparición de nuevos sectores e industrias basados en nuevos modelos de negocios. El desarrollo de nuevos negocios fuera del marco coordinado y organizado de las organizaciones tradicionales de empleadores crea un desafío para estas últimas, que tienen interés en asegurar la igualdad de condiciones para sus miembros frente a nuevos competidores que pueden eludir las regulaciones laborales existentes. Además, a medida que surgen estas nuevas industrias, las organizaciones tradicionales se ven desafiadas por el hecho de que las empresas pueden optar por asociarse a través de acuerdos más informales, basados en proyectos o problemas temporales, para representar sus intereses, en especial en mercados laborales preponderantemente locales. Los esfuerzos para llegar a las compañías con poca representación por parte de las organizaciones de empleadores incluyen el desarrollo de nuevos servicios y soluciones a medida para las compañías cuyos modelos de negocios todavía no se encuentran bajo un marco regulatorio definido (IOE, 2017[56]; ILO ACT EMP e IOE, 2019[57]).

Sin embargo, en algunos casos, puede que no sea un desafío fácil para las organizaciones de empleadores tradicionales (Johnston y Land-Kazlauskas, 2018[58]) alcanzar un equilibrio entre las necesidades de sus miembros históricos y las de las nuevas compañías de plataformas digitales. Por ejemplo, las plataformas a menudo se ven a sí mismas como un intermediario, no como un empleador (véase el Capítulo 4).[39] Esto hace que la identificación de la contraparte negociadora sea más desafiante.

Sin embargo, la experiencia con las agencias de trabajo temporal (véase la discusión en el Cuadro 5.4) muestra que esto no es un obstáculo insuperable si existe la voluntad de negociar o una amenaza de intervención pública en ausencia de un acuerdo. En Italia, por ejemplo, un grupo de grandes empresas de distribución de alimentos anunció en julio de 2018 la creación de una nueva asociación de empleadores para representar a sus empresas y negociar con el gobierno y las asociaciones de correos. En Eslovaquia, Uber se ha convertido en miembro del Sindicato Nacional de Empleadores y de la asociación profesional de empresas de tecnología de la información (ITAS).

Más allá de la dificultad de organizar nuevos participantes en el lado de los empleadores, las organizaciones de empleadores tradicionales también se ven amenazadas por el debilitamiento de la representación de los trabajadores. En los Países Bajos, AWVN, una asociación de empleadores, publicó un informe en 2018 en el que expresó su preocupación por la sostenibilidad del modelo de negociación holandés en ausencia de una participación activa de los trabajadores (AWVN, 2018[59]). AWVN propuso dos opciones para fortalecer la representación directa de los empleados. La primera opción es permitir que los empleados elijan a sus representantes en el proceso de negociación a nivel de empresa o sector (actualmente los sindicatos representan a los trabajadores sin una elección formal). Por cada voto, el sindicato recibiría una pequeña cuota, por ejemplo, 10 euros, como compensación por los gastos de negociación. La segunda opción es ofrecer a los empleados recién contratados una membresía de unión de prueba por un período de un año gratis o por una contribución muy reducida. Los empleadores alentarían esto brindando amplia información al contratar personas y los sindicatos ofrecerían una cuota de membresía reducida. Para determinar qué opción funciona mejor, AWVN ha propuesto probarlas en varias compañías.

Recuadro 5.4. Negociación colectiva y trabajo temporal de agencia

La inclusión de trabajadores no estándar y trabajadores de la plataforma en particular en la negociación colectiva requiere cierto grado de organización entre los trabajadores, pero también una clara identificación del empleador. En el caso de una relación triangular como la que se establece entre un contratista, una plataforma y un cliente, puede ser difícil identificar al empleador real y, en consecuencia, a la contraparte negociadora. Si bien las plataformas son un desarrollo reciente y, hasta ahora, de alcance limitado, las relaciones de empleo triangulares no son nuevas. Los trabajadores de la agencia de trabajo temporal (TWA) son contratados por una agencia y asignados para trabajar en una empresa usuaria (OCDE, 2013[60]). Sin embargo, una diferencia clave entre los TWA y las plataformas es que los trabajadores de la agencia tienen un contrato de trabajo, mientras que la mayoría de los trabajadores de la plataforma están clasificados (correcta o incorrectamente) como trabajadores por cuenta propia (WEC y Uni Global, 2018[43]).

En las primeras etapas de su desarrollo, TWA se consideraba tan disruptivo como las plataformas de hoy en día y fue altamente cuestionado o incluso prohibido en varios países. Los gobiernos intervinieron para regular el sector y los convenios colectivos ahora representan un medio importante de regulación de esta industria en muchos países de la OCDE (Eurofound, 2008[61]) a pesar de los niveles muy bajos de sindicalización. En la actualidad, los convenios colectivos que cubren a los trabajadores de TWA se negocian en varios países de la OCDE (véase Tabla 5.2). En algunos países, el trabajo de la agencia se incluye simplemente en el convenio colectivo del sector

de referencia (o empresa) aplicable a la empresa usuaria (por ejemplo, en Finlandia o España). En otros países, los acuerdos específicos se firman directamente con agencias de trabajo temporal (por ejemplo, en Australia o Italia), ya sea a nivel de la industria o dentro de las agencias.

En Europa, la directiva europea sobre el trabajo temporal de agencia que regula los TWA introdujo el principio de igualdad de trato con los trabajadores en la empresa usuaria para establecer un campo de juego equitativo. A medida que la directiva abría la posibilidad de que los convenios colectivos divergieran de un enfoque de igualdad de trato, siempre que se respeten ciertas condiciones de calidad, como el derecho a un nivel adecuado de protección, TWA se siente alentado por la ley a participar en la negociación colectiva (IDEA Consult, 2015[62]). Por lo tanto, en varios países europeos, los convenios colectivos se utilizan ahora como una herramienta para codefinir la regulación del sector. En particular, en Alemania, la legislación laboral permite derogar el principio de igualdad salarial cuando los trabajadores de la agencia tienen un contrato indefinido con la agencia y se les paga completamente entre tareas. Sin embargo, hasta 2008, la responsabilidad de regular el trabajo de la agencia recae en los comités de empresa y no en los sindicatos o convenios colectivos. Por lo tanto, el sindicato alemán de trabajadores metalúrgicos IG Metall lanzó una campaña para reclutar trabajadores de agencias y, al mismo tiempo, establecer un piso de negociación común entre las empresas. Esta campaña llevó a un acuerdo a nivel industrial sobre la igualdad salarial para los trabajadores de agencias en el sector del acero en 2010, seguido de un acuerdo colectivo para la industria de metales y electrónica en 2012 (Benassi, 2016[63]). Los acuerdos colectivos que cubren el trabajo de la TWA también se utilizan para establecer fondos específicos para la capacitación, las pensiones y los permisos por enfermedad (como en Bélgica, Francia, Italia y los Países Bajos), que a menudo son más generosos que los que se ofrecen a los empleados con un contrato de duración determinada. Finalmente, los convenios colectivos en la industria de TWA se han utilizado para establecer organismos específicos para proteger la salud y la seguridad laboral de los trabajadores del sector de la agencia, como el holandés "Stichting Arbo Flexbranche" (STAF).

Tabla 5.2. Convenios colectivos para trabajadores de la agencia de trabajo temporal

	País					
Ninguno o muy raro	Canadá	Rep. Checa	Japón	Letonia	México	Estados Unidos
Cubierto por un acuerdo si es aplicable a la empresa usuaria.	Colombia Estonia Finlandia	Grecia Hungría Islandia	Irlanda Corea Lituania	Nueva Zelanda Polonia Portugal	Eslovenia España Rep. Eslovaca	Reino Unido
Cubierto por un acuerdo con la agencia de trabajo temporal.	Australia Austria1 Bélgica	Chile Dinamarca Francia	Alemania Israel Italia	Luxemburgo Países Bajos	Noruega Suecia	Suiza Turquía

1) En Austria, el acuerdo específico para trabajadores temporales de agencia solo se aplica si las disposiciones del acuerdo que cubren la firma usuaria son menos favorables para los trabajadores.
Fuente: Cuestionarios de política de la OCDE sobre la negociación colectiva.

5.3.4. Se han firmado algunos acuerdos innovadores en Europa

El compromiso de los sindicatos con las plataformas en nombre de los trabajadores no estándar ha dado sus frutos en algunos casos, con la firma de algunos acuerdos colectivos en Europa. En Suecia, por ejemplo, la nueva empresa de transporte Bzzt ha firmado un acuerdo con el sindicato sueco de trabajadores del transporte (Johnston y Land-Kazlauskas, 2018[58]). En Dinamarca, Hilfr.dk, una plataforma para servicios privados de limpieza del hogar, firmó un acuerdo colectivo en abril de 2018 con el sindicato 3F. El acuerdo otorga a los trabajadores de la plataforma pagos por enfermedad, vacaciones y una contribución a su pensión.

En Austria, el sindicato de transporte y servicios *vida* anunció en abril de 2017 la creación de un comité de trabajo (*Betriebsrat*) para los correos de Foodora, que podría negociar un acuerdo colectivo sobre las condiciones de trabajo. En abril de 2018, se firmó un acuerdo que establece un Consejo de Trabajo Europeo en Delivery Hero, un servicio de entrega de alimentos en línea que cotiza en bolsa con sede en Berlín (Foodora es propiedad de Delivery Hero). Incluye una disposición para tener representantes de los empleados en el consejo de supervisión.

5.4. El aumento de la presión y los nuevos desafíos han llevado al surgimiento de iniciativas no tradicionales

La erosión de la afiliación sindical y la cobertura de la negociación colectiva, así como la representación insuficiente de algunos tipos de trabajadores y empresas, han llevado al surgimiento de otras iniciativas por parte de nuevos actores como las plataformas y formas no tradicionales de organizaciones laborales destinadas a la defensa de los intereses de los trabajadores. En algunos aspectos, las nuevas formas de movimientos laborales pueden considerarse equivalentes funcionales a los sindicatos "tradicionales" al ayudar a reducir las asimetrías de información, movilizar colectivamente a los trabajadores y potencialmente aumentar el poder de negociación, así como apoyar los litigios y las acciones de clase (Silberman e Irani, 2016[64]). Sin embargo, una mirada más cercana revela que también sirven para diferentes propósitos no relacionados con la negociación y tienen diferentes estructuras organizativas.

5.4.1. Un nuevo mutualismo

Se pueden encontrar ejemplos notables de organizaciones no tradicionales que representan intereses colectivos de trabajadores en los Estados Unidos con el desarrollo de Centros de Trabajadores[40] (que representan a trabajadores de bajos salarios y principalmente inmigrantes) o el Sindicato de Autónomos (que representa a contratistas independientes altamente calificados).[41] Se han observado desarrollos similares en Canadá con el Sindicato Independiente que representa a los trabajadores independientes de medios de comunicación y comunicaciones o al Centro de Acción para los Trabajadores, que aboga en nombre de los trabajadores en formas de empleo no estándar, en Ontario y en Europa, donde se han desarrollado cooperativas de trabajadores. Estas iniciativas se hacen eco en algunos aspectos del espíritu de las organizaciones mutuas que en el siglo XIX representaron la primera forma de organización del trabajo y proporcionaron a los trabajadores seguros básicos y ayuda mutua.[42]

Estas organizaciones son legalmente distintas de los sindicatos tradicionales, pero puede haber una conexión formal o informal (Manheim, 2017[65]). Los Centros de Trabajadores en los Estados Unidos tienden a tener culturas diferentes y menos restricciones legales en sus actividades que los sindicatos tradicionales y, por lo tanto, son vistos como "laboratorios organizadores" donde se pueden formar y probar estrategias innovadoras (Fine, 2006[66]). Si bien el movimiento sindical tradicional ha tenido opiniones dispares sobre estas organizaciones de trabajadores no sindicalizados, las ha aceptado cada vez más y ha invitado a algunas a unirse a la AFL-CIO, la federación de sindicatos de los Estados Unidos (Gaus, 2011[67]).

Una estrategia que los Centros de Trabajadores han utilizado para organizar a los trabajadores ha sido crear y/o hacer cumplir estándares legales en el lugar de trabajo.[43] Los Centros de Trabajadores también han participado en acciones directas contra los empleadores, a menudo a través de huelgas.[44] Además, los Centros de Trabajadores han utilizado la presión de los consumidores en toda la cadena de suministro para cambiar el comportamiento del empleador.[45] La prestación de servicios, desde clases de idiomas para inmigrantes recientes hasta beneficios portátiles de bajo costo proporcionados a contratistas independientes por el Freelancers Union, es otra forma en que los Centros de Trabajadores

y organizaciones similares de trabajadores no sindicalizados responden a las necesidades de los trabajadores.

Estas organizaciones también han utilizado sus recursos políticos para impulsar varios instrumentos legislativos, lo que ha llevado a muchas compañías a aumentar los salarios y los estándares (Fine, 2005[68]). Sin embargo, en su mayor parte, este modelo ha luchado para lograr una financiación a escala y sostenible (Strom, 2016[69]).

Otro tipo de actor ha surgido en varios países: las cooperativas organizan a los trabajadores por cuenta propia y les proporcionan una gama de servicios. Uno de los más establecidos es SMart, que se fundó en Bélgica en 1998 como una asociación de trabajadores independientes creativos y culturales y luego se transformó en una cooperativa sin fines de lucro (Graceffa, 2016[70]). SMart está actualmente presente en nueve países europeos y se ha extendido a otros sectores más allá del trabajo creativo. A cambio de una cuota, proporciona a los trabajadores autónomos una amplia gama de servicios, incluida la ayuda con la facturación y la declaración de ingresos; recibir un pago como empleado (y, por lo tanto, obtener acceso a la protección social); cobro de deudas; adelanto salarial (a través de un fondo de garantía mutua); y acceso a capacitación y lugares de trabajo compartidos.

SMart se basa en un proceso participativo: todos los miembros están invitados a participar en la asamblea general y todas las ganancias se reinvierten. SMart y otras cooperativas de trabajadores similares no suelen[46] negociar en nombre de sus miembros. De vez en cuando expresan públicamente las preocupaciones de los freelancers y abogan en su nombre, pero este no es su objetivo principal. El modelo propuesto por SMart no es incontrovertible y ha sido criticado por algunos sindicatos, ya que "legitima las zonas grises" en lugar de combatirlas (Xhauflair, Huybrechts y Pichault, 2017[71]).

Dejando a un lado su carácter no lucrativo, este tipo de cooperativa es similar a las compañías paraguas con fines de lucro que procesan facturas y combinan riesgos entre los trabajadores independientes, ofreciéndoles pagos por enfermedad, maternidad y vacaciones, así como asesoramiento legal. Estas empresas paraguas con fines de lucro existen en varios países y en particular en Bélgica, Francia (*"portage salarial"*), Países Bajos (*"payroll company"*), Noruega ("*Egenanstillingsförrettning*"), Suecia (*"Egenanställningsföretag"*), United Kindgom y Estados Unidos (Arvas, 2011[72]) y cubren una amplia gama de profesionales individuales en muchos sectores.

5.4.2. Las plataformas también están tomando algunas acciones

Además de las iniciativas dirigidas por los trabajadores, algunas plataformas también han comenzado a tomar medidas para abordar el acceso limitado de los trabajadores a la representación y el diálogo social. Como se destacó anteriormente, el riesgo de reclasificación, así como las iniciativas gubernamentales, han llevado a algunas plataformas a entablar negociaciones con representantes de los trabajadores en varios países.[47] En Italia, tras una amenaza gubernamental de reclasificación de trabajadores por decreto en el verano de 2018, las plataformas de distribución de alimentos acordaron comenzar a negociar con las asociaciones de pasajeros sobre las condiciones de trabajo. Aunque estas negociaciones aún no han dado resultados concretos, el ejemplo mencionado anteriormente de la plataforma danesa Hilfr.dk muestra que tales negociaciones a veces pueden llevar a acuerdos.

Más allá de la negociación formal, las plataformas han tomado iniciativas destinadas a dar a los trabajadores la posibilidad de expresar sus preocupaciones. Uber, por ejemplo, adoptó la creación del Gremio de Conductores Independientes de la Ciudad de Nueva York (IDG).[48] IDG no puede negociar en nombre de los conductores, pero permite canalizar sus inquietudes a través de reuniones mensuales con la gerencia de la compañía.

El diálogo social, si no es una negociación formal, también se ha convertido en el resultado del compromiso del gobierno con las plataformas para abordar algunos de los problemas relacionados con el trabajo de la plataforma. En Francia, actualmente se está discutiendo una disposición legal que alienta

a las plataformas a publicar "cartas de responsabilidad social" en línea y como apéndices al contrato de los trabajadores. Dichas cartas declararían la política de las plataformas en una variedad de temas que incluyen la prevención de riesgos laborales, el desarrollo profesional, las medidas para garantizar un "ingreso decente" para los trabajadores, así como las reglas que enmarcan la comunicación de los cambios en las condiciones de trabajo. En la misma línea, pero basado en la iniciativa de una plataforma de trabajo en grupo, se estableció un código de conducta en Alemania y se firmó en 2017 por ocho plataformas con sede en Alemania.

Las iniciativas de las plataformas han tendido a desarrollarse fuera del ámbito de las instituciones tradicionales de negociación colectiva en lugar de dentro de ellas. Por ejemplo, aunque la representación de plataformas en las organizaciones de empleadores tradicionales es aún limitada, en algunos países han surgido asociaciones dedicadas, como el *Deutscher Crowdsourcing Verband* en Alemania. En lugar de negociar con los trabajadores de la plataforma, algunas plataformas se han centrado en ofrecer soluciones a problemas emergentes (como, por ejemplo, los seguros de trabajo), al tiempo que evitan los riesgos de reclasificación. Esto ha tomado varias formas, desde establecer alianzas con asociaciones profesionales (como lo ha hecho Uber con la Asociación de Profesionales Independientes y los Trabajadores Autónomos en el Reino Unido) que ofrecen a los trabajadores tratos preferenciales sobre diversos bienes y servicios, a la prestación de servicios laborales gratuitos o con descuento y coberturas de seguros.

Este enfoque, el intercambio de la provisión de beneficios para la protección contra la reclasificación es recomendado por Uber, que sugiere la creación de "puertos seguros" legislativos, "para garantizar que la provisión de beneficios o capacitación no pueda ser utilizada como un factor en las reclamaciones de clasificación de empleo" (Uber, 2018[73]). En otras palabras, las iniciativas lideradas por plataformas tienden a girar en torno a la provisión de beneficios directos impulsada por el riesgo de reclasificación. Sin embargo, este enfoque plantea la cuestión de la coordinación entre diferentes plataformas y la portabilidad de la protección de los trabajadores, ya que estas iniciativas se toman a nivel de plataformas individuales (véase el Capítulo 4). También plantean la cuestión de la naturaleza unilateral, ya que no son el resultado del diálogo entre diferentes partes interesadas (incluidos los trabajadores).

5.4.3. Las nuevas tecnologías también pueden fortalecer la voz de los trabajadores

La tecnología digital utilizada por las plataformas también puede movilizarse para organizar a los trabajadores y mejorar la calidad del trabajo. Un buen ejemplo de esto es Turkopticon, un sitio web totalmente voluntario que comenzó como un proyecto de clase por dos científicos informáticos que se convirtieron en organizadores sindicales (Silberman e Irani, 2016[64]). Durante los últimos 10 años, Turkopticon ha permitido a los trabajadores de Amazon Mechanical Turk, una plataforma donde se contratan trabajadores en línea para pequeñas tareas, revisar a los "solicitantes" (individuos o empresas que publican tareas para que los ejecuten los trabajadores). Ayuda a los trabajadores a identificar a los solicitantes "malos", que tienden a pagar tarde o nunca, y a encontrar buenos.[49] Otros sitios web que facilitan la organización de trabajadores incluyen Coworker.org, que ayuda a los trabajadores a crear redes específicas de la empresa para recopilar datos y agregar sus demandas en campañas coherentes.

Las aplicaciones de mensajería instantánea, los grupos de medios sociales, los foros en línea y las encuestas en línea desempeñan un papel muy importante para los trabajadores que no comparten un lugar de trabajo físico común y que no tienen la capacidad de discutir problemas de trabajo cara a cara. Estas tecnologías les permiten intercambiar información sobre clientes y tareas, advertirse mutuamente sobre estafas, discutir las mejores prácticas y establecer normas de precios informales, y coordinar acciones. También proporciona apoyo comunitario. Esas comunidades en línea de trabajadores por encargo remotos, a veces se vinculan con sindicatos institucionalizados, pero también existen en contextos que carecen de un movimiento laboral institucionalizado —véase, por ejemplo, Wood,

Lehdonvirta y Graham (2018[74]) en comunidades en línea de microtrabajadores y trabajadores independientes en línea en Nigeria, Sudáfrica, Kenia, Filipinas, Malasia y Vietnam—.

Las innovaciones tecnológicas también abren nuevas posibilidades para proteger a la parte relativamente más débil en una relación laboral/contractual. Por ejemplo, la plataforma Bitwage utiliza la tecnología Blockchain[50] para hacer que los pagos internacionales de contratistas remotos sean más rápidos y confiables.

Finalmente, los sindicatos también podrían usar los mismos algoritmos, Big data y herramientas básicas de inteligencia artificial que utilizan las grandes empresas para administrar los recursos humanos, para extraer información sobre sus miembros y guiar sus acciones. En muchos países de la OCDE, los sindicalistas también utilizan la información registrada por las de empresas para evaluar el desempeño de las mismas cuando deciden solicitar un aumento de salarios o la negociación de un nuevo acuerdo colectivo. Los nuevos datos y herramientas estadísticas permitirían a los sindicatos utilizar la información sobre el estado de los negocios de forma más rápida y eficiente.[51]

En otras palabras, algunas innovaciones tecnológicas representan una oportunidad para fomentar el diálogo social y extenderlo a los trabajadores no estándar. Una forma en que los gobiernos podrían ayudar a los interlocutores sociales a aprovechar esta oportunidad sería a través de la creación de plataformas de conocimiento común para compartir prácticas y experiencias entre los actores.

5.4.4. Los actores no tradicionales pueden complementar pero no sustituir a los interlocutores sociales

Si bien las organizaciones de trabajadores no tradicionales pueden ayudar a mejorar las condiciones de trabajo para un mayor número de trabajadores no estándar, no pueden sustituir completamente a los sindicatos. Las diferencias en las prerrogativas de los nuevos actores en comparación con las de los sindicatos tradicionales incluyen: i) la capacidad legal para negociar colectivamente en nombre de sus miembros y firmar un acuerdo, ii) la capacidad de garantizar el cumplimiento de este acuerdo y iii) el beneficio (en algunos países) de los derechos de información y consulta que reducen las asimetrías de información con respecto a los empleadores, y el papel instrumental en la definición y el fortalecimiento de la posición negociadora de los sindicatos. Las organizaciones no tradicionales pueden participar en acciones como boicots, peticiones y por lo tanto, fortalecer la voz de los trabajadores pero esto podría no llevar a un acuerdo.

Además, en algunos casos, los actores no tradicionales ni siquiera están interesados en hacerlo. Estas organizaciones son a menudo asociaciones profesionales, que se crean para proporcionar servicios, para unir a las personas en torno a una identidad común y ayudar en la creación de redes, pero no necesariamente para negociar ni firmar acuerdos colectivos formales.

Sin embargo, podrían ayudar a superar algunas de las discrepancias percibidas entre la identidad profesional de los trabajadores independientes y los sindicatos tradicionales (King, 2014[75]). Saundry, Stuart y Antcliff (2012[76]) han demostrado cómo las redes independientes en la industria audiovisual británica tuvieron más éxito que los sindicatos para crear un sentido de identidad y comunidad entre los trabajadores independientes, pero carecieron de los recursos para lograr el éxito en las relaciones laborales y el marco legal para firmar y garantizar la validez y el carácter vinculante de los convenios colectivos. Al “vincular las redes con la reserva de experiencia e influencia” (Saundry, Stuart y Antcliff, 2012, p. 282[76]), los sindicatos pudieron construir sobre ellas para asegurar el progreso de estos trabajadores. De manera más general, las nuevas formas de organizaciones de trabajadores pueden unir trabajadores no estándar a los que a los sindicatos tradicionales les resulta más difícil llegar, por razones prácticas e históricas. En ese sentido, estas nuevas iniciativas pueden complementar en lugar de sustituir a los actores tradicionales. La combinación de esfuerzos de los actores tradicionales y

nuevos es necesaria para abordar completamente los desafíos planteados por el mundo del trabajo en evolución y debe alentarse.

5.5. Observaciones finales

Si bien la práctica de la negociación colectiva refleja las normas culturales y sociales, así como la variación institucional y, por lo tanto, difiere considerablemente entre los países de la OCDE, este capítulo sostiene que puede desempeñar un papel importante al abordar algunos de los desafíos del mercado laboral impulsados por los cambios tecnológicos y demográficos y la competencia global.

Cuando los interlocutores sociales trabajan cooperativamente y anticipan nuevos desafíos, la negociación colectiva puede apoyar y complementar de manera útil las políticas públicas. Este es particularmente el caso de la regulación de nuevas formas de trabajo, la anticipación y la satisfacción de las necesidades de habilidades y el diseño de medidas para ayudar a los trabajadores en la transición a nuevos empleos. La negociación colectiva, tanto a nivel sectorial como empresarial, también puede ayudar a las empresas a adaptarse a través de acuerdos personalizados y ajustes en la organización del trabajo para satisfacer sus necesidades específicas. Finalmente, la negociación colectiva y el diálogo social pueden ayudar a los trabajadores a hacer oír su voz en el diseño de estrategias nacionales, sectoriales o específicas de la empresa y asegurar un intercambio justo de los beneficios que aportan las nuevas tecnologías y los mercados más globalizados.

La contribución de la negociación colectiva a la configuración del futuro del trabajo depende fundamentalmente de que los trabajadores y las empresas puedan y quieran asociarse y negociar acuerdos vinculantes mutuamente satisfactorios. Sin embargo, desde la década de 1980, la cobertura de la negociación y la afiliación a los sindicatos han disminuido considerablemente en la mayoría de los países. El aumento de las diferentes formas de trabajo no estándar en varios países de la OCDE discutidos en el Capítulo 2 plantea un desafío adicional a la negociación colectiva, ya que los trabajadores no estándar tienen menos probabilidades de estar sindicalizados que los trabajadores estándar.

Los sindicatos están tratando de ampliar su membresía a los trabajadores en formas de empleo no estándar y desarrollar nuevas estrategias para negociar con los empleadores. Mientras tanto, están surgiendo nuevas formas de organización colectiva, aunque tienden a servir a diferentes propósitos y tienen diferentes estructuras organizativas. Las organizaciones de empleadores también tienen que lidiar con el desarrollo de nuevas formas de negocios y el debilitamiento de sus contrapartes tradicionales. Los ejemplos de convenios colectivos exitosos en el sector de la agencia de trabajo temporal y en las industrias culturales y creativas, incluso en países donde los sindicatos tienen una membresía más baja en general, muestran que la negociación colectiva puede adaptarse a diferentes y nuevos tipos de relaciones de empleo.

Es posible que la legislación también deba cambiar para tener en cuenta el desarrollo de una variedad más amplia de formas de empleo y negocios, que son muy diferentes a las de hace 50 años, cuando muchos de los actuales sistemas de negociación de la OCDE tomaron forma. Por lo tanto, es importante abordar el tema de la clasificación de los trabajadores para garantizar que los contratos de empleo coincidan con la naturaleza real de la relación laboral. Además, los reguladores y las autoridades competentes deben reflexionar sobre cómo los trabajadores en el área gris entre dependientes y trabajadores por cuenta propia y aquellos que trabajan por cuenta propia en situaciones de fuerte desequilibrio de poder con respecto a su cliente/empleador pueden tener la capacidad de negociar y organizar colectivamente.

Este capítulo ha presentado varias políticas e iniciativas nacionales adoptadas por empleadores, sindicatos y nuevas formas de organización de trabajadores para adaptarse a los desafíos que surgen

de las perspectivas para el futuro del trabajo. A pesar de que, para la mayoría de ellos, falta una evaluación rigurosa, estas iniciativas pueden proporcionar una inspiración útil en otros contextos.

Recuadro 5.5. Directrices de política pública

Si bien la situación y las tradiciones de cada país son diferentes, un sistema de relaciones laborales que funcione bien puede contribuir a configurar un futuro laboral más gratificante e incluyente. Según el contexto nacional, los formuladores de políticas públicas deberían considerar:

- Promover consultas nacionales y discusiones sobre el futuro del trabajo con los interlocutores sociales y otras organizaciones que representan a los trabajadores y empleadores para establecer un diagnóstico conjunto sobre los desafíos y compartir prácticas entre los actores sobre nuevas iniciativas e innovación tecnológica a través de plataformas de conocimiento común.
- Dejando margen para la negociación colectiva e incentivando la autorregulación entre los actores en estos temas haciendo un uso limitado pero estratégico de las intervenciones legislativas (como se ejemplifica en el caso del sector de Agencias de Trabajo Temporal en varios países).
- Asegurar un acceso amplio a la capacitación y el aprendizaje permanente mediante la promoción de la negociación colectiva sobre estos temas.
- Acompañando los esfuerzos de los sindicatos y las organizaciones de empleadores para ampliar su afiliación a formas de trabajo no estándar y nuevas formas de negocio sin desalentar el surgimiento de otras formas de organización.

Hacer cumplir la clasificación correcta de la situación laboral de los trabajadores y combatir la clasificación errónea es el primer paso para garantizar que los trabajadores tengan acceso a la negociación colectiva. Sin embargo, todavía habría margen para una posible adaptación de las regulaciones existentes para permitir la negociación colectiva para los trabajadores en la zona gris y para los trabajadores por cuenta propia que tienen poca influencia en el contenido de sus condiciones contractuales. Las opciones a considerar incluyen:

- Ampliar la definición de "empleado" en la legislación laboral, en lo que respecta a la legislación sobre relaciones laborales, a grupos específicos de trabajadores en la zona gris; e
- Introducción de exenciones a la prohibición de negociar colectivamente para grupos específicos de trabajadores u ocupaciones, en caso de que los desequilibrios de poder sean más importantes.

Referencias

Aloisi, A. (2018), “Non-standard workers and collective bargaining: Legal challenges, practical difficulties, and successful responses”, mimeo. [34]

Ankersmit, L. (2015), *Albany revisited: The Court directs NCA to carry a more social tune*, European Law Blog, https://europeanlawblog.eu/tag/c-41313-fnv-kunsten-informatie-en-media/ (consultado el 21 de de noviembre de 2018). [37]

Arthurs, H. (1965), “The Dependent Contractor: A Study of the Legal Problems of Countervailing Power”, *The University of Toronto Law Journal*, Vol. 16/1, p. 89, http://dx.doi.org/10.2307/825096. [85]

Arvas, F. (2011), *Umbrella Companies in Europe. A study on their growth behaviors and job-creation.*, MBA Henley Business School. [72]

Autor, D. (2003), “Outsourcing at Will: The Contribution of Unjust Dismissal Doctrine to the Growth of Employment Outsourcing”, *Journal of Labor Economics*, Vol. 21/1, pp. 1-42. [23]

AWVN (2018), *Wegwerkzaamheden. Tien ideeën voor de wereld van werk - AWVN*, AWVN, Den Haag. [59]

Baker, M. et al. (2018), “To what extent do policies contribute to self-employment?”*, OECD Economics Department Working Papers*, No. 1512, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/74c044b1-en. [54]

Benassi, C. (2016), *Extending solidarity rather than bargaining concessions: the IG Metall campaign for agency workers*, ETUI Policy Brief No. 1/2016, Bruselas. [63]

Benassi, C. y L. Dorigatti (2014), “Straight to the Core - Explaining Union Responses to the Casualization of Work: The IG Metall Campaign for Agency Workers”, *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 53/3, pp. 533-555, http://dx.doi.org/10.1111/bjir.12079. [41]

Benassi, C. y T. Vlandas (2016), “Union inclusiveness and temporary agency workers: The role of power resources and union ideology”, *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 22/1, pp. 5-22, http://dx.doi.org/10.1177/0959680115589485. [24]

Berry, C. y S. Mcdaniel (2018), *Young people and trade unionism in the hourglass economy*, Unions 21, http://www.unions21.org.uk (consultado el 6 de noviembre de 2018). [26]

Berryhill, J., T. Bourgery y A. Hanson (2018), “Blockchains Unchained: Blockchain Technology and its Use in the Public Sector”*, OECD Working Papers on Public Governance*, No. 28, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/3c32c429-en. [84]

Bertola, G. (1999), “Microeconomic perspectives on aggregate labor markets”, in Ashenfelter, O. (ed.), *Handbook of Labor Economics*, Elsevier, https://econpapers.repec.org/bookchap/eeelabchp/3-45.htm (consultado el 7 de febrero de 2018). [19]

Blanchflower, D. (2007), “International Patterns of Union Membership”, *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 45/1, pp. 1-28. [25]

Bryson, A. et al. (2005), “Youth-adult differences in the demand for unionization: Are American, British, and Canadian workers all that different?”, *Journal of Labor Research*, Vol. 26/1, pp. 155-167, http://dx.doi.org/10.1007/BF02812227. [30]

Charhon, P. y D. Murphy (2016), *The Future of Work in the Media, Arts & Entertainment Sector: Meeting the Challenge of Atypical Working*, Euro FIA, EFJ, FIM and UNI MEI, https://www.fim-musicians.org/wp-content/uploads/atypical-work-handbook-en.pdf (consultado el 26 de octubre de 2018). [53]

Creighton, B. y S. McCrystal (2016), “Who Is a ’Worker’ in International Law?”, *Comparative Labor Law and Policy Journal*, Vol. 37/3, pp. 691-725. [87]

Daskalova, V. (2018), “Regulating the New Self-Employed in the Uber Economy: What Role for [36]

EU Competition Law?", *German law journal*, Vol. 19/3, pp. 461-508.

De Stefano, V. (2018), ""Negotiating the algorithm": Automation, artificial intelligence and labour protection", *Employment Working Paper*, No. 246, ILO, Ginebra. [11]

De Stefano, V. y A. Aloisi (2018), "Fundamental Labour Rights, Platform Work and Human-Rights Protection of Non-Standard Workers", en Bellace, J. y B. ter Haar (eds.), *Labour, Business and Human Rights Law*, Edward Elgar Publishing Ltd. [38]

DOJ/FTC (1996), *Statements of Antitrust Enforcement Policy in Health Care*, https://www.ftc.gov/sites/default/files/attachments/competition-policy-guidance/statements_of_antitrust_enforcement_policy_in_health_care_august_1996.pdf (consultado el 21 de noviembre de 2018). [39]

Drahokoupil, J. y A. Piasna (2019), *Work in the platform economy: Deliveroo riders in Belgium and the SMart arrangement*, ETUI. [83]

Dube, A. et al. (próxima publicación), "Monopsony in Online Labor Markets", *American Economic Review: Insights*. [82]

Durazzi, N., T. Fleckenstein y S. Lee (2018), "Social Solidarity for All? Trade Union Strategies, Labor Market Dualization, and the Welfare State in Italy and South Korea", *Politics & Society*, Vol. 46/2, pp. 205-233, http://dx.doi.org/10.1177/0032329218773712. [42]

Ebbinghaus, B., C. Göbel y S. Koos (2011), "Social capital, 'Ghent' and workplace contexts matter: Comparing union membership in Europe", *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 17/2, pp. 107-124, http://dx.doi.org/10.1177/0959680111400894. [29]

Engblom, S. (2017), "Employment Protection, Collective Bargaining, and Labour Market Resilience - The Swedish Transition Agreements", mimeo. [14]

Eurofound (2008), *Temporary agency work and collective bargaining in the EU*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin. [61]

European Commission (2018), *Employment and Social Developments in Europe 2018*, Publications Office of the European Union, Luxembourg. [2]

Fine, J. (2006), *Worker centers: organizing communities at the edge of the dream*, ILR Press/Cornell University Press. [66]

Fine, J. (2005), "Community Unions and the Revival of the American Labor Movement", *Politics & Society*, Vol. 33/1, pp. 153-199, http://dx.doi.org/10.1177/0032329204272553. [68]

Fisk, C. (2018), "Hollywood Writers and the Gig Economy", *University of Chicago Legal Forum*, Vol. 2017/Artículo 8, https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1595&context=uclf (consultado el 26 de octubre 2018). [44]

Fleckenstein, T. y S. Lee (2018), "Organised Labour, Dualisation and Labour Market Reform: Korean Trade Union Strategies in Economic and Social Crisis", *Journal of Contemporary Asia*, pp. 1-21, http://dx.doi.org/10.1080/00472336.2018.1536762. [44]

Freeman, R. y J. Medoff (1984), *What do unions do?*, Basic Books, New York. [5]

Frommer, G. (2003), "Hooray for... Toronto? Hollywood, collective bargaining, and extraterritorial union rules in an era of globalization", *Journal of Labor and Employment Law*, Vol. 6/1, pp. 55-120, https://www.law.upenn.edu/journals/jbl/articles/volume6/issue1/Frommer6U.Pa.J.Lab.%26Emp.L.55(2003).pdf (consultado el 26 de octubre 2018). [48]

Fulton, L. (2018), *Trade Unions protecting self-employed workers*, ETUC, Brussels. [49]

Gaus, M. (2011), *Taxi Workers Become a Union—Officially*, Labor Notes, http://labornotes.org/blogs/2011/10/taxi-workers-become-union%E2%80%94officially (consultado el 20 de noviembre de 2018). [67]

Gherardini, A. (2017), *So many, so different! Industrial relations in the creative sectors*, IR-CREA report for the European Commission. [52]

Givan, R. y A. Hipp (2012), "Public Perceptions of Union Efficacy", *Labor Studies Journal*, Vol. 37/1, pp. 7-32, http://dx.doi.org/10.1177/0160449X11429264. [31]

Graceffa, S. (2016), *Refaire le monde...du travail : une alternative à l'ubérisation de l'économie*, Éditions Repas. [70]

Gramm, C. y J. Schnell (2001), "The use of flexible staffing arrangements in core production jobs", *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 54/2, pp. 245-258, http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/001979390105400203 (consultado el 21 de febrero 2018). [22]

Haucap, J., U. Pauly y C. Wey (2001), "Collective wage setting when wages are generally binding. An antitrust perspective", *International Review of Law and Economics*, Vol. 21/3, pp. 287-307, http://dx.doi.org/10.1016/s0144-8188(01)00061-8. [81]

Horowitz, S. (2013), *What is New Mutualism?*, Freelancers Union, https://blog.freelancersunion.org/2013/11/05/what-new-mutualism/ (consultado el 20 de noviembre de 2018). [80]

Ibsen, C. y M. Keune (2018), "Organised Decentralisation of Collective Bargaining : Case studies of Germany, Netherlands and Denmark", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 217, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/f0394ef5-en. [10]

IDEA Consult (2015), *How temporary agency work compares with other forms of work*. [62]

ILO (2019), *Work for a brighter future – Global Commission on the Future of Work*, International Labour Office, Ginebra. [3]

ILO (2016), *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*, International Labor Office, Ginebra. [40]

ILO (2014), *Employment relationships in the media and culture industries*, International Labour Office, Sectoral Activities Department, http://www.ilo.org/publns. (consultado el 25 de octubre de 2018). [51]

ILO ACT EMP e IOE (2019), *Changing Business and Opportunities for Employer and Business Organizations*, ILO Bureau for Employers' Activities and International Organization of Employers, Ginebra. [57]

Inglehart, R. (1997), *Modernization and postmodernization : cultural, economic, and political change in 43 societies*, Princeton University Press, https://press.princeton.edu/titles/5981.html (consultado el 19 de noviembre de 2018). [27]

IOE (2017), *IOE Brief: Understanding the future of work*, IOE, Ginebra. [56]

Johnston, H. y C. Land-Kazlauskas (2018), "Organizing On-Demand: Representation, Voice, and Collective Bargaining in the Gig Economy", *Conditions of Work and Employment Series*, No. 94, ILO. [58]

Keune, M. (2015), *Trade unions and young workers in seven EU countries*, ADAPT-Association for International and Comparative Studies in Labour Law and Industrial Relations, http://www.adapt.it/younion/ (consultado el 13 de noviembre de 2018). [32]

Kleingartner, A. (2001), "Collective Bargaining: Hollywood Style", *New Labor Forum*, Vol. 9/Fall - Winter, pp. 113-121, https://www.jstor.org/stable/pdf/40342321.pdf?refreqid=excelsior%3A2d94f2167ffaf020cc4546379b36ec73 (consultado el 26 de octubre de 2018). [47]

Klindt, M. (2017), "Trade union renewal through local partnerships for skill formation", *Transfer: European Review of Labour and Research*, Vol. 23/4, pp. 441-455, http://dx.doi.org/10.1177/1024258917727403. [17]

Lindbeck, A. y D. Snower (1986), "Wage Setting, Unemployment, and Insider-Outsider Relations", *American Economic Review*, Vol. 76/2, pp. 235-239, http://www.jstor.org/stable/1818771. [20]

Linder, M. (1999), "Dependent and Independent Contractors in Recent U.S. Labor Law: An [35]

Ambiguous Dichotomy Rooted in Simulated Statutory Purposelessness", *Comparative Labor Law & Policy Journal*, Vol. 21/1.

Manheim, J. (2017), *The Emerging Role of Worker Centers in Union Organizing: An Update and Supplement*, U.S. Chamber of Commerce, Washington, D.C. [65]

McCartin, J. (2014), *Bargaining for the Future: Rethinking Labor's Recent Past and Planning Strategically for Its Future a report by initially drafted with*, Kalmanovitz Initiative for Labor and the Working Poor, Georgetown University. [45]

Mettling, B. (2015), *Transformation numérique et vie au travail*. [8]

Moore, P., M. Upchurch y X. Whittaker (2018), *Humans and Machines at Work: Monitoring, Surveillance and Automation in Contemporary Capitalism*, Palgrave Macmillan, London. [12]

OCDE (2019), *Getting Skills Right: Making adult learning work in social partnership*, OECD Publishing, París. [16]

OCDE (2019), *Policy responses to new forms of work*, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/0763f1b7-en. [78]

OCDE (2018), "Back to work: lessons from nine countries case studies of policies to assist displaced workers", in *OECD Employment Outlook 2018*, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-8-en. [4]

OCDE (2018), "The role of collective bargaining systems for good labour market performance", in *OECD Employment Outlook 2018*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-7-en. [7]

OCDE (2017), "Collective bargaining in a changing world of work", in *OECD Employment Outlook 2017*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-8-en. [1]

OCDE (2016), *Getting Skills Right: Assessing and Anticipating Changing Skill Needs*, Getting Skills Right, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264252073-en. [15]

OCDE (2016), *OECD Employment Outlook 2016*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2016-en. [6]

OCDE (2015), *Back to Work: Sweden: Improving the Re-employment Prospects of Displaced Workers*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264246812-en. [13]

OCDE (2014), "Non-regular employment, job security and the labour market divide", in *OECD Employment Outlook 2014*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2014-7-en. [86]

OCDE (2013), *OECD Employment Outlook 2013*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2013-en. [60]

OCDE (próximo a publicar), *Collective Bargaining in a Changing World of Work*, OECD Publishing, París. [79]

Ott, R. (ed.) (2014), *Protecting and Representing Workers in the Gig Economy: the Case of the Freelancers Union*, Cornell University Press. [75]

Prassl, J. (2018), *Collective Voice in the Platform Economy: Challenges, Opportunities, Solutions*, ETUC, https://www.etuc.org/sites/default/files/publication/file/2018-09/Prassl%20report%20maquette.pdf (consultado el 10 de diciembre de 2018). [77]

Saint-Martin, A., H. Inanc y C. Prinz (2018), "Job Quality, Health and Productivity: An evidence-based framework for analysis", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 221, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/a8c84d91-en. [9]

Saint-Paul, G. (1996), *Dual labor markets : a macroeconomic perspective*, MIT Press, https://mitpress.mit.edu/books/dual-labor-markets (consultado el 7 de febrero de 2018). [18]

Salvatori, A. (2009), "What Do Unions Do to Temporary Employment?", *IZA Discussion Paper*, No. 4554, http://ftp.iza.org/dp4554.pdf (consultado el 26 de enero de 2018). [21]

Saundry, R., M. Stuart y V. Antcliff (2012), "Social Capital and Union Revitalization: A Study of Worker Networks in the UK Audio-Visual Industries", *British Journal of Industrial Relations*, [76]

Vol. 50/2, pp. 263-286, http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-8543.2011.00850.x.

Silberman, M. y L. Irani (2016), "Operating an employer reputation system: Lessons from Turkopticon, 2008-2015'", *Comparative Labor Law & Policy Journal*, Vol. 37/3. [64]

Strom, S. (2016), *Organizing's Business Model Problem*, The Century Foundation, https://tcf.org/content/report/organizings-business-model-problem/?agreed=1&agreed=1 (consultado el 20 de noviembre de 2018). [69]

Uber (2018), *White Paper on Work and Social Protection in Europe*, https://ubernewsroomapi.10upcdn.com/wp-content/uploads/2018/02/Uber-White-Paper-on-Work-and-Social-Protections-in-Europe.pdf (consultado el 10 de diciembre 2018). [73]

UNESCO (1980), *Recommendation concerning the Status of the Artist*. [48]

Vandaele, K. (2018), "Will Trade Unions Survive in the Platform Economy? Emerging Patterns of Platform Workerss Collective Voice and Representation in Europe", *SSRN Electronic Journal*, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3198546. [55]

Vandaele, K. (2012), "Youth representatives' opinions on recruiting and representing young workers: A twofold unsatisfied demand?", *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 18/3, pp. 203-218, http://dx.doi.org/10.1177/0959680112452692. [33]

Vandaele, K. (próxima publicación), "How Can Trade Unions in Europe Connect with Young Workers?", en O'Reilly, J. et al. (eds.), *Youth labor in transition inequalities, mobility, and policies in Europe*, Oxford Unversity Press, https://global.oup.com/academic/product/youth-labor-in-transition-9780190864798?cc=fr&lang=en&# (consultado el 13 de noviembre de 2018). [28]

WEC y Uni Global (2018), *Online Talent Platforms, Labour Market Intermediaries and the Changing World of Work*, Independent study prepared by CEPS and IZA for the World Employment Confederation-Europe and UNI Europa, Bruselas. [43]

Wood, A., V. Lehdonvirta y M. Graham (2018), *Workers of the Internet Unite? Online Freelancer Organisation Among Remote Gig Economy Workers in Six Asian and African Countries*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3211803 (consultado el 28 de noviembre de 2018). [74]

Xhauflair, V., B. Huybrechts y F. Pichault (2017), "How Can New Players Establish Themselves in Highly Institutionalized Labour Markets? A Belgian Case Study in the Area of Project-Based Work", *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 56/2, pp. 370-394, http://dx.doi.org/10.1111/bjir.12281. [71]

Anexo 5.A. Densidad sindical y formas de empleo: fuentes y material adicional

En la Figura 5.1, los trabajadores estándar y no estándar corresponden, lo más cerca posible, a las categorías que se muestran en la Figura 5.5, con la notable excepción de los empleos de medio tiempo: en general, el empleo estándar se refiere a los trabajadores que reciben sueldo o salario (tanto a tiempo completo como a tiempo parcial) con un contrato indefinido; el empleo no estándar incluye, en la medida de lo posible, trabajo eventual u ocasional, trabajo proporcionado por una agencia de trabajo temporal o por medio de una empresa contratista principal (que subcontrata a sus empleados a una tercera parte), contratistas independientes, pasantes o aprendices, trabajadores por cuenta propia sin autonomía y, para algunas economías emergentes, el empleo informal.

Sin embargo, dada la heterogeneidad de las fuentes de datos utilizadas (véase el Cuadro 5.A.1 del Anexo), el alcance de las preguntas disponibles se relaciona con las formas contractuales de empleo, la naturaleza del trabajo y la afiliación sindical (generalmente restringido solo a los trabajadores identificados como empleados), las formas de empleo no estándar no cubren todas estas categorías.

En cuatro países (Canadá, Estonia, Hungría y Corea), los datos disponibles no permiten ir más allá de la simple distinción entre empleo permanente y temporal, tal como se define en la Base de datos de empleo de la OCDE (para más detalles, véase definiciones específicas en la Tabla 3 de las fuentes cobertura y definiciones de estadísticas de la fuerza laboral en los países de la OCDE)[52] y no incluyen trabajadores autónomos dependientes.

Los trabajadores de la agencia de trabajo temporal (además de los contratos de duración determinada o los trabajadores de proyectos y, en ocasiones, pasantes y aprendices) son claramente identificables para siete países (Chile, Finlandia, Francia, Alemania, Irlanda, Suecia y el Reino Unido) y proporcionan una mejor definición de la categoría de contrato indefinido, que en este caso excluye a todos los posibles trabajadores de la agencia de trabajo temporal que trabajan bajo un contrato indefinido.

Los Estados Unidos son un caso particular debido al uso de una definición alternativa de empleos temporales basada en la tercera definición de trabajadores contingentes (según lo define el BLS). Los trabajadores contingentes incluyen a los trabajadores asalariados que no esperan que sus trabajos duren, y los trabajadores por cuenta propia incorporados (sin empleados remunerados) si esperan que su empleo dure un año adicional o menos. Además de este criterio, los acuerdos de empleo alternativos (trabajadores de agencias de trabajo temporal, contratos de duración determinada, contratos de proyectos y contratistas independientes) se incluyen como tales, independientemente de la duración de su contrato.

El empleo informal, además de las categorías enumeradas anteriormente, constituye una categoría independiente para algunas economías emergentes. En el caso de Colombia, esta categoría abarca a todos los trabajadores sin un contrato por escrito y, para México, a todos los trabajadores clasificados en un trabajo informal (según la definición oficial TIL1 proporcionada por el INEGI).

La Encuesta social europea (ESS) permite identificar a los trabajadores por cuenta propia sin autonomía como aquellos sin control total sobre la organización del trabajo a realizar o las decisiones sobre las actividades de la organización.

La encuesta australiana Características del empleo (COE) permite identificar a los trabajadores por cuenta propia sin autonomía como contratistas independientes que no pueden tener más de un contrato activo, subcontratar su propio trabajo y están bajo la autoridad de otra persona sobre cómo hacer su trabajo.

Anexo Tabla 5.A.1. Formas no estándar de empleo incluidas en la Figura 5.1.

País	Fuente	Contrato de duración limitada.	FTC	Contratos de proyectos	TWA	Trabajadores ocasionales	Contratistas independientes	Trabajadores informales	Trabajadores por cuenta propia sin autonomía
Australia	COE2		●	●	●	●			●
	HILDA		●		●	●			●
Países Europeos1	ESS	●							●
Canadá	LFS	●							
Chile	CASEN		●		●				
Colombia	GEIH		●		●			●	
Estonia	LFS2	●							
Finlandia	FWLB		●		●				
Francia3	SRCV		●		●				
Alemania3	SOEP		●		●				
Hungría	LFS2	●							
Irlanda3	QHNS		●		●				
Corea	EAPS2	●							
	KLIPS		●	●	●	●	●		
México	ENOE		●	●				●	
Suecia3	LFS2		●	●	●				
Reino Unido3	LFS		●		●				
Estados Unidos	CPS		●	●	●	●	●		

TWA: trabajadores de la agencia de trabajo temporal; CASEN: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional; COE: Características de la Encuesta de Empleo; CPS: Encuesta de población actual, suplemento de mayo; EAPS: Encuesta de población económicamente activa; ENOE: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo; ESS: Encuesta social europea; FWLB: Barómetro de vida laboral finlandés; GEIH: Gran Encuesta Integrada de Hogares; HILDA: Dinámica del hogar, ingresos y trabajo en Australia; KLIPS: Estudio del Grupo Coreano de Trabajo e Ingresos; LFS: Encuesta de la fuerza laboral; QHNS: Encuesta trimestral nacional de hogares; SOEP: Panel Socioeconómico Alemán; SRCV: Enquête statistique sur les ressources et conditions de vie.

1. Austria, Bélgica, República Checa, Dinamarca, Grecia, Hungría, Islandia, Israel, Italia, Lituania, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia y Suiza.

2. Datos proporcionados amablemente por la oficina nacional de estadística.

3. Los pasantes/aprendices están disponibles para este país como una forma de empleo separada (no se muestra en esta tabla).

Nota: Para Australia, Hungría, Corea y Suecia, la relación real se refiere a las estimaciones nacionales proporcionadas por las autoridades estadísticas nacionales, mientras que la relación ajustada es una estimación basada en los microdatos alternativos disponibles (HILDA, ESS, KLIPS y ESS, respectivamente).

Contrato de duración limitada: contratos para los cuales tanto el empleador como el empleado acuerdan que su finalización se decide mediante reglas objetivas (generalmente escritas en un contrato de trabajo de vida limitada). Estas reglas pueden ser una fecha específica, el final de una tarea o la devolución de otro empleado que haya sido reemplazado temporalmente. Los casos típicos son: empleados en empleo estacional; empleados contratados primero por una agencia o bolsa de empleo y luego contratados a un tercero para realizar una tarea específica (a menos que exista un contrato de trabajo escrito de vida ilimitada); Empleados con contratos específicos de formación.

Contratos a plazo fijo (FTC): un contrato a plazo fijo es una relación contractual entre un empleado y un empleador que dura un período específico.

Contratos de proyecto: contratos de plazo fijo en los que la fecha de finalización se define por la finalización de un proyecto o tarea en particular.

Trabajadores de la agencia de trabajo temporal (TWA): un empleado con un contrato (de duración limitada o ilimitada) según el cual el empleador (es decir, la agencia) pone a ese empleado a disposición de un tercero (es decir, la empresa usuaria) para participar en trabajar bajo la supervisión y dirección de esa firma usuaria a través de un acuerdo para la provisión de servicios entre la firma usuaria y la agencia.

Trabajadores ocasionales: empleados que trabajaron de manera irregular durante el año. Esto puede incluir trabajadores de guardia, trabajadores de temporada, trabajadores ocasionales.

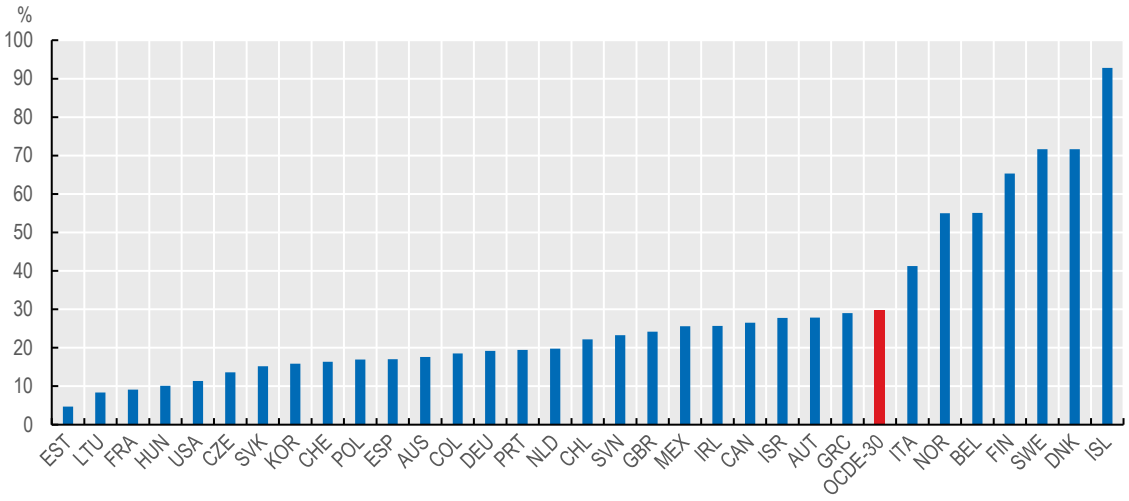
Pasantes/aprendices: contratos con un período de experiencia laboral ofrecido por una organización por un período de tiempo limitado.

Trabajadores informales: se considera que los empleados tienen empleos informales si su relación laboral no está, en la ley o en la práctica, sujeta a la legislación laboral nacional, impuestos sobre la renta, protección social o derecho a ciertos beneficios laborales. Para Colombia, esta categoría incluye a todos los trabajadores sin contrato escrito o sin ningún contrato y, en el caso de México, se refiere a la definición nacional de empleo informal (la llamada medida TIL1).

Trabajadores por cuenta propia sin autonomía: trabajadores por cuenta propia que normalmente trabajan para una (o más) empresa(s) cliente(s) con autonomía limitada.

Anexo Figura 5.A.1. Densidad sindical estimada para trabajadores estándar

Porcentaje de empleo estándar, último año disponible



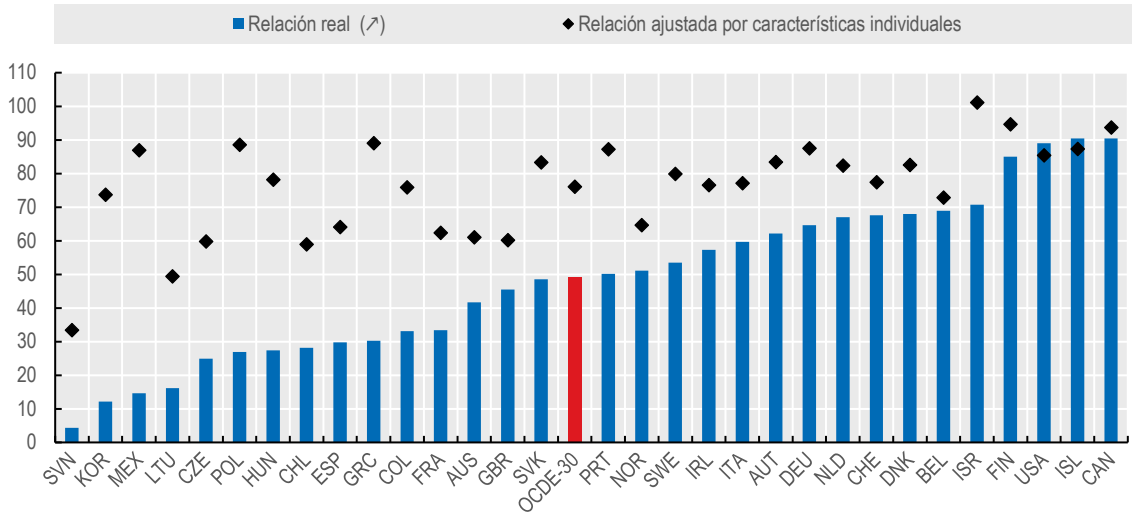
Nota: Empleo estándar: empleados con un contrato indefinido. La densidad sindical de la forma estándar de empleo se ha ajustado para la densidad sindical general utilizando la proporción de trabajadores estándar en la afiliación sindical total y el número total de empleados. Las estimaciones se refieren a 2010-2012 para Grecia y la República Eslovaca; 2013 para Francia; 2015 para Alemania y Hungría; 2016 para Finlandia; 2014-2016 para Austria, Bélgica, República Checa, Dinamarca, Islandia, Israel, Italia, Lituania, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia, España y Suiza; 2017 para Canadá, Chile, Colombia, Estonia, Irlanda, Corea, Suecia, el Reino Unido y los Estados Unidos; y 2018 para Australia y México. OCDE-30 es el promedio no ponderado de los países mostrados (sin incluir Colombia, Estonia, Islandia, Letonia, Luxemburgo, Nueva Zelanda y Turquía).

Fuente: Estimaciones de la OCDE basadas en los resultados de Characteristics of Employment (COE) proporcionada por la Oficina de Estadísticas de Australia para Australia, Labour Force Survey (LFS) para Canadá, la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) para Chile, la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) para Colombia, resultados de Labour Force Survey (LFS) proporcionada por Statistics Estonia para Estonia, el Finnish Working Life Barometer (FWLB) para Finlandia, Enquête statistique sur les ressources et conditions de vie (SRCV) para Francia, German Socio-Economic Panel (SOEP) para Alemania, resultados de la Labour Force Survey (SLF) proporcionada por la Oficina Central de Estadística de Hungría para Hungría, la Quarterly National Household Survey (QNHS) para Irlanda, resultados de Economically Active Population Survey (EAPS) proporcionada por Estadísticas de Corea para Corea, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) para México, resultados de Labour Force Survey (LFS) proporcionados por Statistics Sweden para Suecia, la Labour Force Survey (LFS) para el Reino Unido, la Current Population Survey (CPS), el Suplemento de mayo para los Estados Unidos y la European Social Survey (ESS) para todos los demás países europeos e Israel.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966768

Anexo Figura 5.A.2. Los trabajadores no estándar en el sector privado también están subrepresentados por los sindicatos

Relación real y ajustada de la densidad sindical entre trabajadores no estándar en relación con trabajadores estándar en el sector privado (%), último año disponible



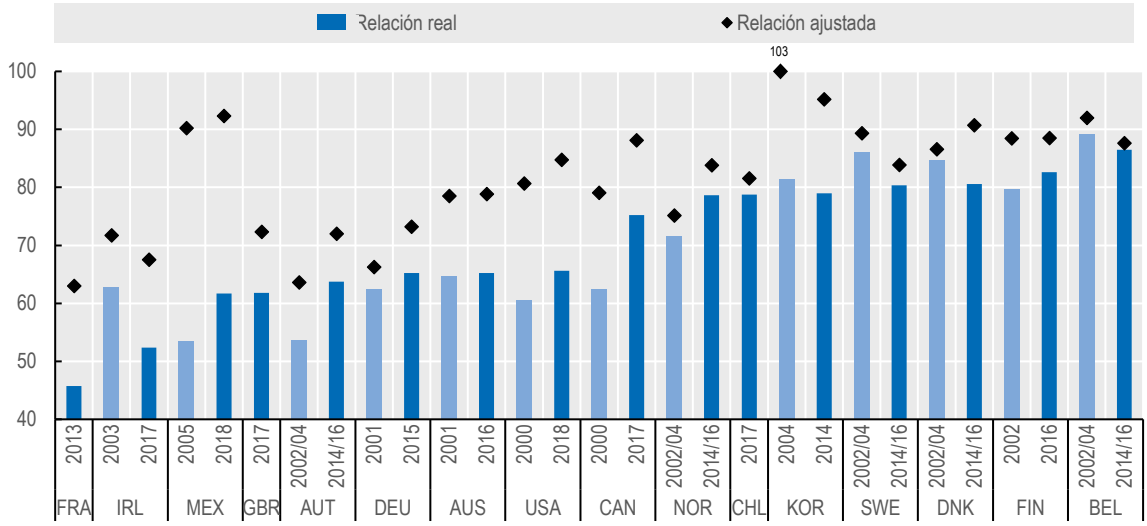
Nota: 2010-2012 para Grecia y la República Eslovaca; 2013 para Francia y Corea; 2015 para Alemania; 2016 para Australia y Finlandia; 2014-2016 para Austria, Bélgica, República Checa, Dinamarca, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Lituania, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, Eslovenia, España, Suecia y Suiza; 2017 para Canadá, Chile, Colombia, el Reino Unido y los Estados Unidos; y 2018 para México. OCDE-30 es el promedio no ponderado de los países mostrados (sin incluir Colombia, Estonia, Islandia, Letonia, Luxemburgo, Nueva Zelanda y Turquía).
Los trabajadores no estándar son aquellos sin un contrato de trabajo indefinido. La relación ajustada para las características individuales se basa en el efecto marginal de estar en una forma de trabajo no estándar en relación con estar en un contrato indefinido calculado a partir de una regresión probit que controla el sexo, grupos de edad, niveles educativos, industria, ocupación, tamaño de la empresa (excepto en los Estados Unidos) y empleo a tiempo completo versus tiempo parcial.
Fuente: Estimaciones de la OCDE basadas en la Household, Income and Labour Dynamics in Australia (HILDA) para Australia, Encuesta de la Labour Force Survey (LFS) para Canadá, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) para Chile, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)) para Colombia, el Finnish Working Life Barometer (FWLB) para Finlandia, el Enquête statistique sur les ressources et conditions de vie (SRCV) para Francia, el German Socio-Economic Panel (SOEP) para Alemania, el Korean Labor and Income Panel Study (KLIPS) para Corea, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) para México, Labour Force Survey (LFS) para el Reino Unido, la Current Population Survey (CPS), Suplemento de mayo para Estados Unidos y European Social Survey (ESS) para todos los demás países europeos e Israel.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966787

Anexo 5.B. Material adicional sobre jóvenes y acciones colectivas

Anexo Figura 5.B.1. Tendencia en la densidad sindical entre jóvenes de 20 a 34 años en países seleccionados de la OCDE

Relación de jóvenes a adultos de densidad sindical, 2000 y último año disponible (%)



Nota: La proporción ajustada para las características individuales se basa en el efecto marginal de los jóvenes (de 20 a 34 años) en relación con los adultos (de 35 a 54 años) de una regresión probit que controla un trabajo temporal (excepto en los Estados Unidos), sexo, educación niveles, industria, sector público frente a privado (excepto Austria, Bélgica, Irlanda, Noruega y Suecia), ocupación, tamaño de la empresa (excepto Estados Unidos) y empleo a tiempo completo versus tiempo parcial. Los jóvenes en educación se han excluido en las diferentes muestras utilizadas en las regresiones (aunque esto no fue posible para Finlandia, los Estados Unidos y los países con estimaciones basadas en la Encuesta Social Europea como fuente). Los países se ordenan por orden ascendente de la proporción real para el último año disponible.
Fuente: Estimaciones de la OCDE basadas en la Household, Income and Labour Dynamics in Australia (HILDA) para Australia, Labour Force Survey (LFS) para Canadá, la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) para Chile, el Finnish Working Life Barometer (FWLB) para Finlandia, el Enquête statistique sur les ressources et conditions de vie (SRCV) para Francia, el German Socio-Economic Panel (SOEP) para Alemania, la Quarterly National Household Survey (QNHS) para Irlanda, el Korean Labor and Income Panel Study (KLIPS) para Corea, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) para México, Labour Force Survey (LFS) para el Reino Unido, Current Population Survey (CPS), Suplemento de mayo para Estados Unidos y European Social Survey (ESS) para Austria, Bélgica, Dinamarca, Noruega y Suecia.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966806

Valores individuales y apoyo a la acción colectiva entre los jóvenes

Las estadísticas que se muestran en la Figura 5.3. Los paneles A y B se basan en la aparición de la "libertad individual" y la "solidaridad y apoyo a los demás" extraídos de la lista de los tres valores personales más importantes de los jóvenes de 20 a 34 años y los adultos de 35 a 54 años. La pregunta está etiquetada como sigue en el Eurobarómetro: "En la siguiente lista, ¿cuáles son los tres valores más importantes para usted personalmente?"

Estadísticas reportadas en la Figura 5.3. Los paneles C y D se calculan como la proporción de jóvenes de 20 a 34 años y adultos de 35 a 54 años que declararon que se comprometieron en el pasado / en el

pasado reciente / o que en el futuro participarían en las siguientes acciones: una manifestación, donar dinero o recaudar fondos para una causa social o política en particular. La pregunta en el ISSP 2014, Módulo Ciudadano II está etiquetada de la siguiente manera: “Aquí hay algunas formas diferentes de acción política y social que las personas pueden tomar. Indique, para cada uno, si ha hecho alguna de estas cosas en el último año, si lo ha hecho en el pasado más lejano, si no lo ha hecho pero puede hacerlo o no lo ha hecho y nunca lo haría, bajo ninguna circunstancia”. Para las dos formas de acciones políticas siguientes: "Participó en una manifestación (cualquier tipo de manifestación)" y "Donó dinero o recaudó fondos para una actividad social o política".

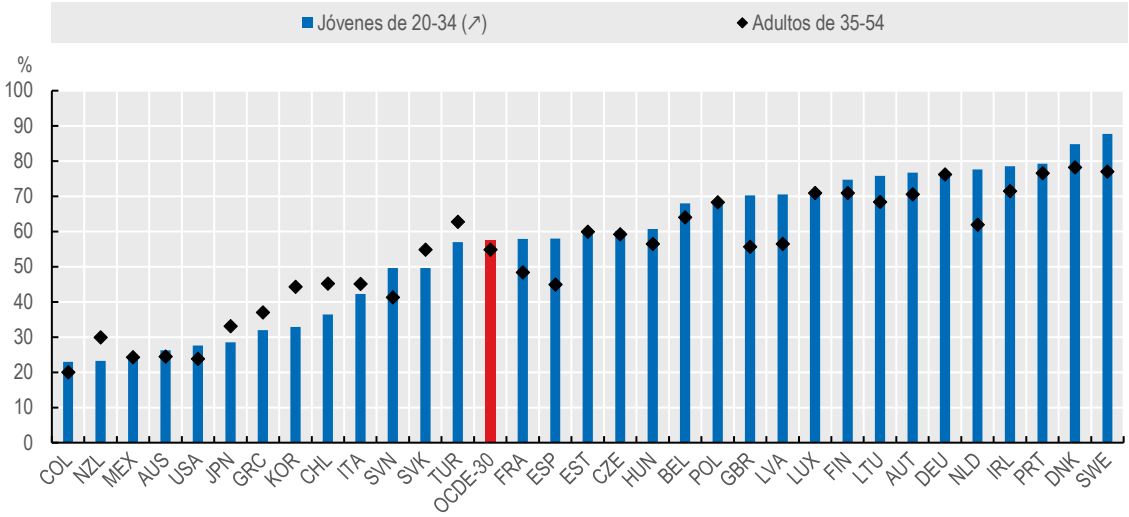
Confianza y percepción de necesidad de los sindicatos

Anexo Tabla 5.B.1. Confianza en el sindicato: fuentes y definiciones

País	Fuente	Año	Pregunta usada	Posibles respuestas	Estadísticas reportadas (% de personas)
Australia	Australian Election Study	2016	¿Cuánta confianza tienes en los sindicatos?	Escala en cuatro categorías: 1. Una gran confianza; 2. Bastante mucha confianza; 3. No mucha confianza; 4. Ninguna en absoluto	Muy alta o mucha confianza.
Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovenia, Estonia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia y Turquía	Eurobarometer 89.1	2018	¿Podría decirme, por favor, en cuanto a los sindicatos, si el término me recuerda algo muy positivo, bastante positivo, bastante negativo o muy negativo?	Escala en cuatro categorías: 1. Muy positivo; 2. Bastante positivo; 3. Bastante negativo; 4. muy negativo	Muy o bastante positivo
Chile, Colombia, Japón, Corea, México, Nueva Zelanda y Estados Unidos	World value Survey	2010 (JPN, KOR); 2011 (CHL, NZL, USA); 2012 (COL, MEX)	¿Cuánta confianza tienes en los sindicatos?	Escala en cuatro categorías: 1. Muy alta confianza; 2. Mucha confianza; 3. No mucha confianza; 4. Ninguna en absoluto	Muy alta o mucha confianza.

Anexo Figura 5.B.2. Confianza en los sindicatos

Porcentaje de población por grupo de edad.

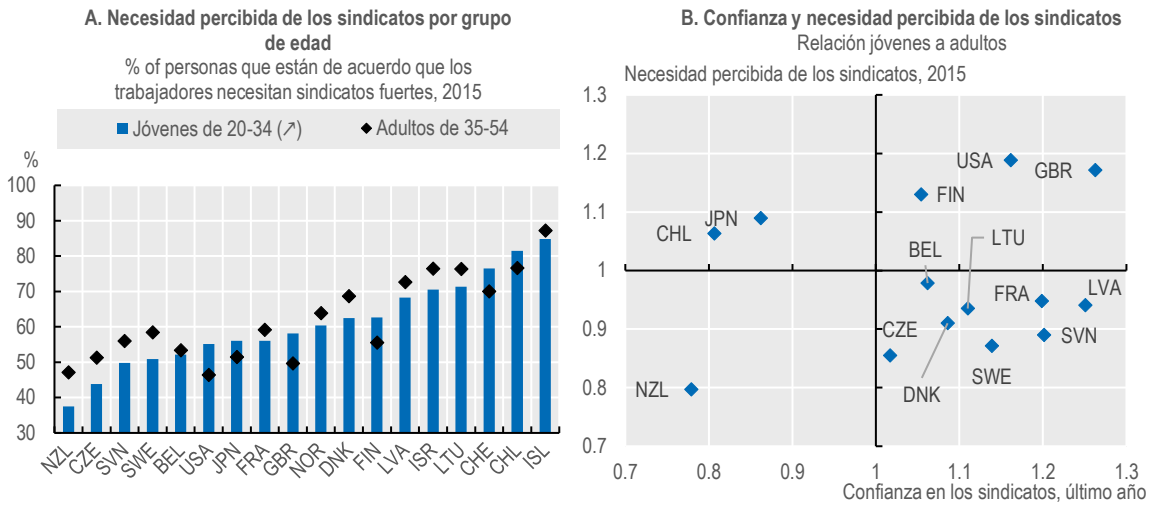


Nota: Para más detalles, véase el Cuadro 5.B.1 del Anexo. OCDE-30 es el promedio no ponderado de los países mostrados (sin incluir Canadá, Colombia, Islandia, Israel, Noruega y Suiza).
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en el Australian Election Study (AES) para Australia, Eurobarómetro 89.1, marzo de 2018 para los países europeos y World Values Survey (WVS) para todos los demás países.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966825

Las cifras sobre la necesidad percibida de los sindicatos (Figura 5.4. Panel B) se refieren a la proporción de personas que consideran que "los trabajadores necesitan sindicatos fuertes para proteger sus intereses". Para los Estados Unidos, esto corresponde al porcentaje de personas que sienten que la disminución en la representación sindical en los últimos 20 años ha sido mayormente negativa para los trabajadores ("Como usted puede saber, en los últimos veinte años ha habido una gran reducción en el porcentaje de trabajadores que están representados por sindicatos. ¿Cree que esta reducción en la representación sindical ha sido en su mayor parte buena para los trabajadores o en su mayor parte mala para los trabajadores? "). Los grupos de edad corresponden a personas de 20 a 34 años para los jóvenes y de 35 a 54 años para los adultos, excepto Dinamarca (26 a 35 y 36 a 55, respectivamente). Bélgica se refiere solo a Flandes.

Anexo Figura 5.B.3. Necesidad percibida y confianza en los sindicatos



Nota: Los jóvenes se refieren a personas de 20 a 34 años y adultos a personas de 35 a 54 años, excepto Dinamarca (26 a 35 y 36 a 55, respectivamente). Bélgica se refiere solo a Flandes. Para más detalles sobre la confianza en los sindicatos, véase Cuadro 5.B.1 del Anexo.
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en el International Social Survey Programme (ISSP) 2015, Módulo de orientación laboral IV y el Centro de Investigación Pew, Encuesta política de marzo de 2015 para Estados Unidos.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966844

Notas

[1] La OCDE (próxima publicación[79]) analiza con mayor profundidad el tema de los impulsores de la disminución de la densidad sindical.

[2] La negociación colectiva y el diálogo social son dos formas distintas de acción en las que participan los interlocutores sociales. El diálogo social incluye todo tipo de negociación, consulta o, simplemente, intercambio de información a cualquier nivel entre empleadores y trabajadores. El diálogo social suele ser voluntario y puede ser formal (como los "comités de empresa" en Alemania) o informal (como intercambios informales en el lugar de trabajo o declaraciones de intenciones a nivel nacional). La negociación colectiva es un proceso formal que en la mayoría de los casos se basa en un marco legal (nacional) que define los derechos y obligaciones de las partes en la negociación y que, luego de un período de negociación, generalmente lleva a acuerdos colectivos legalmente vinculantes.

[3] Según lo establecido, junto con el “derecho de sindicación”, por el Convenio núm. 98 de la OIT.

[4] El análisis en este capítulo se basa en las respuestas a los cuestionarios de políticas de la OCDE sobre la negociación colectiva (OCDE, 2017[1]) actualizados a finales de 2018 para reflejar los últimos cambios, así como en una serie de entrevistas e intercambios con académicos, formuladores de políticas públicas, sindicalistas y representantes de las organizaciones patronales. La última sección también se basa en las respuestas al cuestionario sobre respuestas de políticas a nuevas formas de trabajo (OCDE, 2019[78]).

[5] Por ejemplo, en algunos países de la OCDE, los países del "sistema de Gante", los interlocutores sociales desempeñan un papel clave en la gestión directa del sistema de seguro de desempleo.

[6] "Último en entrar, primero en salir" es una política que se utiliza para priorizar los despidos por antigüedad.

[7] Los trabajadores en riesgo de despido son apoyados mucho antes de que ocurra el despido.

[8] Véase OCDE (2017[1]) y OCDE (2018[7]) para una discusión detallada sobre el funcionamiento de los diferentes sistemas de negociación colectiva, así como su efecto en el desempeño del mercado laboral.

[9] Sin embargo, el acuerdo no se ha materializado en gran medida hasta el momento, ya que las empresas, pero también los sindicatos locales, luchan por implementar la nueva posibilidad abierta por el acuerdo sectorial.

[10] Aunque existe una gran variación entre países, desde casi ninguna empresa cubierta por disposiciones de capacitación en los países de Europa Central y Oriental a solo alrededor del 10% en Finlandia o Dinamarca al 79% en Francia (OCDE, 2019[16]). Además, es importante tener en cuenta que las empresas también pueden proporcionar capacitación en ausencia de convenios colectivos.

[11] Fuente: Base de datos OCDE/ICTWSS.

[12] Los patrones presentados en la figura no se ven afectados cuando se enfocan solo en los empleados del sector privado (véase Anexo Figura 5.A.2).

[13] La correlación entre la relación ajustada de densidad sindical entre trabajadores no estándar en relación con los trabajadores estándar y la densidad sindical entre trabajadores estándar es débil (0.39) y no es muy significativa; se vuelve insignificante (y aún más débil, 0.24) cuando se excluyen los casos finlandeses e islandeses.

[14] Según la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT, "el derecho a estos derechos no debe basarse en la existencia de una relación laboral, que a menudo es inexistente". El informe reciente de la Comisión Global de la OIT sobre el futuro del trabajo también

afirma que "todos los trabajadores deben disfrutar (...) el derecho a la negociación colectiva" (OIT, 2019, p. 12[3]).

[15] Mientras que los economistas han discutido cómo las empresas con información privilegiada, es decir, las empresas que ya operan en el mercado, pueden usar las extensiones de los convenios colectivos para aumentar los costos de los competidores externos o aumentar las barreras de entrada, véase, por ejemplo, Haucap et al. (2001[81]), tales comportamientos anticompetitivos resultan de la estrategia deliberada de los empleadores, no del poder de negociación de los sindicatos. Como tales, no contradicen los argumentos legales que eximen a las organizaciones laborales de las normas antimonopolio, que consideran la negociación colectiva desde la perspectiva de los trabajadores. De hecho, Haucap et al. (2001[81]) argumentan que, en algunos casos, un sindicato fuerte puede servir como un poder compensatorio para mejorar la eficiencia de las asociaciones de empleadores.

[16] Decisión núm. E / 04/002 (Caso COM/14/03) Acuerdos entre Equity Actors SIPTU de Irlanda y el Instituto de Profesionales de la Publicidad en Irlanda sobre los términos y condiciones bajo los cuales las agencias de publicidad contratarán actores.

[17] Autoridad de Competencia Holandesa (*Nederlandse Mededingingsautoriteit*), *Cao-tariefbepalingen voor zelfstandigen en de Mededingingswet: visiedocument* (Acuerdos colectivos de trabajo que determinan los honorarios de los trabajadores por cuenta propia y la ley de competencia: un documento de reflexión), 2007.

[18] Corte de Apelaciones de Estados Unidos para el Noveno Circuito, núm. 17-35640.

[19] Este caso se conoce a menudo como el caso FNV Kunsten (Caso C-413/13). El caso también se presentó ante la Comisión de Expertos de la OIT sobre la aplicación de los convenios y recomendaciones (CEACR) que reiteró que el Convenio núm. 98 “establece el principio de la negociación colectiva libre y voluntaria y la autonomía de las partes negociadoras” (OIT, 2016[40]).

[20] Queja colectiva núm. 123/2016 ICTU c. Irlanda, decisión adoptada el 12 de septiembre de 2018, párrafo 38.

[21] Además, como se analiza en el anexo del Capítulo 4, un debate actual en el campo del derecho de la competencia gira en torno a si el bienestar de los trabajadores debe incluirse en la definición de "bienestar del consumidor", que guía la acción de las autoridades antimonopolio, y si los análisis de estas últimas deben considerar las pérdidas de bienestar más allá de las que afectan al consumidor final.

[22] Por ejemplo, U.S. versus Joseph P. Cuddigan, et al., Tribunal de Distrito de los EE. UU. D.R.I., Acción Civil núm. 3843, 15 de junio de 1970.

[23] Aunque cuando el grupo de trabajadores disponibles es extremadamente grande (por ejemplo, en el caso de los trabajadores de la plataforma de *crowdsourcing* como Amazon Mechanical Turk), aumentar las opciones de salida a través de la competencia podría no ser suficiente. De hecho, estos trabajadores tienen una elasticidad de la oferta de trabajo residual extremadamente baja, tan baja como 0.1 según Dube et al (próxima publicación[82]). Al tomar en cuenta la respuesta de la oferta de todos sus competidores y el hecho de que el grupo de trabajadores disponibles se extiende por todo el mundo, no tienen más remedio que aceptar la evolución de los precios.

[24] Un contratista dependiente se define como sigue: a) una persona, empleada o no bajo un contrato de trabajo, b) y si está suministrando herramientas, vehículos, equipo, maquinaria, material o cualquier otra cosa que pertenezca al contratista dependiente, c) quien realiza trabajo o servicios para otra persona para compensación o recompensa, d) en los términos y condiciones en los que el contratista dependiente se encuentra en una posición de dependencia económica y bajo la obligación de cumplir con las obligaciones de esa persona y e) se parece más a la relación de un empleado que a la de un contratista independiente (Sección 1 de la Ley de Relaciones Laborales de Ontario).

[25] Los empleadores pueden disputar la composición de la unidad de negociación (es decir, el grupo de empleados que el sindicato/agente de negociación está certificado para representar en la negociación

colectiva). Tales disputas serán resueltas por la Junta de Relaciones Industriales de Canadá (CIRB) durante el proceso de certificación y antes de que comience la negociación colectiva. Durante el proceso de certificación, el empleador o sindicato puede impugnar la inclusión o exclusión de cualquier clasificación o puesto de trabajo de la unidad de negociación. El CIRB revisará la evidencia y determinará el grupo de empleados/unidad de negociación que sea apropiado para la negociación colectiva. Al tomar tal determinación, el CIRB tiene una discreción significativa, y buscará más allá de los títulos/clasificaciones de los puestos y examinará los deberes reales de las personas involucradas. Si un acuerdo colectivo cubre a los contratistas dependientes y surge una disputa sobre si un individuo es un contratista dependiente o independiente, el CIRB también examinará la evidencia al mirar más allá del título/clasificación del trabajo y tomar una decisión. La decisión del CIRB está sujeta a revisión judicial, inicialmente por el Tribunal Federal de Canadá.

[26] Los orígenes de este enfoque fueron los argumentos de un profesor de derecho en la década de 1960 (Arthurs,1965[85]) de que la negociación colectiva es una forma de abordar un desequilibrio de poder y, debido a las similitudes entre contratistas dependientes y empleados, deben ser elegibles para la sindicalización. Muchas jurisdicciones canadienses adoptaron la definición de contratista dependiente en la siguiente década.

[27] Una persona que trabaja por dinero es un empleado o una persona que proporciona trabajo por una remuneración sobre una base diferente a la relación laboral, siempre y cuando no emplee a ninguna otra persona para realizar este tipo de trabajo, independientemente de la base legal de empleo, y tiene derechos e intereses relacionados con la realización del trabajo que pueden ser representados y defendidos por un sindicato.

[28] La ley irlandesa define con precisión los dos casos: un *"trabajador independiente falso"* es una persona que (a) realiza para una persona la misma actividad o servicio que un empleado de la otra persona, (b) tiene una relación de subordinación, (c) debe seguir las instrucciones de la otra persona con respecto al tiempo, lugar y contenido de su trabajo, (d) no comparte el riesgo comercial de la otra persona, (e) no tiene independencia con respecto a la determinación del cronograma, el lugar y la manera de realizar las tareas asignadas, y (f) durante la duración de la relación contractual, forma parte integral del compromiso de la otra persona. Un *"trabajador por cuenta propia totalmente dependiente"* es un individuo (a) que realiza servicios para otra persona (ya sea que la persona para quien se está prestando el servicio también sea un empleador de empleados) en virtud de un contrato (ya sea explícito o implícito, y si es expreso, ya sea oralmente o por escrito), y (b) cuyos ingresos principales con respecto al desempeño de tales servicios bajo contrato se deriven de no más de dos personas (Ley de Competencia (Enmienda) 2017).

[29] Procedimiento de reclamación colectiva, Consejo de Europa, Congreso de Sindicatos de Irlanda c. Irlanda Denuncia núm. 123/2016; Presentación de la OIE, https://rm.coe.int/123casedoc4-en-observations-by-the-ioe/16808b127f

[30] Los médicos u hospitales en una red de proveedores no exclusivos pueden ofrecer servicios médicos fuera de la red.

[31] Por ejemplo, en 2010 en Nueva Zelanda, luego de una disputa industrial en el sector cinematográfico, el gobierno aprobó una enmienda a la Ley de Relaciones Laborales que impide a todos los trabajadores de la industria cinematográfica (considerados contratistas independientes) entrar en una negociación colectiva. El gobierno actual ha declarado su intención de restaurar el derecho a participar en negociaciones colectivas para los trabajadores de la industria cinematográfica.

[32] Un enfoque más radical para garantizar que todos los trabajadores autónomos que experimentan un desequilibrio de poder tengan derecho a negociar sus propios términos de empleo, sin precedentes en los países de la OCDE y en conflicto con la mayoría de las regulaciones existentes, se analiza en la literatura académica (Creighton y McCrystal, 2016[87]; De Stefano y Aloisi, 2018[38]) y entre los sindicatos (Fulton, 2018[49]). Esto consiste en revertir la presunción actual de que los trabajadores por cuenta propia no solo proporcionan mano de obra sino también servicios a través de una organización empresarial independiente que realmente poseen y administran, lo que justifica su exclusión de la negociación colectiva. En este enfoque, la carga de la prueba se trasladaría a aquellos que proponen la restricción,

en particular a las autoridades de cumplimiento de la normativa. El principal argumento utilizado en apoyo de este enfoque es que "el derecho de negociación se aplica a todos los trabajadores, con la única excepción posible de los excluidos explícitamente en el texto del Convenio 87 y 98 de la OIT" (en particular, las fuerzas armadas y la policía) y "los trabajadores por cuenta propia no se encuentran entre los excluidos y, por lo tanto, los Convenios se consideran plenamente aplicables a ellos" (De Stefano y Aloisi, 2018, pp. 14-15[38]). Sin embargo, una reversión de la carga de la prueba entraría en conflicto con la mayoría de las regulaciones antimonopolio existentes y probablemente aumentaría la carga para las autoridades antimonopolio que tendrían que verificar ex post la validez de un gran número de acuerdos. Además, aunque está dirigido a garantizar que todos los trabajadores en una relación de poder desequilibrada estén cubiertos, la inversión de la carga de la prueba puede ser explotada de manera más efectiva por grupos de trabajadores relativamente más fuertes y más organizados.

[33] Por ejemplo, en septiembre de 2004, el sindicato de la empresa Hyundai Heavy Industry fue expulsado del Sindicato de Trabajadores Metalúrgicos de Corea (miembro de la Confederación de Sindicatos de Corea, KCTU), precisamente por su postura discriminatoria hacia los trabajadores no estándar (Durazzi, Fleckenstein y Lee, 2018[42]).

[34] Aslam & Ors versus Uber BV & Ors [2016] EW Misc B68 (ET) (28 de octubre de 2016).

[35] Regla 26/2019, *Corte d'Appello di Torino,* R.G.L. 468/2018. En primera instancia, los jueces rechazaron la solicitud de reclasificación. La *Corte di Cassazione* tomará la decisión final.

[36] Resolución de 10 de enero de 2019, *Cour d'Appel de Paris,* RG 17/04674. También en este caso, la *Cour de cassation* tomará la decisión final.

[37] Resolución de 15 de enero de 2019, *Rechtbank Amsterdam,* caso núm. 7044576 CV EXPL 18-14762 y 7044576 CV EXPL 18-14763.

[38] Si bien la prohibición de la discriminación claramente beneficia a los "externos", las estrategias dirigidas a limitar el uso de formas de empleo no estándar podrían ser contraproducentes contra los "externos" al reducir sus oportunidades de empleo (OCDE, 2014[86]).

[39] La cuestión del estado de las plataformas ha sido objeto de una serie de casos judiciales recientes en todos los países de la OCDE. En 2017, el Tribunal de Justicia Europeo (caso 434/15) determinó que Uber actúa como un proveedor de servicios de transporte en lugar de un simple intermediario tecnológico entre clientes y proveedores de servicios independientes y que "ejerce cierto control sobre la calidad de los vehículos, los conductores y su conducta, que pueden, en algunas circunstancias, resultar en su exclusión". En 2018, la *Cour de Cassation* francesa (Cass. Soc., 28 de noviembre de 2018, núm. 17-20.079) llegó a la conclusión de que la facultad de aplicar sanciones y supervisar los viajes constituía un vínculo de subordinación que unía la plataforma TakeEatEasy y los conductores que trabajaban para ella, lo cual justifica considerar a la plataforma como empleador. Véase también el Capítulo 4 para otras referencias.

[40] Entre 1990 y 2017, el número de centros de trabajadores en los Estados Unidos aumentó de 5 a 240, aunque es difícil estimar la membresía.

[41] La discusión sobre los Estados Unidos en esta sección se debe mucho a David Madland, cuyas aportaciones se reconocen con gratitud.

[42] El fundador de Freelancers Union se refirió explícitamente a un "nuevo mutualismo" (Horowitz, 2013[80]).

[43] Por ejemplo, la campaña en Nueva York de Domestic Workers United para extender las protecciones legales básicas, como el pago de horas extra a los trabajadores domésticos; los esfuerzos del Restaurant Opportunities Center para terminar con el trabajo por debajo del salario mínimo para los empleados que reciben propinas y sus demandas contra los empleadores que violan la ley; y la legislación "Freelance no es gratis" promovida por el Freelancers Union.

[44] Por ejemplo, las huelgas en Walmart fueron organizadas por el centro de trabajadores Organización Unida por el Respeto en Walmart.

[45] Uno de los ejemplos más exitosos de esto es el esfuerzo de la Coalición de Trabajadores de Immokalee por mejorar las condiciones de trabajo de los agricultores que cosechan tomates vendidos por reconocidas cadenas minoristas.

[46] Aunque un ejemplo interesante es la negociación comercial llevada a cabo en 2016 por SMart en Bélgica. A saber, SMart negoció como empleador, en nombre de aquellos de sus empleados que también eran conductores de reparto de alimentos. SMart firmó una convención con las plataformas Deliveroo y TakeEatEasy en la que se comprometieron a garantizar turnos para los conductores de un mínimo de tres horas y que se pagarán por horas y no por la entrega. Además, los conductores recibieron un contrato de trabajo formal. Sin embargo, este ejemplo también resalta los límites de este tipo de negociación: había conducido a una convención comercial no vinculante, pero Deliveroo decidió unilateralmente revertir el pago por la entrega con conductores autónomos en 2017 (Drahokoupil y Piasna, 2019[83]).

[47] Sin embargo, Prassl (2018[77]) sostiene que las plataformas se siguen resistiendo a la negociación colectiva en muchos casos. Por ejemplo, en el Reino Unido, Deliveroo combatió con éxito la solicitud de reconocimiento sindical del Sindicato de Trabajadores Independientes de Gran Bretaña (IWGB), sobre la base de que los trabajadores eran contratistas independientes que no podían negociar colectivamente.

[48] En 2016, Uber aceptó la formación de una organización de trabajadores en la ciudad de Nueva York, organizada por una sucursal local de la Asociación Internacional de Maquinistas y Trabajadores Aeroespaciales, mientras que los conductores están clasificados como contratistas independientes y, por lo tanto, están fuera de las disposiciones de los EE. UU. Ley Nacional de Relaciones Laborales.

[49] Otros sitios web, como TurkerView y TurkerHub, ofrecen posibilidades similares y están a cargo de los propios trabajadores de Amazon Mechanical Turk.

[50] La tecnología Blockchain es una forma de tecnología de contabilidad distribuida que actúa como un registro abierto y confiable (es decir, una lista) de transacciones de una parte a otra (o partes múltiples) que no está almacenada por una autoridad central. En cambio, cada usuario que ejecuta el software Blockchain almacena una copia y la conecta a una red Blockchain, también conocida como nodo. Por lo tanto, nadie puede manipular el libro mayor y todos pueden inspeccionarlo (Berryhill, Bourgery y Hanson, 2018[84]).

[51] El sindicato de cuello blanco sueco Unionen, por ejemplo, está explorando cómo usar los datos para reducir la rotación de miembros y mantener una alta membresía. Unionen también está probando cómo los datos sobre las solicitudes de apoyo de los trabajadores pueden usarse para "(nowcast) emitir ahora" (es decir, identificar el pasado o futuro inmediatos) el estado de una empresa o región (la intuición es que cuando el negocio va bien, el número de solicitudes de apoyo tiende a ser menor y viceversa). Esto les permitiría orientar mejor sus esfuerzos.

[52] http://www.oecd.org/els/emp/LFS Definitions - Tables.pdf.

6 Hacer que los sistemas de aprendizaje para adultos estén preparados para el futuro

Este capítulo analiza el papel clave del aprendizaje de adultos para garantizar que todas las personas puedan navegar con éxito en un mercado laboral cambiante. Proporciona una visión general de cómo varias megatendencias están cambiando el contenido del trabajo y los requisitos de habilidades. Identifica grupos de adultos que pueden enfrentar dificultades para adaptarse a estos cambios, a menos que participen en nuevos programas capacitación y mejora de habilidades. También destaca a los trabajadores en situación de empleo no estándar que enfrentan una serie de desafíos para obtener capacitación. Para cada grupo, el capítulo analiza las opciones de políticas para aumentar la participación en la capacitación en función de las barreras específicas que enfrentan, ya sea la baja calidad de la capacitación disponible o la falta de motivación, tiempo, dinero o apoyo del empleador.

Los datos estadísticos de Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de tales datos por parte de la OCDE se realiza sin perjuicio del estado de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania según los términos del derecho internacional.

En breve

Resultados clave

Las habilidades requeridas para ingresar y progresar en el mercado laboral están experimentando cambios profundos como resultado de megatendencias como el progreso tecnológico, los nuevos patrones comerciales y el envejecimiento de la población. Este proceso es impulsado por cambios no solo en la estructura ocupacional del empleo sino también en el cambio de los requisitos de habilidades dentro de cada ocupación.

El progreso tecnológico y los cambios asociados en la organización del trabajo están modificando la mayoría de las ocupaciones al alterar las tareas laborales involucradas, con una demanda creciente de habilidades cognitivas de alto nivel y de interacción social compleja. Más puestos de trabajo forman parte de las cadenas de valor globales, en las que las diferentes etapas de la producción se extienden por los países. En consecuencia, en los países avanzados, las habilidades de alto nivel son cada vez más importantes para que las empresas se especialicen en las actividades más avanzadas tecnológicamente. Paralelamente, las relaciones de empleo están cambiando como resultado de estas megatendencias, lo que lleva a un aumento en el trabajo no estándar y una reducción en la estabilidad laboral. Por lo tanto, se necesitarán más oportunidades de capacitación para facilitar la movilidad laboral, pero la provisión de aprendizaje para adultos también debe ser más flexible y menos vinculada al modelo tradicional de capacitación provista por el empleador. Finalmente, el envejecimiento de la población significa que las personas necesitarán mantener y actualizar sus habilidades a lo largo de vidas laborales más largas. También es probable que conduzca a un cambio en las necesidades de habilidades debido a los cambios asociados en la demanda de bienes, servicios y mano de obra calificada, especialmente los profesionales de la salud y el personal de atención a personas mayores.

Los sistemas de educación inicial tienen un papel clave que desempeñar para proporcionar a los jóvenes las habilidades necesarias para una entrada exitosa en el mercado laboral. Sin embargo, los cambios profundos y rápidos en la tecnología dificultan que la educación inicial proporcione a los jóvenes los conocimientos y las capacidades que necesitarán a lo largo de su vida laboral.

Los sistemas de aprendizaje para adultos que les permiten, ya sea trabajar o buscar trabajo, mantener y mejorar sus habilidades son, por lo tanto, esenciales para aprovechar los beneficios que las megatendencias generarán al prevenir la depreciación y la obsolescencia de las habilidades y facilitar las transiciones de empleos y sectores en declive a aquellos que se están expandiendo.

Sin embargo, la mayoría de los sistemas de formación de adultos están mal preparados para este desafío. La participación en la capacitación varía ampliamente, pero lo que es común en todos los países de la OCDE es que quienes más necesitan la capacitación, son los que menos la reciben. Estos grupos incluyen a los adultos mayores poco calificados, los trabajadores desplazados, aquellos cuyos trabajos corren mayor riesgo de la automatización, así como los trabajadores no estándar. Además, la capacitación no siempre es de buena calidad ni está alineada con las necesidades del mercado laboral.

Los hallazgos clave del capítulo incluyen:

- A menos que se tomen medidas urgentes, los trabajadores poco calificados, los trabajadores en puestos de trabajo con alto riesgo de automatización, los adultos mayores y los trabajadores desplazados, es decir, los trabajadores que han perdido su trabajo por razones económicas y/o en despidos masivos, probablemente se quedarán rezagados. Tienden a trabajar en sectores y ocupaciones cada vez más reducidos y, en general, están mal preparados en relación con las habilidades requeridas en empleos y negocios emergentes.
- Los trabajadores en formas de empleo no estándar tienen más dificultades para acceder a la capacitación en comparación con los empleados estándar. Este es el caso de los empleados a tiempo parcial, los trabajadores por cuenta propia y los que tienen empleos temporales, ya sea con contratos de duración determinada o trabajadores de agencia temporal.
- Solo uno de cada cinco adultos que no participan en la capacitación informa que hubo oportunidades de aprendizaje que hubiera querido aprovechar. El resto no está motivado para participar en la capacitación, no se les han ofrecido opciones de capacitación significativas o se sienten desalentados por las barreras que enfrentan. Este problema es especialmente apremiante para los trabajadores poco calificados, los trabajadores de más edad, los trabajadores en puestos de alto riesgo de automatización y los trabajadores desplazados. A la inversa, más trabajadores en formas de empleo no estándar están dispuestos a capacitarse que entre empleados permanentes a tiempo completo, aunque todavía son pocos.
- Muchos adultos aún enfrentan varias barreras para acceder a las oportunidades de aprendizaje. La falta de tiempo por razones personales o laborales es, con mucho, la principal barrera citada por los adultos que desean participar en la capacitación, pero no lo hacen. Las limitaciones de tiempo son un impedimento importante para los adultos altamente calificados y los trabajadores por cuenta propia, pero también son una barrera importante para otros grupos, excepto para los trabajadores desempleados y desplazados, que presumiblemente tienen más tiempo disponible. Las restricciones financieras son la principal barrera para estos dos grupos.
- La mayoría de los empleadores que no capacitan admiten que prefieren reclutar nuevo personal en lugar de proporcionar capacitación para su fuerza laboral existente. Otros mencionan los altos costos de capacitación y la falta de tiempo para que el personal participe como barreras importantes. Además, entre las empresas que sí entrenan, solo la mitad aproximadamente lo hace para al menos el 50% de su fuerza laboral, lo que plantea la pregunta de si la capacitación de las empresas llega a los trabajadores más desfavorecidos.
- La acción en el frente del aprendizaje de adultos es urgente. Teniendo en cuenta el alcance y la velocidad de los cambios que se están produciendo, es poco probable que los ajustes en los márgenes sean suficientes y se necesita una revisión significativa de las políticas de aprendizaje de adultos para que los sistemas de aprendizaje de adultos estén preparados para el futuro.
- Existen diferentes opciones de políticas para que los países aseguren que los grupos vulnerables y los trabajadores no estándar tengan acceso a oportunidades adecuadas de aprendizaje de adultos. Estos giran en torno a la construcción de una cultura de aprendizaje entre empresas e individuos, eliminando las barreras a la capacitación que enfrentan los grupos desfavorecidos, abordando el acceso desigual a la capacitación basada en la situación laboral, alentando a las empresas a capacitar a

grupos en riesgo, y haciendo que los derechos de capacitación sean transferibles de un trabajo a otro y en periodos sin empleo.

- El aumento del acceso a la capacitación para grupos subrepresentados no abordará automáticamente los desafíos de habilidades de un mundo laboral cambiante. La ampliación de la oferta de capacitación debe centrarse en programas que sean de buena calidad y que estén alineados con las necesidades del mercado laboral.
- Finalmente, el aprendizaje de adultos debe recibir una financiación adecuada y sostenible para funcionar bien, con contribuciones gubernamentales, de los individuos y de las empresas, así como acuerdos de gobernanza que pueden ayudar a los países a hacer que las diferentes partes de los sistemas de aprendizaje de adultos funcionen bien juntas.

Introducción

En un mundo laboral que cambia rápidamente, los sistemas de aprendizaje de adultos están bajo presión. Las demandas de habilidades han ido gradualmente, pero de manera constante, cambiando hacia un uso más intensivo de habilidades cognitivas e interpersonales bajo las fuerzas combinadas de la tecnología y la globalización. En este contexto, existe una necesidad urgente de ampliar y fortalecer las oportunidades de capacitación para que los adultos mantengan sus habilidades actualizadas o adquieran otras nuevas a lo largo de vidas laborales más largas.

Es probable que los adultos poco calificados[1] sean los más afectados por los cambios en las necesidades de habilidades, a menos que puedan participar en programas de evaluación y capacitación de alta calidad. De manera similar, a medida que surgen nuevas formas de trabajo en la frontera entre el trabajo por cuenta propia y el estado del empleado, es importante asegurarse de que esto no se traduzca en una creciente desigualdad en el acceso a la capacitación basada en el tipo de empleo.

Si bien algunos países están mejor preparados que otros para abordar estos cambios, todos enfrentan desafíos, ya sea sobre participación, inclusión, financiamiento o relevancia y calidad de la capacitación brindada (OCDE, 2019[1]). En promedio, dos de cada cinco adultos (40%) participan en capacitación formal y no formal relacionada con el trabajo en un año determinado,[2] y esto a menudo solo implica capacitación durante unas pocas horas, según los datos de la Encuesta de Habilidades para Adultos (PIAAC). La cifra varía desde 20% o menos en Grecia, Italia y Turquía, hasta un 60% en Nueva Zelanda y Noruega, lo que apunta a la necesidad de una ampliación significativa en varios países para ponerse al día con los de mejor desempeño.[3]

Si la participación en la capacitación varía ampliamente entre los países de la OCDE, lo que es común a todos los países es que sigue teniendo una distribución muy desigual. La participación es especialmente baja entre las personas que más necesitan habilidades nuevas o adicionales y entre el número creciente de trabajadores en acuerdos de empleo no estándar (véase Capítulos 2 y 4). Para dar algunos ejemplos, la participación de adultos poco calificados es un asombroso 40 puntos porcentuales por debajo de los adultos altamente calificados, en promedio en la OCDE. Los adultos mayores son 25 puntos porcentuales menos propensos a capacitarse que los de 25 a 34 años. Los trabajadores cuyos empleos tienen un alto riesgo de automatización son 30 puntos porcentuales menos propensos a participar en el aprendizaje de adultos que sus compañeros en trabajos menos expuestos. Solo el 35% de los trabajadores por cuenta propia participan en capacitación anualmente, en comparación con el 57% de los empleados permanentes de tiempo completo. Una mejor comprensión de las barreras específicas que enfrentan estos grupos es esencial para diseñar medidas efectivas adaptadas a sus necesidades.

Este capítulo se basa en el trabajo reciente de la OCDE sobre el funcionamiento, la efectividad y la

resistencia de los sistemas de aprendizaje de adultos en todos los países (Recuadro 6.1) y se centra en los grupos desfavorecidos más afectados por los cambios que traerá el futuro del trabajo. El capítulo está estructurado de la siguiente manera: la Sección 6.1 analiza cómo varias megatendencias están cambiando la esencia del trabajo y los requisitos de habilidades. La Sección 6.2 identifica los grupos de adultos que están poco representados en la capacitación y analiza las barreras a la participación que enfrentan, como la motivación, el tiempo o el dinero. Para cada grupo, la Sección 6.3 analiza las opciones de políticas para aumentar la participación en la capacitación en función de las barreras específicas que enfrentan. La Sección 6.4 analiza el papel potencial de las cuentas individuales de aprendizaje y la Sección 6.5 destaca la importancia de alinear la capacitación con las necesidades del mercado laboral, crear estructuras de gobierno que involucren a todas las partes interesadas relevantes y garantizar mecanismos de financiamiento adecuados y equitativos.

Recuadro 6.1. El trabajo de la OCDE sobre el funcionamiento, la eficacia y la resistencia de los sistemas de aprendizaje de adultos en todos los países

En los últimos años, la OCDE ha emprendido un ambicioso programa de trabajo sobre el funcionamiento, la eficacia y la resiliencia de los sistemas de aprendizaje de adultos en todos los países. Esto incluye:

- Un nuevo cuadro de mando sobre Prioridades para el Aprendizaje de Adultos (PAL). El cuadro de mando facilita las comparaciones entre países de la preparación para el futuro de los sistemas de aprendizaje de adultos. Presenta un conjunto de indicadores comparables internacionalmente en siete dimensiones: i) urgencia, ii) cobertura, iii) inclusividad, iv) flexibilidad y orientación, v) alineación con las necesidades de habilidad, vi) efecto percibido en el entrenamiento y vii) financiamiento (OCDE, 2019[2]).
- El informe Getting Skills Right: Future-Ready Adult Learning Systems destaca los principales desafíos emergentes en el aprendizaje de adultos y presenta ejemplos de iniciativas políticas implementadas en los países de la OCDE. El informe también presenta recomendaciones políticas concretas para ayudar a los países de la OCDE a aumentar la preparación futura de sus sistemas de aprendizaje de adultos en un mundo laboral cambiante (OCDE, 2019[1]).
- Tres cuadernillos sobre aspectos específicos de cómo preparar los sistemas de aprendizaje de adultos para el futuro, que incluyen "Engaging low-skilled adults in learning", "Creating responsive adult learning systems" y "Making adult learning work in social partnership". Cada cuadernillo describe siete principios concretos de acción para las partes interesadas involucradas en las políticas de aprendizaje de adultos. Estos principios de acción se basan en la evidencia existente y proporcionan información sobre cómo traducir las recomendaciones de políticas a la práctica al resaltar iniciativas prometedoras en la OCDE y los países emergentes (OCDE, 2019[3]; 2019[4]; 2019[5]).
- La OCDE también está colaborando con países individuales para ayudarlos a abordar sus desafíos y prioridades específicos para que los sistemas de aprendizaje de adultos estén preparados para el futuro. Además de proporcionar sugerencias específicas para cada país, estos estudios también se suman a la base de evidencia sobre cómo hacer que los sistemas de aprendizaje de adultos sean más receptivos y efectivos.

6.1. Cómo influyen las megatendencias en la demanda y oferta de habilidades

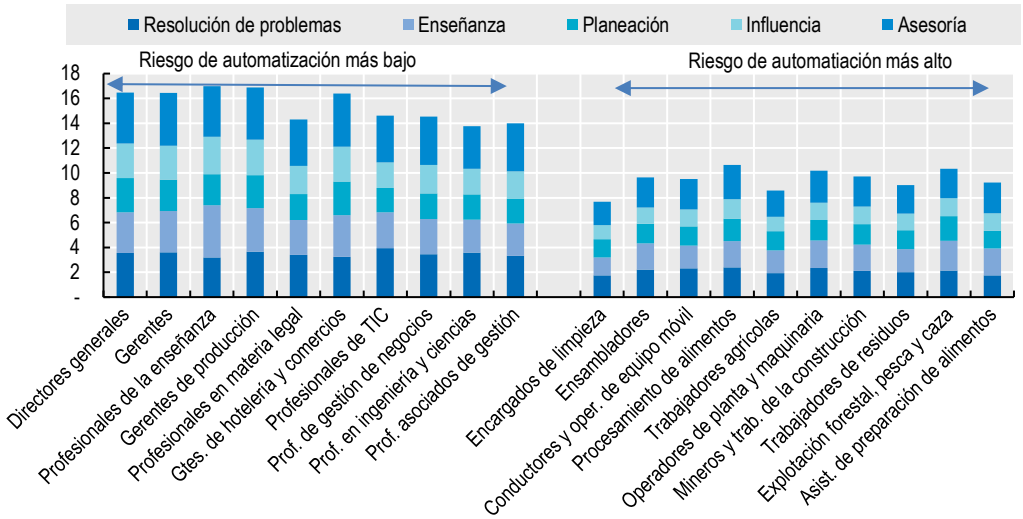
La demanda de habilidades en el mercado laboral está experimentando cambios sustanciales como resultado del progreso tecnológico, la globalización y el envejecimiento de la población. Paralelamente, desarrollos como el aumento de los niveles educativos, la mayor participación de las mujeres en el mercado laboral y los mayores flujos migratorios están alterando la oferta de habilidades.

El progreso tecnológico está cambiando el contenido y las tareas de muchas ocupaciones. En 2013, Frey y Osborne (2017[6]) entrevistaron a expertos para identificar ocupaciones con alto riesgo de automatización en función del contenido de sus tareas durante las siguientes dos décadas. Las tareas cognitivas de alto nivel, así como las complejas habilidades de interacción social, resultaron ser cuellos de botella cruciales para la automatización. Como resultado, es probable que los trabajos sean más intensivos en estas tareas a medida que se adoptan nuevas tecnologías en el lugar de trabajo para automatizar las más repetitivas.

Al observar la presencia y la frecuencia de estas tareas de cuellos de botella en trabajos individuales, Nedelkoska y Quintini (2018[7]) encuentran que, en promedio, en los países de la OCDE, alrededor del 14% de los trabajos podrían cambiar tan dramáticamente como para desaparecer por completo y un 32% adicional, podría cambiar significativamente. Las ocupaciones con bajo riesgo de automatización corresponden a aquellas en las que se requieren con más frecuencia habilidades cognitivas de alto nivel e interacciones sociales complejas, y lo contrario es cierto para las ocupaciones en alto riesgo (Figura 6.1) (Nedelkoska y Quintini, 2018[7]).[4]

Figura 6.1. Riesgo de automatización y contenido de habilidades de los trabajos, promedio OCDE

Frecuencia de tareas por ocupación, diez ocupaciones más altas y diez ocupaciones más bajas por riesgo de automatización.



Nota: Para cada tarea, la frecuencia se mide en una escala de 5 puntos, que va de 1=Nunca a 5=Todos los días. El valor reportado es la frecuencia promedio de los encuestados en cada ocupación. El ranking por riesgo de automatización se deriva de Nedelkoska, L. y G. Quintini (2018), "Automation, skills use and training", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 202, https://doi.org/10.1787/2e2f4eea-en.
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la Encuesta sobre habilidades de adultos (PIAAC) (2012, 2015). http://www.oecd.org/skills/piaac/

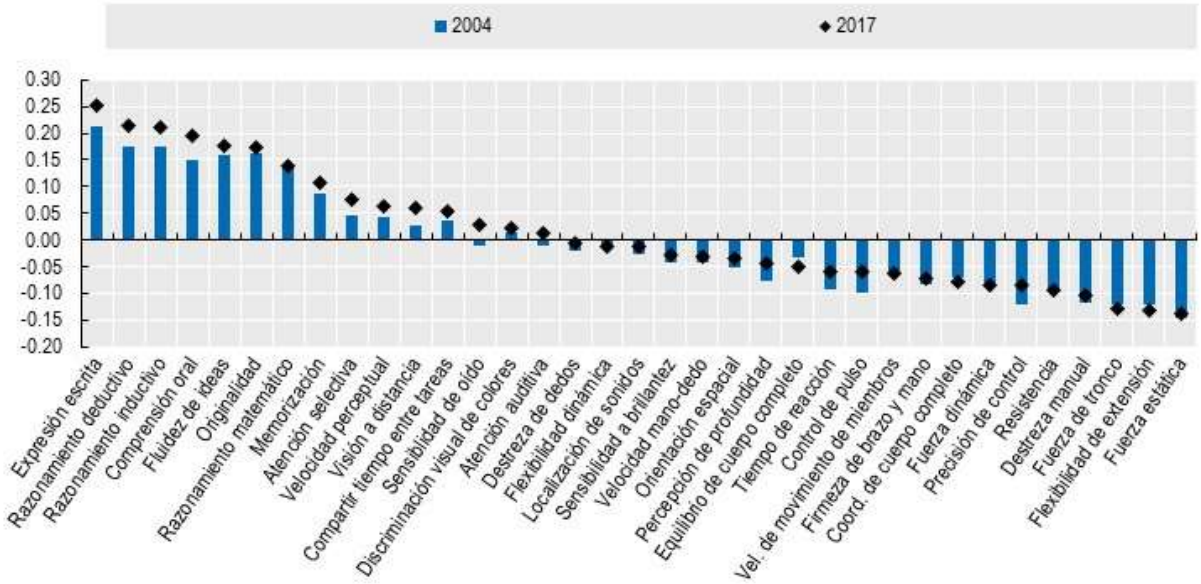
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966863

Según estos hallazgos, se puede esperar que el cambio tecnológico afecte los requisitos de habilidades

a través de cambios en la naturaleza y el contenido de los trabajos. Por un lado, afectaría la composición del empleo ya que la proporción de trabajos con alto riesgo de automatización disminuye a medida que se lleva a cabo la automatización. Por otro lado, es probable que el contenido de los trabajos restantes —quellos que no corren el riesgo de desaparecer por completo pero que aún se vean afectados por la automatización— cambie a favor de las tareas de cuellos de botella a medida que se automatizan más tareas de rutina.[5]

La escasez en habilidades de cuellos de botella y los excedentes en habilidades que son altamente automatizables ya están surgiendo (Figura 6.2). Aprovechando la información detallada sobre los requisitos de habilidades, la base de datos *Skills for Jobs* de la OCDE muestra una intensificación gradual durante la última década de carencias en habilidades cognitivas de alto nivel (por ejemplo, razonamiento, fluidez de ideas y originalidad) y las habilidades necesarias en interacciones sociales complejas (por ejemplo, habilidades de comunicación oral y escrita y de compartir tiempo).

Figura 6.2. Tendencias en la escasez y excedentes de habilidades, promedio no ponderado de la OCDE, 2004-2017



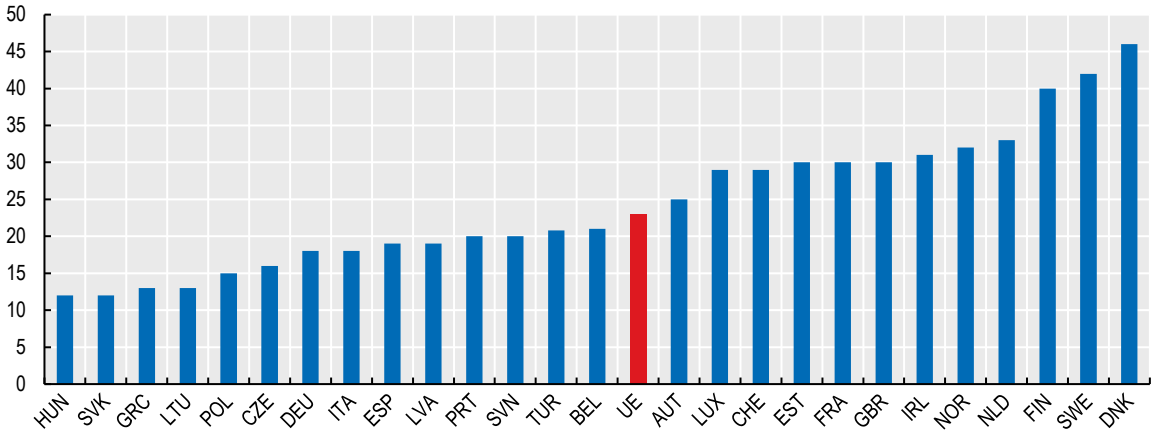
Nota: los valores positivos en el índice de necesidades de habilidades representan escasez, mientras que los valores negativos corresponden a los excedentes. El índice varía entre -1 y +1. El valor máximo representa la mayor escasez observada en los diferentes países de la OCDE (31) y áreas de habilidades.
Fuente: Base de datos Skills for Jobs de la OCDE., www.oecdskillsforjobsdatabase.org .

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966882

El cambio tecnológico también está llevando a ajustes sustanciales en la organización del trabajo y la adopción de nuevos modelos de negocios. En los países de la OCDE y de la UE, una proporción significativa de los trabajadores se encuentran en lugares de trabajo que han introducido nuevas tecnologías y/o han sufrido una reestructuración significativa en la forma en que se realizan los trabajos y las tareas (Figura 6.3). Los cambios constantes en la organización del trabajo incluyen la adopción de prácticas laborales de alto rendimiento y el compromiso de los trabajadores a través de mecanismos como el trabajo en equipo, la voz de los empleados, la autonomía de los trabajadores, la multitarea y la resolución de problemas. Estos cambios de gestión y organización pueden fomentar el uso de habilidades en el lugar de trabajo, pero requieren más énfasis en el aprendizaje en el lugar de trabajo y en los trabajadores con fuertes habilidades cognitivas y motivación para aprender (OCDE, 2016[8]).

Figura 6.3. Participación de trabajadores en lugares de trabajo cambiantes, 2015

Porcentaje de trabajadores en lugares de trabajo que han introducido nuevas tecnologías y/o han sufrido una reestructuración significativa en la forma en que se realizan los trabajos y las tareas, países de la UE



Nota: Participación de trabajadores que dan una respuesta afirmativa a la siguiente pregunta: ¿Durante los últimos tres años, ha habido una reestructuración o reorganización en el lugar de trabajo que ha afectado sustancialmente su trabajo?
Fuente: Encuesta europea de condiciones de trabajo, 2015, https://www.eurofound.europa.eu/surveys/european-working-conditions-surveys.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966901

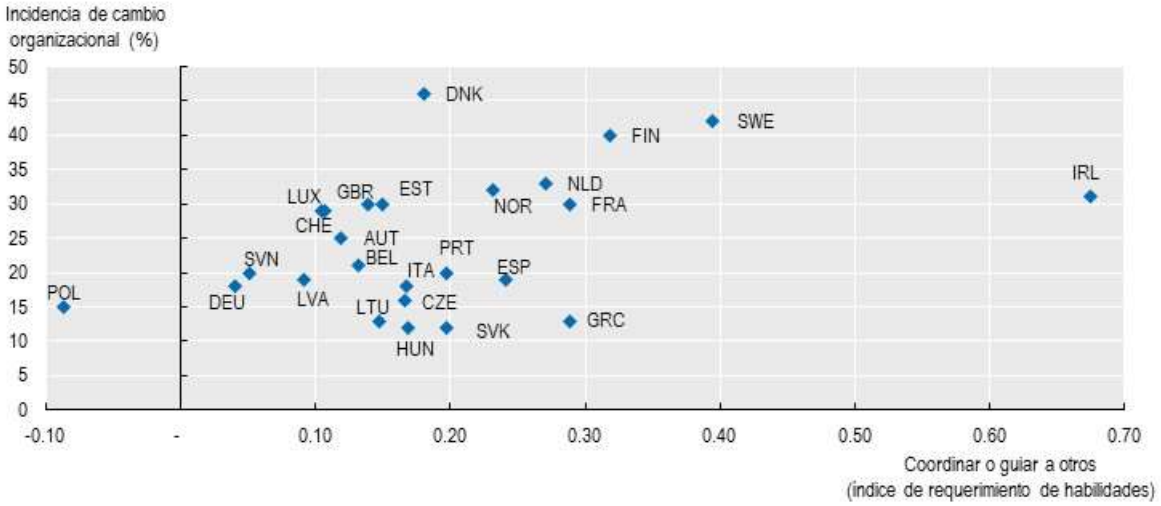
De hecho, los países que se sometieron a una reestructuración sustancial en el lugar de trabajo (por ejemplo, Finlandia, Suecia, Dinamarca y Estonia) tienen una mayor escasez en el conocimiento de administración y gestión, así como en otras habilidades clave que requieren que los trabajadores desarrollen autonomía para tomar decisiones e independencia en la organización de tareas.[6] De manera similar, existe una correlación positiva entre el cambio organizativo y la escasez de habilidades, como la coordinación con otros y la capacidad de liderar a otros (véase Figura 6.4).

Paralelamente, como se destaca en el Capítulo 2, la proporción de algunas formas de empleo no estándar, como los trabajadores temporales, a tiempo parcial, por cuenta propia y de plataforma, está aumentando en muchos países de la OCDE y en todos los sectores económicos y ocupaciones.[7] Esto no solo cambia los requisitos de habilidades, lo que potencialmente aumenta la necesidad de autoorganización y las habilidades de autogestión, y hace que la capacitación sea especialmente importante para facilitar la movilidad laboral, sino que también cambia la responsabilidad de adquisición de habilidades de los empleadores a los propios trabajadores.

La globalización produce cambios similares en los requisitos de habilidades. En la última década, la discusión sobre el comercio internacional se ha alejado del concepto de globalización —por el cual la producción total de bienes se estaba deslocalizando en los países en desarrollo para aprovechar los menores costos laborales— hacia la participación en las cadenas de valor globales, es decir, la deslocalización de etapas específicas del proceso de producción. En este contexto, es probable que cambie el conjunto de tareas realizadas por los trabajadores en cada nivel de habilidad y la intensidad con que se realizan (Acemoglu y Autor, 2010[9]). La evidencia sugiere que el ascenso de las cadenas de valor globales aumenta la demanda de habilidades de alto nivel que son cruciales para que los países se especialicen en las industrias más avanzadas tecnológicamente y en los servicios empresariales complejos (OCDE, 2017[10]). Por ejemplo, Becker, Ekholm y Muendler (2013[11]) encuentran que las

empresas de deslocalización tienen relativamente más trabajos domésticos que involucran tareas no rutinarias e interactivas.

Figura 6.4. Cambio organizacional y necesidades cambiantes de habilidades, países de la UE



Nota: los valores positivos en el índice de necesidades de habilidades representan escasez, mientras que los valores negativos corresponden a los excedentes. El índice varía entre -1 y +1. El valor máximo representa la escasez más aguda observada en diferentes países de la OCDE (31) y áreas de habilidades.
Fuente: Encuesta europea sobre condiciones de trabajo (2015), base de datos OECD Skills for Jobs (2017), www.oecdskillsforjobsdatabase.org.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966920

El cambio demográfico también plantea desafíos para los sistemas de aprendizaje de adultos. En el contexto del aumento de la esperanza de vida y las reformas para mantener los sistemas de pensiones financieramente sostenibles, es probable que las vidas laborales se vuelvan más largas y que los cambios laborales sean más frecuentes a medida que las personas se jubilen más tarde. Por lo tanto, el aprendizaje de adultos será aún más importante en el futuro. Además, la disminución del número de jóvenes que ingresan al mercado laboral en relación con el número de jubilados ya ha contribuido a una importante escasez de mano de obra calificada en algunos países. El envejecimiento de la generación del baby boom también está llevando a un aumento sustancial en la población anciana y, en consecuencia, a la escasez de profesionales de la salud y personal de atención a largo plazo en muchos países. De hecho, la base de datos Skills for Jobs de la OCDE (2017[12]) muestra que las habilidades relacionadas con servicios de salud y cuidado de personas escasean en la gran mayoría de los países, y la escasez más aguda de profesionales de la salud se encuentra en países con un envejecimiento más rápido de la población. Finalmente, es probable que el envejecimiento de la población contribuya a cambios adicionales en la estructura de la economía, ya que la demanda de bienes y servicios cambia para adaptarse a las preferencias de los consumidores mayores, afectando indirectamente la estructura ocupacional del empleo y las necesidades de capacitación de los empleadores.

6.2. Algunos grupos son más afectados que otros

Los cambios en los requisitos de habilidades descritos anteriormente tienen el potencial de afectar a todos los trabajadores. Sin embargo, la creciente demanda de habilidades cognitivas de alto nivel y habilidades complejas de interacción social sugiere que los adultos poco calificados que laboran en trabajos que son muy intensivos en tareas simples y repetitivas probablemente serán los más afectados por estos cambios. Muchos de ellos corren el riesgo de perder sus trabajos como resultado de la automatización. Otros, denominados trabajadores desplazados en este capítulo, ya se encuentran desempleados luego de despidos por razones económicas.[8] En todos los casos, es probable que los adultos interesados necesiten una nueva capacitación para diferentes trabajos en diferentes sectores, lo que dificulta particularmente la tarea (OCDE, 2019[13]; Comisión Europea, 2018[14]).

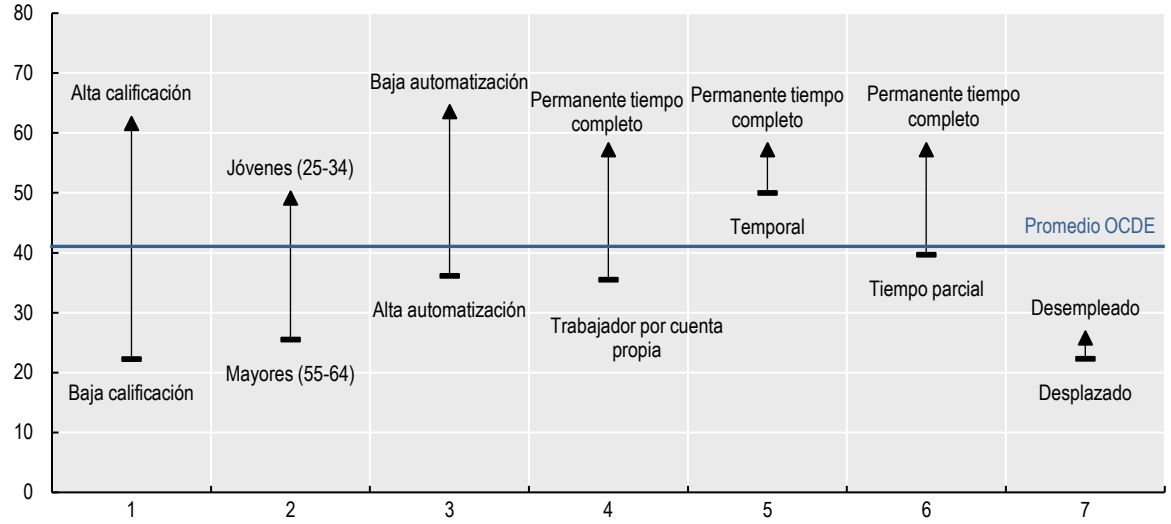
La edad juega un papel clave en el contexto del desarrollo continuo de habilidades, en particular cuando se superpone con habilidades bajas, trabajos con alto riesgo de automatización o en sectores que experimentan cambios estructurales. Es probable que los adultos mayores experimenten una obsolescencia significativa de las habilidades, particularmente en el contexto del cambio tecnológico, a menos que haya más capacitación disponible para mejorar lo que aprendieron en la educación inicial. Al mismo tiempo, los incentivos para que los adultos se preparen y para que los empleadores ofrezcan oportunidades de capacitación tienden a disminuir con la edad, ya que hay menos tiempo para recuperar la inversión realizada antes de la jubilación (Martin, 2018[15]; OCDE, 2017[16]).

Con el aumento de la participación de trabajadores en acuerdos contractuales no estándar en algunos países, los desafíos que enfrenta este grupo para mantener y actualizar sus habilidades están recibiendo una atención significativa. A menudo son los empleadores los que proporcionan la capacitación, por lo tanto, los trabajadores con menos apego al mercado laboral tienen más dificultades para acceder a ella. Es probable que este sea el caso de los trabajadores temporales, a tiempo parcial y por cuenta propia, incluidos los trabajadores de la plataforma.

A pesar de su mayor necesidad de mejorar la capacitación y la recalificación, estos grupos reciben menos capacitación que sus contrapartes. Las mayores diferencias se observan entre los adultos con habilidades bajas y altas y entre los adultos en trabajos con alto y bajo riesgo de automatización, pero también existe una brecha significativa entre los adultos mayores y las personas más jóvenes (Figura 6.5). Los trabajadores con contratos no estándar reciben significativamente menos capacitación que sus contrapartes en trabajos permanentes de tiempo completo, lo que destaca la preocupación de que a estos trabajadores les resulta particularmente difícil acceder a la capacitación debido a la falta de vinculación con un empleador determinado. Este es particularmente el caso de los trabajadores por cuenta propia.

Figura 6.5. Participación en capacitación laboral por grupo, promedio de la OCDE

Proporción de adultos (16-65) en cada grupo que participa en la capacitación, 2012/2015



Nota: porcentaje de adultos que participaron en la capacitación formal o no formal relacionada con el trabajo durante los 12 meses anteriores. Los datos se refieren a 2012 para la mayoría de los países, excepto para Chile, Grecia, Israel, Lituania, Nueva Zelanda, Eslovenia y Turquía, donde se refieren a 2015. Baja (alta) calificación se refiere a adultos que obtienen calificaciones de nivel 1 o inferior (niveles 4 o 5) en la escala de alfabetización PIAAC. La automatización alta (baja) se refiere a los adultos con alto riesgo (bajo) de automatización. Los trabajadores por cuenta propia son los trabajadores por cuenta propia sin empleados. Temporal se refiere a trabajadores con contratos de agencia de trabajo temporal o de duración determinada. Tiempo parcial se refiere a adultos que trabajan menos de 30 horas por semana. Los permanentes de tiempo completo son adultos en trabajos de tiempo completo con un contrato de trabajo indefinido. Desempleado se refiere a todos los desempleados que no han sido despedidos por razones económicas en su último trabajo; desplazados se refiere a adultos desempleados que han sido despedidos por razones económicas en el último trabajo. El promedio de la OCDE (40%) se refiere a la participación no ponderada promedio en la capacitación relacionada con el trabajo entre todos los adultos entre los países de la OCDE que participan en la Encuesta sobre habilidades de adultos (PIAAC).
Fuente: Encuesta sobre habilidades de adultos (PIAAC) (2012, 2015), http://www.oecd.org/skills/piaac/.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966939

Se debe tener cuidado al interpretar las diferencias en la incidencia de la capacitación entre los grupos presentados en la Figura 6.5 como una relación causal. Las diferencias en la incidencia de la capacitación por tipo de contrato son particularmente difíciles de analizar porque, en un momento dado, los trabajadores menos calificados tienen menos probabilidades de tener un contrato regular de duración indefinida y menos probabilidades de participar en la capacitación relacionada con el trabajo. En la medida en que la capacidad no se tiene en cuenta en las estadísticas descriptivas simples, uno podría atribuir incorrectamente el tipo de entrenamiento observado al tipo de contrato, mientras que, de hecho, esto podría reflejar diferencias en la capacidad no observada al menos en parte. Argumentos similares se aplican a los otros grupos discutidos anteriormente.

A la luz de estas consideraciones, y dado que muchos de los grupos en la Figura 6.5 se superponen, se corre una regresión transversal de varios países utilizando datos PIAAC de la probabilidad de participar en capacitación relacionada con el trabajo contra un conjunto de características individuales, de trabajo y de empresa que proporciona una forma de aislar mejor el efecto de cada factor.[9] Los resultados presentados en la Tabla 6.1 confirman las relaciones descriptivas resaltadas en la Figura 6.5. Tanto el logro educativo como la competencia en alfabetización están asociados positivamente con la posibilidad de participar en la capacitación de adultos y trabajadores, al tiempo que se controlan otras características individuales (y de los empleadores). El efecto es dos veces mayor cuando se incluye al desempleado y al inactivo, lo que sugiere que los niveles de habilidad son determinantes más cruciales

de la participación de estos grupos en la capacitación que de la participación de los trabajadores. El riesgo de automatización también es un predictor muy fuerte de la probabilidad de participación en la capacitación: los trabajadores en trabajos con alto riesgo de automatización se capacitan menos que sus contrapartes en trabajos con bajo riesgo. La participación en la formación disminuye con la edad. En términos de situación laboral, los empleados son el grupo que más participa en la capacitación.

Los resultados en la Tabla 6.1 también confirman que los trabajadores por cuenta propia y los desempleados reciben significativamente menos capacitación que los empleados en contratos indefinidos, una vez que se controlan otras características sociodemográficas. Este es también el caso de los trabajadores a tiempo parcial.

A la inversa, para los trabajadores de agencia temporal y de plazo fijo no hay una diferencia estadísticamente significativa con los empleados en los contratos indefinidos, lo que sugiere que las características individuales desempeñan un papel más importante que su tipo de contrato para determinar su probabilidad de participación.[10] Sin embargo, esto puede ocultar una mayor heterogeneidad entre los tipos de capacitación y las características de las empresas. Por ejemplo, Fialho, Quintini y Vandeweyer (próxima publicación[17]) encuentran que los trabajadores de plazo fijo y de agencia temporal reciben menos capacitación no formal[11] pero más formal[12] que sus contrapartes en contratos indefinidos. Esto se debe probablemente al hecho de que la capacitación formal tiende a ser de naturaleza general y es menos probable que sea patrocinada por el empleador. Los trabajadores temporales pueden invertir en capacitación formal, pagándose de su propio bolsillo o utilizando los fondos públicos disponibles, para compensar la cantidad reducida de capacitación que reciben en el trabajo. También pueden utilizar el trabajo temporal como una fuente de financiamiento a corto plazo para cursos de educación costosos y buscar contratos indefinidos después de la graduación: en este caso, la causalidad sería desde la participación en la capacitación formal hasta el estado de contrato temporal.

Pruebas adicionales de la OCDE (OCDE, 2014[18]) muestran una relación negativa y estadísticamente significativa entre el estado del contrato temporal y la participación en la capacitación no formal patrocinada por el empleador[13] en la gran mayoría de los países de la OCDE para los que se dispone de datos. Finalmente, entre otros factores, las características de las empresas, como el tamaño, el potencial de crecimiento y el sector, también afectan los cambios en la participación en la capacitación, ya que las empresas más grandes, las empresas en crecimiento y las que operan en el sector público proporcionan más capacitación*, ceteris paribus*.

Las razones para una menor participación de los grupos desfavorecidos en la capacitación son complejas y pueden provenir de la demanda (participantes) o del lado de la oferta (provisión de capacitación). En promedio en la OCDE, solo el 19% de los adultos que no participaron en la capacitación durante los 12 meses anteriores informan que hubo oportunidades de aprendizaje que hubieran querido aprovechar.

En este capítulo, el término disposición para entrenar indicará la probabilidad de que los trabajadores hayan tenido oportunidades de aprendizaje que quisieron aprovechar pero que no pudieron. La disposición para entrenar varía según los grupos subrepresentados definidos anteriormente (Figura 6.6). Los adultos poco calificados, los trabajadores con alto riesgo de automatización y los trabajadores de mayor edad están significativamente menos dispuestos a capacitarse que sus contrapartes, por lo que son trabajadores despedidos, aunque la diferencia es menor. La disposición a capacitarse también es baja para los trabajadores en formas de empleo no estándar que, sin embargo, parecen tener más apetito para la capacitación que los empleados permanentes de tiempo completo.

Tabla 6.1. Incidencia de la formación y disposición a participar, por características sociodemográficas

Efectos marginales de las regresiones probit.

	Todos los adultos		Todos los empleados		Todos los trabajadores		Disposición para entrenar - empleados que no entrenaron	
	Efecto marginal	valor p	Efecto marginal	valor p	Efecto marginal	valor p	Efecto marginal	valor p
Mujer	-0.011	**	-0.023	***	-0.039	***	0.043	
Edad (ref=16-24)								
25-34	0.009		-0.003		-0.001		-0.026	
35-54	-0.022	*	-0.037	*	-0.038	**	-0.037	*
55-64	-0.075	***	-0.100	***	-0.097	***	-0.064	***
Educación (años)	0.03	***	0.014	***	0.019	***	0.005	**
Estado de Empleo (ref=empleado)								
Trabajador por cuenta propia	-0.11	***			-0.1	***		
Autónomos con empleados.	-0.094	***			-0.102	***		
Desplazado	-0.135	***						
Desempleado	-0.135	***						
Fuera de la fuerza laboral	-0.259	***						
Dominio de la alfabetización (Puntuación/10)	0.009	***	0.007	***	0.007	***	0.008	***
Tamaño de la empresa (ref=1-10)								
11-50 empleados			0.035	***			-0.030	***
51-250 empleados			0.063	***			-0.005	
251-1000 empleados			0.092	***			-0.006	
1000 empleados o más			0.109	***			-0.025	
Empresa en crecimiento			0.037	***			0.016	
Sector privado			-0.052	***			-0.061	***
Trabajo de medio tiempo			-0.051	***			0.003	
Tipo de contrato (ref = contrato indefinido)								
Contrato a plazo fijo			0.013				0.011	
Contrato temporal de agencia			0.007				0.057	
Contrato de aprendizaje o formación.			0.281	***			0.016	
Sin contrato			-0.041	**			-0.008	
Otros			0.069	**			0.013	
Riesgo de automatización			-0.214	***	-0.276	***	-0.118	***
Prácticas laborales de alto rendimiento en el trabajo.			0.052	***			-0.014	
Variables ficticias de países	Si		Si		Si			
Variables ficticias de ocupaciones	No		Si		Si		Si	
Variables ficticias de la Industria	No		Si		Si		Si	
Observaciones	148386		75231		91391		33238	
Pseudo R2	0.201		0.180		0.167		0.093	

Nota: La variable dependiente "voluntad de entrenar" se construye para tomar el valor 1 si el empleado no participó en la capacitación, pero le hubiera gustado y 0 si el empleado no participó en la capacitación y no hubo actividades de aprendizaje en que él/ella deseara participar. La regresión incluye controles adicionales para el estado civil, hijos dependientes, país de nacimiento, antigüedad y experiencia requerida. Variables ficticias de ocupación e industria se incluyen en el nivel de 1 dígito. La tabla informa los efectos marginales, es decir, el cambio porcentual en la variable de resultado después de un cambio en la variable explicativa relevante. Los efectos marginales para las variables categóricas se refieren a un cambio discreto desde el nivel base. El nivel de alfabetización se mide en una escala de 500 puntos, pero se divide entre 10 para fines de presentación. *, **, ***: niveles estadísticamente significativos al 10%, 5% y 1%, respectivamente.
Fuente: Cálculos del Secretariado de la OCDE basados en la Encuesta sobre habilidades de adultos, PIAAC (2012, 2015).

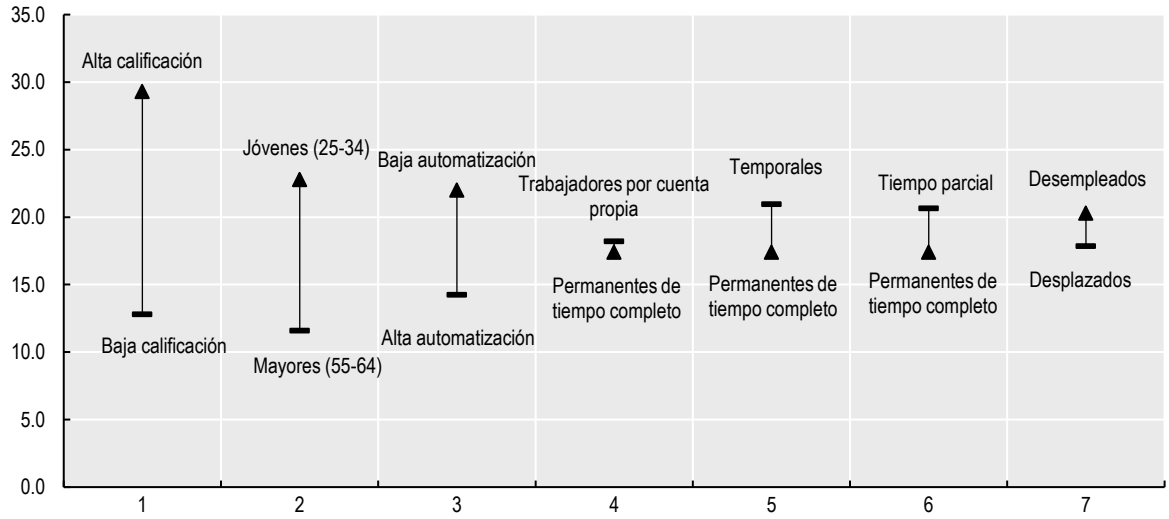
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933967205

Muchas razones podrían explicar por qué tantos adultos tienen poca disposición para capacitarse, incluida la mala calidad de las ofertas de capacitación que reciben (o más generalmente la falta de apoyo de su empleador), las malas actitudes hacia el aprendizaje, la falta de información sobre las oportunidades de capacitación, la falta de la comprensión de los beneficios que pueden derivarse de la capacitación, o la percepción de que las barreras existentes para la participación son insuperables.

La Tabla 6.1 intenta arrojar luz sobre los factores que determinan la voluntad de entrenar. La variable dependiente se construye para tomar el valor 1 si el empleado no participó en la capacitación, pero le hubiera gustado y 0 si el empleado no participó en la capacitación y no hubo actividades de aprendizaje en las que deseara participar. Los resultados confirman que La disposición a participar en la capacitación se ve afectada por las características individuales, familiares, laborales y de la empresa. Aumenta con el nivel educativo y el nivel de habilidad, mientras que disminuye con la edad, lo que sugiere que la motivación personal puede desempeñar un papel. Es menor en los empleos con alto riesgo de automatización y en los empleos en el sector privado, que tienden a recibir menos capacitación en general, lo que da crédito a la idea de que la falta de voluntad de capacitación puede tener que ver con la falta de opciones de capacitación valiosas e interesantes. Por otro lado, la disposición a capacitar entre los no participantes es menor en las empresas más grandes, a pesar del hecho de que son las que generalmente ofrecen más oportunidades para capacitar.

Figura 6.6. Disposición a capacitarse por grupo, promedio de la OCDE

Participación de adultos en cada grupo que no participaron en la capacitación pero que les hubiera gustado, 2012, 2015



Nota: El porcentaje de adultos que no participaron en la capacitación, pero informan que, durante los 12 meses anteriores, hubo actividades de aprendizaje en las que hubieran querido participar. Los datos se refieren a 2012 para la mayoría de los países, excepto Chile, Grecia, Israel. Lituania, Nueva Zelanda, Eslovenia y Turquía donde se refieren a 2015. Baja (alta) calificación se refiere a adultos que obtienen calificaciones de nivel 1 o inferior (niveles 4 o 5) en la escala de alfabetización de PIAAC. La automatización alta (baja) se refiere a los adultos con alto riesgo (bajo) de automatización. Los trabajadores por cuenta propia son los autónomos sin empleados. Temporal se refiere a trabajadores con contratos de agencia de trabajo temporal o de duración determinada. Tiempo parcial se refiere a adultos que trabajan menos (más) que 30 horas por semana. Los permanentes de tiempo completo son adultos en trabajos de tiempo completo con un contrato de trabajo indefinido. Desempleado se refiere a todos los desempleados que no han sido despedidos por razones económicas en su último trabajo; desplazados se refiere a adultos desempleados que han sido despedidos por razones económicas en el último trabajo.
Fuente: Encuesta de habilidades para adultos (PIAAC) (2012, 2015), http://www.oecd.org/skills/piaac/

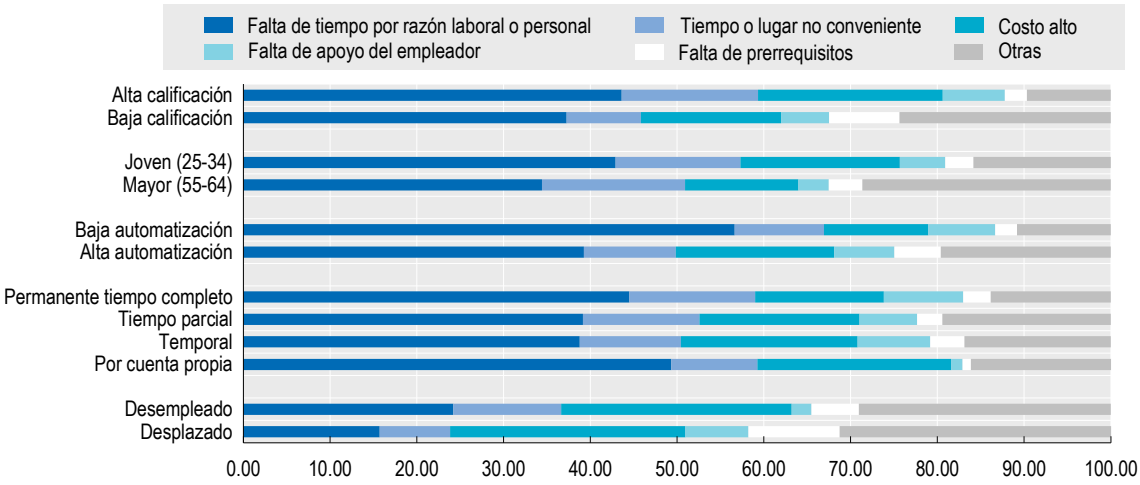
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966958

Otro desafío clave para la participación en la capacitación es que incluso los adultos que estarían dispuestos a entrenar en principio no lo hacen porque enfrentan varias barreras. La falta de tiempo por

razones personales o laborales es, con mucho, la principal barrera citada por los adultos que desean participar en la capacitación, pero no lo hacen. Esto tiende a ser la principal barrera para todos los grupos considerados, excepto para los trabajadores desempleados y desplazados que presumiblemente tienen más tiempo disponible (Figura 6.7). Para este último grupo, la principal barrera resulta ser financiera. La falta de requisitos previos (los requisitos de calificación mínimos más probables) representa un obstáculo para aproximadamente el 11% de los adultos poco calificados y el 8% de los trabajadores desplazados. Para aquellos que informan que hubo oportunidades de aprendizaje que hubieran querido aprovechar, la falta de apoyo del empleador no se destaca como una barrera clave para la capacitación, aunque es probable que esto se deba al hecho de que muchos de los adultos considerados, no están en una relación laboral. Este es el caso de muchos adultos de baja calificación y de edad avanzada, tanto para los trabajadores desempleados y desplazados como para los trabajadores por cuenta propia.

Figura 6.7. Razones para no capacitarse por grupo, promedio de la OCDE

Razones para no capacitarse entre adultos que no participaron pero que les hubiera gustado, por grupo, 2012, 2015



Nota: Participación de adultos que participan en capacitación formal o no formal relacionada con el trabajo durante los 12 meses anteriores. Los datos se refieren a 2012 para la mayoría de los países, excepto para Chile, Grecia, Israel, Lituania, Nueva Zelanda, Eslovenia y Turquía, donde se refieren a 2015. Baja (alta) calificación se refiere a adultos que obtienen calificaciones de nivel 1 o inferior (niveles 4 o 5) en la escala de alfabetización PIAAC. La automatización alta (baja) se refiere a los adultos con alto riesgo (bajo) de automatización. Los trabajadores por cuenta propia son los trabajadores por cuenta propia sin empleados. Temporal se refiere a trabajadores con contratos de agencia de trabajo temporal o de duración determinada. Tiempo parcial se refiere a adultos que trabajan menos de 30 horas por semana. Los permanentes de tiempo completo son adultos en trabajos de tiempo completo con un contrato de trabajo indefinido. Desempleado se refiere a todos los desempleados que no han sido despedidos por razones económicas en su último trabajo; desplazados se refiere a adultos desempleados que han sido despedidos por razones económicas en el último trabajo. La falta de tiempo por razones personales o laborales se refiere a la falta de tiempo debido a "estar demasiado ocupado en el trabajo" o por "cuidado de niños o responsabilidades familiares".
Fuente: Encuesta de habilidades para adultos (PIAAC) (2012, 2015), http://www.oecd.org/skills/piaac/

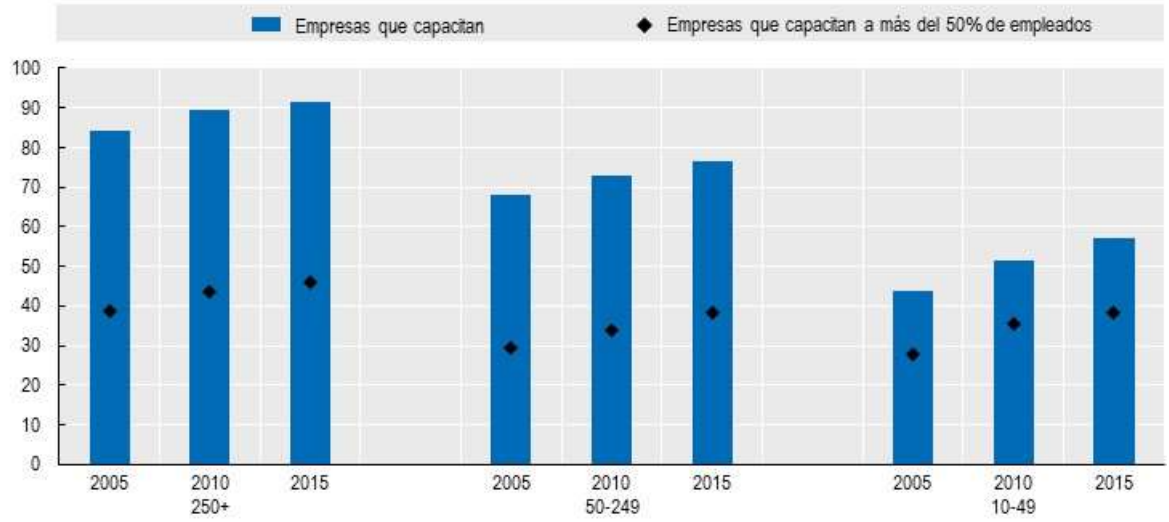
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966977

La participación también está influenciada por la oferta de formación por parte de las empresas. La Encuesta Europea de Formación Profesional Continua (CVTS, por sus siglas en inglés) proporciona información sobre la cantidad de empresas que se capacitan y las razones para no capacitar o no capacitar más. El análisis de los datos del CVTS muestra que la proporción de empresas de capacitación ha aumentado gradualmente en la última década. Sin embargo, hoy en día como en el pasado, las empresas más pequeñas tienden a capacitar menos que las más grandes: la proporción de empresas de capacitación con 10 a 49 empleados, la categoría más pequeña cubierta por CVTS, es casi

35 puntos porcentuales más baja que la proporción de firmas de capacitación con 250 empleados o más (Figura 6.8), confirmando los resultados presentados en la Tabla 6.1. Vale la pena señalar que, si bien muchas empresas se capacitan, solo alrededor de la mitad de las empresas que brindan capacitación lo hacen para al menos el 50% de su fuerza laboral. Esto plantea las preguntas sobre si la capacitación proporcionada por las empresas llega realmente a los trabajadores más desfavorecidos.[14]

Figura 6.8. Provisión de capacitación por tamaño de empresa, EU28, 2005-2015

Participación de empresas que brindan capacitación CVT y participación de empresas que brindan capacitación CVT a al menos el 50% de sus empleados



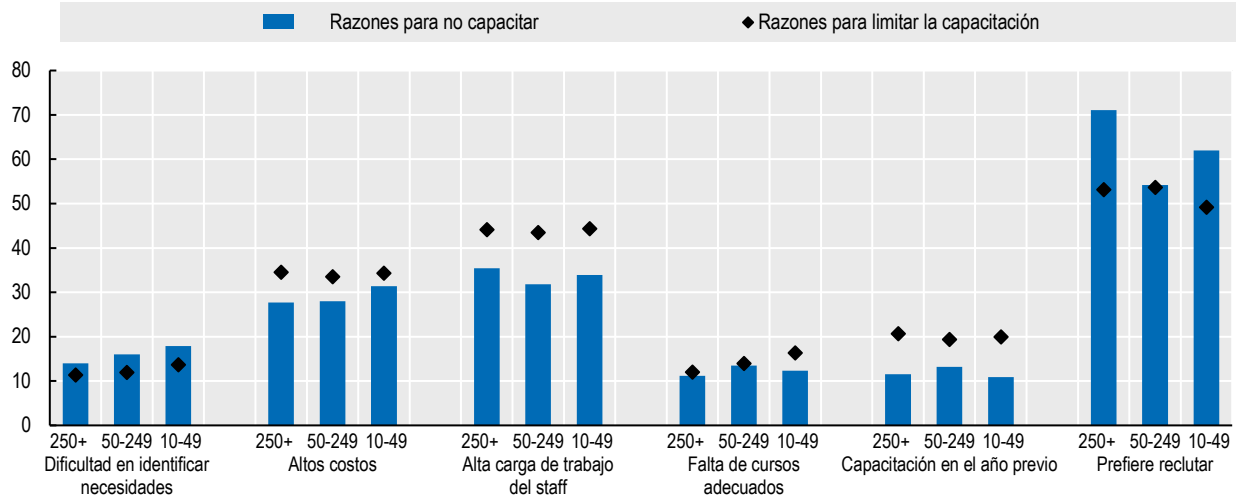
Nota: Los datos excluyen a las empresas con menos de 10 empleados. CVT: formación profesional continua.
Fuente: Eurostat (2019 [19]), Base de datos CVTS - Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/web/education-and-training/data/database.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933966996

La gran mayoría de los empleadores que no capacitan mencionan el hecho de que la capacitación profesional continua (CVT, por sus siglas en inglés) no es necesaria porque: las calificaciones existentes se consideran suficientes o la capacitación profesional inicial, como el aprendizaje para empleados más jóvenes, es preferible. Las otras razones clave se informan en la Figura 6.9. Una de las razones más frecuentemente citadas para no capacitar es una preferencia por reclutar en lugar de capacitar a los empleados existentes, el costo de la capacitación y la carga de trabajo de los empleados que dejan poco tiempo para entrenar. Una clasificación similar se aplica a las empresas que ya brindan capacitación para justificar por qué no capacitan más. A pesar de la expectativa de que los costos y el tiempo podrían ser un problema mayor para las empresas más pequeñas, la clasificación de las barreras para la provisión de capacitación no varía mucho según el tamaño de la empresa. Esto podría deberse a que CVTS excluye a las empresas más pequeñas para las cuales el patrón de barreras podría diferir más marcadamente.

Figura 6.9. Razones para no proporcionar capacitación o limitar la provisión de capacitación, por tamaño de empresa, 28 UE

Porcentajes



Nota: Se permiten múltiples opciones.
Fuente: Eurostat (2019 [19]), Base de datos CVTS - Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/web/education-and-training/data/database

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933967015

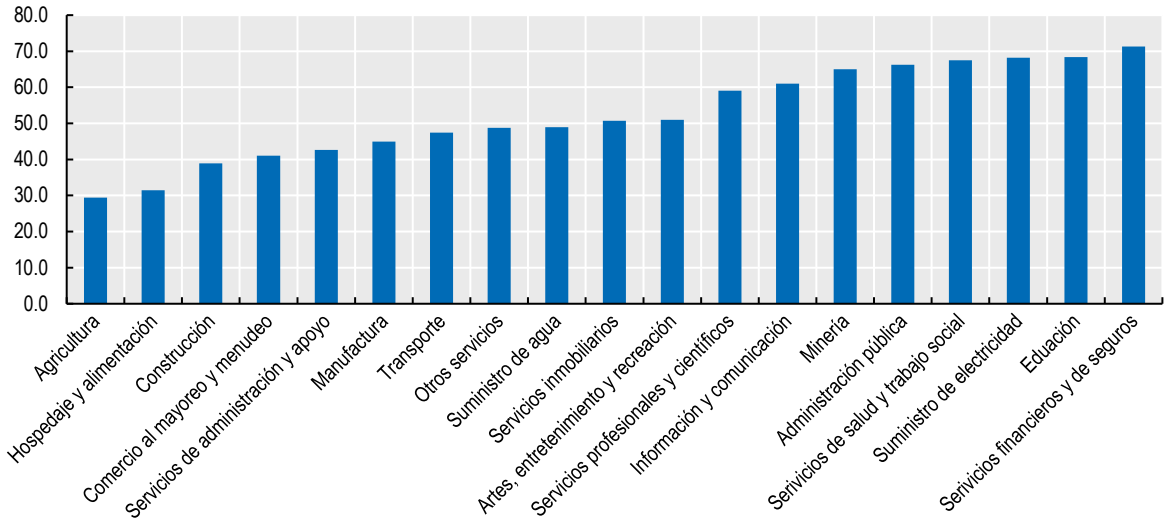
Los esfuerzos de capacitación de las empresas también pueden variar entre diferentes industrias, lo que refleja el hecho de que cada industria puede enfrentar diferentes necesidades de capacitación. Por ejemplo, las industrias varían en la velocidad con la que se desarrollan y adoptan las nuevas tecnologías, dando lugar a diferentes necesidades de reevaluación. Las diferencias en los esfuerzos de capacitación también pueden reflejar diferencias en los acuerdos de negociación colectiva sectoriales en torno a la capacitación, las culturas de capacitación y la intensidad de los puestos de trabajo en la industria.

En promedio, en los países de la OCDE, la participación en la capacitación es más baja en los sectores de la agricultura, el alojamiento y la alimentación, donde alrededor del 30% de los trabajadores se capacita en un año determinado, y la más alta en los sectores de finanzas y seguros, educación y suministro de electricidad, donde alrededor de 70% de trabajadores que se capacitan en un año determinado (Figura 6.10).

Las necesidades de capacitación también varían según las regiones, lo que requiere diferentes respuestas políticas. Por ejemplo, las regiones con un alto nivel de adopción de nuevas tecnologías pueden necesitar volver a capacitar a muchos trabajadores para hacer frente a la automatización (OCDE, 2018[20]). A la inversa, en las regiones que experimentan problemas de ajuste estructural, las políticas de aprendizaje de adultos que intentan mejorar la capacitación de los trabajadores para el futuro del trabajo no tendrán éxito si no se complementan con políticas de desarrollo regional que favorecen el espíritu empresarial y aumentan el contenido de valor agregado de las empresas existentes.

Figura 6.10. Participación de los adultos en la capacitación, por sector

Proporción de adultos (16-65) en cada industria que participa en la capacitación, promedio de la OCDE, 2012/2015



Nota: Participación de adultos que participan en capacitación formal o no formal relacionada con el trabajo durante los 12 meses anteriores. Los datos se refieren a 2012 para la mayoría de los países, excepto para Chile, Grecia, Israel, Lituania, Nueva Zelanda, Eslovenia y Turquía, donde se refieren a 2015.
Fuente: Encuesta sobre habilidades de adultos (PIAAC) (2012, 2015), http://www.oecd.org/skills/piaac/

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933967034

6.3. Fomentar la participación en el aprendizaje de adultos por parte de grupos subrepresentados

El análisis presentado en la sección anterior identifica los grupos de adultos con mayor probabilidad de ser los más afectados por los cambios en las necesidades de habilidades, evalúa su disposición para entrenar y explora las barreras para la participación en la capacitación.

En general, el análisis sugiere que, para aumentar el acceso a la capacitación, será crucial que los países implementen políticas que aumenten la voluntad de capacitar a las personas, enfrenten las barreras a la capacitación relacionadas con la falta de tiempo, dinero o requisitos previos para el ingreso, y alienten empresas para formar grupos en riesgo. Existen varias opciones de políticas para enfrentar estos desafíos. Por ejemplo:

- *Para mejorar la disposición a capacitar a las personas, los países pueden fortalecer la orientación profesional que ayuda a los adultos a navegar por las diferentes opciones de capacitación disponibles; crear conciencia sobre los beneficios del aprendizaje, por ejemplo, a través de campañas de sensibilización; y asegurar que los salarios reflejen más de cerca los aumentos de productividad resultantes de la participación en la capacitación. En conjunto, estas medidas pueden ayudar a fomentar una cultura de aprendizaje y una mentalidad de aprendizaje entre adultos.*
- *Para hacer frente a la falta de tiempo, los países pueden proporcionar opciones de capacitación flexibles, entregadas en línea o fuera de las horas de trabajo (durante los fines de semana o por las noches), de modo que la capacitación pueda ajustarse a horarios ocupados. Las opciones de capacitación modular también pueden permitir que los adultos aprendan a su propio ritmo al completar módulos de aprendizaje independientes (y más cortos) que, en última instancia,*

conducen a una calificación completa. La licencia de educación y capacitación, ordenada por ley o negociada mediante negociación colectiva, es otra opción política que permite a los trabajadores tomar un tiempo libre para entrenar.

- *Para abordar las restricciones financieras, los países pueden proporcionar programas de capacitación gratuitos y/o desarrollar incentivos financieros que ayuden a los adultos a cubrir el costo directo de la capacitación (por ejemplo, subsidios, deducciones fiscales) y cubrir los costos de oportunidad de no trabajar (por ejemplo, a través de esquemas de reemplazo de salarios).*
- *Para abordar la falta de requisitos previos, el reconocimiento del aprendizaje previo permite que los adultos (con baja calificación) tengan las habilidades que han aprendido a través de la experiencia laboral certificada. Este reconocimiento formal les permite acceder a aquellos programas de aprendizaje para adultos que imponen requisitos de ingreso.*
- *Para alentar a los empleadores a proporcionar capacitación a grupos en riesgo, los países pueden introducir incentivos financieros que reduzcan el costo de organizar la capacitación e implementar políticas para brindar mejor información a las empresas sobre los beneficios de la capacitación y la disponibilidad de oportunidades de capacitación.*

Si bien las políticas en este sentido ya existen en muchos países de la OCDE (OCDE, 2019[1]), es crucial que no excluyan a los grupos desfavorecidos y que estén diseñados de manera que permita que los grupos desfavorecidos se beneficien. Las siguientes secciones describen las iniciativas de políticas para cada grupo, con un enfoque particular en abordar las barreras descritas en la Sección 6.2.[15]

Cabe destacar que, para ser efectivas, estas políticas deben considerarse juntas y no aisladas. Por ejemplo, debido a que la falta de tiempo es una barrera clave para la participación en la capacitación de muchos adultos, cualquier política de aprendizaje, para que sea efectiva, necesita tiempo para la capacitación. De manera similar, sin aumentar la disposición a entrenar y construir una cultura de aprendizaje, la adopción de programas de aprendizaje para adultos puede ser baja independientemente de los costos o la calidad. Los programas de aprendizaje para adultos que no brindan suficiente asistencia financiera para que los adultos y las empresas puedan cubrir el costo de la capacitación también pueden terminar siendo ineficaces. Finalmente, debido a que es un desafío emprender la capacitación mientras se trabaja a tiempo completo, una cultura de aprendizaje solo puede fomentarse con el apoyo de los empleadores.

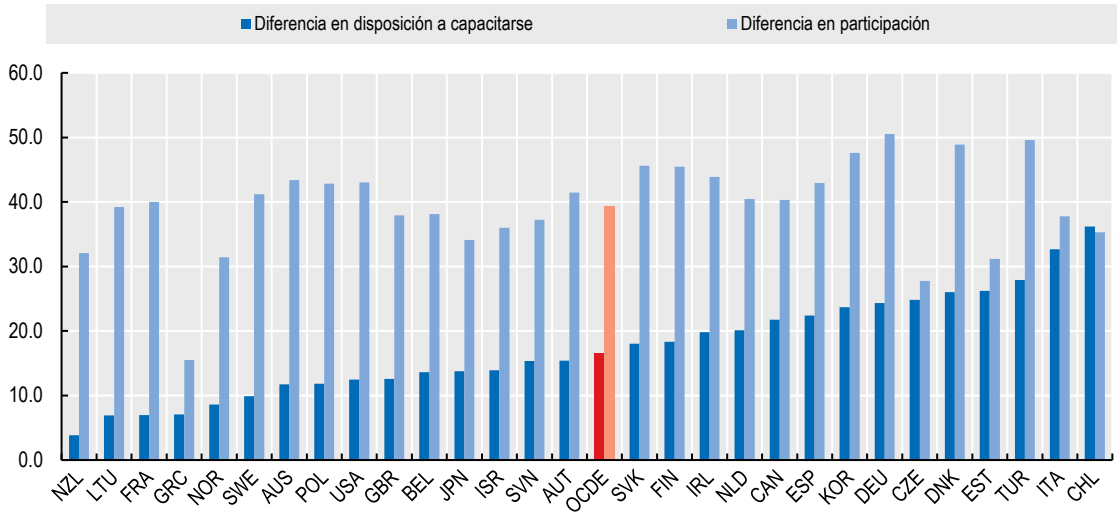
6.3.1. Adultos poco calificados

En todos los países de la OCDE, los adultos poco calificados tienen menos probabilidades de entrenarse que los altamente calificados, aunque la diferencia entre los dos grupos varía según los países. La brecha en la participación entre adultos de alta calificación y poco calificados es la más grande en Dinamarca, Alemania y Turquía, donde se encuentra alrededor de 50 puntos porcentuales. Es la más baja en Grecia, donde la participación en el aprendizaje de adultos es muy baja tanto para los adultos altamente calificados como para los menos calificados (Figura 6.11).

Las personas poco calificadas también están menos dispuestas a entrenar que los adultos altamente calificados, aunque esta brecha varía significativamente en la OCDE. Por ejemplo, en Chile e Italia, las personas poco calificadas que no participaron en la capacitación tienen más de 30 puntos porcentuales menos de probabilidades de informar que les hubiera gustado entrenar que sus contrapartes altamente calificadas (Figura 6.11). Sin embargo, esta diferencia es inferior a 10 puntos porcentuales en Nueva Zelanda, Lituania, Francia, Grecia, Noruega y Suecia.

Figura 6.11. Diferencias en la participación en la capacitación y disposición para capacitarse entre adultos poco calificados y altamente calificados, por país, 2012, 2015

Diferencia porcentual en la participación en la capacitación y disposición para capacitarse, adultos altamente calificados menos adultos poco calificados



Nota: La diferencia en la disposición a capacitarse es la diferencia porcentual en la proporción de adultos que no participaron en la capacitación pero que les hubiera gustado (los valores positivos indican que esta proporción es más alta para los adultos altamente calificados que para los adultos poco calificados). La diferencia en la participación es la diferencia porcentual en la proporción de adultos que participaron en la capacitación durante los 12 meses anteriores (los valores positivos indican que esta proporción es más alta para adultos altamente calificados que para adultos poco calificados).
Fuente: Encuesta sobre habilidades de adultos (PIAAC) (2012, 2015), http://www.oecd.org/skills/piaac/.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933967053

Mejorar la disposición a entrenar entre adultos poco calificados.

Llegar a las personas poco calificadas y aumentar la conciencia sobre los beneficios del aprendizaje es crucial para involucrarlos de manera más proactiva en la capacitación. Si bien las campañas de sensibilización pública sobre el aprendizaje de adultos se han implementado en muchos países de la OCDE en los últimos años, a menudo han demostrado ser ineficaces para llegar a las personas poco calificadas (OCDE, 2019[5]; Comisión Europea/EACEA/Eurydice, 2015[21]).[16]

Para hacer frente a este desafío, varios países de la OCDE han comenzado a poner en marcha iniciativas más proactivas para llegar a las personas poco calificadas en los lugares que frecuentan regularmente, como lugares de trabajo, guarderías y escuelas, y espacios públicos (OCDE, 2019[5]) (véase Recuadro 6.2).

Más que otros grupos de población, las personas poco calificadas pueden encontrar difícil identificar sus necesidades de capacitación y navegar por la gran cantidad de opciones de aprendizaje para adultos disponibles para ellos. Varios países de la OCDE han tomado medidas para ofrecer orientación profesional específica para ayudar a las personas poco calificadas a identificar sus necesidades y los programas de capacitación que sean más apropiados para ellos (véase Cuadro 6.2).

Otro desafío clave es que las personas poco calificadas a menudo han experimentado fallas en su educación inicial y pueden encontrar poco atractivo regresar al aula. Asegurar que el aprendizaje de adultos se ofrezca de manera innovadora (por ejemplo, fuera del aula) y que esté estrechamente vinculado al contexto del alumno (por ejemplo, su lugar de trabajo), es clave para garantizar que los

adultos poco calificados estén motivados para capacitarse y que la capacitación satisface sus necesidades. Algunos países de la OCDE han comenzado a explorar formas más innovadoras de ofrecer aprendizaje a los menos calificados (véase Recuadro 6.2).

Recuadro 6.2. Mejorar la voluntad de entrenar de los poco calificados

Llegando a los poco calificados de manera innovadora:

- En el *Reino Unido*, Unionlearn utiliza Representantes de aprendizaje sindicales (ULR) para llegar a los trabajadores en los lugares de trabajo y brinda capacitación a aproximadamente 250 000 trabajadores cada año, incluidos muchos trabajadores poco calificados (Stuart et al., 2016[22]; Stuart et al., 2013[23]).
- En *Viena* (Austria), el proyecto Mama lernt Deutsch! ofrece cursos de habilidades básicas para madres con calificaciones bajas y para quienes el alemán no es su primer idioma, y se lleva a cabo en la institución educativa de sus hijos (OCDE, 2019[5]).
- En *Bruselas* (Bélgica), Formtruck es un centro de información móvil sobre oportunidades de capacitación, cuyo objetivo es interactuar con solicitantes de empleo de baja calificación en lugares públicos, por ejemplo. En eventos, parques y plazas públicas. Desde su introducción en 2017, el camión se ha utilizado unas 20 veces al año. No hay evaluaciones sobre la efectividad de este enfoque (OCDE, 2019[5]).

Orientación profesional dirigida a personas poco calificadas:

- En *Islandia*, los Centros de Aprendizaje Permanente brindan asesoría educativa con un enfoque en los adultos con calificaciones bajas. Los servicios de orientación son proporcionados por consejeros altamente calificados, que generalmente tienen un título en educación y asesoramiento vocacional. Cada año, los centros de aprendizaje permanente realizan alrededor de 10 000 sesiones de orientación y orientación con personas poco calificadas (OCDE, 2019[5]).
- El *proyecto europeo GOAL* (Orientación e intervenciones de orientación para adultos con bajo nivel educativo) se desarrolló entre febrero de 2015 y enero de 2018 en varios países de la OCDE, por ejemplo, Flandes (Bélgica), República Checa, Islandia, Lituania, Países Bajos y Eslovenia, con el objetivo de desarrollar y ampliar los servicios de orientación educativa para adultos sin educación secundaria superior. El proyecto tenía cuatro objetivos principales: (i) mejorar las asociaciones y redes con otras organizaciones que sirven a los grupos objetivo, (ii) participar en actividades de divulgación diseñadas para brindar servicios de orientación a esos grupos objetivo, (iii) la definición de las competencias que los consejeros requieren para permitirles abordar las necesidades específicas de los clientes de GOAL, y (iv) desarrollar y utilizar eficazmente herramientas de orientación adaptadas a adultos con bajo nivel educativo. La evaluación del programa enfatiza dos hallazgos: (i) las asociaciones pueden garantizar que la orientación aborde toda la gama de problemas que enfrentan los adultos, pero también conlleva costos de coordinación, (ii) no existe un enfoque único para brindar asesoramiento y orientación, y el tipo de orientación que se brinda debe adaptarse a las necesidades individuales y al contexto del adulto (Carpentieri et al., 2018[24]; OCDE, 2019[5]).

Ofreciendo formación de forma innovadora:

- En *Noruega*, Skills Plus Work combina trabajo y capacitación en habilidades básicas, por ejemplo: lectura, escritura, aritmética y habilidades digitales. La guía para el diseño de programas se proporciona en forma de perfiles de habilidades básicas relacionadas con el trabajo para diferentes profesiones, materiales de aprendizaje y estándares nacionales de habilidades básicas para adultos. Desde 2006, el programa ha ayudado a más de 30 000 adultos a adquirir habilidades de lectura, escritura, cálculo numérico y digital (OCDE, 2019[5]).

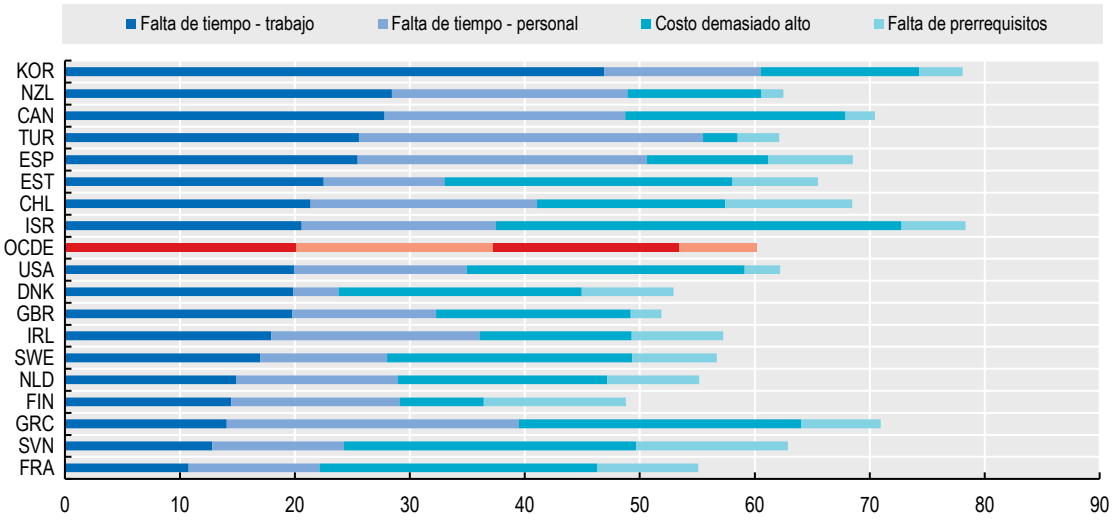
- En *Alemania*, el proyecto eVideoTransfer, cofinanciado por el Ministerio de Educación de Alemania, ofrece oportunidades de aprendizaje móvil para trabajadores con pocas habilidades básicas. El programa combina entrenamiento de habilidades básicas y específicas de la industria. Con el fin de garantizar que puedan participar aquellos con habilidades digitales básicas, se desarrolló un módulo de aprendizaje sobre cómo usar el mouse y el teclado (OCDE, 2019[5]).

Hacer que la formación sea más accesible para los menos calificados.

La importancia de las barreras a la capacitación para los trabajadores poco calificados, como la falta de tiempo (debido a razones laborales o familiares), las limitaciones financieras y los requisitos de ingreso, varía según los países. La falta de tiempo debido a razones de trabajo juega un papel central en Corea, mientras que solo el 10% de los adultos que no entrenaron en Francia lo citan como una barrera (Figura 6.12). La falta de tiempo debido a las limitaciones familiares juega un papel importante en Turquía, donde parece ser más importante que la falta de tiempo debido a las limitaciones de trabajo. Las restricciones financieras son un obstáculo clave para la formación entre las personas poco calificadas en Estonia, Francia, Grecia y Eslovenia. Finalmente, la falta de requisitos previos representa una barrera considerable para las personas poco calificadas, especialmente en Chile, Finlandia y Eslovenia. Esta variación entre los países refleja en parte diferentes situaciones en cada país, como las actitudes hacia la capacitación, pero también las diferencias en la configuración de las políticas.

Figura 6.12. Razones por las cuales los no calificados no entrenan, por país

Porcentaje de adultos que mencionan cada una de las razones para no entrenar entre adultos poco calificados que no entrenaron pero que les hubiera gustado, por país, 2012, 2015



Nota: la falta de tiempo - trabajo, se refiere a la falta de tiempo debido a "estar demasiado ocupado en el trabajo". Falta de tiempo - personal se refiere a la falta de tiempo debido al cuidado de los hijos de las responsabilidades familiares. Solo los países con al menos 10 observaciones se muestran en la figura.
Fuente: Encuesta sobre habilidades de adultos (PIAAC) (2012, 2015), http://www.oecd.org/skills/piaac/.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933967072

Tratar con los requisitos de entrada.

La mayoría de los adultos poco calificados son de baja calificación y solo tienen un título de educación secundaria inferior. A pesar de esto, muchos de ellos han adquirido conocimientos y competencias a

través de años de experiencia laboral. Para este grupo, el reconocimiento del aprendizaje previo puede ser particularmente valioso para garantizar el acceso a cursos de capacitación con requisitos de nivel de entrada.

El reconocimiento del aprendizaje previo puede ayudar a volver a involucrar a las personas en la capacitación y limitar el tiempo y los costos necesarios para completar una credencial formal. Los programas de reconocimiento también pueden ayudar a las personas a mejorar su movilidad laboral al proporcionar pruebas a un nuevo empleador de las habilidades que obtuvieron informalmente (OCDE, 2019[1]).

Pero mientras existan programas para el reconocimiento del aprendizaje previo en la mayoría de los países de la OCDE, a menudo pueden ser demasiado difíciles de navegar para los que tienen poca calificación, debido a los complejos procedimientos, o al alto número de clases complementarias necesarias para obtener una certificación final. Para facilitar la adopción, algunos países de la OCDE han implementado servicios de orientación que apoyan a los de baja calificación en todo el proceso de reconocimiento y certificación de sus habilidades (Recuadro 6.3).

Recuadro 6.3. Ampliar el uso del reconocimiento del aprendizaje previo entre adultos con bajas calificaciones

- En *Francia*, en los últimos años, el sistema para el reconocimiento y certificación de habilidades (*Validation des acquise l'expérience [VAE]*) se ha hecho más accesible para las personas con baja calificación. Las empresas tienen la obligación de informar a sus trabajadores sobre VAE cada dos años, en el contexto de su evaluación de desarrollo profesional obligatoria (*Entretien professionnel*) (Mathou, 2016[25]). Los adultos también tienen acceso a una licencia VAE específica.
- En *Portugal*, *los Centros Qualifica* se enfocan en adultos de baja calificación entre otros grupos, y el reconocimiento del aprendizaje previo está integrado en su oferta de orientación general. Una característica clave del programa es que los trabajadores de baja calificación reciben asistencia en todos los procedimientos de reconocimiento de habilidades. En 2017, 28 804 adultos inscritos en procedimientos de reconocimiento y 10 157 recibieron un certificado (OCDE, 2019[5]).

Hacer tiempo para entrenar o hacer que la capacitación consuma menos tiempo

Más que otros grupos, muchos adultos poco calificados están ocupados con sus responsabilidades laborales y familiares y carecen del tiempo para participar en programas de capacitación prolongados (Fouarge, Schils y de Grip, 2013[26]). La falta de medios financieros para pagar el cuidado de los niños o para tomarse un tiempo fuera del trabajo agrava la situación de las personas poco calificadas que tienden a trabajar en empleos de bajos salarios.

La capacitación modular, que divide un programa de aprendizaje en módulos autocontenidos y certificados, puede alentar a las personas poco calificadas a encontrar el tiempo para aprender a su propio ritmo. Varios países de la OCDE han estado tomando medidas para brindar opciones de capacitación modular para adultos, aunque estos programas generalmente no están dirigidos específicamente a personas poco calificadas (Recuadro 6.4).

Los programas de capacitación digital y en línea también pueden ayudar a ganar tiempo para la capacitación, ampliando el acceso a la capacitación y al mismo tiempo que contienen los costos de capacitación. Sin embargo, estas opciones de capacitación tienen limitaciones, ya que a muchas personas poco calificadas (especialmente los adultos con habilidades digitales bajas) les puede resultar más difícil acceder a ellas.

La licencia de educación y capacitación, es decir, un instrumento regulatorio que establece las condiciones bajo las cuales se puede otorgar a los trabajadores un tiempo fuera del trabajo por motivos de inclinación, es otra herramienta política para garantizar que los adultos, incluidos los poco calificados, tengan el derecho a reservar un tiempo suficiente para la formación (OCDE, 2019[1]).

Si bien los permisos de educación y capacitación existen en muchos países de la OCDE, la aceptación tiende a ser baja, especialmente para las personas poco calificadas. De hecho, los adultos con habilidades bajas a menudo están en trabajos de cuello azul con salarios bajos con un poder de negociación limitado con respecto a su empleador y pueden sentirse reacios a pedir una licencia de educación y capacitación. Los propios empleadores, que en muchos países de la OCDE (por ejemplo, Italia) no están obligados a aceptar la solicitud de licencia de capacitación, pueden ser reacios a otorgar licencia de educación y capacitación a los trabajadores poco calificados, especialmente si se trata de mejorar la capacidad para un trabajo diferente con otro empleador. Por último, puede ser particularmente difícil para un trabajador con limitaciones financieras y poco calificado utilizar realmente los permisos de educación y capacitación, si es adecuado el apoyo financiero (por ejemplo, en forma de compensación salarial durante la capacitación o subsidios para cubrir los costos directos de la capacitación) no se proporciona.

Recuadro 6.4. Entrenamiento modular para adaptarse a las limitaciones de tiempo

- En *Dinamarca*, los estudiantes pueden combinar módulos de diferentes tipos de programas de aprendizaje para adultos para obtener una calificación formal (OCDE, 2019[1]). Por ejemplo, Programas de aprendizaje básico, cursos de habilidades básicas, educación superior, EFP y educación liberal no formal.
- En *Flandes* (Bélgica), los Centros para la Educación de Adultos (*Centra voor Volwassenonderwijs,* CAE) ofrecen educación en una amplia gama de habilidades, tales como habilidades técnicas e idiomas. Los cursos son completamente modulares: después de completar un módulo, el alumno recibe un certificado parcial, y después de completar un programa completo, el alumno recibe un certificado formal reconocido por el gobierno flamenco (OCDE, 2019[27]).
- En *México*, el Modelo para el Programa de Vida y Trabajo (MEVyT)17 permite a los adultos poco calificados obtener calificaciones a través de diferentes módulos a nivel inicial, intermedio (educación primaria) y avanzado (educación secundaria inferior) (OCDE, 2019[5]).
- En *Suiza*, los programas modulares comenzaron a desarrollarse a mediados de la década de 1990 y hoy están disponibles en todo el sector de aprendizaje de adultos. Los adultos pueden participar en módulos individuales o combinar diferentes módulos para formar un programa de capacitación completo (OCDE, 2019[1]).

Reducir la barrera financiera a la formación.

Las restricciones financieras pueden ser particularmente importantes para las personas poco calificadas y pueden evitar que participen en la capacitación. De hecho, los trabajadores poco calificados a menudo se alternan entre el trabajo y los períodos de desempleo, tienen trabajos de baja calidad con acceso limitado a la capacitación patrocinada por el empleador y/o tienen empleos de bajos salarios que les dejan pocos recursos financieros para invertir en la capacitación. Cuando se capacitan, su inversión en capacitación, en términos de tiempo y costo, no siempre da sus frutos en términos de mejores empleos mejor pagados.[18]

Para abordar estos desafíos, muchos países de la OCDE han implementado una serie de medidas, por ejemplo, vales de capacitación, subsidios, programas de capacitación totalmente financiados, específicamente dirigidos a personas poco calificadas con el fin de hacer que la capacitación sea más

asequible para ellos (Recuadro 6.5). Estos esquemas incluyen programas para empleados y desempleados con baja capacitación.

Recuadro 6.5. Hacer que la formación sea más asequible para los menos calificados

- En *Francia*, la cuenta individual de aprendizaje (*Compte Personnel de Formation*) otorga créditos más generosos a personas poco calificadas, es decir, 800 EUR por año contra 500 EUR para el resto de la fuerza laboral (véase Sección 6.4) (OCDE, próxima publicación[28]).
- En *Estonia*, los servicios públicos de empleo ofrecen un subsidio de estudios de grado para adultos empleados y desempleados con habilidades insuficientes o desactualizadas, que pueden tener problemas para encontrar un trabajo o correr el riesgo de ser despedidos. La asignación mensual solo se paga por las habilidades que están en demanda según el análisis de las necesidades de habilidades sectoriales realizadas por la Autoridad de Calificaciones de Estonia, y la cantidad depende de los ingresos (OCDE, 2019[1]).
- En *Suecia*, a mediados de 2017 se introdujo una subvención de entrada a la educación, dirigida a personas desempleadas de baja calificación de entre 25 y 56 años. Consiste en aproximadamente 210 euros por semana que pueden recibirse durante 50 semanas y permite a los adultos estudiar en los niveles primario o secundario (Comisión Europea, 2019[29]).
- En el *Reino Unido*, a partir de 2020, los adultos poco calificados tendrán acceso a programas de habilidades digitales totalmente financiados, en línea con los programas de matemáticas e inglés ya existentes (OCDE, 2019[1]).
- En los *Estados Unidos*, los adultos poco calificados y desempleados tienen acceso a vales de capacitación, denominados Cuentas Individuales de Capacitación (ITA, por sus siglas en inglés), para programas de capacitación que preparan a los participantes para trabajar en sectores en demanda (OCDE, próxima publicación[28]).

Alentar a los empleadores a proporcionar capacitación a los trabajadores poco calificados

Los empleadores pueden ser reacios a capacitar a personas poco calificadas, o apoyarlos para que emprendan la capacitación. Es posible que prefieran concentrar sus esfuerzos de capacitación en los trabajadores más calificados, para quienes pueden esperar obtener mayores rendimientos de las inversiones, y/o les puede resultar menos costoso contratar personas altamente calificadas en lugar de mejorar la capacitación de los empleados poco calificados existentes (Figura 6.9).

En este contexto, alentar a las empresas a capacitar a trabajadores poco calificados, por ejemplo, al bajar el costo de entrenarlos, es clave. Muchas medidas de política en la OCDE se centran en alentar a los empleadores a contratar y luego capacitar a personas poco calificadas, a menudo a través de incentivos financieros. Un ejemplo interesante de tal programa fue el Emplois d'avenir (Empleos del futuro) en Francia. Hasta principios de 2018, el programa alentó a las empresas a contratar a jóvenes desempleados y poco calificados por un período de tres años. El gobierno cubrió el 75% de los costos salariales (pagados al salario mínimo) con la condición de que el empleador proporcionara un tutor para ayudar a capacitar al joven. Sin embargo, una evaluación reciente muestra que, para ser beneficioso para los trabajadores a mediano plazo, la capacitación recibida debe conducir a una certificación (Cahuc, Carcillo y Minea, próxima publicación[30]). Existen programas similares en Grecia (vales de capacitación para jóvenes desempleados de 18 a 24 años), Italia (*Tirocini en Garanzia Giovani*), Valonia y Flandes (Bélgica —*Formación Alternativa y el Programa de Transición Profesional*—, que también se dirige a personas de baja calificación) (OCDE, 2017[31]).

6.3.2. Trabajadores con trabajos en alto riesgo de automatización

Es posible que los trabajadores en trabajos con alto riesgo de automatización[19] tengan que volver a capacitarse para aprender cómo manejar la introducción de nuevas tecnologías, o para encontrar un trabajo menos automatizable ya sea dentro del mismo sector/ocupación o en otro diferente.

Varios países de la OCDE ya cuentan con programas para volver a capacitar a los trabajadores en empresas que enfrentan grandes irrupciones tecnológicas. Estas medidas tienen como objetivo identificar a los trabajadores en riesgo y asegurar que adquieran las habilidades necesarias para mantenerse al día con los cambios producidos por la digitalización, la automatización y la introducción de nuevas tecnologías (Recuadro 6.6).

Otros países de la OCDE también van en una dirección similar, aunque las medidas de aprendizaje de adultos todavía están en una fase piloto. Por ejemplo, en el Reino Unido, se está implementando el Plan Nacional de Capacitación para responder a los cambios en la economía y ayudar a las personas a progresar en el trabajo y reorientar sus carreras. En las fases piloto del proyecto, se está llevando a cabo una investigación intensiva de los usuarios sobre las necesidades de los empleadores y empleados en trabajos en riesgo de automatización o industrias en declive.

Recuadro 6.6. Identificar y formar trabajadores en riesgo de automatización

- En *Australia*, se introdujo un Paquete de Transiciones Más Fuerte en 2018 para apoyar a las personas en cinco regiones afectadas por el cambio estructural para la transición a nuevos puestos de trabajo y prepararse para los empleos del futuro. El paquete incluye un componente de habilidades previas a la redundancia y apoyo de capacitación, que puede proporcionar servicios específicos como evaluaciones de habilidades integrales, preparación para la búsqueda de empleo, entrenamiento de resiliencia, apoyo de lenguaje, alfabetización y aritmética, formación en alfabetización digital, información de gestión financiera, explorar opciones de autoempleo, apoyo a la salud y el bienestar y experiencias de sensibilización de la industria (OCDE, 2019[1]).
- En *Austria*, los interlocutores sociales han introducido programas de la Fundación para el trabajo de sustitución (*Arbeitsstiftung*) para apoyar a los trabajadores en el caso de cambios estructurales mediante políticas apropiadas del mercado laboral. Estos fundamentos pueden ser establecidos por uno o varios empleadores, pero también a nivel sectorial y regional cuando regiones específicas o sectores se ven afectados por recortes de personal importantes. Los programas son cofinanciados por actores laborales locales, incluido el servicio público de empleo (PSE) y los empleadores afectados. La financiación está disponible para cubrir los costos de capacitación, las asignaciones para el costo adicional relacionado con el curso y la asistencia activa para la búsqueda de empleo y los costos de orientación profesional (OCDE, 2019[1]).
- *Luxemburgo* lanzó en 2018 el Digital Skills Bridge, que ayuda a los empleados de las empresas que enfrentan grandes irrupciones tecnológicas para encontrar nuevas oportunidades de colocación (ya sea dentro o fuera de la empresa) y adquirir nuevas habilidades profesionales, ya sean transversales, digitales o relacionadas con la industria, para adaptarse a los requisitos de la nueva posición identificada (Gobierno de Luxemburgo, 2019[32]).
- En *Estonia*, en mayo de 2017, el PES implementó "Trabajo y estudio", un programa que ofrece una tarjeta de capacitación (cupón) para personas empleadas en riesgo de desempleo (por ejemplo, debido a la obsolescencia de las habilidades), y una beca de capacitación para empleadores que deseen mejorar las habilidades de sus empleados en riesgo de perder su trabajo después de la introducción de nuevas tecnologías (Fondo de Seguro de Desempleo de Estonia, 2019[33]).

6.3.3. Trabajadores desplazados

Muchos trabajadores desplazados corren el riesgo de desempleo o inactividad a largo plazo y, sin embargo, como grupo, su participación en la capacitación es relativamente baja (véase Figura 6.5). Muchos sectores que se van dejando se están reduciendo o desapareciendo, no solo debido a la automatización sino también al cambio estructural en general. Como resultado, requieren una capacitación intensiva para poder reintegrarse en el mercado laboral en un sector y una ocupación diferentes, especialmente entre los menos calificados.

Para evitar períodos prolongados de desempleo y facilitar la reinserción laboral rápida, la capacitación debe realizarse rápidamente durante el período de notificación o inmediatamente después de la salida. En los países de la OCDE, generalmente, durante el período de notificación, se presta atención a documentar las habilidades de los trabajadores y explorar las posibles opciones de capacitación, mientras que la capacitación comienza solo después de un largo período de desempleo (OCDE, 2018[34]). Dicho esto, algunos países de la OCDE han estado tomando medidas para capacitar a los trabajadores despedidos sin demora, durante el período de notificación o poco después del desplazamiento (Recuadro 6.7).

Además de las intervenciones tempranas durante el período de notificación o poco después del despido, los trabajadores despedidos en algunos países de la OCDE reciben apoyo de capacitación preferencial durante el desempleo. Por ejemplo, en Francia, los trabajadores desplazados tienen derecho a firmar un acuerdo de empleabilidad profesional (*contrat de sécurisation professionnelle*)[20] y pueden acceder a una asistencia de re-capacitación más personalizada e intensiva del servicio público de empleo (PES) que la que generalmente está disponible para beneficiarios del seguro de desempleo (OCDE, 2018[34]).

Los trabajadores desplazados también pueden seguir recibiendo apoyo de capacitación preferencial incluso después de que se hayan reintegrado al mercado laboral, con el fin de alentar su continua capacitación. Por ejemplo, en Francia, no se requiere una antigüedad mínima para acceder a la educación remunerada y la licencia de capacitación para los trabajadores despedidos que han encontrado un nuevo trabajo y que no han recibido capacitación desde el despido.

Recuadro 6.7. Intervenciones tempranas para trabajadores desplazados

- En *Suecia*, los Consejos de Seguridad Laboral brindan servicios de transición, tales como asesoramiento, capacitación, apoyo a la creación de empresas, para los trabajadores despedidos a menudo antes de que se produzcan los despidos (OCDE, 2018[34]).
- En *Finlandia*, el programa Change Training (MuutosKoulutus) ofrece opciones de reentrenamiento para trabajadores despedidos durante nueve meses a partir del día en que finalizan sus obligaciones laborales (Eurofound, 2018[35]). Las empresas pagan el 20% del costo de la capacitación, y el 80% restante está cubierto por el PES. Sin embargo, el apoyo de PES real al que pueden acceder los trabajadores en una etapa temprana (es decir, antes del despido real) parece ser limitado, probablemente debido principalmente a la falta de recursos (OCDE, 2016[36]).
- En *Ontario* (Canadá), cuando los despidos se refieren a 50 o más empleados, los trabajadores pueden acceder a medidas de activación (a veces, incluyendo nueva capacitación) a través del Servicio de reempleo y capacitación rápidos (OCDE, 2015[37]).

6.3.4. Trabajadores temporales

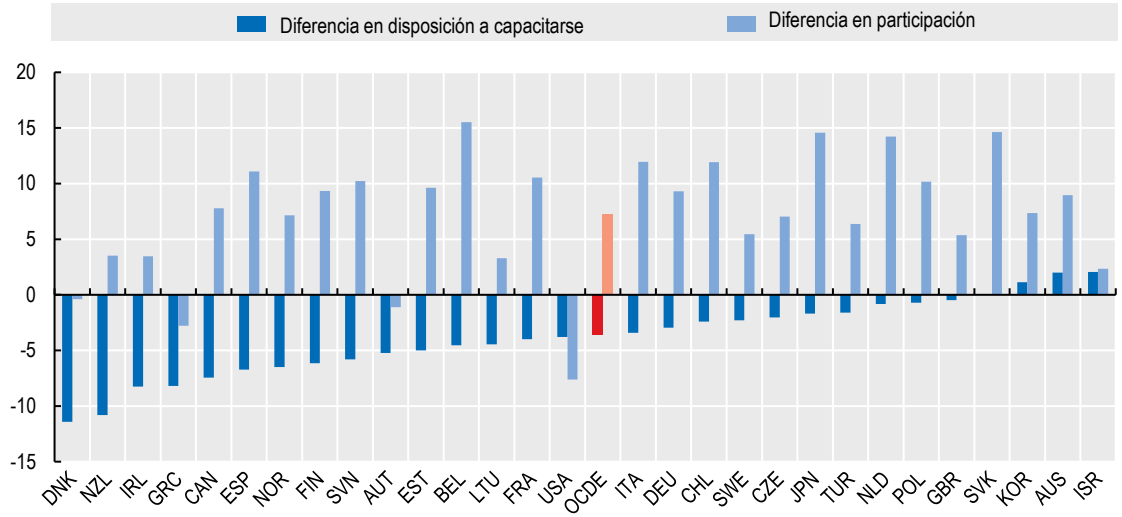
Dado que la proporción de trabajadores temporales —trabajadores con contratos de agencia de trabajo temporal y de duración determinada (TWA, por sus siglas en inglés)— es grande y, en algunos países, en aumento (véase Capítulo 2), asegurar que participen en el aprendizaje de adultos representa una prioridad de política importante.

Si bien los trabajadores temporales se capacitan menos que los trabajadores de tiempo completo en la OCDE en promedio, se debe reconocer que las brechas en la participación en la capacitación son menores que para otros grupos (por ejemplo, de baja calificación y de alta calificación) (Figura 6.5). Además, como se discutió en la Sección 6.2, estas diferencias tienden a ser debidas a las características sociodemográficas y no al estatus contractual en sí. Este es particularmente el caso de la participación en la capacitación formal, a menudo proporcionada por instituciones educativas, mientras que el estado contractual tiene un peso importante en la participación en la capacitación no formal, a menudo proporcionada por los empleadores.

En general, existen grandes diferencias entre los países, con brechas en la participación entre empleados temporales y de tiempo completo que abarcan desde menos de 5 puntos porcentuales en Irlanda, Israel, Lituania y Nueva Zelanda hasta 15 puntos o más en Bélgica, Japón, los Países Bajos y República Eslovaca (Figura 6.13). En cuatro países, Austria, Grecia, Dinamarca y Estados Unidos, la brecha es positiva.[21]

Figura 6.13. Diferencias en la participación en la capacitación y la disposición a capacitarse entre trabajadores permanentes temporales y de tiempo completo, por país, 2012, 2015

Diferencia porcentual en la participación en la capacitación y la disposición para capacitarse, trabajadores permanentes a tiempo completo menos trabajadores temporales (edad 16-65)



Nota: La diferencia en la disposición para capacitar es la diferencia porcentual en la proporción de adultos que no participaron en el entrenamiento pero que les hubiera gustado (los valores positivos indican que esta proporción es mayor para los empleados permanentes a tiempo completo que para los trabajadores temporales). La diferencia en la participación es la diferencia porcentual en la proporción de adultos que participaron en la capacitación durante los 12 meses anteriores (los valores positivos indican que esta proporción es mayor para los empleados permanentes a tiempo completo que para los trabajadores temporales).
Fuente: Encuesta de habilidades para adultos (PIAAC) (2012, 2015), http://www.oecd.org/skills/piaac/.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933967091

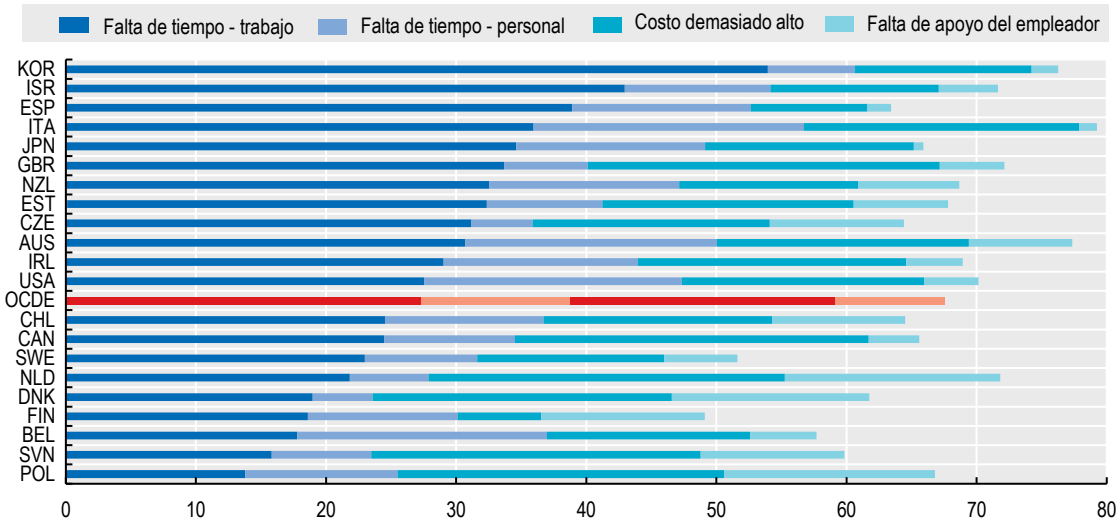
Existen diferencias sustanciales no solo entre los países sino también dentro de los países entre los empleados con diferentes tipos de contratos temporales. De hecho, a diferencia de los trabajadores con

contratos a plazo fijo, a menudo los trabajadores de TWA se benefician de programas de aprendizaje dirigidos para adultos.

A diferencia de otros grupos de población, los trabajadores temporales tienen una probabilidad significativamente mayor de informar que estaban dispuestos a capacitarse que los trabajadores permanentes a tiempo completo. Esto es cierto en todos los países de la OCDE, con la excepción de Australia, Israel y Corea (Figura 6.13). El tiempo y el costo son los obstáculos más frecuentemente citados para la participación en la capacitación de empleados con contratos temporales en la mayoría de los países de la OCDE. La falta de apoyo del empleador parece jugar un papel importante en Turquía, así como en los Países Bajos, Polonia y Dinamarca (Figura 6.14).

Figura 6.14. Razones por las cuales los trabajadores temporales no entrenan, por país

Razones para no capacitarse entre los trabajadores temporales que no entrenaron pero que les hubiera gustado, 2012, 2015.



Nota: la falta de tiempo para trabajar, se refiere a la falta de tiempo debido a que "está demasiado ocupado en el trabajo". Falta de tiempo personal se refiere a la falta de tiempo debido al cuidado de los hijos de las responsabilidades familiares. Solo los países con al menos 10 observaciones se muestran en la figura.
Fuente: Encuesta de habilidades para adultos (PIAAC) (2012, 2015), http://www.oecd.org/skills/piaac/.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933967110

Igualdad de trato: derechos, derechos y representación

Muchos países de la OCDE incluyen normas de no discriminación en sus marcos legales, con el fin de promover la igualdad de derechos de capacitación entre trabajadores permanentes y trabajadores con contratos de duración determinada. Por ejemplo, en Polonia, el Código de Trabajo establece que los empleados de plazo fijo y los empleados permanentes deben recibir el mismo trato en lo que respecta a la promoción y el acceso a la capacitación. De manera similar, en Grecia, el marco legal establece que los empleadores deberían facilitar el acceso de los trabajadores por tiempo determinado a oportunidades de capacitación apropiadas, con el fin de fortalecer sus habilidades, mejorar su desarrollo profesional y mejorar su movilidad profesional.[22]

De manera similar, varios países de la OCDE también han tomado medidas para garantizar que el marco legal establezca los mismos derechos de capacitación entre los trabajadores permanentes y los de la TWA. Por ejemplo, la ley alemana sobre los trabajadores de TWA se basa en el principio de igualdad de trato, incluidas las oportunidades de formación (Finn, 2016[38]). De manera similar, en Bélgica, los trabajadores de TWA tienen acceso a la licencia remunerada de educación y capacitación como

empleados estándar (IDEAconsult, 2015[39]). En Francia, las cuentas individuales de aprendizaje (*compte personal de formation*) están abiertas a todos, incluidos los trabajadores de TWA (véase sección 6.4).[23] La igualdad de derechos de formación también suele acordarse a través de convenios colectivos. Por ejemplo, en Francia, la confederación de empleadores de trabajo temporal (PRISME) y las cinco principales organizaciones sindicales firmaron un acuerdo[24] en 2007, que establece que tanto la agencia como las empresas usuarias deben promover la capacitación igualitaria como un medio para la igualdad de oportunidades (Ebisui, 2012[40]) —véase también el Capítulo 5—.

A pesar de estos ejemplos positivos, todavía hay desafíos importantes para garantizar que los trabajadores temporales se beneficien de las políticas de aprendizaje de adultos tanto como los trabajadores permanentes. De hecho, algunas medidas de aprendizaje de adultos excluyen explícitamente a los trabajadores temporales. Por ejemplo, en Canadá, la beca de capacitación laboral, un programa que ofrece financiamiento a las empresas para costear la capacitación de sus trabajadores, está reservada a la capacitación del personal permanente (Busby y Muthukumaran, 2016[41]). Del mismo modo, en el Reino Unido, los trabajadores de TWA no tienen derecho a un permiso de educación y formación.

Incluso cuando existen normas iguales en el marco legal, en varios países, la negociación colectiva aún puede estipular diferentes derechos de capacitación en el trabajo para trabajadores temporales y permanentes en el mismo sector (OCDE, 2018[42]). Por ejemplo, en Italia, el convenio colectivo para la industria metalúrgica ha establecido recientemente un derecho de capacitación individual de 24 horas en el período 2017-2019 (véase Capítulo 5), pero el derecho está reservado solo a los trabajadores permanentes y excluye al personal temporal.

Además, los trabajadores temporales a menudo carecen de representación, es decir, prácticamente no hay sindicatos dedicados a representar los intereses de los trabajadores temporales como tales, independientemente del sector económico al que pertenezcan. Si bien hay varias razones para esto (véase Capítulos 4 y 5), la falta de representación se traduce en trabajadores temporales que tienen poco margen para negociar mejores derechos de capacitación y oportunidades de capacitación más adecuadas a través de la negociación colectiva.

Incluso cuando se dispone de derechos de capacitación iguales a través de la legislación y/o acuerdos de negociación colectiva, los derechos se basan a menudo en la tenencia, que en la práctica excluye a muchos trabajadores temporales con contratos de corta duración. Para dar un ejemplo, en algunos países de la OCDE, los permisos de educación y capacitación se otorgan a los trabajadores después de un período mínimo dentro de la empresa (por ejemplo, cinco años en Italia, dos en Noruega, seis meses en Suecia) (OCDE, 2019[1]).

Finalmente, tener un empleo temporal puede implicar tener derechos de capacitación más débiles en caso de desempleo, en comparación con los empleados estándar, por lo tanto, un menor acceso a la capacitación proporcionada por los servicios públicos de empleo. De hecho, mientras que en muchos países de la OCDE, los trabajadores desplazados a menudo reciben apoyo de capacitación preferencial, no parece haber medidas similares para los desempleados cuyo contrato (temporal) anterior no se renovó. Por ejemplo, en Suecia, los Consejos de Seguridad Laboral —que brindan servicios de transición a trabajadores despedidos— están disponibles para empleados que han estado empleados por un período mínimo (normalmente más de un año) con un contrato permanente (no temporal) (Eurofound, 2018[43]).

Programas dirigidos.

En igualdad de condiciones, muchos empleadores aún prefieren invertir en la capacitación de empleados permanentes, que se espera que permanezcan en la empresa por más tiempo, y de quienes pueden esperar obtener mayores beneficios de sus inversiones en habilidades.

Esto puede ser particularmente cierto en países con mercado laboral dual, con diferencias significativas en la legislación de despido entre trabajadores temporales y permanentes (por ejemplo, España, Italia, Francia), y donde las empresas contratan mediante contratos temporales en secuencia para eludir las reglas de conversión (Cabrales, Dolado y Mora, 2014[44]). En estos contextos, la reforma de EPL para abordar la segmentación del mercado laboral puede tener el efecto indirecto de alentar a las empresas a capacitar a trabajadores temporales.

Como las reglas de igualdad pueden no ser suficientes para garantizar que los trabajadores temporales tengan acceso a las oportunidades de capacitación al menos tanto como los trabajadores permanentes, también puede ser necesario orientar los programas de aprendizaje de adultos más específicamente a ellos. Aparte de algunas excepciones notables, la mayoría de las medidas de aprendizaje de adultos implementadas en la OCDE no brindan una orientación específica a los trabajadores con contratos de duración determinada y, en el mejor de los casos, están abiertas al personal de duración determinada y permanente.

Un ejemplo de una política de aprendizaje de adultos dirigida específicamente a trabajadores de tiempo fijo se implementa en Francia. Por ley, cuando finaliza un contrato a plazo fijo, la empresa debe pagar una indemnización al trabajador ("*Prime de précarité*"), equivalente a al menos el 10% del pago total que el trabajador recibió durante toda la duración del contrato. Sin embargo, si la empresa puede probar que patrocinó/brindó capacitación al trabajador de plazo fijo, el monto mínimo de la indemnización se reduce al 6%. Este programa debería, al menos en principio, proporcionar a las empresas un incentivo para capacitar a trabajadores de plazo fijo, aunque hasta el momento no se ha realizado ninguna evaluación del programa.

Si el apoyo a la capacitación específica es limitado para los trabajadores de plazo fijo, existen muchas iniciativas para los trabajadores de TWA. Las agencias de trabajo temporal a menudo brindan oportunidades de capacitación para los trabajadores.[25] Por ejemplo, las compañías de personal como Adecco, Randstad y Manpower ofrecen miles de cursos en línea para su personal (Spermann, 2016[45]). Varios estudios muestran cómo la capacitación proporcionada por TWA puede llevar a buenos resultados de empleo a largo plazo (Ehlert, 2012 [46]) y puede mejorar la productividad de los trabajadores (De Grip, 2012[47]).

Recuadro 6.8. Fondos de formación para trabajadores de la agencia de trabajo temporal

Muchos países de la OCDE han establecido fondos de capacitación dedicados para financiar la capacitación de trabajadores de la agencia de trabajo temporal (TWA). Ejemplos de estos fondos de capacitación incluyen Forma.Temp en Italia; el *FAF-TT* en Francia; la Fundación de Capacitación y Desarrollo para el sector Flex (*STOOF*) en los Países Bajos; *Fonds de Formation pour les Intérimaires* (FFI) en Bélgica; y *Temptraining* en Suiza. Los fondos se financian principalmente mediante contribuciones obligatorias pagadas por TWA (Voss et al., 2013[48]), y estos fondos invierten cada año más de 500 millones de euros en las habilidades de los trabajadores de TWA (WEC, 2016[49]).

Estos fondos de capacitación brindan servicios específicos para los trabajadores de TWA, como cupones de capacitación, orientación profesional y planes de reemplazo de salarios durante la capacitación. Por ejemplo, Forma.Temp en Italia ha desarrollado un sistema de vales de capacitación que proporciona capacitación por valor de EUR 5 000 a los trabajadores de TWA. El vale se acompaña con orientación y soporte de información (por ejemplo, sobre las oportunidades de capacitación disponibles), que proporciona las sucursales locales de Forma.Temp o mediante una plataforma electrónica dedicada26 (OCDE, 2019[50]). Para dar otro ejemplo, en Suiza, Temptraining proporciona apoyo financiero a los trabajadores de TWA, cubriendo los costos de capacitación y reembolsando las ganancias perdidas durante la capacitación.

Además de los programas de capacitación proporcionados directamente por los TWA, muchos países de la OCDE, como Austria, Bélgica, Francia, Italia, los Países Bajos, España y Suiza, han establecido fondos de capacitación dedicados a financiar la capacitación de los trabajadores de TWA (Recuadro 6.8).

En los países de la OCDE donde no se cuenta con fondos para capacitación, la capacitación de los trabajadores de TWA puede financiarse en parte con recursos públicos (Voss et al., 2013[48]). En Alemania, por ejemplo, los vales cofinanciados por los servicios públicos de empleo pueden utilizarse para financiar la capacitación de los trabajadores de TWA (Spermann, 2016[45]).

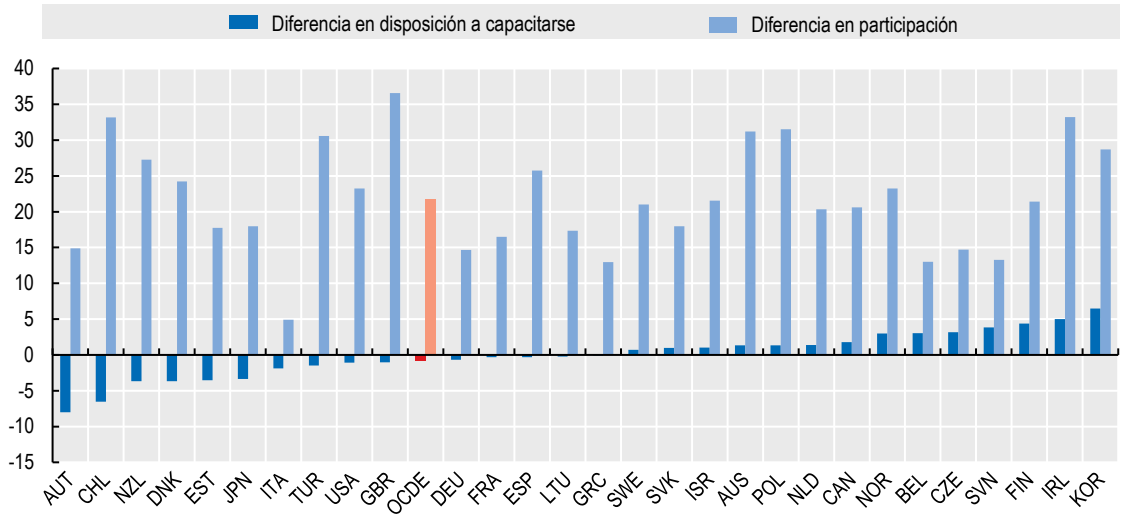
6.3.5. Trabajadores por cuenta propia

Los trabajadores por cuenta propia, es decir, los trabajadores por cuenta propia sin empleados, a menudo caen entre las grietas de las medidas de aprendizaje de adultos que generalmente se conciben para empleados dependientes o desempleados que pueden confiar en las iniciativas de capacitación de sus empleadores o en el servicio público de empleo.[27]

Si bien la voluntad de capacitar sigue siendo en general cercana a la de los empleados permanentes a tiempo completo, en todos los países de la OCDE los trabajadores por cuenta propia tienen menos probabilidades de capacitarse, ya que el tamaño de la brecha varía significativamente entre los países (Figura 6.15), posiblemente reflejando diferentes políticas hacia este grupo de trabajadores.[28] La mayor brecha de participación se encuentra en los Países Bajos, donde solo el 18% de los trabajadores por cuenta propia se capacita en comparación con el 72% de los empleados permanentes de tiempo completo. En el otro extremo, la diferencia más pequeña se encuentra en Italia, donde el 32% de los trabajadores por cuenta propia se entrena en comparación con el 33% de los empleados permanentes a tiempo completo.

Figura 6.15. Diferencias en la participación en la capacitación y la disposición a capacitar entre trabajadores por cuenta propia y empleados permanentes a tiempo completo, por país, 2012, 2015

Diferencia porcentual en la participación en la capacitación y la disposición para capacitar, empleados permanentes a tiempo completo menos trabajadores por cuenta propia (edad 16-65)



Nota: la diferencia en la disposición para capacitar es el porcentaje de diferencia en la proporción de adultos que no participaron en el tren pero que les hubiera gustado (los valores positivos indican que esta proporción es mayor para los empleados permanentes a tiempo completo que para los trabajadores por cuenta propia). La diferencia en la participación es la diferencia porcentual en la proporción de adultos que participaron en la capacitación durante los 12 meses anteriores (los valores positivos indican que esta proporción es mayor para los empleados permanentes a tiempo completo que para los trabajadores por cuenta propia).
Fuente: Encuesta sobre habilidades de adultos (PIAAC) (2012, 2015), http://www.oecd.org/skills/piaac/.

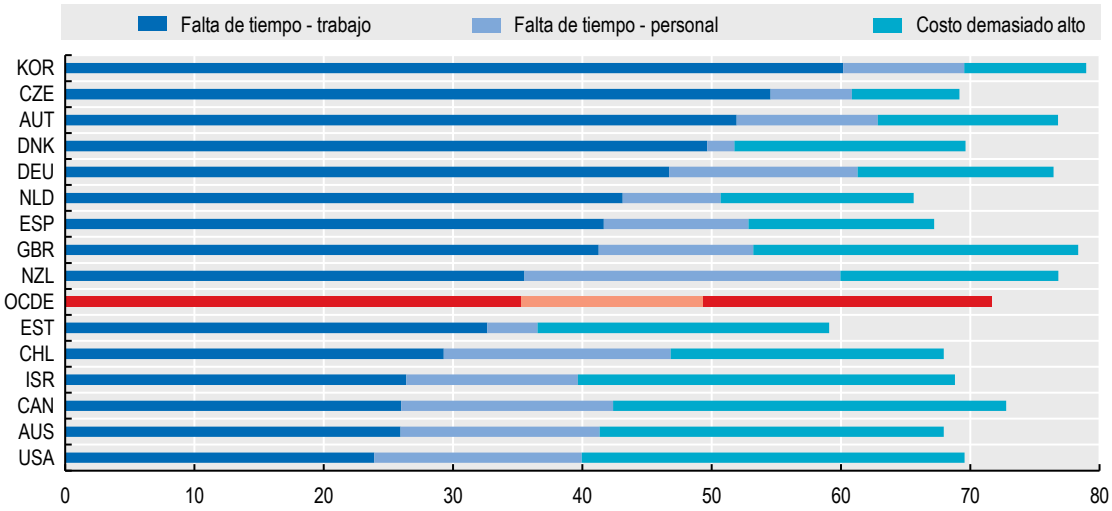
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933967129

Obstáculos para la formación de trabajadores por cuenta propia

Los trabajadores por cuenta propia se enfrentan a dos barreras principales, y en parte interrelacionadas, al aprendizaje: les falta tiempo y no tienen los medios financieros para capacitar (Figura 6.7). Estas barreras son a menudo más importantes para ellos que para los trabajadores permanentes de tiempo completo y la mayoría de los otros grupos que están insuficientemente representados en la capacitación. El costo de la capacitación parece representar una barrera particularmente importante en Canadá, Israel y los Estados Unidos. Y mientras que la falta de tiempo es una barrera importante en la mayoría de los países, es particularmente grave en Corea y la República Checa (Figura 6.16).

Figura 6.16. Razones por las que los trabajadores por cuenta propia no participan en la capacitación, por país

Razones para no entrenar entre los trabajadores por cuenta propia que no entrenaron pero que les hubiera gustado, 2012, 2015.



Nota: la falta de tiempo - trabajo, se refiere a la falta de tiempo debido a que "está demasiado ocupado en el trabajo". Falta de tiempo - personal se refiere a la falta de tiempo debido al cuidado de los hijos de las responsabilidades familiares. Solo los países con al menos 10 observaciones se muestran en la figura.
Fuente: Encuesta sobre habilidades de adultos (PIAAC) (2012, 2015), http://www.oecd.org/skills/piaac/.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933967148

Adaptación del marco legislativo y de negociación colectiva.

Los trabajadores por cuenta propia a menudo tienen menos derechos de capacitación que los empleados. De hecho, en prácticamente todos los países de la OCDE, los trabajadores por cuenta propia (y los trabajadores autónomos en general) no están cubiertos por la mayoría de las disposiciones de la legislación laboral (véase Capítulo 4). Por lo tanto, no se benefician de los derechos de capacitación establecidos en las leyes laborales como lo hacen los empleados.

Además, a diferencia de los empleados, los trabajadores por cuenta propia a menudo carecen de representación y, por lo tanto, no tienen derecho a los derechos de capacitación negociados a través de la negociación colectiva (véase Capítulo 5). De hecho, las restricciones legales a menudo impiden la negociación de los trabajadores por cuenta propia (y los trabajadores por cuenta propia en general). Por ejemplo, en los Países Bajos, los trabajadores autónomos (incluidos los trabajadores por cuenta propia) permanecen fuera del alcance de los convenios colectivos sobre temas relacionados con la educación y la formación (Bekker y Posthumus, 2010[51]).

Si bien prácticamente no existe representación gremial para los trabajadores por cuenta propia como tales, en algunos países de la OCDE los trabajadores por cuenta propia pueden inscribirse voluntariamente en asociaciones profesionales u organismos de representación pública (véase Capítulo 5), que a menudo brindan una serie de servicios para el desarrollo de habilidades de sus miembros (véase cuadro 6.9). Además de brindar capacitación a los miembros, estas asociaciones a menudo también funcionan como grupos de presión para influir en la formulación de políticas, a nivel estatal y local, en todas las áreas de interés para los trabajadores por cuenta propia, incluida la capacitación (Pedersini y Coletto, 2010[52]).

Además de las iniciativas nacionales, también han comenzado a surgir algunas organizaciones transnacionales. Por ejemplo, SMart, una cooperativa dedicada a las necesidades de los trabajadores independientes que se creó en Bélgica en 1998 y ahora está activa en 9 países europeos, ofrece capacitación con descuento a los miembros entre otros servicios (Lejeune, 2017[53]) (véase Capítulo 5).

Recuadro 6.9. Formación para trabajadores por cuenta propia a través de asociaciones profesionales

- En Austria, la membresía en un sindicato de una sola persona incluye un paquete de capacitación.29
- En Italia, la asociación de profesionales independientes ACTA ofrece cursos de capacitación gratuitos o con descuento para los miembros. ACTA también ha elaborado varias propuestas para apoyar la capacitación de trabajadores independientes, que se han presentado a los comités parlamentarios sobre aprendizaje de adultos, y que han llevado a algunas regiones a financiar oportunidades de capacitación para trabajadores autónomos (Bolonia, 2016[54]).
- En Luxemburgo, a los trabajadores autónomos registrados en una asociación profesional (por ejemplo, la Cámara de Comercio, Cámara de Agricultura), se les ofrece orientación y asesoramiento en materia de capacitación (Comisión Europea, 2010[55]).
- En los Países Bajos, varias organizaciones representan las necesidades de los emprendedores en solitario y algunas ofrecen capacitación a los miembros (Jansen, 2017[56]).
- En Portugal, los trabajadores por cuenta propia que forman parte de una cámara de comercio y cámaras profesionales pueden recibir asistencia con respecto a la formación (Eurofound, 2017[57]).
- En el Reino Unido, Equity, uno de los sindicatos más antiguos para profesionales de entretenimiento autónomos, desarrolló un plan de pensiones profesional para sus miembros que también brinda acceso a cursos de capacitación (Eurofound, 2017[57]).
- En los Estados Unidos, los sindicatos de escritores y profesionales del cine de Hollywood brindan capacitación a los miembros (WEC, 2016[49]).

Apartar tiempo para entrenar

Como se muestra en la Figura 6.16, la falta de tiempo es un obstáculo clave para la capacitación de los trabajadores por cuenta propia en muchos países de la OCDE. Las largas horas de trabajo pueden impedir que los trabajadores por cuenta propia inviertan en capacitación y desarrollen estrategias a largo plazo. Además, es posible que también tengan que invertir un tiempo considerable en la búsqueda de la siguiente asignación de trabajo, lo que disminuye aún más el tiempo disponible para la capacitación.

Hay varias herramientas políticas que los países de la OCDE pueden implementar para ayudar a los trabajadores por cuenta propia a apartar tiempo suficiente para la capacitación. Si bien los permisos de educación y capacitación están disponibles en muchos países de la OCDE para los empleados, no siempre está claro si los trabajadores por cuenta propia también pueden beneficiarse. Además, para ser significativo para ellos, es fundamental que las vacaciones de educación y capacitación se paguen o vayan acompañadas de medidas adecuadas de apoyo a los ingresos. Se puede encontrar un ejemplo de buena práctica en Luxemburgo, donde los permisos de educación y formación están disponibles no solo para los empleados, sino también para los trabajadores por cuenta propia y los de profesiones liberales (siempre que hayan estado registrados en la seguridad social durante al menos dos años), e incluye una compensación financiera pagada por el estado basada en los ingresos del año fiscal anterior.[30]

Proporcionar acuerdos flexibles de capacitación también es clave para permitir que los trabajadores por cuenta propia encuentren el tiempo para combinar el trabajo con la capacitación. Algunos países de la

OCDE ofrecen oportunidades de aprendizaje para adultos que se conciben específicamente para las necesidades de los trabajadores autónomos, y se ofrecen de manera flexible, p. ej. fuera de las horas regulares de trabajo. Por ejemplo, en Flandes (Bélgica), la agencia flamenca para la formación empresarial (Syntra Flanders) está desarrollando "programas de emprendimiento innovadores", que ofrecen opciones flexibles de capacitación, incluidos cursos nocturnos o de fin de semana, específicamente dirigidos a la población que trabaja por cuenta propia.

Hacer que la formación sea más asequible

Como se destaca en la Figura 6.16, el costo de la capacitación es otra barrera importante para la capacitación de los trabajadores por cuenta propia en varios países de la OCDE. Esto no es sorprendente, considerando que los trabajadores por cuenta propia a menudo tienen acceso limitado o nulo al apoyo financiero público para la capacitación, generalmente concebido para empleados o la población desempleada. Aquellos que trabajan regularmente para los mismos empleadores también tienen menos probabilidades de recibir capacitación patrocinada por el empleador, ya que los empleadores tienden a privilegiar la inversión en las habilidades de sus empleados. Como resultado, los trabajadores por cuenta propia a menudo tienen que pagar por la capacitación (Bolonia, 2016[54]).

Algunos países de la OCDE tienen incentivos financieros que se aplican a los trabajadores por cuenta propia y a los trabajadores autónomos en general (por ejemplo, deducciones fiscales y subsidios). Las deducciones de impuestos son una de las herramientas más comunes para apoyar la capacitación de los trabajadores por cuenta propia. En muchos países de la OCDE (por ejemplo, Bélgica, Italia, el Reino Unido), los gastos de desarrollo profesional y capacitación se contabilizan como costos de la operación, por lo tanto, son deducibles de impuestos. Sin embargo, a menudo hay restricciones en el tipo de capacitación que es elegible para deducción, por ejemplo, en el tipo de cursos de capacitación o en el tipo de habilidades desarrolladas.

Los subsidios son otra herramienta utilizada en ocasiones por los países de la OCDE para apoyar financieramente la capacitación de trabajadores por cuenta propia. Rara vez se conciben exclusivamente para beneficiar a la población de trabajadores por cuenta propia, o como un medio para abordar sus necesidades específicas. En el mejor de los casos, están dirigidos a los trabajadores por cuenta propia junto con otros grupos de población vulnerables (por ejemplo, el subsidio BRAWO en Bélgica), o están abiertos a todas las personas independientemente de su situación laboral (por ejemplo, reembolso de los costos de capacitación para preparar exámenes federales en Suiza; cuentas individuales de aprendizaje en Francia).

Otro enfoque clave adoptado en toda la OCDE para ayudar a los trabajadores por cuenta propia a cubrir el costo de la capacitación, es hacer que ciertos subsidios dependan del pago de las contribuciones a la seguridad social (por ejemplo*, Contribution à la Formation Professionnelle*, en Francia), o condicional a la inscripción en un plan de seguro de empleo (por ejemplo, Corea y algunos esquemas en Austria y Bélgica) (véase Recuadro 6.10).

La implementación de planes de ahorro voluntario a los que se puede acceder con fines de capacitación es otra medida que los países pueden poner en marcha para ayudar a los trabajadores por cuenta propia a ahorrar dinero para la capacitación. Sin embargo, la experiencia internacional parece sugerir que cuando los retiros no están obligados a financiar la capacitación, y si las personas no reciben ayuda en sus elecciones, los ahorros rara vez se utilizan para la capacitación. Por ejemplo, en los Países Bajos, el Dutch Life Course Savings Scheme permitió a los trabajadores por cuenta propia/autónomos[31] ahorrar impuestos, sin embargo, la capacitación fue la razón menos mencionada para participar y la mayoría de las personas optaron por utilizar sus fondos para jubilarse antes (OCDE, 2018 [42]).

Finalmente, además de los costos directos de capacitación, los trabajadores por cuenta propia también enfrentan altos costos de oportunidad por no trabajar. A diferencia de los trabajadores empleados, es probable que los trabajadores por cuenta propia tengan que renunciar a las oportunidades de empleo

remunerado para acceder a la capacitación. Para enfrentar este desafío, algunos países de la OCDE (por ejemplo, Austria, Finlandia y Luxemburgo) han establecido subsidios para ayudar a los trabajadores por cuenta propia a mantener sus ingresos durante la capacitación.

A pesar de estos esfuerzos positivos, hoy en día muchos de los incentivos financieros disponibles para los empleados y los desempleados todavía no están disponibles para los trabajadores por cuenta propia (y los trabajadores por cuenta propia en general). Para enfrentar este desafío, algunos países de la OCDE (por ejemplo, Irlanda y Francia) ya han tomado medidas para extender los criterios de elegibilidad de los incentivos financieros existentes también a los trabajadores por cuenta propia.

El Recuadro 6.10 proporciona algunos ejemplos de políticas sobre deducciones fiscales, subsidios, planes de seguro de empleo y planes de reemplazo de salarios implementados en los países de la OCDE para ayudar a los trabajadores autónomos a cubrir el costo de la capacitación.

Recuadro 6.10. Hacer que la formación sea más asequible para los trabajadores autónomos (incluida la cuenta propia)

Deducciones fiscales

- En *Bélgica*, los trabajadores autónomos son elegibles para las deducciones de impuestos por gastos de capacitación, siempre que puedan demostrar que la capacitación es necesaria para realizar el trabajo (OCDE, 2019[27]).

  En el *Reino Unido*, los trabajadores por cuenta propia pueden reclamar una deducción fiscal para la capacitación que mantiene o actualiza las habilidades existentes, mientras que la capacitación que introduce nuevas habilidades se considera un costo de capital y, por lo tanto, no califica para la desgravación fiscal (HR Tresury, 2018[58]).
- En 2017*, Italia* introdujo una Ley de Empleo para Trabajadores Autónomos, que permite a los trabajadores por cuenta propia deducir cierta capacitación (por ejemplo, estudios de posgrado, capacitación profesional, conferencias y seminarios) y gastos de certificación de habilidades de sus impuestos (por un máximo de EUR 10 000 y 5 000 EUR, respectivamente, por año) (Casano et al., 2018 [59]).

Subsidios

- En *Bélgica*, el subsidio de capacitación BRAWO32 es una iniciativa de la comunidad de habla alemana que subvenciona un tercio de los costos de capacitación (por un máximo de 1 000 EUR) y está dirigido a varios grupos vulnerables, incluidos los trabajadores por cuenta propia y *freelancers* (Allinckx y Monico), 2016[60]).
- En *Suiza*, desde enero de 2018, todas las personas (incluidos los trabajadores por cuenta propia) que han recibido capacitación para aprobar un examen federal pueden recibir un reembolso de los costos de capacitación después de que se haya realizado el examen.33

Planes de seguro de empleo

- En *Francia*, los trabajadores independientes (como los artesanos y comerciantes) y los microempresarios tienen que pagar una contribución de seguridad social para el desarrollo profesional, lo que les permite recibir fondos para la capacitación (OCDE, 2018[42]).
- En *Viena* (Austria), *la Waff Training Account* proporciona becas de capacitación para ciertos trabajadores, incluidos los "nuevos trabajadores por cuenta propia" (es decir, los titulares de un "contrato de trabajo" sin una licencia comercial) siempre que estén asegurados en virtud de la Ley de Seguridad Social Comercial (OCDE, 2019[61]).
- En *Valonia* (Bélgica), ciertos trabajadores, incluidos los trabajadores por cuenta propia, pueden tener acceso a la *Formación Chèque* para cofinanciar la formación (OCDE, 2017[31]), y el

número de cheques disponibles por año depende del estado del empleo junto con otros criterios. Para beneficiarse, los trabajadores por cuenta propia deben estar afiliados al *Instituto Nacional de Seguros Sociales para Trabajadores Independientes*.

- En *Corea*, los trabajadores por cuenta propia que se han suscrito voluntariamente a un seguro de empleo pueden tener acceso a un subsidio para el desarrollo de habilidades, que cubre del 60 al 100% de los costos de capacitación (según el sector económico) y un subsidio de capacitación de KWR 18 000 (aproximadamente EUR 15) por día (OCDE, 2014[62]).

Extender incentivos financieros a los autónomos.

- En *Francia*, desde enero de 2018, los derechos a la Cuenta de Aprendizaje Individual se extienden a trabajadores independientes (véase Sección 6.4) (OCDE, próxima publicación[28]).
- En *Irlanda*, en 2017, Springboard+ (un programa concebido originalmente para la población desempleada que ofrece cursos gratuitos que conducen a la calificación) se extendió a los trabajadores por cuenta propia que desean mejorar su capacidad en ciertos sectores (Biopharma/Med Tech e ICT).34

Esquemas de reemplazo salarial

- En *Austria*, la Subvención35 para trabajadores calificados proporciona ingresos (de tres meses a tres años) a varios grupos objetivo, incluidos los trabajadores autónomos, que están inscritos en una capacitación a tiempo completo (OCDE, 2017[31]).
- En *Finlandia*, el subsidio de educación para adultos proporciona un apoyo a los ingresos durante la capacitación no solo para los empleados, sino también para los trabajadores autónomos que asisten a la capacitación (OCDE, 2019[1]).
- En *Luxemburgo*, el gobierno proporciona una compensación salarial a los trabajadores autónomos que se toman un permiso de educación y formación (Comisión Europea, 2010[55]).

Proporcionar asesoramiento y orientación en habilidades

Además de proporcionar apoyo financiero para la capacitación, garantizar que los trabajadores por cuenta propia tengan acceso a los servicios de asesoramiento de habilidades también es crucial para ayudarlos a navegar a través de las opciones de capacitación disponibles y acompañarlos en sus opciones de capacitación. Un desafío clave es que, a diferencia de los empleados, los trabajadores por cuenta propia no tienen o tienen acceso limitado al asesoramiento sobre habilidades proporcionado por los empleadores, los departamentos de recursos humanos de las empresas y/o los sindicatos; y los trabajadores por cuenta propia no pueden beneficiarse de los servicios de orientación ofrecidos por el SPE, que a menudo están reservados para los desempleados.

Al reconocer estos desafíos, algunos países de la OCDE ya están tomando medidas para garantizar que los trabajadores por cuenta propia también cuenten con asesoramiento y orientación sobre habilidades. Estos esfuerzos se centran principalmente en ampliar los servicios de asesoramiento y orientación en materia de habilidades proporcionados por el SPE (véase Recuadro 6.11). Los esfuerzos similares en esta dirección han sido realizados por asociaciones profesionales (véase Recuadro 6.9).

Recuadro 6.11. Servicios de asesoramiento y orientación en materia de habilidades para los trabajadores autónomos (incluida la cuenta propia)

- En *Flandes* (Bélgica), tanto los empleados como los trabajadores autónomos pueden solicitar al PES los cupones de orientación profesional (*loopbaancheques*). Los trabajadores deben pagar EUR 40 por cupón, lo que les da derecho a 4 horas de orientación profesional con un centro de capacitación profesional obligatorio de su elección. Los trabajadores son elegibles para 2 vales cada seis años (OCDE, 2019[27]).
- En *Alemania*, la Agencia Federal de Empleo ha mejorado recientemente la gama de servicios de asesoramiento disponibles para todos los adultos (incluidos los trabajadores por cuenta propia), yendo más allá del enfoque tradicional dado a la población desempleada (OCDE, 2019[61]).
- En *Italia*, la ley 81/2017 establece la posibilidad de ampliar los servicios de consulta del PES también a los trabajadores autónomos, aunque la implementación aún está en curso (Casano et al., 2018[59]).
- En *Letonia*, el PES proporciona consultas profesionales gratuitas no solo para los desempleados, sino también para los autónomos.36

6.3.6. Trabajadores de la plataforma

Los trabajadores de la plataforma enfrentan desafíos específicos para acceder a la capacitación. En muchos países de la OCDE, se los considera como trabajadores por cuenta propia y, como tales, a menudo tienen que organizar su propia capacitación y desarrollo profesional, por lo que las políticas destacadas para los trabajadores por cuenta propia también se aplicarían a este grupo (Recuadro 6.7).

Sin embargo, los trabajadores de la plataforma enfrentan desafíos adicionales en comparación con otros trabajadores por cuenta propia. Por ejemplo, existe una gran incertidumbre legal en torno a la llamada economía de trabajos esporádicos (*gig economy*) en muchos países de la OCDE. Como resultado, los trabajadores de la plataforma pueden encontrar difícil navegar por los derechos de capacitación y las oportunidades disponibles para ellos. Los trabajadores de la plataforma, más que otros trabajadores por cuenta propia, pueden estar trabajando con plazos ajustados o con bajas tarifa por trabajo para microtareas (Parlamento Europeo, 2016[63]), lo que puede dejarles poco tiempo para la capacitación. Esto es particularmente cierto para los trabajadores de la plataforma con bajos ingresos, que pueden necesitar trabajar más horas para llegar a fin de mes y no pueden tomarse un tiempo para la capacitación. Además, muchos trabajadores de plataformas o esporádicos tienen poco margen para el desarrollo profesional dentro de la plataforma para la que trabajan, lo que puede desalentar a ambas plataformas y a los propios trabajadores a invertir en la capacitación.

Aunque las encuestas internacionales comparables todavía no permiten identificar adecuadamente a los trabajadores de la plataforma, las investigaciones recientes realizadas en algunos países de la OCDE pueden ayudar a arrojar luz sobre sus barreras específicas para la capacitación. Por ejemplo, una encuesta reciente realizada entre trabajadores de plataformas en el Reino Unido sugiere que ocho de cada diez trabajadores de plataformas enfrentan obstáculos para desarrollar nuevas habilidades en el futuro. Las barreras de participación más citadas son la asequibilidad (41%), la falta de oportunidades de capacitación de los empleadores (35%), la falta de tiempo debido a los compromisos de trabajo (26%) y la falta de tiempo debido a las responsabilidades familiares (21%), mientras que solo una minoría de todos los encuestados (14%) dice que les falta la motivación para capacitarse (CIPD, 2017[64]).[37]

Un desafío clave que enfrentan actualmente los países de la OCDE es alentar a las plataformas a invertir en la capacitación de sus trabajadores (France Stratégie, 2018[65]). Hasta ahora, la capacitación ofrecida

por las plataformas ha sido escasa y, a menudo, se ha limitado a la inducción, la capacitación sobre cómo realizar el trabajo de la mejor manera o la mejor capacitación que le permite al trabajador realizar el trabajo (por ejemplo, cursos de idiomas en línea; habilidades básicas de computación). Por ejemplo, *Uber* instruye a los conductores para simplificar y mejorar la calidad del servicio; y recientemente comenzó a ofrecer acceso gratuito a *Babbel o Duolingo*,[38] para ayudar a los trabajadores recién llegados al país a mejorar sus habilidades lingüísticas. *Samasource* capacita a personas vulnerables en habilidades informáticas básicas y las emplea para completar trabajos basados en computadoras. En general, sin embargo, hoy en día estos son ejemplos independientes, que difícilmente pueden considerarse esfuerzos sistemáticos de capacitación por plataformas (OCDE, 2016[66]). De hecho, un estudio realizado entre trabajadores esporádicos en el Reino Unido confirma que las plataformas rara vez ofrecen oportunidades de capacitación a sus trabajadores (Broughton et al., 2018[67]). Además, la cobertura y la calidad de estos esfuerzos de capacitación siguen siendo desconocidas.

En este contexto, solo unos pocos países de la OCDE han comenzado a adaptar el marco legal e imponer obligaciones de capacitación a las plataformas. En Francia, en 2016, la *Loi Travail* requiere que las plataformas paguen las contribuciones de los empleadores para la capacitación, cubran los gastos para el reconocimiento del aprendizaje previo y proporcionen una indemnización de capacitación para todos los trabajadores que trabajan por encima de un cierto ingreso (OCDE, 2018[68]). Más recientemente, la ley "Para la libertad de elegir el futuro profesional" ("*Pour la liberté de choisir son avenir professionnel*") adoptada en agosto de 2018 y actualmente en discusión, requerirá que las plataformas contribuyan financieramente a la Cuenta de aprendizaje individual (véase sección 6.4) cuando los trabajadores ganan al menos la mitad del salario mínimo por mes. Además, la nueva ley daría a las plataformas la posibilidad de establecer una carta, es decir, un acuerdo por escrito con el trabajador, que determina los derechos de los trabajadores, incluso sobre capacitación y desarrollo de habilidades (OCDE, 2019[61]).

La reputación de los trabajadores juega un papel clave para tener acceso a empleos en la economía de la plataforma. En este sentido, la certificación de habilidades es particularmente importante para hacer que las competencias de los trabajadores esporádicos sean visibles para las plataformas potenciales y, en última instancia, dar como resultado mejores oportunidades de empleo. Investigaciones recientes muestran que completar un certificado de habilidades aumenta los ingresos de los autónomos, al hacer que sus habilidades sean más visibles para los empleadores y disminuir la incertidumbre de los empleadores (Kässi y Lehdonvirta, 2019[69]). La certificación de habilidades también es importante para evitar que los trabajadores realicen una capacitación similar varias veces cuando trabajan con diferentes plataformas.

Además de la certificación de habilidades, la reputación (por ejemplo, medida a través de las evaluaciones y evaluaciones de los clientes) puede proporcionar, de facto, una certificación de habilidades basada en el cliente. Si bien la mayoría de las plataformas tienen evaluaciones de clientes, un desafío clave será el de adjuntar la propiedad al trabajador esporádico individual, quien debería poder dejar la plataforma con ella (véase el Capítulo 4).

En el futuro, también será importante que las personas tengan las habilidades para aprovechar las oportunidades de empleo que la plataforma económica puede ofrecer si lo desean. De hecho, la participación en el trabajo en grupo requiere acceso a Internet y ciertas habilidades digitales, sin embargo, en la actualidad, no todas las personas tienen las habilidades digitales necesarias para beneficiarse, por ejemplo, los trabajadores poco calificados y de edad avanzada (Parlamento Europeo, 2016[63]; De Stefano, 2016[70]). Para enfrentar este desafío, algunos países y estados de la OCDE (por ejemplo, California e Israel) están tomando medidas para ayudar a las personas a capacitarse para los empleos en la economía de la plataforma (Recuadro 6.12).

Recuadro 6.12. Formación de adultos para los puestos de trabajo en la economía de plataforma

- En *California* (Estados Unidos), se está implementando un programa piloto "Caminos de autoempleo en la economía de los trabajos esporádicos" en colegios comunitarios, que ofrece clases enfocadas en los pros y los contras de las plataformas, consejos sobre cómo crear y optimizar un perfil en línea y proporciona estrategias profesionales para encontrar y realizar trabajos en la economía de la plataforma (OCDE, 2019[1]).
- En *San Francisco* (Estados Unidos), la Oficina de Desarrollo Económico y de la Fuerza Laboral colaboró con Samaschool (una organización sin fines de lucro) para lanzar un programa piloto, *Bridge to Employment*, que brinda apoyo a los aspirantes a trabajadores. El objetivo es ayudar a las personas a aprovechar la llamada economía de trabajos esporádicos para adquirir experiencia, desarrollar habilidades y obtener ingresos adicionales. El programa incluye una serie de módulos de capacitación interactivos gratuitos y videos sobre temas exclusivos del trabajo independiente, y brinda asistencia presencial (OCDE, 2019[1]; OCDE, 2018[68]).
- En *Israel*, el gobierno, en cooperación con organizaciones no gubernamentales (ONG), ejecuta algunos programas piloto pequeños que tienen como objetivo capacitar y brindar orientación a los trabajadores que utilizan la plataforma económica. Un nuevo modelo de capacitación ofrece a las poblaciones vulnerables (personas con discapacidad, mujeres árabes), aprender cómo usar las plataformas de comercio en línea y ganarse la vida en el mercado global en línea (OCDE, 2019[61]).

6.3.7. Trabajadores a tiempo parcial

Los trabajadores a tiempo parcial tienden a participar menos en la capacitación que los empleados a tiempo completo (Figura 6.5). La evidencia en los países de la OCDE muestra que los trabajadores que tienen empleos a tiempo parcial enfrentan una sanción en comparación con los trabajadores a tiempo completo en términos de capacitación, incluso después de controlar las características observables (OCDE, 2010[71]). Evidencia de varios países de la OCDE, por ejemplo, Japón (Hara, 2014[72]); Suiza (Backes-Gellner, Oswald y N. Tuor, 2011[73]), también corrobora que trabajar a tiempo parcial constituye una seria desventaja en el acceso a la capacitación.

Una menor participación en la capacitación puede reflejar, en algunos casos, las preferencias individuales de los empleados a tiempo parcial y un menor compromiso con los objetivos profesionales. Sin embargo, la baja participación también puede ser el resultado del hecho de que los empleadores están menos dispuestos a invertir en la capacitación de trabajadores a tiempo parcial, ya que el rendimiento es menor que para los trabajadores a tiempo completo (OCDE, 2010[71]).

En muchos países de la OCDE, se han introducido leyes de igualdad de trato en las últimas dos décadas para garantizar que los trabajadores a tiempo parcial reciban condiciones de trabajo, incluidas oportunidades de capacitación, comparables a los trabajadores a tiempo completo. El principio de igualdad de trato para el trabajo a tiempo completo y parcial se detalla en el Convenio de la OIT sobre el trabajo a tiempo parcial (1994) y la Directiva Europea sobre el tiempo de trabajo (2001).

Desde entonces, los países de la OCDE han incluido progresivamente leyes de igualdad de trato en sus legislaciones nacionales, a menudo especificando la igualdad de derechos con respecto a la capacitación. En Japón, por ejemplo, la Ley de trabajo a tiempo parcial de 2008 establece que los empleadores deberían brindar oportunidades de capacitación iguales entre los trabajadores a tiempo parcial y completo (Ebisui, 2012[40]; ICLG, 2018[74]). Del mismo modo, en Grecia, una ley promulgada en 2010 establece que los trabajadores a tiempo parcial tienen los mismos derechos para participar en actividades de formación profesional que los empleados a tiempo completo. En general, la evidencia de

los países de la OCDE muestra que el acceso a la capacitación a tiempo parcial mejoró después de la introducción de leyes de igualdad de trato[39] (OCDE, 2010[71]).

A pesar de estos esfuerzos, los empleados a tiempo parcial todavía se encuentran entre las grietas de muchas políticas de aprendizaje de adultos. Un desafío clave es que a menudo los derechos de capacitación se basan en la cantidad de horas trabajadas, lo que significa que los trabajadores a tiempo parcial suelen tardar más tiempo en acumular los mismos derechos de capacitación que los empleados a tiempo completo. Por ejemplo, en Francia, la cantidad de créditos de capacitación acumulados por empleados a tiempo parcial en la Cuenta de aprendizaje individual depende de la cantidad de horas trabajadas. Del mismo modo, en países como Bélgica y Luxemburgo, los permisos de educación y formación para los trabajadores a tiempo parcial se calculan en función del número de horas trabajadas (UCM, 2017[75]).

Otro desafío clave es que los trabajadores a tiempo parcial a menudo no pueden beneficiarse completamente de los programas de capacitación proporcionados por el PES. De hecho, muchas de estas oportunidades de capacitación están reservadas para personas que buscan empleo a tiempo completo o desempleados que no trabajan en absoluto, y excluyen a los empleados de tiempo parcial que estarían dispuestos a adquirir nuevas habilidades. En algunos países de la OCDE, los programas de activación (incluida la capacitación) pueden ser obligatorios para los solicitantes de empleo/desempleados de “tiempo completo”, pero solo para los trabajadores a tiempo parcial (Fagan et al., 2014[76]). O bien, la capacitación puede requerir la participación a tiempo completo, lo que dificulta la asistencia para los trabajadores a tiempo parcial, como ha sido el caso de algunos programas de capacitación en México (OCDE, 2010[71]). Finalmente, en algunos países de la OCDE (por ejemplo, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza), el soporte de activación y capacitación se limita a ciertas categorías de trabajadores a tiempo parcial, como los empleados a tiempo parcial involuntarios o los empleados a tiempo parcial con ingresos por debajo de un cierto umbral (Fagan et al., 2014[76]), que en la práctica excluye a muchos trabajadores a tiempo parcial de muchas de las oportunidades de capacitación disponibles.

Una forma en que los países de la OCDE pueden mejorar aún más la capacitación de los trabajadores a tiempo parcial es asegurándose de que los programas de aprendizaje para adultos se orienten más específicamente a este grupo de trabajadores o les den acceso prioritario. Por ejemplo, en Japón, el "Sistema de tarjeta de trabajo" permite que los trabajadores a tiempo parcial intermitente, entre otros grupos, participen en la capacitación y registren sus habilidades en la tarjeta de trabajo, con el fin de facilitar la transición a un sistema más estable. (Hara, 2014[72]). En Letonia, un programa financiado por la Unión Europea*, Izaugsme un nodarbinātība*, que cubre los gastos de formación y proporciona orientación profesional y validación de habilidades, otorga acceso prioritario a varios grupos vulnerables, incluidos los empleados de tiempo parcial. A pesar de estos ejemplos positivos, los esfuerzos generales de capacitación dirigidos a los trabajadores a tiempo parcial siguen siendo escasos en la OCDE.

El vaso medio lleno: ¿podría el trabajo a tiempo parcial ayudar a los trabajadores a capacitarse?

Algunos países de la OCDE han puesto en marcha mecanismos para incentivar a los trabajadores a tiempo completo para que trabajen a tiempo parcial para capacitarse. En algunos países de la OCDE, como Austria, Bélgica, Francia, Corea, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal y Suecia (OCDE, 2010[71]; OIT, 2016[77]) —los trabajadores a tiempo completo tienen derechos específicos para solicitar trabajo a tiempo parcial para perseguir la educación o la formación—. Por ejemplo, en 2013, Austria introdujo el trabajo educativo a tiempo parcial *(BildungSteilzeit*), que permite a los trabajadores a tiempo completo trabajar a tiempo parcial (del 25 al 50% del tiempo de trabajo) para obtener educación y capacitación, —por un período de cuatro meses a dos años— y recibir una compensación monetaria por parte del PES (Rathgeb, 2016[78]). En otros países de la OCDE, se establecen derechos similares en los convenios

colectivos. Por ejemplo, en Alemania, los convenios colectivos en las industrias metálicas y eléctricas han establecido un derecho para el trabajo a tiempo parcial para permitir la capacitación a tiempo parcial (Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales de Alemania, 2017[79])

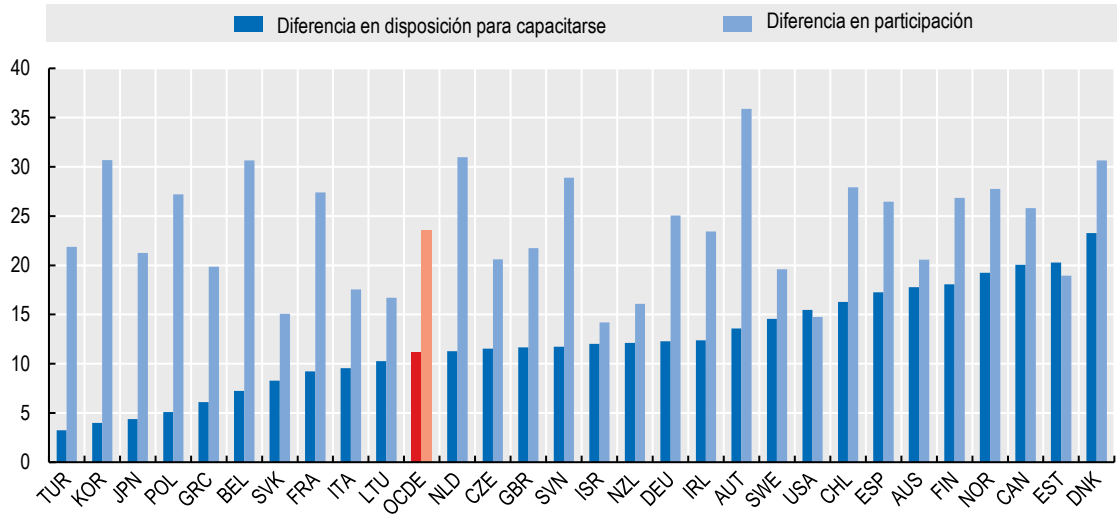
6.3.8. Adultos mayores.

Los adultos mayores en la OCDE participan menos en la capacitación que los adultos más jóvenes (Figura 6.17). Las mayores diferencias se encuentran en Austria, Bélgica, Corea y los Países Bajos, donde superan los 30 puntos porcentuales. Las diferencias más pequeñas se observan en Israel, la República Eslovaca y los Estados Unidos, donde están por debajo de 15 puntos porcentuales.

Los adultos mayores también tienen menor disposición para entrenar que los adultos más jóvenes. Esta brecha es particularmente alta en Dinamarca, donde alcanza 20 puntos porcentuales, y es inferior a 5 puntos porcentuales en Turquía, Corea y Japón (Figura 6.17). La falta de voluntad de entrenar entre los adultos mayores puede deberse a una mezcla de interés limitado en la capacitación y a las limitadas ofertas de capacitación recibidas. De hecho, la proximidad a la edad de jubilación puede desalentar a las personas mayores a buscar oportunidades de capacitación y a las empresas a invertir en el desarrollo de habilidades de los trabajadores mayores.

Figura 6.17. Diferencias en la participación y disposición para capacitarse entre adultos jóvenes y adultos mayores, por país, 2012, 2015

Diferencia porcentual en la participación y disposición para capacitarse, adultos jóvenes (edad 25-34) menos adultos mayores (edad 55-64)



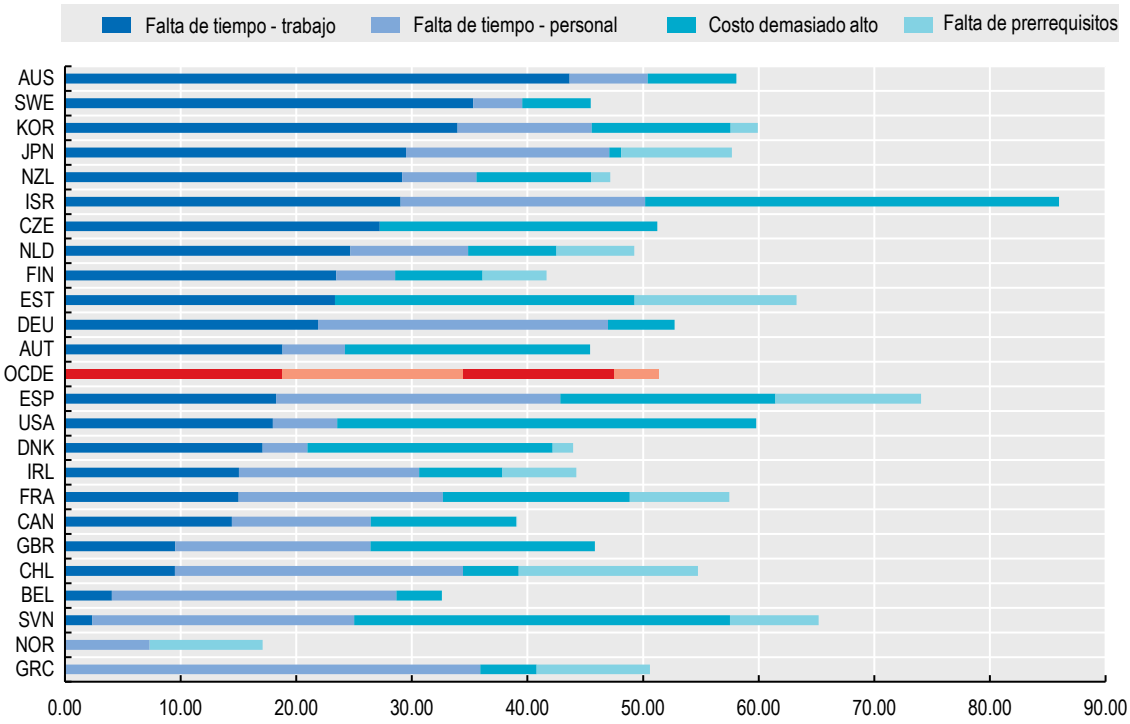
Nota: La diferencia en la disposición para capacitarse es la diferencia de puntos porcentuales en la proporción de adultos que no participaron en la capacitación pero que les hubiera gustado (los valores positivos indican que esta proporción es mayor para los adultos jóvenes que para los adultos mayores). La diferencia en la participación es la diferencia porcentual en la proporción de adultos que participaron en la capacitación durante los 12 meses anteriores (los valores positivos indican que esta proporción es más alta para adultos jóvenes que para adultos mayores). Fuente: Encuesta de habilidades para adultos (PIAAC) (2012, 2015), http://www.oecd.org/skills/piaac/.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933967167

Incluso los adultos mayores que estarían dispuestos a entrenar en principio enfrentan varios obstáculos para hacerlo (Figura 6.18).[40] La falta de tiempo por motivos laborales o personales es el obstáculo más frecuente para la capacitación, especialmente en Australia, Corea y Suecia. En Japón, el momento o lugar inconveniente de la capacitación también se cita como una barrera importante, mientras que el costo parece tener un papel importante en Eslovenia y los Estados Unidos. La falta de requisitos previos, debido a habilidades obsoletas o a niveles más bajos de educación formal, parece ser un problema en Chile y Estonia.

Figura 6.18. Razones por las que los adultos mayores no participan en la capacitación, por país

Razones entre adultos mayores para no capacitarse pero que les hubiera gustado, por país, 2012, 2015



Nota: la falta de tiempo - trabajo, se refiere a la falta de tiempo debido a que "está demasiado ocupado en el trabajo". Falta de tiempo - personal se refiere a la falta de tiempo debido al cuidado de los hijos y responsabilidades familiares.
Fuente: Encuesta de habilidades para adultos (PIAAC) (2012, 2015), http://www.oecd.org/skills/piaac/.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933967186

La capacitación debe hacerse más atractiva para los trabajadores mayores y sus empleadores. Se espera que las vidas laborales más largas resultantes del aumento en la edad de jubilación adoptada en muchos países de la OCDE fortalezcan la disposición de las empresas para capacitar a los trabajadores de mayor edad y alienten a los trabajadores de mayor edad a invertir en el desarrollo de sus habilidades.

Se pueden implementar medidas adicionales de aprendizaje de adultos para mejorar la disposición de las empresas para capacitar a los trabajadores mayores. Una opción de política es reducir el costo de la capacitación de trabajadores de edad avanzada en relación con otros empleados, por ejemplo, a través de incentivos financieros dirigidos a empresas que capacitan a trabajadores de edad avanzada (Recuadro 6.13).

Los esfuerzos del lado de la empresa deben complementarse con mecanismos adecuados para apoyar el interés y la motivación de los adultos mayores para invertir en sus habilidades. En este contexto, los servicios de orientación y orientación profesional específicos pueden ayudar a los adultos mayores a

comprender los beneficios del aprendizaje y tomar decisiones informadas sobre su inversión en el desarrollo de habilidades adicionales (Recuadro 6.13).

El apoyo dirigido a la capacitación es importante no solo para los empleados de mayor edad sino también para aquellos que están desempleados, por ejemplo, porque fueron despedidos. La redundancia puede ser particularmente desafiante para las personas mayores, cuyas habilidades pueden ser obsoletas y pueden necesitar una capacitación y orientación intensivas para poder encontrar un nuevo trabajo. Canadá ofrece varios programas específicamente para trabajadores desplazados mayores y/o desempleados de larga duración (Recuadro 6.13).

Recuadro 6.13. Políticas para aumentar la participación formativa de los adultos mayores

Servicios de asesoría y orientación profesional dirigidos a personas mayores.

- Desde mediados de 2018, *Australia* ha estado probando un nuevo programa "Asistencia para la transición profesional" para solicitantes de empleo de 50 años o más en cinco regiones, con la perspectiva de un despliegue nacional para todas las personas de 45 años o más en 2019. El programa combinará asistencia profesional personalizada y capacitación en alfabetización digital funcional utilizando diferentes tipos de tecnología (OCDE, 2019[1]).
- En los *Países Bajos*, los trabajadores de 45 años o más pueden participar en una guía de desarrollo profesional subsidiada (Ontwikkeladvies). Estas actividades de orientación ayudan a los trabajadores de mayor edad a comprender las perspectivas de futuro de su trabajo actual y dan una idea de su perfil de habilidades y oportunidades de carrera. Los participantes desarrollan un plan de desarrollo personal que describe las acciones que se tomarán para garantizar el empleo hasta la edad de jubilación (OCDE, 2019[1]).
- En *Corea*, los centros Job Hope ofrecen servicios de reempleo para personas vulnerables de 40 años, incluidos servicios de orientación y orientación para trabajadores mayores que necesitan (re) capacitación antes de comenzar su búsqueda de trabajo y, a menudo, carecen de las habilidades básicas de TIC necesarias para utilizar los servicios en línea. En 2017, casi 30 000 personas se beneficiaron de este programa (OCDE, 2018[80]).

Alentar a los empleadores a capacitar a los trabajadores de edad avanzada

- En *Estonia*, existe una beca de capacitación para que los empleadores capaciten a los empleados en circunstancias cambiantes, o para capacitar a un trabajador previamente registrado como desempleado de larga duración dentro del año del inicio del empleo. Los subsidios equivalen al 50% de los costos de capacitación, pero son más altos (al 80%) para ciertos grupos desfavorecidos, incluidos los trabajadores de más edad (Fondo de Seguro de Desempleo de Estonia, 2019[33]).
- En *Alemania*, la agencia de empleo público apoya la formación de trabajadores poco calificados y mayores en las PYME a través del programa WeGebAU. Las pymes reciben un subsidio del 75% para los costos de capacitación de los trabajadores de 45 años o más, mientras que las microempresas (con menos de 10 empleados) reciben un subsidio del 100%. Las evaluaciones del programa encuentran que ayuda a los participantes a aumentar el tiempo que pasan en el empleo, aunque no tiene ningún efecto sobre los salarios y la probabilidad de recibir beneficios más adelante (Dauth, 2017[81]; OCDE, 2019[1]).
- En *Luxemburgo*, las empresas del sector privado pueden recibir ayuda de capacitación hasta el 15% del monto anual invertido en capacitación, mientras que el 35% de los gastos salariales de los empleados capacitados son subsidios para ciertos trabajadores, incluidos los trabajadores mayores de 45 años (Gobierno de Luxemburgo, 2019[82]).
- En *Eslovenia*, el “Programa de Apoyo Integral para Empresas para el Envejecimiento Activo de los Empleados” ofrece incentivos financieros para que los empleadores preparen planes de

acción y estrategias para una mejor gestión de los trabajadores de mayor edad, así como incentivos financieros para los trabajadores de mayor edad para la calificación (mayor de 45 años). Los talleres de desarrollo de capacidades para gerentes y directores ejecutivos de recursos humanos están organizados para desarrollar sus competencias para la gestión eficaz de los recursos humanos de la fuerza laboral que envejece (OCDE, 2017[83]).

Programas para personas mayores sin empleo en *Canadá*

- El programa federal-provincial/territorial de costo compartido Iniciativa para trabajadores de edad avanzada (TIOW, por sus siglas en inglés) está diseñado específicamente para apoyar la capacitación de trabajadores mayores desempleados (de 55 a 64 años de edad), que viven en pequeñas comunidades que han sido afectadas por un alto desempleo, una reducción significativa/cierres, desajustes de la demanda del empleador y/o desajustes de habilidades (OCDE, 2015[37]).
- La Asistencia de Transición de Carrera (CTA), introducida temporalmente durante la crisis económica, extendió la duración de los beneficios del Seguro de Empleo hasta dos años para los trabajadores desplazados elegibles de larga duración que participan en la capacitación a más largo plazo; y acceso anterior a los beneficios regulares del Seguro de Empleo para los trabajadores desplazados que invierten en su propia capacitación utilizando todo o parte de su paquete de indemnización (OCDE, 2015[37]).41 Más recientemente, a partir del otoño de 2018, los reclamantes elegibles de EI que pierden sus empleos después de varios años en la fuerza laboral tendrán más oportunidades de continuar recibiendo los beneficios de Seguro de Empleo mientras toman una capacitación de tiempo completo autofinanciada.
- En Ontario (Canadá), el programa *Second Career* brinda asistencia de capacitación a trabajadores mayores o de larga duración afectados por la reestructuración económica para ayudarlos a capacitarse para nuevas carreras en campos de alta demanda (OCDE, 2015[37]).

6.4. ¿Pueden las cuentas individuales de aprendizaje hacer que el aprendizaje de adultos sea accesible para un grupo más amplio de adultos?

Las cuentas de aprendizaje individual (ILA) a veces se han promocionado como una forma alternativa y más radical de revisar el sistema de aprendizaje de adultos. Estos son esquemas que le brindan a una persona los recursos que puede usar para capacitarse en su propia iniciativa. Uno de los objetivos clave de los ILA reales es también hacer que la capacitación sea portátil/transferible de un puesto de trabajo a otro, lo que es particularmente importante en el contexto del futuro del trabajo.

Pueden ser cuentas individuales “reales”, financiadas por el estado, la persona y/o el empleador, donde los derechos/ahorros para la capacitación se acumulan durante un cierto período de tiempo, o planes de vales que respaldan la capacitación a través de pagos gubernamentales directos, a veces con una aportación del participante.

Los esquemas de ILA tienen como objetivo hacer que los individuos sean más responsables de su capacitación y más autónomos para definir sus necesidades de habilidades y encontrar oportunidades de capacitación entre un conjunto de cursos ofrecidos por proveedores que compiten entre sí. En muchos países, estos esquemas apuntan a reducir las desigualdades en el acceso a la capacitación, ya sea restringiendo directamente el acceso a grupos subrepresentados o indirectamente al motivar a las organizaciones de capacitación que compiten para que propongan modalidades de capacitación más adecuadas a las necesidades de los grupos subrepresentados y agregando capacitación. Derechos a las personas en lugar de puestos de trabajo. Este último es particularmente importante para los trabajadores en nuevas formas de trabajo y en contratos de trabajo no estándar más generalmente: al hacer que los derechos de capacitación sean portátiles entre los trabajos y de un empleo a otro, los ILA amplían de facto los derechos de capacitación para los trabajadores que tienen un vínculo limitado a su empleador.

Sin embargo, aunque muchos países están considerando a los ILA por su potencial para ampliar la participación en la capacitación, este no fue el objetivo original de la mayoría de estos esquemas. De hecho, cuando varios países introdujeron ILA en la década de 1990, tenían como objetivo promover la competencia entre los proveedores de capacitación para mejorar la correspondencia entre las necesidades individuales y la prestación de servicios y mejorar la relación calidad-precio en la provisión de capacitación. Los responsables de la formulación de políticas esperaban que esto pudiera lograrse ofreciendo opciones a las personas sobre qué capacitación reciben y quién la imparte. Esto debe tenerse en cuenta al sacar conclusiones sobre el éxito que han tenido los ILA en involucrar a grupos subrepresentados en la capacitación. El Recuadro 6.14 proporciona una descripción general de los esquemas existentes, incluida una descripción de las fuentes de financiamiento, el contenido de la capacitación y los acuerdos de calidad y gobernanza.

Recuadro 6.14. Cuentas Individuales de Aprendizaje en los países de la OCDE y más allá

Varios países han introducido esquemas de Cuentas Individuales de Aprendizaje (ILA por sus siglas en inglés) desde los años noventa. Aunque muchos se denominan oficialmente "cuenta individual de aprendizaje/entrenamiento", en realidad la mayoría de los casos funcionan como cupones y los ILA "reales" son bastante raros. Los esquemas actuales de vales incluyen los *Opleidingscheques* en Flandes (Bélgica*), Bildungspraemie* en Alemania, el *Cheque Formação* en Portugal, *Individual Training Accounts* (ITA) en Escocia, la *Chêque annuel deuela* en el Cantón de Ginebra (Suiza), el ITA en los Estados Unidos. Estados El Bildungskonto en Alta Austria funciona casi como un esquema de vales, aunque la aplicación se realiza después de completar el entrenamiento. Las ILA "reales" actualmente existen solo en Francia (*Compte Personnel de Formation*) desde 2015 y en Singapur (*SkillsFuture Credits*) desde 2016, y algunas se pusieron a prueba en una escala muy limitada en Michigan, Maine y Washington en los Estados Unidos (*Cuentas de aprendizaje permanente,* LiLAs) y en algunas comunidades canadienses (*learn$Save*) en la década de 2000. La reciente reforma francesa coloca al *Compte Personnel de Formation* (CPF) en el centro del sistema de formación de adultos y reforma significativamente su gobierno.

La mayoría de los esquemas de ILA se basan en un principio de costo compartido entre la capacitación de la empresa individual y el gobierno. Los esquemas en Austria, Alemania, Flandes y Portugal requieren cierto grado de participación financiera de los individuos. Para compensar el potencial desincentivo introducido por la cofinanciación de algunos grupos subrepresentados, algunos esquemas (por ejemplo, el *Bildungskonto* en Austria) requieren una contribución financiera menor. Los empleadores rara vez participan directamente, y la cofinanciación empleado/empleador es un principio fundamental solo en el esquema LiLA en los Estados Unidos. En Francia, el CPF se financia a través de un gravamen de capacitación a empresas medianas y grandes, para que los empleadores participen. Otros esquemas, como los ITA en Escocia y los Estados Unidos, los esquemas de Ginebra y Singapur se financian totalmente con dinero público.

Para garantizar el uso de ILA, la transparencia y la simplicidad administrativa son cruciales. La reforma actual del CPF francés implica una simplificación significativa del procedimiento de acceso, especialmente a través de una mayor confianza en una aplicación web que proporciona información sobre la cuenta y sobre las posibilidades de capacitación. De manera similar, existe un compromiso entre limitar el acceso a una lista predefinida de cursos autorizados (potencialmente difíciles de navegar) y fomentar el uso de ILA. Francia recientemente eliminó dichas listas en aras de la simplicidad y la eficiencia, ya que la lista creó cuellos de botella. Pero las limitaciones en el uso de los ILA se mantienen en muchos países: la capacitación debe tener una alta demanda de ocupaciones en el ITA de los Estados Unidos; debe estar dentro de una de las 13 áreas de currículo aprobadas en Escocia; debe estar en áreas de formación prioritaria en Portugal; o simplemente orientado al mercado

laboral en Flandes.

La generosidad es otro determinante clave del uso de ILA. Algunos esquemas de ILA proporcionan cantidades relativamente limitadas de apoyo financiero (200 GBP en Escocia, 175 EUR para personas empleadas en Portugal, 250 EUR en Flandes), lo que permite, en su mayoría, capacitación de corta duración. Por el contrario, los ITA de Estados Unidos con objetivos limitados son más generosos y proporcionan hasta 5 000 USD para los solicitantes de empleo y 10 000 USD para los trabajadores desplazados. En Francia, el derecho de CPF se expresó en horas hasta diciembre de 2018. Esto cambió a una dotación monetaria a partir de enero de 2019 para aumentar la transparencia. Desde entonces, se acreditan 15 EUR por cada hora de trabajo, hasta 500 EUR por año y con un límite máximo de 5 000 EUR. Para las personas con baja calificación, la cantidad máxima se limita a 800 EUR por año de trabajo, hasta un límite máximo de 8 000 EUR. Hasta 2018, estos créditos se complementaban a menudo con fondos adicionales de los fondos de formación, el servicio público de empleo o las regiones, especialmente en el caso de los solicitantes de empleo.

Los ILA plantean problemas específicos en términos de calidad de la capacitación, ya que las entidades públicas ya no tienen una relación contractual con los proveedores de capacitación que les permitiría implementar incentivos para la calidad/desempeño. El fracaso del esquema ILA en el Reino Unido a principios de la década de 2000 proporciona un ejemplo de la importancia de regular a los proveedores de capacitación. Esto se resuelve estableciendo listas de organizaciones de capacitación reconocidas (por ejemplo, en Flandes, Alemania, Escocia, Alta Austria) o programas de capacitación (por ejemplo, Francia, EE. UU.). La reforma francesa del CPF ha introducido la obligación de los proveedores de informar los criterios de desempeño predefinidos, los llamados muelles de datos, así como la obligación de elegir entre la capacitación certificada.

Fuente: OCDE (próxima publicación), Individual Learning Accounts: Panacea or Pandora's box?

La medida en que los ILA cubren grupos subrepresentados difiere significativamente entre los países (OCDE, próxima publicación[28]). Los Créditos de SkillsFuture en Singapur y la Universidad de Ginebra en el Cantón de Ginebra son casi universales ya que cubren a todos los adultos mayores de cierta edad. Sin embargo, la mayoría de los esquemas limitan la elegibilidad para individuos activos, algunos se enfocan exclusivamente en personas que buscan empleo o empleados, mientras que otros combinan diferentes estados de empleo (Tabla 6.2). El esquema francés cubre a todas las personas activas. Los trabajadores por cuenta propia tienen menos probabilidades de estar cubiertos que los empleados, lo que limita el papel que los ILA podrían desempeñar para los trabajadores por cuenta propia y de la plataforma.

Además del estado laboral, los esquemas de ILA a veces restringen la elegibilidad de acuerdo con el nivel de ingreso o habilidad para dirigirse a grupos con poca representación. Por ejemplo, solo las personas de bajos ingresos son elegibles para *Bildungsprämie* en Alemania, el ITA en Escocia y el ITA en los Estados Unidos. El esquema flamenco se ha restringido a trabajadores de baja y media calificación desde 2015, como lo fue el esquema escocés hasta hace poco y el *Bildungskonto* austriaco en varias ocasiones desde su inicio.

Otras formas de dirigirse a los grupos prioritarios son a través de la modulación de la cantidad de apoyo proporcionado. En Francia, por ejemplo, los empleados sin calificaciones y los que se retiran prematuramente de la escuela se benefician de derechos más elevados, al igual que, en el *Bildungskonto* austriaco, las mujeres que regresan de períodos de descanso relacionados con la infancia, los empleados de bajos ingresos de más de 50 años, las personas con educación obligatoria y sin credenciales vocacionales, e inmigrantes estudiando alemán.

Estos mecanismos de focalización son clave, ya que hay evidencia de que, como en otros tipos de esquemas de capacitación, los trabajadores poco calificados participan menos que los altamente calificados donde el acceso no está restringido a ellos. Este sesgo refleja en parte la dificultad de

resolver el problema de la subrepresentación a través de un instrumento basado en la capacidad de los participantes para ser autónomos y navegar por las complejas reglas de acceso a la capacitación. También señala la importancia de proporcionar mecanismos de información/asesoramiento de calidad. Sin embargo, restringir el acceso a algunos grupos al mismo tiempo reduce la propiedad de transferibilidad de los esquemas.

Tabla 6.2. Cobertura de cuentas de aprendizaje individual

	Empleados	Trabajadores por cuenta propia	Desempleados	Inactivos
ITA Estados Unidosa			■	
Opleidingscheques Flanders	■			
Bildungsprämie Alemania	■			
Cheque formacão Portugal	■		■	
Bildungskonto Upper Austria	■	■	■	
CPF Francia	■	■	■	
ITA Escocia	■	■	■	
Chèque annuel de formation Genevab	■	■	■	
SkillsFuture Credit Singapore	■	■	■	■

a) El esquema de ITA de los Estados Unidos también cubre a los trabajadores desplazados; la utilidad profesional requerida de facto restringe el acceso de personas inactivas.
Fuente: OCDE (próxima publicación[28]), Individual Learning Accounts: Panacea or Pandora's box?

Independientemente de la posibilidad de servir a grupos subrepresentados, la participación real en las ILA sigue siendo modesta en la mayoría de los casos (OCDE, próxima publicación[28]). En Francia y Singapur, los dos recientemente implementaron esquemas de ILA reales con una cobertura potencial bastante grande, aproximadamente el 1.7% y el 4.2% de la fuerza laboral, respectivamente, participaron en el plan en 2016 y 2017, lo que refleja en parte su reciente implementación. En Alta Austria, alrededor del 2% de la fuerza laboral recibió financiamiento de capacitación de *Bildungskonto* en 2017, y la participación en el ITA escocés disminuyó de un máximo del 2% de la fuerza laboral en 2010-2011 al 0.7% en 2017-2018. En los Estados Unidos, los participantes en el ITA representaron el 1.2% y el 0.6% de los desempleados en los estados de Michigan y Washington, respectivamente. Las antiguas Cuentas de aprendizaje a lo largo de la vida en los Estados Unidos solo afectaban a unos pocos cientos de trabajadores. Por el momento, los esquemas existentes son de escala demasiado modesta para poder, por sí solos, aumentar la participación en la capacitación en general, y menos aún para reducir la brecha entre los empleados permanentes de tiempo completo, altamente calificados y el resto, al menos en ausencia de asesoramiento adecuado. El esquema francés es prometedor debido a su gran potencial de cobertura y generosidad. Además, los cambios recientes que apuntan a hacerla más accesible y mejorada, la acaparan. Sin embargo, es demasiado pronto para sacar conclusiones sobre su eficacia.

6.5. Construir mecanismos adecuados de financiamiento, gobierno y evaluación de la calidad

El aumento de la cobertura y la inclusión de los sistemas de aprendizaje de adultos para satisfacer las crecientes necesidades de los mercados laborales cambiantes requiere un aumento significativo de los recursos financieros, una buena estructura de gobierno y la provisión de capacitación de alta calidad. Esta sección explora opciones de políticas para: (i) garantizar que la capacitación sea de buena calidad y esté alineada con las necesidades actuales y futuras del mercado laboral, (ii) construir mecanismos de financiamiento que sean adecuados y equitativos y (iii) establecer acuerdos de gobierno que hagan que diferentes partes de los sistemas de aprendizaje de adultos funcionen bien juntos. Ofrece un breve resumen del trabajo reciente de la OCDE sobre el funcionamiento, la eficacia y la resistencia de los sistemas de aprendizaje de adultos en todos los países (Recuadro 6.1).

6.5.1. Calidad de la capacitación y alineación con las necesidades de habilidades actuales y futuras

A pesar del papel crucial que desempeña el aprendizaje de adultos en el mantenimiento de la empleabilidad de los trabajadores, a menudo existe una desconexión entre el contenido de la capacitación y las necesidades del mercado laboral. Por ejemplo, en Italia, una parte importante de la capacitación proporcionada por Training Funds se refiere a la salud y seguridad laboral obligatorias, mientras que muy poco se centra en el desarrollo de habilidades digitales (OCDE, 2019[50]). En Francia, el principal tipo de capacitación realizada por los usuarios de la Cuenta de aprendizaje individual es la lengua extranjera. Se podrían proporcionar ejemplos de este tipo para muchos otros países de la OCDE.[42]

Para mejorar la alineación y la utilidad de la capacitación, las empresas y los responsables de las políticas necesitan, en primer lugar, comprender qué habilidades son necesarias, ahora y en el futuro. Los ejercicios de evaluación y anticipación de habilidades (SAA) se llevan a cabo de manera regular en muchos países de la OCDE, generalmente a través de ministerios, regiones, interlocutores sociales u organismos de investigación independientes, con el objetivo de producir información sobre las necesidades de habilidades actuales y futuras.

La información de SAA generalmente se alimenta de una serie de áreas de políticas (empleo, migración, educación) (OCDE, 2016[84]). En el aprendizaje de adultos, los responsables políticos de varios países de la OCDE utilizan la información de SAA para informar estrategias de aprendizaje de adultos y/o programas de aprendizaje de adultos, por ejemplo, para diseñar cursos para solicitantes de empleo entregados a través del PES.

Los responsables de las políticas también están utilizando los ejercicios de SAA para dirigir las decisiones de los individuos y las empresas para desarrollar habilidades en demanda. Por ejemplo, la disponibilidad de incentivos financieros (p. ej. excepciones fiscales y subsidios) se puede limitar a ciertos programas de capacitación que ayudan a cubrir las brechas existentes en el mercado laboral (OCDE, 2017[31]).

De manera similar, los responsables de la formulación de políticas a veces usan la información de SAA para ajustar la generosidad de los incentivos financieros de acuerdo con la escasez de habilidades, es decir, otorgar incentivos financieros más generosos cuando la capacitación desarrolla habilidades en demanda.

Una forma más suave de dirigir a las personas y los empleadores hacia el desarrollo de habilidades en demanda es asegurándose de que la información de SAA llegue a los posibles estudiantes, con el fin de ayudarlos a tomar decisiones informadas sobre las habilidades. Para este propósito, la información de SAA puede hacerse ampliamente accesible, por ejemplo, a través de sitios web de orientación profesional, sesiones de información y/o campañas de concientización pública. Un ejemplo de sitio web de orientación profesional es MySkills en Australia, que permite a los adultos descargar hojas de información de carreras que cubren una amplia gama de sectores de fabricación.

Además de identificar las necesidades de habilidades actuales y futuras, y garantizar que la capacitación refleje las necesidades identificadas, los países de la OCDE también deben evaluar la efectividad de la capacitación a posteriori. En este sentido, la evaluación de impacto puede ayudar a los responsables de la formulación de políticas a comprender qué programas de aprendizaje de adultos funcionan y para quién, lo cual es crucial, especialmente en el contexto de presupuestos ajustados.[43]

A pesar de su importancia, el uso de evaluaciones de impacto sigue siendo poco frecuente en el aprendizaje de adultos (OCDE, 2019[1]). Muchos programas de aprendizaje para adultos aún no son evaluados en muchos países de la OCDE, y su efecto sigue siendo desconocido. Incluso los esquemas de aprendizaje para adultos que se usan ampliamente en la OCDE —por ejemplo, impuestos sobre la capacitación— carecen de pruebas sólidas sobre su efectividad (Müller y Behringer, 2012[85]).

Dicho esto, algunos países de la OCDE están construyendo una fuerte cultura de evaluación de impacto. En Alemania, por ejemplo, la implementación de las reformas de 2003-2005 a las políticas activas y pasivas del mercado laboral estuvo explícitamente vinculada a un mandato de evaluación. En Australia, el Fondo de Ensayo, Prueba y Aprendizaje, creado en 2016 para probar nuevos enfoques a través de una gama de proyectos y programas (incluidos programas de capacitación) que tienen como objetivo mover a los beneficiarios de apoyo a los ingresos en riesgo a un camino hacia el empleo, utiliza un rango de métodos de evaluación de impacto para probar la efectividad y aprender de los resultados. En el Reino Unido, la primera fase del Plan Nacional de Reentrenamiento (NRS, por sus siglas en inglés), que tiene como objetivo brindar a cada trabajador la oportunidad de mejorar o reentrenar las nuevas tecnologías digitales, incluye una serie de intervenciones por etapas que toman como base la evidencia de lo que funciona. El Fondo Social Europeo hizo obligatorio en el período de programación 2014-2020 evaluar, a través de la evaluación de impacto, hasta qué punto se han alcanzado los objetivos, incluidas las actividades de aprendizaje de adultos (Comisión Europea, 2015[86]). En Francia, el Plan de Inversión en Habilidades (Skills Investment Plan), cuyo objetivo es capacitar a 1 millón de buscadores de empleo y 1 millón de jóvenes, incluye una estrategia de experimentación y evaluación de impacto dirigida por un comité científico. De hecho, es de suma importancia que la estrategia de evaluación se conciba junto con las medidas mismas para garantizar una evaluación rigurosa.

Para garantizar que la capacitación sea de buena calidad, muchos países han implementado mecanismos de acreditación y certificación de proveedores de capacitación. Estos mecanismos son esenciales para garantizar que los proveedores y programas de capacitación cumplan con los requisitos mínimos de calidad y pueden ayudar a las personas, los empleadores y las instituciones a tomar decisiones informadas sobre las inversiones en capacitación (OCDE, 2019[1]).

6.5.2. Financiación

Los sistemas de aprendizaje de adultos necesitan una financiación adecuada y sostenible para funcionar adecuadamente. Si bien asegurar un financiamiento adecuado para el aprendizaje de adultos es hoy un desafío clave de la política, podría decirse que será aún más apremiante en el futuro. Como es probable que aumente la demanda de aprendizaje de adultos en el contexto de las megatendencias, será necesario aumentar los recursos financieros destinados a los programas de aprendizaje de adultos. De hecho, los cambios necesarios para ampliar los sistemas de aprendizaje de adultos existentes, ampliar la cobertura y aumentar la calidad requerirán recursos financieros significativos.

Sin embargo, establecer quién debería pagar por el aprendizaje de adultos no es sencillo. Debe existir una distribución equitativa de la financiación del aprendizaje de adultos en línea con la capacidad de pago y los beneficios que se acumulan para los individuos, las empresas y la sociedad. Esto requiere una “combinación saludable” de cofinanciamiento por parte del gobierno, los empleadores y las personas.

En el contexto de los presupuestos públicos ajustados, en el futuro hay una necesidad urgente de involucrar más a los empleadores e individuos para que compartan la carga de la financiación del aprendizaje de adultos. Los gobiernos de la OCDE utilizan una serie de incentivos financieros —por ejemplo, incentivos fiscales y subsidios— para alentar a las empresas y los trabajadores a contribuir a la financiación del aprendizaje de adultos y reducir las inversiones insuficientes (OCDE, 2019[1]). Además, los interlocutores sociales también participan en la financiación de programas de aprendizaje de adultos en muchos países de la OCDE (OCDE, 2019[4]), que pueden ayudar a compartir aún más la carga del gasto en aprendizaje de adultos entre empresas y trabajadores. Por ejemplo, en varios países de la OCDE y en desarrollo, —p. ej. Italia y Sudáfrica— los interlocutores sociales participan en la gestión de los fondos de capacitación, asociaciones que tienen como objetivo financiar la capacitación de los trabajadores utilizando los recursos recaudados a través de una tasa impuesta a los empleadores (OCDE, 2019[50]).

6.5.3. Gobernanza

Hay demasiado que los gobiernos puedan hacer para mejorar el acceso al aprendizaje de adultos para grupos vulnerables, ya que el aprendizaje de adultos es una responsabilidad compartida entre el gobierno, las empresas y los adultos mismos. De hecho, los programas de capacitación diseñados para adultos con mayor riesgo de quedarse atrás a menudo están bajo la responsabilidad de diferentes actores (por ejemplo, diferentes ministerios, PES, interlocutores sociales, partes interesadas). Por ejemplo, los interlocutores sociales desempeñan un papel muy importante en la financiación del aprendizaje de adultos en la realización de ejercicios de Evaluación y Anticipación de Habilidades (SAA); y para influir en la oferta de aprendizaje de adultos a través de la negociación colectiva sectorial y los acuerdos tripartitos —véase Capítulo 5 y OCDE (2019[4])—.

En este contexto complejo, se crean mecanismos para la cooperación entre el gobierno y diferentes partes interesadas, por ejemplo, los interlocutores sociales, los proveedores de capacitación, la sociedad civil y las ONG pueden ayudar a los gobiernos a alinear los programas de aprendizaje de adultos con las necesidades locales, facilitar el intercambio y la replicación de buenas prácticas y mejorar la calidad de la capacitación. De hecho, debido a su proximidad con los estudiantes, estas partes interesadas están bien situadas para comprender las habilidades y las necesidades de capacitación de los adultos.

Algunas iniciativas nuevas e interesantes de gobernanza están surgiendo específicamente en el contexto del futuro del trabajo. Por ejemplo, en Canadá, el Presupuesto 2018 estableció Futuros Consejos de Habilidades, formados por profesionales y expertos del sector privado, laboral, educativo y de capacitación, académicos y ONG, para asesorar al Ministro de Empleo, Desarrollo de la Fuerza Laboral y Trabajo sobre el desarrollo de habilidades y prioridades de formación para el futuro del trabajo. De manera similar, varios países de la OCDE han implementado estrategias ad hoc para mejorar las habilidades digitales básicas de la población. Para citar algunos ejemplos, este es el caso de la estrategia de alfabetización digital 2015-2020 en la República Checa, la estrategia *InCode 2030* en Portugal y la Estrategia digital nacional 2016-2021 en Grecia. Además, la mayoría de las estrategias futuras de trabajo incluyen un componente de aprendizaje para adultos. Estas estrategias más amplias generalmente analizan cómo los sistemas de aprendizaje de adultos deben evolucionar en el contexto de un mundo de trabajo cambiante. Un ejemplo es el Libro Blanco Alemán sobre la Reinvención del Trabajo, publicado en 2017, que ofrece una amplia reflexión social sobre el futuro del empleo en Alemania, incluyendo temas relacionados con el aprendizaje de adultos.

Finalmente, los buenos esfuerzos de coordinación son importantes no solo dentro del sistema de aprendizaje de adultos, sino también entre el aprendizaje de adultos y otras áreas de políticas. De hecho, las políticas de aprendizaje para adultos están profundamente ancladas en una variedad de campos de políticas, por ejemplo, el bienestar y la política industrial, que pueden influir y reforzarse mutuamente. Para dar algunos ejemplos, las políticas familiares que amplían el acceso a la educación y el cuidado de la primera infancia (ECEC) pueden liberar tiempo para que los padres aprovechen las oportunidades de aprendizaje de adultos. Del mismo modo, la política industrial se basa en gran medida en el aprendizaje de adultos y en las estrategias de desarrollo del capital humano para lograr sus objetivos.

En este contexto, el fortalecimiento de la coordinación horizontal entre los diferentes ministerios, por ejemplo, mediante el establecimiento de organismos intersectoriales, podría ayudar a garantizar que las políticas diseñadas por los diferentes ministerios se refuercen mutuamente. Existen organismos intersectoriales sobre el aprendizaje de adultos en varios países de la OCDE (OCDE, 2019[1]), y en ocasiones se centran en temas que son específicamente relevantes en el contexto del futuro del trabajo. Por ejemplo, Japón estableció el Council for Designing 100-Year Life Society en 2017, con el objetivo de reunir a diferentes partes interesadas para discutir los desafíos de políticas asociados con el envejecimiento de la población, incluidas las oportunidades continuas de capacitación de los trabajadores.

6.6. Observaciones finales

El futuro del trabajo traerá cambios sustanciales en los requisitos de habilidades, y un mejor acceso a las oportunidades de aprendizaje para adultos será crucial para que los trabajadores se beneficien de estos cambios. Sin embargo, muchos adultos de hoy no participan en el entrenamiento. La participación es especialmente baja entre las personas que más necesitan mejorar sus calificaciones y su preparación y entre el número creciente de trabajadores en los acuerdos de empleo no estándar. Además, los programas de capacitación disponibles no siempre son relevantes y útiles, por lo que es necesario mejorar la calidad de la capacitación y hacer que los sistemas de aprendizaje de adultos estén más alineados con las necesidades cambiantes de habilidades.

Es poco probable que los ajustes en los márgenes de los sistemas de aprendizaje de adultos existentes sean suficientes. En vista del alcance y la velocidad de los cambios que se están produciendo, se necesita una revisión importante de las políticas de aprendizaje de adultos para que los sistemas de aprendizaje de adultos estén preparados para el futuro.

Existen varias opciones de políticas para comenzar a ir en esta dirección (Recuadro 6.15) debido a que cada política no debe tomarse de manera aislada, los países deben desarrollar estrategias integrales de aprendizaje de adultos, que no solo pretenden hacer que los sistemas de aprendizaje de adultos sean más inclusivos con respecto a los grupos con mayor riesgo de quedarse atrás, sino que también incluyen medidas para alinear el contenido de la capacitación estrechamente con las necesidades cambiantes de habilidades y para mejorar su calidad. Una estrategia de aprendizaje para adultos debe basarse en una buena gobernanza y estructuras financieras que involucren a todas las partes interesadas relevantes, e integrar el aprendizaje de adultos en un marco más amplio de políticas —por ejemplo, regulación del mercado laboral, política social, negociación colectiva— para ayudar a que el futuro del trabajo sea más gratificante e inclusivo.

Recuadro 6.15. Directrices de políticas públicas

Para enfrentar los retos del cambiante mundo del trabajo se requiere una estrategia integral para el aprendizaje de adultos, así como para asegurar que todos los trabajadores, especialmente los más vulnerables, tengan oportunidades adecuadas de capacitación a lo largo de su carrera. Como parte de esta estrategia, los países deben considerar las siguientes orientaciones de política:

- Fomentar una mentalidad de aprendizaje entre empresas y personas. Esto podría hacerse fortaleciendo la orientación profesional para todos los adultos, sensibilización sobre los beneficios del aprendizaje; por ejemplo, mediante campañas de sensibilización y asegurar que los salarios reflejen más de cerca las ganancias de productividad resultantes de la participación en la capacitación.
- Reducir las barreras para la formación mediante:
    - Para abordar la cuestión de falta de tiempo se puede ofrecer opciones de capacitación modular, capacitación impartida fuera de las horas de trabajo y cursos en línea, de modo que la capacitación pueda ajustarse a horarios ocupados. Asimismo, mediante la concesión de permisos de educación y formación a los trabajadores.
    - Disminuir el costo de la capacitación usando incentivos financieros para de los grupos más vulnerables en el mercado laboral.
    - Reducir las barreras de entrada a los cursos de capacitación para trabajadores con bajas calificaciones y fortalecer el reconocimiento de las habilidades adquiridas a través de la experiencia.
- Alentar a los empleadores a capacitar a grupos en riesgo. Esto podría lograrse reduciendo el costo de los empleadores de capacitar a trabajadores en riesgo en relación con otros trabajadores, por ejemplo, mediante incentivos financieros específicos.
- Orientar las políticas de aprendizaje de adultos subsidios financieros, servicios de orientación profesional en los grupos que más los necesitan e incluir a los trabajadores que no son estándar.
- Eliminar el acceso desigual a la capacitación en función del estatus laboral. Se han introducido cláusulas de igualdad de derechos en la mayoría de los países para garantizar el acceso a la capacitación de los empleados en algunos contratos no estándar, como los trabajadores a tiempo parcial, de plazo fijo y de agencia temporal. A pesar de esto, los derechos de capacitación a menudo se acumulan con la permanencia y dependen de la cantidad de horas trabajadas. Como resultado, en la práctica, los trabajadores temporales y de medio tiempo aún pueden no adquirir derechos de capacitación. Además, los trabajadores autónomos rara vez están cubiertos por la legislación sobre derechos de formación.
- Hacer que los derechos de formación sean portátiles entre los estados de empleo. Las cuentas individuales de aprendizaje se han propuesto e implementado en unos pocos países como una forma de cambiar la responsabilidad de la capacitación fuera de los empleadores y capacitar a los trabajadores para que tomen sus propias decisiones de capacitación. Sin embargo, para que los trabajadores vulnerables se beneficien plenamente, estos planes deben complementarse con un apoyo más personal y personal entregado por oficiales especializados en orientación profesional e informados por información de calidad sobre las necesidades del mercado laboral.
- Asegurar que la capacitación sea de buena calidad y esté alineada con las necesidades del mercado laboral a través de la recopilación y el uso de información de alta calidad sobre las necesidades de habilidades, acreditación y certificación de proveedores de formación y una fuerte cultura de evaluación de la efectividad de las políticas y programas.

- Fortalecer la gobernanza de los sistemas de aprendizaje de adultos al involucrar a todas las partes interesadas relevantes para asegurar coherencia y coordinación en las políticas. El aprendizaje de adultos es una responsabilidad compartida que exige la participación activa de todas las partes interesadas, incluidos todos los niveles de gobierno, los interlocutores sociales, los proveedores de capacitación y los adultos mismos.
- Compartir la carga financiera de la ampliación de los sistemas de aprendizaje de adultos. Los cambios necesarios para ampliar los sistemas de aprendizaje de adultos existentes, ampliar la cobertura y aumentar la calidad requerirán recursos financieros significativos. Esto requiere una combinación saludable de cofinanciamiento por parte del gobierno, los empleadores y los individuos, que tenga en cuenta la capacidad de pago y los beneficios obtenidos.

Referencias

Acemoglu, D. y D. Autor (2010), *Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, http://dx.doi.org/10.3386/w16082. [9]

Allinckx, I. y D. Monico (2016), *Vocational Education and Training in Europe: Belgium*, CEDEFOP, https://www.refernet.de/dokumente/pdf/2016_CR_BE.pdf. [60]

Autor, D. (2001), "Why do temporary help firms provide free general skills training", *The Quarterly Journal of Economics*, https://economics.mit.edu/files/590. [87]

Backes-Gellner, U., Y. Oswald y S. N. Tuor (2011), *Part-time work and employer-provided training: boon to women and bane to men?*, Leading House Working Paper No. 58, http://repec.business.uzh.ch/RePEc/iso/leadinghouse/0058_lhwpaper.pdf. [73]

Becker, S., K. Ekholm y M. Muendler (2013), "Offshoring and the onshore composition of tasks and skills", *Journal of International Economics*, Vol. 90/1, pp. 91-106, http://dx.doi.org/10.1016/j.jinteco.2012.10.005. [11]

Bekker, S. y M. Posthumus (2010), *Self-employment in the Netherlands*, European Employment Observatory Review, 2010(July), 1-7. [51]

Bologna, S. (2016), *Le mouvement des freelancers: origines, caractéristiques, et développement*, SMart, https://smartbe.be/fr/comprendre/publications/education-permanente/le-mouvement-des-freelances-origines-caracteristiques-et-developpement/. [54]

Broughton, A. et al. (2018), *The experiences of individuals in the gig economy*, UK Department for Business, Energy and Industrial Strategy, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/679987/171107_The_experiences_of_those_in_the_gig_economy.pdf. [67]

Busby, C. y R. Muthukumaran (2016), *Precarious Positions: Policy Options to Mitigate Risks in Non-standard Employment*, C.D. Howe Institute, https://www.cdhowe.org/sites/default/files/attachments/research_papers/mixed/Commentary%20462_0.pdf. [41]

Cabrales, A., J. Dolado y R. Mora (2014), *Dual Labour Markets and (Lack of) On-the-Job Training: PIAAC Evidence from Spain and Other EU Countries*, IZA Discussion Paper No. 8649, http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.652.4924&rep=rep1&type=pdf. [44]

Cahuc, P., S. Carcillo y A. Minea (próxima publicación), "The Difficult School-To-Work Transition of High School Dropouts: Evidence from a Field Experiment", *Journal of Human Resources*. [30]

Carpentieri, J. et al. (2018), *Goal Guidance and Orientation for Adult Learners: Final cross-country evaluation report*, UCL Institute, https://adultguidance.eu/images/Reports/GOAL_final_cross-country_evaluation_report.pdf. [24]

Casano, L. et al. (2018), *Il futuro delle professioni nella Economia 4.0 tra (nuove) regole e rappresentanza*, Adapt University Press, https://moodle.adaptland.it/pluginfile.php/33938/mod_resource/content/0/2018_confcommercio_futuro_delle_professioni.pdf. [59]

CIPD (2017), *To gig or not to gig? Stories from the modern economy*, CIPD, http://To gig or not to gig? Stories from the modern economy. [64]

Dauth, C. (2017), "Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen (WeGebAU)", in Möller, J. and U. Walwei (eds.), *Arbeitsmarkt kompakt*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB)/ Bertelsmann Verlag , Nürnberg/ Bielefeld, http://dx.doi.org/10.3278/300939w. [81]

De Grip, A. (2012), *The effects of training on own and co-worker productivity: evidence from a field experience*, The Economic Journal 122:560 (2012): 376–399, http://ftp.iza.org/dp5976.pdf. [47]

De Stefano, V. (2016), *The rise of the «just-in-time workforce»:On-demand work, crowdwork and labour protection in the «gig-economy»*, International Labour Organization, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_443267.pdf. [70]

Ebisui, M. (2012), *Non-standard workers: Good practices of social dialogue and collective bargaining*, Working Paper No. 36, International Labour Organization, http://www.oit.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms_179448.pdf. [40]

Ehlert, C. (2012), *Temporary Work as an Active Labor Market Policy: Evaluating an Innovative Activation Program for Disadvantaged Youths*, IZA Discussion Paper No. 6670, 2012, http://ftp.iza.org/dp6670.pdf. [46]

Estonian Unemployment Insurance Fund (2019), *Work and study*, https://www.tootukassa.ee/eng/content/work-and-study. [33]

Eurofound (2018), *Job security councils*, https://www.eurofound.europa.eu/observatories/emcc/erm/support-instrument/job-security-councils. [43]

Eurofound (2018), *Joint purchase training*, https://www.eurofound.europa.eu/observatories/emcc/erm/support-instrument/joint-purchase-training. [35]

Eurofound (2017), *Exploring self-employment in the European Union,* Oficina de publicaciones de la Unión Europea, Eurofound, https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1718en.pdf. [57]

European Commission (2019), *Sweden - For students*, https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1130&intPageId=4806&langId=en. [29]

European Commission (2018), *Employment and Social Developments in Europe 2018*, European Commission, https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8110&furtherPubs=yes. [14]

European Commission (2015), *Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy (European Social Fund) - Guidance document*, European Commission, https://www.portugal2020.pt/Portal2020/Media/Default/Docs/AVALIACAO/4-ESF_ME_Guidance_Jun2015.pdf (consultado el 23 de julio de 2018). [86]

European Commission (2010), *Self-Employment in Europe*, European Commission. [55]

European Commission/EACEA/Eurydice (2015), *Adult Education and Training in Europe: Widening Access to Learning Opportunities. Eurydice Report*, Oficina de publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, http://www.erasmusplus.sk/uploads/publikacie/2015_AEducation_LOAccess_Eurydice_Comparative_Report_en.pdf (consultado el 9 de julio de 2018). [21]

European Parliament (2016), *The situation of collaborative workers in the collaborative economy*, European Parliament, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/587316/IPOL_IDA(2016)587316_EN.pdf. [63]

EUROSTAT (2019), *CVTS Database - Eurostat*, https://ec.europa.eu/eurostat/web/education-and-training/data/database (consultado el 17 de enero de 2019). [19]

Fagan, C. et al. (2014), *In search of good quality part-time employment*, International Labor Organization, [76]

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@travail/documents/publication/wcms_237781.pdf.

Fialho, P., G. Quintini y M. Vandeweyer (próxima publicación), "Returns to different forms of job-related training: Factoring in informal learning", *OECD Social Employment and Migration working papers,* OECD Publishing, París. [17]

Finn, D. (2016), *The Organisation and Regulation of the Public Employment Service and of Private Employment and Temporary Work Agencies. The Experience of Selected European Countries – the Netherlands, Denmark, Germany and the United Kingdom*, Learning and Work Institute, https://researchportal.port.ac.uk/portal/files/4005870/PES_PE_TWA_in_4_European_Countries_L_W_Report_DF_May2016.pdf. [38]

Fouarge, D., T. Schils y A. de Grip (2013), "Why do low-educated workers invest less in further training?", *Applied Economics*, Vol. 45/18, pp. 2587-2601, http://dx.doi.org/10.1080/00036846.2012.671926. [26]

France Stratégie (2018), *Favoriser le développement professionnel des travailleurs des plateformes numérique*, France Stratégie, https://leplusimportant.org/2018/02/08/favoriser-le-developpement-professionnel-des-travailleurs-des-plateformes-numeriques/. [65]

Frey, C. y M. Osborne (2017), "The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?", *Technological Forecasting and Social Change*, http://dx.doi.org/10.1016/j.techfore.2016.08.019. [6]

German Federal Ministry of Labour and Social Affairs (2017), *Re-imagining Work White Paper White Paper: Work 4.0*, German Federal Ministry of Labour and Social Affairs, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/EN/PDF-Publikationen/a883-white-paper.pdf?__blob=publicationFile&v=3. [79]

Hara, H. (2014), "The impact of firm-provided training on productivity, wages, and transition to regular employment for workers in flexible arrangements", *J. Japanese Int. Economies 34 (2014) 336–359*, http://dx.doi.org/10.1016/j.jjie.2014.10.002. [72]

HR Tresury (2018), *Taxation of self-funded work-related training: Consultation on the extension of tax relief for training by employees and the self-employed*, HR Tresury, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/689227/PU2152__Consultation_on_self-funded_training_web.pdf. [58]

ICLG (2018), *Employment & Labour Laws and Regulations 2018*, The International Comparative Legal Guide. [74]

IDEAconsult (2015), *How temporary agency work compares with other forms of work*, IDEAconsult, https://www.weceurope.org/fileadmin/templates/eurociett/docs/Social_dialogue/joint_project_2013/Final_report_IDEA_Consult__How_temporary_agency_work_compares_with_other_forms_of_work_.pdf. [39]

ILO (2016), *Non-standard employment around the world*, International Labour Organization, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_534326.pdf. [77]

Jansen, G. (2017), *Solo self-employment and membership of interest organizations in the Netherlands: Economic, social, and political determinants*, Economic and Industrial Democracy 1–28, https://doi.org/10.1177/0143831X17723712. [56]

Kässi, O. y V. Lehdonvirta (2019), "Do digital skill certificates help new workers enter the market?: Evidence from an online labour platform"*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 225, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/3388385e-en. [69]

Lejeune, V. (2017), *La formation professionnelle pour les freelances : un combat à mener ?*, Service Formation - SMart, https://smartbe.be/wp-content/uploads/2017/12/15-17- [53]

formations_freelance.pdf.

Luxembourg Government (2019), *Financial aid for in-company continuing vocational training*, https://guichet.public.lu/en/entreprises/financement-aides/aides-emploi-recrutement-formation/formation-professionnelle-continue/fpc-entreprise.html. [82]

Luxembourg Government (2019), *Skills Bridge*, https://www.skillsbridge.lu/. [32]

Martin, J. (2018), "Skills for the 21st century: Findings and policy lessons from the OECD survey of adult skills", *OECD Education Working Paper*, Vol. 166, http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=EDU/WKP(2018)2&docLanguage=En (consultado el 14 de junio de 2018). [15]

Mathou, C. (2016), *2016 update to the European inventory on validation of non-formal and informal learning,Country report France*, Oficina de publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028683576 (consultado el 16 de octubre de 2018). [25]

Müller, N. and F. Behringer (2012), "Subsidies and Levies as Policy Instruments to Encourage Employer-Provided Training"*, OECD Education Working Papers*, No. 80, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/5k97b083v1vb-en. [85]

Nedelkoska, L. and G. Quintini (2018), *Automation, skills use and training*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/2e2f4eea-en. [7]

OCDE (2019), *Adult Learning in Italy: what role for training funds?*, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/25206125. [50]

OCDE (2019), *Getting Skills Right: creating responsive adult learning systems*, OECD Publishing, París, http://www.oecd.org/els/emp/adult-learning-systems-2019.pdf. [3]

OCDE (2019), *Getting Skills Right: Engaging low-skilled adults in learning*, OECD Publishing, París, http://www.oecd.org/employment/emp/engaging-low-skilled-adults-2019.pdf. [5]

OCDE (2019), *Getting Skills Right: Future-Ready Adult Learning Systems*, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/25206125. [1]

OCDE (2019), *Getting Skills Right: Making adult learning work in social partnership*, OECD Publishing, París, http://www.oecd.org/employment/emp/adult-learning-work-in-social-partnership-2019.pdf. [4]

OCDE (2019), *OECD Skills Outlook*, OECD Publishing, París. [13]

OCDE (2019), *OECD Skills Strategy Flanders*, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/23078731. [27]

OCDE (2019), *Policy responses to new forms of work*, OECD Publishing, París. [61]

OCDE (2019), *Priorities for Adult Learning Dashboard*, http://www.oecd.org/employment/skills-and-work/adult-learning/dashboard.htm. [2]

OCDE (2018), *Good Jobs for All in a Changing World of Work: The OECD Jobs Strategy*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264308817-en. [68]

OECD (2018), *Job Creation and Local Economic Development 2018: Preparing for the Future of Work,* OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264305342-en. [20]

OCDE (2018), *OECD Employment Outlook 2018*, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/19991266. [34]

OCDE (2018), *The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers?* OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264306943-en. [42]

OCDE (2018), *Working Better with Age: Korea*, Ageing and Employment Policies, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264208261-en. [80]

OECD (2017), Employment and Skills Strategies in Slovenia, OECD Reviews on Local Job [83]

Creation, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264278929-en.

OCDE (2017), *Financial Incentives for Steering Education and Training*, Getting Skills Right, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264272415-en. [31]

OCDE (2017), *Getting Skills Right: Skills for Jobs Indicators*, Getting Skills Right, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264277878-en. [12]

OCDE (2017), *OECD Reviews on Local Job Creation*, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/23112336. [83]

OCDE (2017), *OECD Skills Outlook 2017: Skills and Global Value Chains*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264273351-en. [10]

OCDE (2017), *Preventing Ageing Unequally*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264279087-en. [16]

OCDE (2016), *Back to Work: Finland: Improving the Re-employment Prospects of Displaced Workers*, Back to Work, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264264717-en. [36]

OCDE (2016), *Getting Skills Right: Assessing and Anticipating Changing Skill Needs*, Getting Skills Right,OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264252073-en [84]

OCDE (2016), "New forms of work in the Digital Economy", OECD Digital Economy Papers, No. 260, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/5jlwnklt820x-en. [66]

OCDE (2016), *OECD Employment Outlook 2016*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2016-en. [8]

OCDE (2015), *Back to Work: Canada: Improving the Re-employment Prospects of Displaced Workers*, Back to Work, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264233454-en. [37]

OCDE (2014), *Employment and Skills Strategies in Korea*, OECD Reviews on Local Job Creation, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264216563-en. [62]

OCDE (2014), "Non-regular employment, job security and the labour market divide", in *OECD Employment Outlook 2014*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2014-7-en. [18]

OCDE (2010), *OECD Employment Outlook 2010*, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2010-en. [71]

OCDE (próxima publicación), *Individual Learning Accounts: Panacea or Pandora's box?*. [28]

Pedersini, R. y D. Coletto (2010), *Self-employed workers: industrial relations and working conditions*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2009/self-employed-workers-industrial-relations-and-working-conditions. [52]

Rathgeb, P. (2016), *Strong governments, precarious workers : labour market policy-making in the era of liberalisation*, European University Institute. [78]

Spermann, A. (2016), *How can temporary work agencies provide more training?*, IZA World of Labor, http://dx.doi.org/10.15185/izawol.251 [45]

Stuart, M. et al. (2013), *Union Learning Impact Report*, Centre for Employment Relations Innovation and Change, University of Leeds, https://www.unionlearn.org.uk/sites/default/files/publication/Leeds%20Union%20Learning%20Impact%20Analysis%20June%202013.pdf (consultado el 3 de octubre de 2018). [23]

Stuart, M. et al. (2016), *Evaluation of the Union Learning Fund Rounds 15-16 and Support Role of Unionlearn*, University of Leeds, https://www.unionlearn.org.uk/sites/default/files/publication/ULF%20Eval%201516%20FINAL%20REPORT.pdf (consultado el 3 de octubre de 2018). [22]

UCM (2017), *Congé éducation payé, https://www.ucm.be* [75]

Voss, E. et al. (2013), *Temporary Agency Work and Transitions in the Labour Market*, WMP consult, http://www.wilke-maack.de/wmp_publications/the-role-of-temporary-agency-work-and-labour-market-transitions-in-europe/. [48]

WEC (2016), *The Future of Work: white paper from the employment industry*, World Employment Confederation, https://www.weceurope.org/uploads/media/WEC-Europe___The_Future_of_Work_-_What_role_for_the_employment_industry.pdf. [49]

Notas

[1] Los adultos poco calificados se refieren a adultos que obtienen calificaciones de nivel 1 o inferior en la escala de alfabetización PIAAC. Cuando se discuten opciones de políticas, las personas poco calificadas se refieren a adultos con calificaciones bajas.

[2] Este informe se centra en el aprendizaje de adultos relacionado con el trabajo, es decir, la educación de adultos y la capacitación que se espera que tenga algún efecto sobre el rendimiento y la productividad en el trabajo. El aprendizaje de adultos relacionado con el trabajo incluye: 1) educación formal y capacitación, lo que conduce a una calificación formal, 2) educación no formal y capacitación, que no necesariamente conduce a calificaciones formales como capacitación estructurada en el trabajo, educación abierta y a distancia, cursos y lecciones privadas, seminarios y talleres. Todos los tipos de capacitación se consideran independientemente de los proveedores y beneficiarios de la capacitación, por ejemplo, incluye la capacitación brindada a los desempleados, en el contexto de programas activos del mercado laboral, o la capacitación brindada a los trabajadores por las empresas.

[3] El aprendizaje informal es otra forma importante a través de la cual los adultos pueden adquirir nuevas habilidades. Según los datos de PIAAC, en promedio en la OCDE, el 63% de los trabajadores participan en el aprendizaje informal relacionado con el trabajo de adultos al menos una vez por semana (Fialho, Quintini y Vandeweyer, de próxima publicación[17]). Si bien es importante, el aprendizaje informal va más allá del alcance de este capítulo.

[4] Si bien los promedios en el nivel ocupacional son una medida de resumen útil, sigue existiendo una variación significativa dentro de la ocupación.

[5] Nedelkoska y Quintini (2018[7]) realizan un análisis por turnos de la diferencia en el riesgo de automatización en todos los países y encuentran que la composición ocupacional y las diferentes tareas en el trabajo representan aproximadamente la misma proporción. Los autores también proporcionan evidencia específica de país de los cambios dentro y entre las ocupaciones. Al explotar los datos del panel para Alemania y el Reino Unido, muestran cómo los trabajos se han vuelto más intensivos en tareas menos automatizables. Las tareas de cuello de botella, como las habilidades analíticas y sociales, se han vuelto más comunes dentro de las ocupaciones, pero también ha aumentado la proporción de ocupaciones que ya realizan esas tareas de manera intensiva. Por otro lado, en ambos países, la disminución de las tareas relacionadas con la fuerza física se debe principalmente a la reducción en el número de ocupaciones que fueron intensivas en estas tareas.

[6] Según lo medido en la base de datos Skills for Jobs de la OCDE (https://www.oecdskillsforjobsdatabase.org/).

[7] De manera más general, el empleo no estándar se refiere a todos los tipos de empleo que no son empleos a tiempo completo, de final abierto, dependientes (véase los Capítulos 2 y 4).

[8] Para fines estadísticos, en este capítulo el término "trabajador desplazado" se refiere solo a las personas que han sido despedidas por razones económicas y aún están desempleadas, mientras que en la literatura este término se usa para todos aquellos que pierden su trabajo debido al cambio económico, independientemente de que todavía esté desempleado o no, véase OCDE (2018[34]).

[9] Sin embargo, aún se requiere precaución debido a las posibles características no observadas que se correlacionan simultáneamente con factores observables y entrenamiento.

[10] La ejecución del análisis por país revela ampliamente los resultados de la muestra combinada con respecto a la diferencia en la participación en la capacitación por tipo de contrato. Los trabajadores temporales (contratos a plazo fijo y/o contratos de agencia temporal) reciben significativamente menos capacitación que sus homólogos en contratos indefinidos en Estonia, Irlanda del Norte, Noruega, los Países Bajos y la República Checa. Por otro lado, reciben más capacitación y la diferencia es estadísticamente significativa en Australia, Bélgica, Eslovenia, los Estados Unidos, Israel y Polonia.

[11] Capacitación organizada que no lleva a un certificado, que a menudo consiste en un trabajo específico proporcionado a través de los empleadores.

[12] Capacitación organizada que conduce a un certificado, que a menudo consiste en cursos generales proporcionados dentro del sistema educativo.

[13] es decir, capacitación pagada u organizada por el empleador.

[14] La información sobre las características de las personas que participan en la capacitación no está disponible en el CVTS.

[15] Cada grupo enfrenta desafíos específicos, aunque existe heterogeneidad incluso dentro del mismo grupo, ya que puede incluir individuos en situaciones laborales muy diferentes.

[16] OCDE (2019[5]) describe siete puntos de acción práctica para las partes interesadas que participan en políticas de aprendizaje de adultos para adultos poco calificados.

[17] Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo.

[18] Esta falta de retorno para el individuo necesita ser equilibrada por el retorno social, que puede ser mayor debido a una mayor retención de empleos y menos periodos/períodos más cortos en el apoyo fuera del trabajo.

[19] El riesgo de automatización asociado con cada trabajo individual se calcula de acuerdo con la metodología desarrollada en Nedelkoska y Quintini (2018[7]). Los trabajadores en puestos de trabajo con un alto riesgo de automatización se superponen en gran medida con los trabajadores poco calificados en trabajos de baja remuneración. Pero la superposición no es exacta. Algunos trabajos poco calificados, especialmente aquellos que involucran cuidar y ayudar a otros, probablemente no serán automatizados en el corto plazo. Por otro lado, algunos trabajos de habilidad media tienen un componente de rutina significativo y podrían estar sujetos a automatización. Como resultado, si bien muchas de las políticas puestas en práctica para las personas poco calificadas se aplicarían a los trabajadores en trabajos con alto riesgo de automatización, pueden ser necesarias medidas adicionales para este último grupo.

[20] *Contrat de sécurisation professionnelle,* frecuentemente abreviado como CSP.

[21] La interpretación del estado de trabajo temporal es complicada en los Estados Unidos debido a la amplia aplicación del principio de "empleo a voluntad" mediante el cual cualquier relación de empleo puede terminarse en cualquier momento a voluntad del empleador o el empleado.

[22] Artículo 6, párrafo 2 de P.D. 81/2003 (A ’77).

[23] Los trabajadores temporales de agencia deben haber trabajado durante 1 600 horas en la misma profesión en los 18 meses anteriores; y deben realizarse 600 horas de trabajo en la agencia de trabajo temporal en el momento de la solicitud. La solicitud debe realizarse 12 meses antes del inicio de la licencia.

[24] *Acuerdo de no discriminación, légalité et the diversité dans le cadre des activités of mise à l’emploi des entreprises of travail temporaire*.

[25] Los TWA proveen entrenamiento a sus trabajadores por diferentes razones. Autor (2001[87]) muestra que en los Estados Unidos, los TWA utilizan la capacitación para inducir la autoselección y realizar una evaluación de la capacidad del trabajador.

[26] www.form-and-go.it .

[27] Este grupo como tal puede no ser particularmente vulnerable en sí mismo, ya que algunos pueden ser profesionales que no necesitan un apoyo especial, o que podrían recibir la capacitación requerida si

fuera necesario.

[28] O hacia los autónomos de manera más general.

[29] Cuestionario de la OCDE/CE sobre “Respuestas de las políticas a las nuevas formas de trabajo”.

[30] El monto se basa en los ingresos del año fiscal anterior y tiene un tope de 4 veces el salario mínimo social para los trabajadores no calificados, es decir, un monto bruto de 7 691.84 EUR al mes a partir del 1 de agosto de 2016.

[31] Así como empleados y emprendedores.

[32] *Finanzielle Unterstützung von beruflichen Aus- und Weiterbildungen.*

[33] Cuestionario de la OCDE/CE sobre "Respuestas de las políticas a las nuevas formas de trabajo".

[34] Cuestionario de la OCDE/CE sobre "Respuestas de las políticas a las nuevas formas de trabajo". Véase también: https://springboardcourses.ie/blog/whats-new-to-springboard-this-year

[35] *Fachkräftestipendium*.

[36] Cuestionario de la OCDE/CE sobre "Respuestas de las políticas a las nuevas formas de trabajo".

[38] El 20% restante de los trabajadores de la *gig economy* informa que nada les impedirá desarrollar nuevas habilidades en el futuro.

[38] Babbel y Duolingo ofrecen cursos en línea para aprender idiomas extranjeros.

[39] Aunque el efecto fue mayor para los hombres que para las mujeres.

[40] Debido a los tamaños de muestra pequeños, la información sobre las barreras para entrenar solamente está disponible para algunos países.

[41] Seguro de Empleo Extendido e Incentivo de Capacitación - EEITI.

[42] OCDE (2019[3]) describe siete puntos de acción práctica para los actores involucrados en políticas de aprendizaje de adultos para mejorar la alineación de la capacitación con las necesidades del mercado laboral.

[43] Debe reconocerse que lleva tiempo llevar a cabo el análisis de la evaluación de impacto. Por lo tanto, puede haber un largo lapso de tiempo entre la implementación de la política y el ajuste de los programas de capacitación en línea con los resultados del análisis de la evaluación de impacto.

7 ¿Abandonado a sus propios medios? La protección social cuando los mercados laborales están cambiando

Este capítulo evalúa los desafíos para las políticas de protección social en un mundo laboral cambiante y presenta evidencia de brechas de apoyo en las políticas públicas que afectan a diferentes tipos de trabajadores. Los desafíos clave de las políticas incluyen una mayor necesidad de apoyo resultante de una mayor inestabilidad en el empleo o menores ingresos entre algunos grupos; una menor accesibilidad o adecuación de las medidas de protección social que se diseñaron en torno a formas estables de empleo dependiente y desafíos de sostenibilidad, por ejemplo debido a las oportunidades para evitar la participación en disposiciones de riesgo compartido. El acceso a un apoyo adecuado puede ser especialmente difícil para los trabajadores en formas de empleo menos seguras. Sin embargo, las brechas de apoyo son pequeñas en algunos países que adoptan estrategias de protección social bastante diferentes, lo que sugiere que se puede lograr un apoyo accesible con diferentes combinaciones de seguro social y asistencia con recursos limitados. El capítulo analiza vías alternativas de reforma e ilustra los enfoques de los países para preparar medidas de apoyo a los ingresos y de reintegración para el futuro del trabajo.

Los datos estadísticos de Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de tales datos por parte de la OCDE se realiza sin perjuicio del estado de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania según los términos del derecho internacional.

En breve

Resultados clave

Los sistemas de protección social desempeñan un papel clave de estabilización, especialmente en el contexto actual de incertidumbres elevadas sobre el ritmo y el alcance de los cambios en el mercado laboral. Sin duda, la transformación digital creará muchas oportunidades nuevas, pero también generará que un número creciente de tareas de los trabajadores actuales se vuelvan redundantes y requerirá una *reestructuración* sustancial. Hay evidencia que sugiere que estas tendencias ya están haciendo que la pérdida de empleos y los cambios en el empleo sean más frecuentes para muchos trabajadores (Capítulos 2 y 3), lo que aumenta sus necesidades de ingresos y apoyo de reinserción laboral. La protección social efectiva proporciona un amortiguador contra los costos individuales y sociales de estos ajustes y puede garantizar que quienes pierden su empleo tengan el tiempo para encontrar buenos empleos o realizar una capacitación si es necesario. Al hacerlo, también puede contrarrestar los llamados de respuesta de políticas que repriman el dinamismo económico, como la creación de barreras al comercio o la innovación. Al mismo tiempo, el futuro mundo del trabajo presenta desafíos distintos y considerables que pueden socavar las capacidades de prevención, protección o promoción que han guiado el desarrollo de los sistemas actuales de protección social. Este capítulo examina la naturaleza y el alcance de estos desafíos y discute las vías de reforma para enfrentarlos.

Los principales hallazgos son:

- Los futuros desarrollos tecnológicos y del mercado laboral son inherentemente inciertos. Pero esto no puede ser una excusa para retrasar las reformas que son necesarias para preparar el futuro de la protección social. Los cambios en los riesgos de empleo e ingresos y la elevada incertidumbre, incluidas las respuestas políticas de los gobiernos a los cambios en el mercado laboral, resaltan el papel vital de la protección social en la estabilización de los ingresos y la gestión de riesgos. Pero también aumentan los costos individuales y sociales de la protección ineficaz o inaccesible.
- Algunos sistemas de protección social no están bien preparados para el ritmo más rápido de la reasignación de puestos de trabajo (la eliminación y creación de puestos de trabajo en diferentes empresas e industrias) que probablemente acompañará la adopción de nuevas tecnologías de producción. Por ejemplo, en la mayoría de los países de la OCDE, menos de un tercio de los solicitantes de empleo reciben prestaciones por desempleo.
- Los avances tecnológicos hacen que los acuerdos de trabajo alternativos sean una opción viable para una proporción creciente de empleos y brindan oportunidades para organizar el trabajo a través de acuerdos contractuales que pueden pasar por alto las relaciones tradicionales entre empleadores y empleados. Las salvaguardias legales y las disposiciones de protección social que se diseñaron en torno a las formas tradicionales de empleo ya no pueden aplicarse a los trabajadores con contratos "no estándar", o no en la misma medida. Esto no solo crea un tratamiento injusto y posiblemente regresivo de los trabajadores en función de su situación laboral, sino que también erosiona la sostenibilidad financiera de las disposiciones de protección social.

- El acceso a la protección social puede ser especialmente difícil para los trabajadores en formas de empleo menos seguras, aunque su necesidad de apoyo es a menudo especialmente urgente. En algunos países, los trabajadores que realizan trabajos independientes o de corta duración o de tiempo parcial tienen 40-50% menos probabilidades de recibir algún tipo de apoyo a los ingresos durante un período fuera del trabajo que los empleados estándar (por ejemplo, República Checa, Estonia, Letonia, Portugal y República Eslovaca). Las brechas de accesibilidad pueden ser especialmente grandes para los trabajadores autónomos. Para los trabajadores no estándar que sí reciben apoyo, el nivel de beneficios disponibles durante un período fuera del trabajo a menudo es notablemente más bajo que para los empleados estándar (por ejemplo, Grecia, Italia, Eslovenia y España). A menos que se cierren las brechas de acceso, los aumentos adicionales en el empleo no estándar tendrán consecuencias negativas para la inclusión y la equidad.
- La cobertura de pensiones también tiende a ser menos amplia para los trabajadores no estándar que para los empleados regulares, lo que los expone a mayores riesgos de bajos ingresos y pobreza en la vejez. En muchos países, los trabajadores autónomos pueden optar (parcial o totalmente) por los planes de pensiones que son obligatorios para los empleados dependientes. En algunos países, las contribuciones son totalmente voluntarias para la mayoría de los trabajadores por cuenta propia. En otros, las contribuciones obligatorias son más bajas para los trabajadores autónomos que para los empleados (Austria y Portugal), o cuentan con opciones que permiten a los trabajadores autónomos reducir sus contribuciones (obligatorias) (Polonia y España). Cada una de estas disposiciones conduce a la reducción de los derechos de pensión en el futuro.

Los patrones de carrera más volátiles o la creciente diversidad de formas de empleo plantean desafíos específicos para las disposiciones de protección social que vinculan los derechos de apoyo o las cargas financieras con el empleo pasado o presente. Sin embargo, los mercados laborales futuros dejan espacio para una gama de diferentes estrategias de protección social.

- La mayoría de los sistemas de protección social de los países emplean una combinación de diferentes principios de diseño, como la orientación a las necesidades actuales (beneficios de asistencia de acuerdo al nivel de ingresos), el condicionamiento en el empleo anterior (beneficios de seguro relacionados con las ganancias) o el suministro de derechos de tarifa plana (universal e incondicional) y apoyo.
- En el contexto de la rápida reasignación de empleos y el crecimiento de acuerdos de trabajo alternativos, estas disposiciones se traducen en desafíos políticos específicos que difieren entre países. Los pilares centrales de la protección social, como los seguros o la asistencia dirigida a los ingresos, seguirán siendo viables, pero deberán adaptarse a los riesgos nuevos y cambiantes.
- Sin embargo, dados los mercados laborales e instituciones específicos de los países, la búsqueda de prescripciones de políticas genéricas, como un ingreso básico universal o una dependencia exclusiva de las redes de seguridad de último recurso, puede ser contraproducente, ya que puede distraer la atención de los pasos de reforma positivos que los países pueden tomar en el contexto de las estrategias de protección social existentes.

Muchos países están evaluando activamente los desafíos que la automatización y los arreglos de trabajo cambiantes plantean para los sistemas de apoyo social. Las experiencias de reforma de los países proporcionan indicadores valiosos para las opciones y prioridades políticas. Algunos de los desafíos tienen que ver con cuestiones "heredadas" que no son

nuevas en el debate sobre la protección social pero la perspectiva de futuras transformaciones en el mercado laboral, a menudo hace que abordarlas sea mucho más urgente.

- Las prioridades clave incluyen: i) la clasificación correcta de la situación laboral de los trabajadores (Capítulo 4), ii) criterios de derecho que responden fácilmente a los cambios en la necesidad de apoyo de las personas y iii) hacer transportables los derechos de protección social entre sectores o empleos.
- Las disposiciones de protección social pueden contribuir a un crecimiento del empleo no estándar. Por ejemplo, en los Países Bajos, el costo total de empleo para un empleado dependiente puede ser 60% más alto que para un contratista independiente que de otra manera sería similar. En muchos países han existido diferentes cargas de contribución para diferentes trabajadores durante mucho tiempo y las contribuciones más bajas pueden reflejar patrones de riesgo específicos y consideraciones de imparcialidad. Pero cuando las formas alternativas de empleo, como el trabajo por contrato, los micro empleos o el trabajo informal se vuelven más accesibles, es más probable que las grandes disparidades en los costos laborales entre los acuerdos contractuales actúen como poderosos impulsores del empleo y las decisiones de contratación que en el pasado.

Las nuevas formas de empleo también están difuminando la distinción entre las categorías en el trabajo y fuera del trabajo. Esto plantea nuevas preguntas sobre el alcance y la ambición de la protección y la activación social orientadas al empleo (medidas para fortalecer las posibilidades de que las personas vuelvan a emplearse y reducir los desincentivos para trabajar).

- Los paquetes integrales y personalizados de apoyo al empleo pueden ser difíciles de acceder para quienes tienen acuerdos laborales alternativos, lo que reduce sus posibilidades de beneficiarse de las oportunidades profesionales que ofrecen los mercados laborales dinámicos. El apoyo a los ingresos por lo general sirve como la principal puerta de entrada a las medidas de reintegración del mercado laboral, y por lo tanto, abordar las brechas en las disposiciones de apoyo a los ingresos es clave en este contexto.
- Además, una revisión cuidadosa del diseño y la implementación de los enfoques de activación debe garantizar que los programas activos del mercado laboral se adapten bien a las necesidades y circunstancias de los solicitantes de empleo. Un número creciente de “desempleados de medio tiempo” (solicitantes de empleo con empleo intermitente o de medio tiempo, incluido el trabajo independiente de baja remuneración) puede requerir un mayor enfoque en facilitar el avance hacia un empleo de buena calidad, por ejemplo. cambiando los recursos de los programas de experiencia laboral o la creación directa de empleos hacia la asistencia en la búsqueda de empleo, capacitación personalizada y asesoramiento profesional.
- Los formuladores de políticas también deben revisar si las medidas de activación y reintegración existentes producen un equilibrio adecuado de elementos requeridos y de apoyo que estén en línea con los objetivos de la política de cantidad y calidad de trabajo. Por ejemplo, hacer cumplir las responsabilidades de búsqueda de empleo y otros requisitos para los desempleados a tiempo parcial puede ser un contrapeso necesario para extender los derechos de beneficio a estos grupos.
- Del mismo modo, al ampliar las opciones de cuándo y cuánto tiempo trabajar, eliminar los desincentivos que desalientan el trabajo mejor remunerado y más estable se convierte en una prioridad cada vez más apremiante en el futuro mundo laboral.

Es probable que la adaptación de la protección social al futuro del trabajo cree tensiones de financiamiento adicionales en un momento en que los presupuestos de protección social ya están bajo presión en muchos países.

- Mantener los niveles de financiamiento en línea con la evolución de las necesidades de apoyo requiere un enfoque determinado y coordinado y un debate de políticas sobre cómo se pagarán las iniciativas nuevas o ampliadas, y quién debería hacerlo, especialmente si las tecnologías de producción en evolución exacerban el descenso de la participación de la renta nacional correspondiente a los trabajadores.
- Las medidas políticas clave para abordar el déficit de recursos de protección social incluyen no solo un adecuado balance de ingresos provenientes de las bases impositivas laborales y no laborales, sino también la prestación de apoyo rentable, así como mejores tecnologías de recaudación de ingresos y cumplimiento. Las tecnologías digitales no son una panacea para una mayor eficiencia, pero pueden desempeñar un papel importante en estos esfuerzos.
- Asegurarse de que los sistemas de protección social sigan siendo fiscalmente sostenibles también exige limitar las oportunidades para optar por dejar de lado las disposiciones de riesgo compartido y abordar los incentivos no intencionados que distorsionan las decisiones de empleo, contratación o despido.

Introducción

Los últimos 10 a 15 años han producido un consenso mundial notablemente amplio en el sentido de que la protección social (PS) bien diseñada es esencial para los mercados laborales inclusivos y el crecimiento, y que debe fortalecerse para cumplir los objetivos de desarrollo global (OCDE, 2018[1]; OCDE, 2018[2]; OIT y Banco Mundial, 2016[3]; Naciones Unidas, 2015[4]; Comisión Europea, 2017[5]). Pero, además de los desafíos de PS más prolongados relacionados con la globalización y el envejecimiento de la población, los avances tecnológicos y los cambios asociados en el mundo del trabajo también plantean la preocupación de que las estrategias de PS existentes podrían verse comprometidas fundamentalmente en algunos países, por ejemplo. Banco Mundial (2018[6]), Comisión Europea (2018[7]) y OIT (2018[8]). Este capítulo analiza los desafíos que plantean los cambios en los patrones de trabajo y el futuro incierto del trabajo para las políticas de PS y para aquellos que necesitan apoyo. En primer lugar, presenta nuevas pruebas sobre la preparación de los sistemas de PS existentes para brindar apoyo a los grupos que enfrentan riesgos en el mercado laboral como resultado de la digitalización, la automatización y las nuevas formas de empleo. El capítulo proporciona indicadores concretos y "centrados en las personas" del apoyo que la PS brinda a las personas en circunstancias específicas del mercado laboral. La segunda parte del capítulo revisa las opciones para fortalecer las funciones de prevención, protección y promoción de las políticas de PS en diferentes contextos de países.

La automatización, la división del trabajo asistida por tecnología y la gestión de mano de obra algorítmica, a través de las plataformas en línea, por ejemplo, ya han traído cambios fundamentales a los procesos de producción y al mundo del trabajo, y continuarán haciéndolo. Eventualmente, a medida que las ganancias de productividad y el crecimiento del ingreso se alimentan a través de la economía, las oportunidades resultantes deberían compartirse más ampliamente. Pero las tecnologías que mejoran la productividad no conducirán inmediata y automáticamente a un crecimiento inclusivo.[1]

Las transformaciones en el mercado laboral en curso agregan una incertidumbre sustancial a las carreras de los trabajadores y sus ingresos. Las percepciones de la inseguridad de los ingresos se deben a incertidumbres en varios niveles, incluido el tamaño probable de las ganancias y pérdidas, el momento y el ritmo y la dirección de las respuestas de las políticas a esos cambios. Una PS bien diseñada y accesible ayuda a los trabajadores y sus familias a tener éxito en un mundo volátil. Los países con sistemas de PS más efectivos y orientados al empleo están en una buena posición para hacer frente al cambio rápido y aprovechar las oportunidades resultantes para un crecimiento compartido e inclusivo. Pero los cambios en el mercado laboral que resultan de la automatización y las nuevas formas de empleo también plantean desafíos importantes si las disposiciones de PS no se adaptan a las realidades en evolución del mundo del trabajo.

Este capítulo explora las brechas en las disposiciones de apoyo social existentes y aquellas que pueden resultar de las transformaciones en curso del mercado laboral. La Sección 7.1 proporciona una visión general de los principales canales a través de los cuales una aceleración en el proceso de reasignación de empleos y patrones de empleo más variados y fragmentados pueden alterar el funcionamiento de la PS y afectar su efectividad. La sección 7.2 presenta evidencia sobre las brechas de PS entre empleados estándar y trabajadores en formas de empleo no estándar. Resume la información sobre las reglas estatutarias con respecto a la PS para trabajadores no estándar y explica las razones por las cuales los trabajadores no estándar pueden no recibir apoyo, incluso si las reglas estatutarias no los excluyen formalmente. La sección luego presenta nueva evidencia empírica sobre el nivel de apoyo que los trabajadores estándar y no estándar realmente reciben en la práctica. La Sección 7.3 considera opciones sobre cómo abordar las brechas de PS, y para evitar que la PS se vuelva menos adecuado en el futuro. La discusión se estructura en torno a ilustraciones de iniciativas políticas que los países han considerado o implementado.

7.1. Prevención, protección, promoción: la protección social y el futuro del trabajo

La PS ayuda a individuos y familias a administrar riesgos y brinda apoyo para hacer que la desventaja económica o social esté menos concentrada en regiones o grupos específicos, y sea menos perjudicial para las perspectivas a largo plazo de las personas. También busca mantener y mejorar los estándares de vida y reducir los costos asociados con la reasignación de puestos al agrupar los riesgos del mercado laboral. Desde una perspectiva de toda la economía, la combinación de riesgos, la suavización de los ingresos, la redistribución y el apoyo habilitado fomentan la resistencia frente a las incertidumbres sistémicas, incluidas las relacionadas con la velocidad y la magnitud de las futuras transformaciones del mercado laboral.

La PS también puede actuar como un "respaldo" a otras palancas de políticas, como la política de habilidades y la regulación del mercado laboral (Capítulos 4 y 6). Si bien esas políticas buscan aumentar la empleabilidad de los trabajadores y proteger sus intereses, su adaptación lleva tiempo. Las reformas necesarias pueden, por lo tanto, quedarse a la zaga de las realidades del mercado laboral en rápida evolución. Por ejemplo, los trabajadores poco calificados ya son los que tienen menos probabilidades de recibir capacitación y, cuando los procesos de producción se vuelven más fragmentados y disminuye la tenencia de los empleos, los incentivos de las empresas y los trabajadores a invertir en habilidades específicas de la empresa pueden debilitarse aún más. La PS accesible constituye una capa adicional de soporte cuando otros canales de políticas no son (aún) efectivos.

Las transformaciones del mercado laboral alteran el funcionamiento y la efectividad de las disposiciones de PS existentes a través de varios canales. Los mercados laborales más volátiles con un creciente subempleo (Capítulo 3) y riesgos de mercado laboral distribuidos de manera desigual producen una creciente demanda de protección de ingresos y apoyo al empleo. La financiación de este tipo de apoyo se basa en gran parte en las contribuciones o los impuestos que gravan los ingresos del trabajo, y esta base de recursos puede estar en riesgo cuando la participación de la mano de obra en el ingreso nacional disminuye o si las cargas de financiamiento individual son menores para las formas nuevas o crecientes de trabajo no estándar. Las cargas de financiamiento desiguales o los derechos de PS, a su vez, pueden moldear los cambios en el mercado laboral, por ejemplo, promoviendo ciertos tipos de empleo dependiente o independiente y desalentando a otros.

En muchos países, la cobertura de PS no se adapta a las formas de empleo no estándar, con empleos inestables y superpuestos (véase Capítulo 4 para las categorías y definiciones). Por ejemplo, los trabajadores por cuenta propia a menudo tienen poco o ningún acceso a las disposiciones clave de PS, como las prestaciones por desempleo y la asistencia relacionada con la búsqueda de empleo. Las personas con contratos de guardia (incluidos los de "cero horas") pueden tener acceso en principio, pero se les puede prohibir efectivamente el apoyo fuera del trabajo debido a ambigüedades legales de lo que constituye una situación de "falta de trabajo" para alguien sin horas de trabajo mínimas. Aquellos con brechas de empleo frecuentes o transiciones entre actividades pueden no cumplir con los requisitos de empleo relevantes o, si lo hacen, el tiempo de apoyo puede no corresponder a las necesidades individuales (Sección 7.2).

La reducción de la cobertura de facto, a su vez, compromete la sostenibilidad de la PS. El riesgo compartido a través de sistemas de protección colectiva tiene fortalezas únicas no solo en términos de objetivos de equidad sino también en términos de eficiencia (Chetty y Finkelstein, 2013[9]; Gruber, 1997[10]; Barr, 1989[11]). Los riesgos clave del mercado laboral, como el desempleo y los bajos ingresos, no se pueden asegurar sin la intervención del gobierno, como la membresía obligatoria, el establecimiento de precios o la regulación relacionada (Boeri y van Ours, 2013[12]). Un grupo reducido de miembros o contribuyentes de PS, por ejemplo, Como resultado de acuerdos de trabajo alternativos fácilmente disponibles que permiten eludir las disposiciones de PS, puede socavar los fundamentos de la

agrupación de riesgos. Si los mandatos se aplican de forma parcial o débil, los que tienen riesgos comparativamente más bajos (los "buenos riesgos" en la terminología de seguros) pueden minimizar sus contribuciones u optar por excluirse por completo, lo que implica mayores cargas de financiamiento o una protección más débil para los grupos de mayor riesgo restantes (Sección 7.2.1). En ausencia de regulación o subsidios públicos, esto produce más incentivos de exclusión voluntaria y, en última instancia, un ciclo de costos crecientes y alcance decreciente de PS (Rothschild y Stiglitz, 1976[13]; Akerlof, 1970[14]).

Los países pueden operar diferentes mandatos en diferentes partes del sistema de PS, por ejemplo, si el plan de desempleo es opcional para algunos trabajadores, la membresía en el plan de pensiones es obligatoria. Dicha diferenciación puede ir en contra de conceptos más abarcadores de la distribución del riesgo social entre individuos y tipos de riesgo y, al hacerlo, puede exacerbar el comportamiento selectivo de inclusión / exclusión. Por ejemplo, los riesgos de bajos ingresos / desempleo y la longevidad suelen estar correlacionados negativamente (OCDE, 2017[15]). Cuando se les brinda la oportunidad, las personas con ingresos más altos o más calificadas pueden optar por no recibir el seguro de desempleo, pero pueden desear conservar la membresía en un sistema de pensiones que favorezca a las personas con una larga esperanza de vida. Empaquetar el desempleo, las pensiones y otros elementos de PS a través de un conjunto unificado de mandatos y regulaciones reduce el alcance de las "elecciones a conveniencia", y puede ayudar a mantener un grupo de riesgo más diversificado, haciendo que la PS sea atractiva para sectores más amplios de la población.

El alcance de la redistribución explícita o implícita entre grupos es otro determinante clave de la protección contra los riesgos de ganancias. Los programas de asistencia a los ingresos que se financian a través de los ingresos fiscales generales se redistribuyen hacia las personas necesitadas sin vincular los derechos a las contribuciones propias. En el otro extremo del espectro, los ahorros individuales, ya sean voluntarios u obligatorios, también apoyan la suavización del consumo en el caso de una capacidad de ganancias reducida. Pero en ausencia de cualquier redistribución, los vehículos como las cuentas de ahorro individuales no permiten la agrupación de riesgos entre los grupos. También brindan poco apoyo a los grupos que no están dispuestos o no pueden ahorrar lo suficiente (por ejemplo, porque tienen responsabilidades de cuidado o nacen en la pobreza), y no pueden asegurarse contra eventos catastróficos que ponen en peligro los medios de vida y abruman las capacidades de las personas para absorber o revertir una situación. de la necesidad económica (por ejemplo, una pérdida a largo plazo o permanente de la capacidad de ganancias). Las disposiciones de seguro "actuarialmente justas" tampoco presentan ninguna redistribución explícita, ya que el valor presente de las contribuciones de por vida esperadas, es igual al valor presente de los beneficios de por vida esperados. Pero en la práctica, la agrupación de riesgos actuarialmente justos da como resultado una redistribución, en el sentido de que una persona asegurada recibirá ya sea más o menos de lo que pagó.[2]

Los desafíos políticos específicos que surgen en los mercados laborales en evolución están determinados por los principios de diseño que rigen los sistemas de PS existentes (Secciones 7.3.1 y 7.3.2). Sin embargo, independientemente de los diseños de PS específicos de los países, se puede esperar que la provisión de un financiamiento adecuado de PS aumente la agenda política, especialmente si se deben abordar las brechas de cobertura existentes (Sección 7.3.5). Las presiones presupuestarias y las percepciones en evolución de quién se beneficia con la PS y quién lo paga, pueden alterar la dinámica política en el debate de la PS. En un mercado laboral que evoluciona rápidamente, un gran desafío continuado será asegurar una amplia aceptación y un consenso entre la mayoría de las personas para que continúen mejor con una PS adecuada (Hills, 2017[16]).

7.2. Protección social para formas alternativas de empleo: ¿Cuáles son las brechas?

7.2.1. Acceso estatutario

El acceso legal varía según el tipo de empleo y la rama de PS. Los trabajadores temporales y de medio tiempo en principio están cubiertos de la misma forma que los empleados permanentes de tiempo completo en la mayoría de los países y para la mayoría de los riesgos, siempre que cumplan con los períodos mínimos de empleo (Figura 7.1), los umbrales de ingresos y otros requisitos de elegibilidad, como bajos ingresos familiares. Algunos países operan exenciones para acuerdos contractuales no estándar específicos, como empleo ocasional, trabajo estacional o categorías híbridas, y algunas de ellas se detallan a continuación (véase Capítulo 4 para obtener una descripción general de las diferentes formas de trabajo no estándar). Por el contrario, el acceso legal a la PS para trabajadores por cuenta propia a menudo se restringe con frecuencia en los sistemas contributivos de PS (Figura 7.2). De hecho, las disposiciones de PS que se establecieron principalmente teniendo en cuenta una relación estable entre empleador y empleado no se adaptan fácilmente a los trabajadores por cuenta propia:

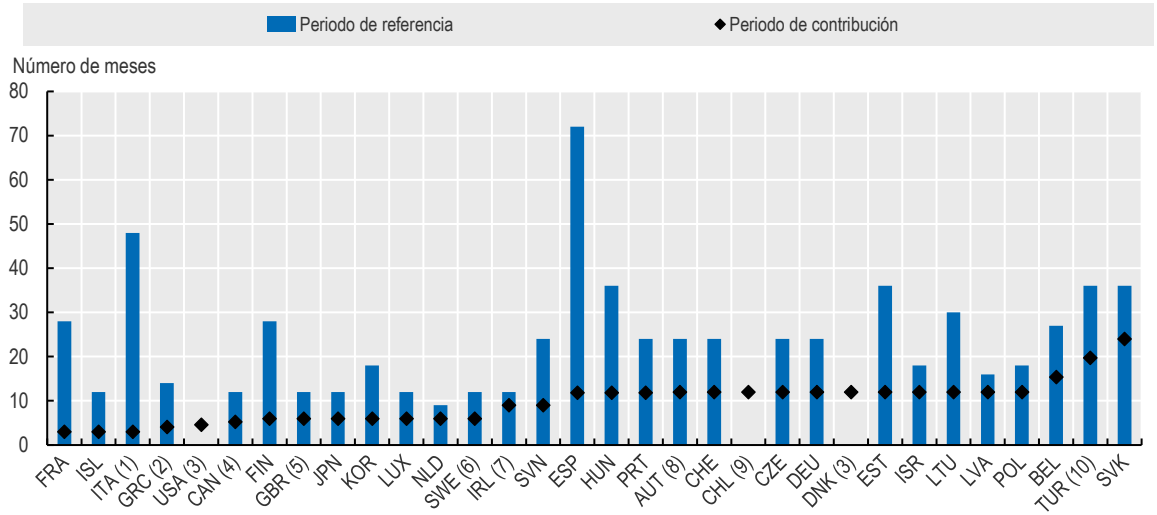
1. *Cuestión de doble contribución:* ¿Quién debería ser responsable de las contribuciones del empleador en ausencia de un empleador? En la práctica, las cargas de la contribución formal total son frecuentemente más bajas para los trabajadores por cuenta propia que para los empleados dependientes (Sección 7.3.5). Exigir a los trabajadores por cuenta propia que paguen el equivalente de las contribuciones del empleador y del empleado trae cargas formales en línea con los empleados dependientes. Pero las cargas efectivas pueden ser mayores para los trabajadores por cuenta propia, especialmente para aquellos con ingresos más bajos, porque los salarios mínimos generalmente no se aplican a ellos o porque carecen del poder de negociación para transferir los costos relacionados con las contribuciones a sus clientes al cobrar precios más altos.[3]
2. *Ingresos fluctuantes y evasión:* los trabajadores por cuenta propia, junto con algunos empleados atípicos, como los trabajadores de guardia o aquellos con contratos de cero horas, a menudo reciben su paga a intervalos irregulares, ya sea por retrasos en el tiempo entre el trabajo y el pago, o porque la demanda de sus servicios es errática (AISS, 2012[17]). Esto complica el cálculo de las contribuciones (así como la evaluación de los derechos). En particular, los trabajadores por cuenta propia pueden evitar o reducir las contribuciones al optimizar su base de contribución, por ejemplo. a través de la sincronización de su trabajo o ganancias, véase Sección 7.3.3.
3. *Riesgo moral*: la demanda o las fluctuaciones de los precios que afectan a los trabajadores por cuenta propia son difíciles de distinguir de la inactividad voluntaria y esto complica en particular la provisión de seguro de desempleo. Por ejemplo, no hay un empleador que confirme un despido y los esfuerzos para restablecer una operación comercial son más difíciles de monitorear que la búsqueda de empleo dependiente.[4] Cuando las personas que trabajan por cuenta propia pueden reclamar beneficios de desempleo, por lo general deben cumplir con requisitos relativamente estrictos para demostrar que su negocio ya no es operativo.[5]

Cuando los trabajadores por cuenta propia tienen acceso a la protección social, frecuentemente es voluntario. Esto refleja en parte patrones de riesgo específicos y consideraciones de equidad, por ejemplo, a medida que los empresarios buscan obtener ganancias a cambio de asumir riesgos comerciales, pueden ser menos aversos al riesgo y, por lo tanto, pueden no requerir un seguro en la misma medida que los empleados. Sin embargo, la misma razón para la exclusión podría invocarse más ampliamente, por ejemplo, para empleados que enfrentan riesgos más bajos o son menos aversos al riesgo que otros. En última instancia, la fuerte dependencia de la membresía de PS selectiva o voluntaria amplía la posibilidad de manejar a conveniencia los sistemas de riesgo social, lo que hace que los seguros se vuelvan ineficientemente limitados e inasequibles para quienes los necesitan. En particular,

las personas de bajos ingresos pueden tener una cobertura insuficiente del seguro, incluso cuando las disposiciones de seguro social ofrecen relaciones atractivas de costo a riesgo.[6] Las experiencias de los países con esquemas voluntarios ilustran que la selectividad generalmente conduce a una baja cobertura o la necesidad de subsidios importantes (recuadro 7.1).

Figura 7.1. Los requisitos de empleo para las prestaciones por desempleo varían de 3 a 24 meses

Cantidad de meses, 2018



Nota: (1) Y al menos 30 días de empleo en los 12 meses anteriores al inicio del período de desempleo; (2) O 200 días en los últimos dos años; (3) condición de ganancias también; (4) Suponiendo 40 horas de trabajo semanal; (5) 6 meses en cualquiera de los últimos dos años más el requisito de ganancias mínimas. (6) También debe haber sido miembro del fondo de seguros durante al menos 12 meses; (7) O 26 contribuciones semanales en cada uno de los dos años anteriores. También debe haber hecho 104 contribuciones semanales en toda la carrera; (8) 28 semanas para el empleo repetido; (9) Debe tener 12 meses de contribuciones desde un período anterior de desempleo; (10) También debe haber estado trabajando continuamente durante los últimos 120 días.
Fuente: Base de datos de políticas y modelos de beneficios fiscales de la OCDE, www.oecd.org/social/benefits-and-wages.htm.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933967224

Recuadro 7.1. Seguro voluntario: experiencias de países

La membresía en esquemas de seguros no obligatorios a menudo se organiza de manera optativa. Sin embargo, no todos los esquemas voluntarios son de tipo *opt-in*. Por ejemplo, el seguro de pensión voluntario para empleados marginales (mini empleos) en Alemania se inscribe automáticamente desde 2013. En todos los casos, la membresía voluntaria corre el riesgo de una selección adversa de miembros: donde las primas de seguro son uniformes, aquellos con el mayor riesgo tienen el mayor incentivo para unirse. Si el plan es totalmente autofinanciado, esto puede llevar a un círculo vicioso de aumentos de contribución y la salida de miembros de bajo riesgo. Si el plan se subvenciona públicamente, los costos pueden aumentar (véase Sección 7.1).

Un ejemplo de este mecanismo es el plan Canadiense de Beneficios Especiales para Trabajadores Independientes (SBSE), que proporciona acceso a los beneficios de maternidad, beneficios de enfermedad y beneficios de cuidado para miembros de familias enfermas desde 2010. Los trabajadores independientes pagan la misma contribución que empleados estándar, pero no pagan la

parte que los empleadores cubrirían para los empleados dependientes. En el primer año de pagos de beneficios, más de tres cuartos de los reclamos fueron por maternidad y beneficios parentales, dos tercios de los *opt-ins* fueron mujeres (que representan solo el 43% de todos los trabajadores autónomos) y dos tercios fueron entre las edades de 25 y 44 años (en comparación con solo un tercio de todos los trabajadores por cuenta propia). Los *opt-ins* también tenían ingresos significativamente más bajos que otros trabajadores por cuenta propia. Como resultado, las primas cubrieron menos de un tercio de los pagos de beneficios (Empleo y Desarrollo Social de Canadá, 2016[18]).

En 2007-2008, las reformas del seguro de desempleo voluntario en Suecia vincularon las contribuciones de los empleados al riesgo de desempleo y aumentaron las primas promedio en un 300%. La membresía en los Fondos de seguro de desempleo se redujo en alrededor de 10 puntos porcentuales en los años siguientes. Los grupos que tenían una mayor probabilidad de abandonar el sistema incluían trabajadores mayores de 60 años, que tienen el riesgo de desempleo más bajo de todos los grupos de edad, y trabajadores jóvenes menores de 25 años, que generalmente tienen ingresos bajos y corta duración de desempleo (Kolsrud , 2018[19]).

Los trabajadores por cuenta propia en Austria pueden optar por un programa de beneficios por enfermedad a corto plazo, y aproximadamente el 8% de los trabajadores por cuenta propia elegibles lo hacen. En 2016, cerca de la mitad de los que estaban cubiertos recibieron un beneficio. La duración promedio de los beneficios fue de 22 días, casi el doble de la duración promedio de la licencia por enfermedad entre los empleados dependientes, que están sujetos a un seguro obligatorio, destacando los riesgos de riesgo moral. En respuesta a los déficits resultantes en el programa, el beneficio mínimo se redujo significativamente en 2017 (Fink y Nagl, 2018[20]).

Algunos esquemas también ofrecen elección en el nivel de contribuciones. Por ejemplo, los trabajadores por cuenta propia en Letonia y España podrían elegir la base de cotización (y, por tanto, el nivel de cotización) en el seguro de desempleo y lesiones laborales. Al igual que los mecanismos de selectividad en las disposiciones de seguro con membresía voluntaria, las personas de mayor riesgo pueden tener un incentivo para elegir contribuciones más altas con el fin de maximizar sus derechos. Sin embargo, si el sistema es explícitamente redistributivo, es decir, si ofrece tasas de reemplazo más altas para ingresos bajos (contribuciones), existe un incentivo claro para hacer la contribución más baja posible. Tanto en Letonia como en España, aproximadamente 9 de cada diez trabajadores autónomos eligieron pagar la contribución mínima (Arriba y Moreno-Fuentes, 2017[21]; Rajevska, 2017[22]).

El acceso legal para los trabajadores no estándar varía según la rama de protección social

Los beneficios de desempleo son la rama menos accesible de PS para trabajadores no estándar. Once de los 28 países que se muestran en la Figura 7.2 (panel inferior izquierdo) no ofrecen ningún tipo de protección contra el desempleo para los trabajadores autónomos. El acceso también está restringido para algunas formas de trabajo no estándar dependiente, por ejemplo, trabajadores ocasionales en los Estados Unidos, o trabajadores para-subordinados en Italia (SSA y AISS, 2017[23]; Raitano, 2018[24]). Las extensiones de la cobertura de beneficios de desempleo para trabajadores por cuenta propia se han legislado o discutido recientemente en varios países, entre ellos Francia e Irlanda. España hizo obligatorio un régimen de seguro de desempleo previamente voluntario para trabajadores por cuenta propia desde principios de 2019 (véanse también las notas finales 10 y 13).

Las reglas para acceder a los beneficios por incapacidad (que cubren enfermedades a corto plazo, accidentes de trabajo y discapacidad) varían en todos los países y el tipo de trabajo no estándar. En los tres esquemas, el acceso legal para los empleados dependientes no estándar es en su mayoría similar a los empleados estándar. Las excepciones incluyen Australia, donde los trabajadores ocasionales no

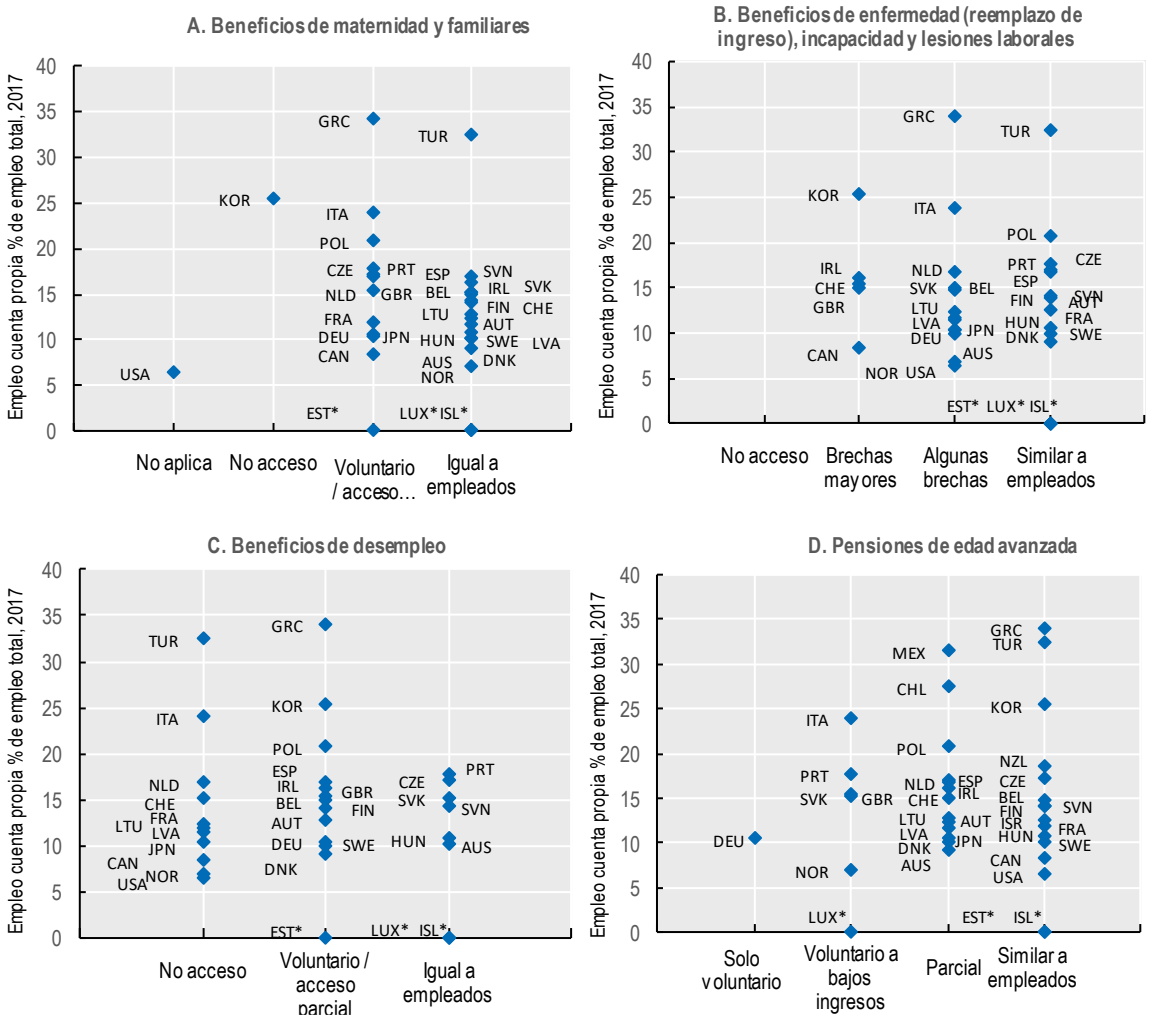
tienen derecho a beneficios de enfermedad en efectivo (un beneficio proporcionado por el empleador), los Estados Unidos, donde los trabajadores ocasionales no tienen acceso al seguro de accidentes de trabajo, e Italia, donde algunos trabajadores para-subordinados no están cubiertos por el seguro de enfermedad a corto plazo. Sin embargo, solo 14 de los 32 países que se muestran en la Figura 7.2 ofrecen acceso similar a los beneficios para los trabajadores autónomos (panel superior derecho). El acceso legal es más débil en el caso de accidentes de trabajo. Muchos, aunque no todos, los verdaderos trabajadores por cuenta propia tienen un control considerable sobre su entorno laboral y, como en el caso de las prestaciones por desempleo, los seguros contra accidentes de trabajo pueden ser propensos al riesgo moral (véase también el Capítulo 4). Pero la exclusión de los trabajadores por cuenta propia crea brechas importantes de PS para aquellos con actividades realmente riesgosas, incluso para los trabajadores que se clasifican erróneamente como independientes, o que están en la "zona gris" entre el trabajo por cuenta propia y el empleo dependiente, por ejemplo, los que tienen un empleador de facto.

Cuando las contingencias son independientes de un trabajo específico, la protección para trabajadores no estándar es más fácilmente disponible. Por ejemplo, los planes de asistencia social o de ingresos mínimos se financian generalmente a través de ingresos fiscales generales, y las normas de derecho legal se basan en la necesidad, independientemente del tipo de empleo anterior, la duración o la estabilidad.[7] Los beneficios familiares, como las asignaciones por hijos, generalmente son universales o de escasos recursos, y el acceso legal a los beneficios de maternidad, que a menudo son contributivos, también tiende a ser similar para los trabajadores en las formas estándar y no estándar de empleo dependiente. Una excepción es Italia, donde los “trabajadores con vales” y los trabajadores temporeros extranjeros no tienen acceso a las prestaciones familiares contributivas (Jessoula M, Pavolini E y Strati F, 2017[25]).[8] Los beneficios de maternidad a menudo tienen disposiciones separadas para trabajadores independientes (Figura 7.2, panel superior izquierdo). Sin embargo, en todos los países con cobertura de maternidad obligatoria para empleados estándar, los trabajadores por cuenta propia pueden optar voluntariamente por el plan principal, o pueden acceder a un beneficio separado que generalmente es menos generoso que el de los empleados dependientes (montos de beneficios más bajos y / o duración más corta).

Las reglas de pensión a menudo difieren entre los empleados por cuenta propia y los empleados dependientes (Figura 7.2, panel inferior derecho). En algunos países, los trabajadores por cuenta propia pueden unirse voluntariamente a esquemas relacionados con los ingresos que son obligatorios para los empleados (por ejemplo, Alemania y Australia).[9] Chile ha intentado incorporar a los trabajadores por cuenta propia en el plan de pensiones obligatorias a través de la auto inscripción desde 2008. Sin embargo, se mantuvieron las disposiciones de exclusión voluntaria, y la mayoría de los trabajadores por cuenta propia han continuado hasta el momento. Unos pocos países proporcionan a los trabajadores por cuenta propia una cobertura de pensión parcial, reduciendo tanto las contribuciones como los beneficios en el esquema obligatorio, o subsidian las pensiones de los trabajadores por cuenta propia a través de una fórmula de beneficios más favorable. Por ejemplo, en Dinamarca, Japón, los Países Bajos y Suiza, las contribuciones para los trabajadores por cuenta propia son obligatorias solo para el pilar de la pensión básica. El recuadro 7.2 resume aspectos adicionales de las disposiciones de pensiones para trabajadores no estándar.

Figura 7.2. El acceso legal para los trabajadores independientes a menudo es limitado

Acceso legal a la protección social para los trabajadores por cuenta propia en comparación con los empleados dependientes ("empleados"). Por rama de protección social e incidencia de autoempleo, 2017.



Notas: Brechas entre empleados dependientes estándar (contrato a tiempo completo de tiempo completo) y trabajadores autónomos. El "acceso parcial" a los beneficios puede surgir si a) las condiciones de elegibilidad, los montos de los beneficios o la duración de los recibos son menos ventajosos para los trabajadores autónomos; b) los beneficios basados en el seguro y no contributivos coexisten y los individuos solo pueden acceder a este último (por ejemplo, solo la pensión básica y no relacionados con los ingresos); o c) los trabajadores por cuenta propia pueden optar por declarar una base de cotización más baja, mientras que los empleados dependientes pagan las contribuciones sobre las ganancias completas (posiblemente sujetas a un límite máximo). "Sin acceso": se excluyen los empleados obligatorios pero los trabajadores por cuenta propia. * Los datos sobre la incidencia del empleo por cuenta propia faltan / son incompletos para Estonia, Islandia y Luxemburgo y se refieren a 2015 para la República Eslovaca y a 2014 para Letonia. Prestaciones de maternidad y familiares: "sin acceso": acceso a prestaciones de maternidad ni subsidios familiares, "acceso voluntario / parcial": acceso voluntario o parcial a ambos esquemas, o acceso total a uno, pero ningún acceso a otro. "No aplicable": los esquemas no existen. Beneficios por enfermedad, invalidez y lesiones laborales: "sin acceso": acceso a ninguno de estos beneficios, "brechas más grandes": menos acceso completo a todos los beneficios y sin acceso a al menos uno; "Algunas brechas": no hay acceso a un beneficio y al menos acceso parcial a los otros, o acceso voluntario o parcial a los tres beneficios; "Similar al empleado": al menos acceso parcial o voluntario a todos los beneficios, y al menos acceso completo a uno. Pensiones de vejez: "voluntarias con bajos ingresos": la cobertura es generalmente similar a la de los empleados, pero la exclusión voluntaria es posible si los ingresos están por debajo de un cierto umbral. "Similar a los empleados": cobertura obligatoria para los empleados, pero las contribuciones pueden ser diferentes.

Fuente: Pensiones: OCDE (2017[26]), MISSOC (2018[27]), Administración de la Seguridad Social (2018[28]). Beneficios de la edad laboral: Australia: Whiteford y Haron (2018[29]), países europeos: adaptados de Spasova et al. (2017[30]), Canadá, Japón, Corea: Información proporcionada por las delegaciones de los países ante la OCDE, EE. UU .: SSA y AISS (2017[23]). Proporción de autoempleo: OCDE (2018), "Estadísticas de la fuerza laboral: cuadros resumen" y Estadísticas de empleo y mercado laboral de la OCDE (base de datos).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933967243

En países donde las formas de trabajo no estándar son frecuentes, las restricciones legales pueden inhibir los seguros efectivos contra riesgos importantes para una parte significativa de la fuerza laboral. Por ejemplo, Grecia e Italia, ambos países con una gran proporción de trabajadores por cuenta propia, muestran considerables brechas en el acceso legal a los seguros de enfermedad, incapacidad y accidentes, así como el seguro de desempleo para los trabajadores por cuenta propia. Sin embargo, las restricciones legales también son comunes en algunos países donde el autoempleo es menos común, por ejemplo. en el caso del seguro de desempleo en Canadá, Japón, Noruega y Estados Unidos. Por lo tanto, la figura 7.2 no muestra ninguna correlación bivalente obvia entre las disposiciones de PS para los trabajadores autónomos y la incidencia del autoempleo. La falta de un vínculo bivariado entre los derechos legales de PS y la incidencia de trabajo no estándar no es sorprendente, ya que la elección de la forma de empleo depende no solo de los beneficios esperados sino también de muchos factores, en particular los impuestos o contribuciones obligatorias para el financiamiento de la PS, que también varía notablemente según el acuerdo de trabajo (véase Sección 7.3.5).

Recuadro 7.2. Pensiones de vejez para trabajadores con interrupciones profesionales o empleo no estándar

El alivio de los riesgos de la pobreza en la vejez puede ser particularmente desafiante para los trabajadores con contratos no estándar con bajos niveles de contribución y registros de contribución irregular. Los sistemas de pensiones en los países de la OCDE tienen una serie de elementos y características que son relevantes para los empleados no estándar y para los trabajadores por cuenta propia.

Aportes de cotizaciones y pensiones de primer nivel.

Cuando los beneficios de pensión están vinculados a las contribuciones (y, por lo tanto, a las ganancias), las reglas de elegibilidad pueden requerir períodos de contribución mínimos. Teniendo en cuenta los esquemas obligatorios y casi obligatorios, un período de 10 años fuera del trabajo combinado con un inicio tardío en la carrera reduce los derechos de pensión en un promedio del 20% en los países de la OCDE (Figura 7.3, Panel A). En algunos países con pensiones públicas básicas (Irlanda, Nueva Zelanda, Reino Unido), las pensiones obligatorias no se ven afectadas en absoluto, mientras que la sanción supera el 30% en México, Turquía y Chile.

Los responsables de la formulación de políticas disponen de una serie de herramientas de política para aflojar el vínculo entre los historiales de contribución y los derechos de pensión. Los períodos de contribución pueden acreditarse por algunos períodos de desocupación, como el desempleo o las licencias relacionadas con el cuidado de niños, y las pensiones de primer nivel pueden diseñarse para que sean independientes de las historias de trabajo.

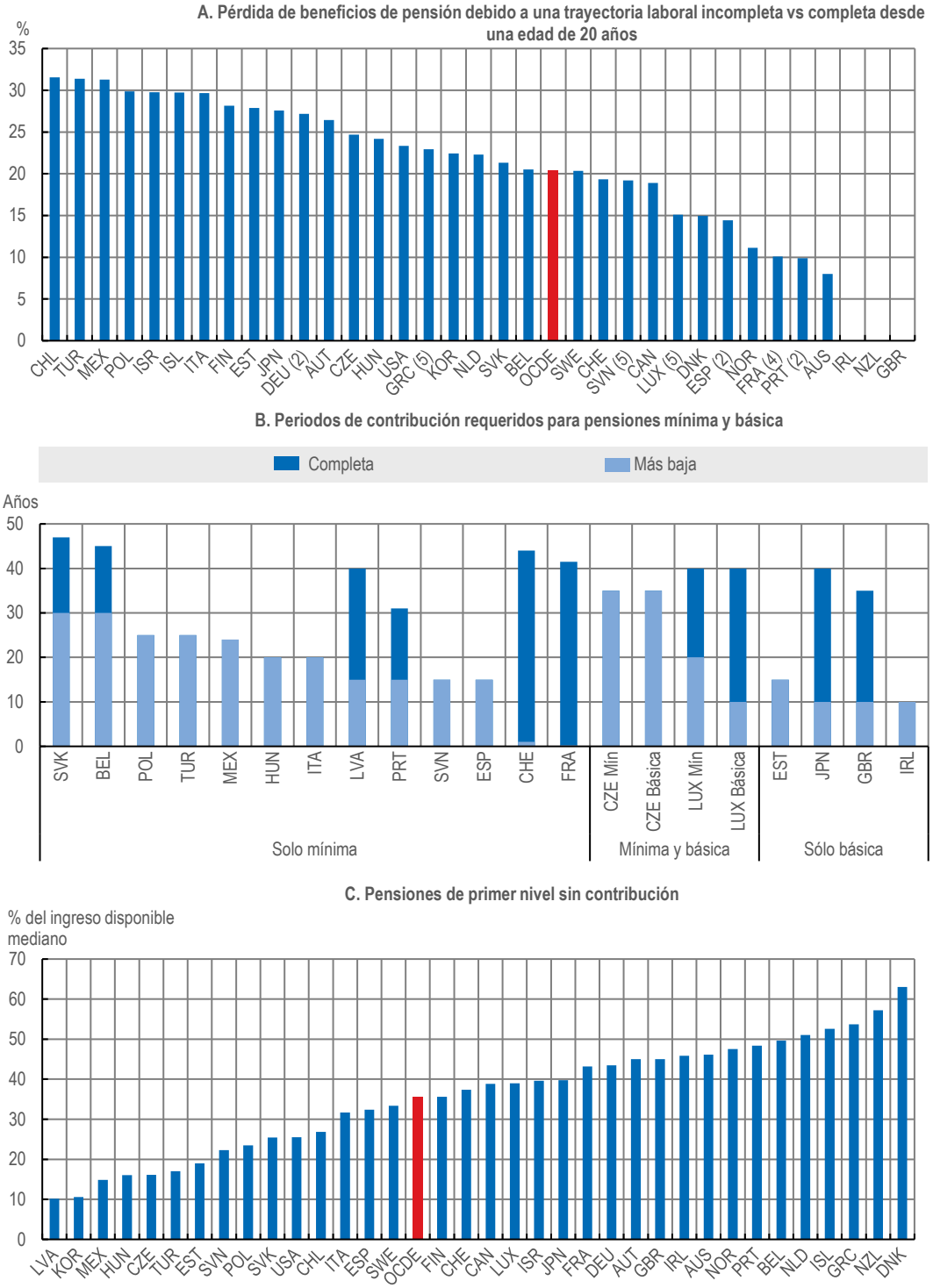
Las pensiones de primer nivel son contributivas o no contributivas. Las pensiones mínimas y las pensiones básicas basadas en contribuciones solo se otorgan a los jubilados con registros contributivos y su nivel puede depender del período de contribución total. Por el contrario, las pensiones básicas basadas en la residencia y las disposiciones de ingresos mínimos garantizados (asistencia social) para jubilados no están relacionadas con las contribuciones. Los sistemas de pensiones en la mayoría de los países de la OCDE incluyen una pensión básica basada en la residencia, una pensión mínima o un beneficio de asistencia social junto con disposiciones de pensiones relacionadas con los ingresos. En toda la OCDE, el nivel de ingreso provisto por las pensiones no contributivas es de alrededor del 35% del ingreso disponible mediano en promedio (Figura 7.3, Panel C). Sin embargo, los requisitos de acceso varían considerablemente en los países con pensiones contributivas de primer nivel (Figura 7.3, Panel B). Cuando los requisitos mínimos de contribución son relativamente estrictos, cumplirlos puede ser un desafío para los trabajadores no estándar.

Pensiones de vejez para autónomos.

La Figura 7.2 (panel inferior derecho) muestra hasta qué punto las disposiciones de afiliación al plan de pensiones difieren entre los empleados estándar y los trabajadores por cuenta propia (véase texto principal en la Sección 7.2.1). Además, las tasas totales de contribución a la pensión de vejez son frecuentemente más bajas para los trabajadores por cuenta propia que para los empleados, por ejemplo. en Austria (18.5% versus 22.8%), Irlanda (los empleados por cuenta propia pagan parte del 4% solamente), Noruega (11.4% versus 22.3%) y, a partir de 2019, en Portugal (una reducción de aproximadamente una cuarta parte para los trabajadores independientes). Algunos países prevén contribuciones o exenciones más bajas para ciertas categorías de trabajadores por cuenta propia, por ej. para algunos sectores o tipos de actividad (Alemania, Italia), durante un período inicial de operación comercial (Austria, Finlandia, Francia, Noruega o Polonia), para aquellos que combinan empleo independiente y dependiente (Bélgica, Grecia, Eslovenia) o por debajo de un umbral de ganancia en Italia, Irlanda, Luxemburgo, la República Eslovaca y el Reino Unido. Como resultado, algunos trabajadores por cuenta propia pueden esperar tasas de reemplazo de pensión más bajas que los trabajadores dependientes con ingresos similares, y enfrentan un mayor riesgo de depender solo de los beneficios no contributivos.

Una forma indirecta de reducir las cargas contributivas es permitir a los trabajadores autónomos cierta flexibilidad en la base de cotizaciones que declaran (Finlandia, Letonia, Lituania, Polonia y España). Cuando la base de contribución se puede elegir de forma relativamente libre, se necesitan pisos de contribución para contrarrestar las estrategias de elusión y las posibles brechas de pensión que crean. Pero, dependiendo de su diseño, los niveles de contribución conducen a tasas de contribución efectivas muy altas para aquellos con ganancias realmente bajas, o excluyen a aquellos con ganancias por debajo de la base mínima de las pensiones relacionadas con las ganancias en general. La mayoría de los países utilizan el ingreso imponible como la base de contribución para los trabajadores por cuenta propia, pero algunos proporcionan ajustes adicionales. En algunos países, los clientes de los trabajadores por cuenta propia deben pagar parte de las contribuciones de pensión que se deben a algunas categorías de trabajadores por cuenta propia (Austria, Alemania, Italia y Portugal). Esta solución puede ser administrativamente exigente, pero puede ser un método atractivo para ampliar la cobertura y compartir los costos de financiamiento de PS.

Figura 7.3. Las disposiciones de pensiones para los trabajadores con carreras inestables varían ampliamente entre países



Nota: Panel A: los paréntesis muestran el año adicional que se requiere para una pensión completa en países donde la jubilación posterior permite que las personas con carreras incompletas tengan acceso a una pensión completa (es decir, sin penalización actuarial). Panel B: Los valores para la pensión "completa" no se muestran si son los mismos que para la pensión "más baja". En la República Eslovaca, no hay un

límite superior para las pensiones mínimas, ya que aumenta con cada año de contribución adicional. Panel C: Las pensiones no contributivas incluyen asistencia social y pensiones básicas basadas en la residencia.
Fuentes y definiciones: OCDE (2017[15]; 2018[31]; 2017[26]).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933967262

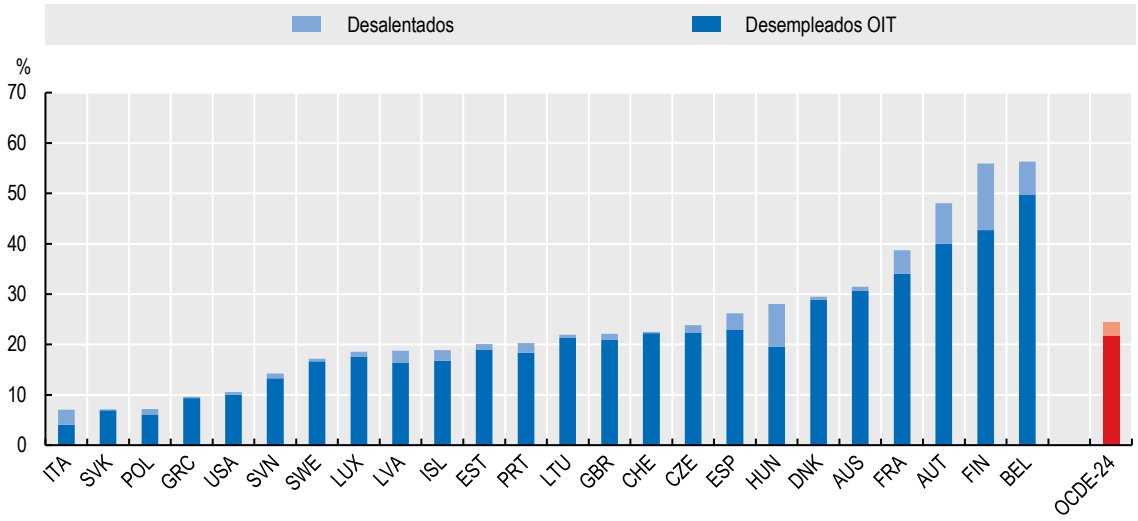
7.2.2. ¿Cuánta protección está disponible en la práctica?

Las comparaciones de las normas legales de elegibilidad dan una imagen incompleta, y posiblemente engañosa, del apoyo disponible en la práctica para diferentes grupos del mercado laboral. Las limitaciones de las comparaciones "centradas en los sistemas" basadas en las reglas de acceso legales son dobles. Primero, más allá de la disponibilidad, el contenido y la generosidad de la asistencia generalmente diferirán según el tipo de trabajador y entre los países. Segundo, el acceso legal no es lo mismo que el acceso real:

- Los trabajadores no estándar pueden tener características que les dificultan cumplir con los criterios de derecho, incluso cuando son los mismos que para los trabajadores estándar.
- La implementación de las reglas de PS puede diferir entre los grupos en la práctica y el costo implícito de reclamar beneficios puede disuadir a las personas elegibles de solicitar.
- Las contribuciones a algunos elementos de PS pueden ser voluntarias para algunas categorías de trabajadores, quienes pueden optar por no participar o tratar de pasar por alto las reglas aplicables si perciben los beneficios futuros como pequeños en relación con el costo individual inmediato.
- El acceso al paquete de soporte general es difícil de evaluar a partir de las reglas que rigen los elementos de PS individuales separados. Dependiendo de los enfoques de política de los países, el apoyo para los grupos sin empleo o de bajos ingresos con frecuencia se distribuye en dos o varias ramas de PS. Por ejemplo, los programas de apoyo en el trabajo o de ingreso mínimo garantizado pueden llenar algunos de los vacíos que el apoyo de primer nivel hacia fuera del trabajo deja para los trabajadores en empleos independientes, inestables o de medio tiempo.
- Finalmente, un enfoque en las brechas de acceso relativo entre los trabajadores estándar y no estándar oculta las diferencias de los países en cuanto al alcance general de la asistencia, y las brechas de cobertura que pueden existir también para los trabajadores estándar. Por ejemplo, en promedio entre los países, dos de cada tres solicitantes de empleo no recibieron beneficios de desempleo en 2016, pero la cobertura difirió notablemente entre los países, desde menos del 10 por ciento en Italia, República Eslovaca, Polonia, Grecia y Estados Unidos a más del 50%. en Bélgica y Finlandia (Figura 7.4).

Figura 7.4. Sólo una minoría de los solicitantes de empleo recibe prestaciones por desempleo

Cobertura entre trabajadores desempleados y desalentados, 2016



Nota: En algunos países, las personas que tienen algún tipo de vínculo laboral (desempleado a tiempo parcial) o que no están disponibles para trabajar (inactivas del mercado laboral) pueden recibir las prestaciones de desempleo. La cantidad de beneficiarios de prestaciones por desempleo puede ser mucho mayor que la sugerida por estas tasas de cobertura. Véase OCDE (2018[32]) para obtener resultados detallados por situación laboral. La base de datos SOCR de la OCDE proporciona los totales de beneficiarios de beneficios por país (www.oecd.org/social/recipients.htm). "Desalentado" se refiere a las personas sin empleo que están disponibles para trabajar pero no están buscando activamente un trabajo. "OIT desempleados" (según la definición de la Organización Internacional del Trabajo): se refiere a las personas sin trabajo que desean un trabajo, han buscado trabajo activamente en las cuatro semanas anteriores y pueden comenzar a trabajar dentro de las próximas quince semanas. Aquellos que han hecho arreglos para asumir un empleo remunerado o por cuenta propia en un futuro próximo también están incluidos en la definición de desempleo de la OIT. OCDE-24 corresponde al promedio no ponderado de los países mostrados. Cifras de 2015 para Australia. Los datos de LFS para Suecia no incluyen una serie de beneficios a los que pueden acceder las personas desempleadas que: i) no reciben beneficios de desempleo básicos, y que ii) satisfacen otras condiciones, como la participación activa en medidas de apoyo al empleo. OIT: Organización Internacional del Trabajo.
Fuente: OCDE (2018[32]) utilizando Dinámicas domésticas, de ingresos y laborales en Australia (HILDA) para Australia; Encuesta de población activa de la Unión Europea (EU-LFS) para países europeos; y Encuesta de población actual (CPS) para los Estados Unidos. Algunos países europeos están excluidos debido a la información faltante en los datos de EU-LFS.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933967281

Desde una perspectiva de inclusión, una discusión de políticas centrada en las personas requiere información sobre el apoyo real que reciben las personas en diferentes circunstancias del mercado laboral. Esta sección presenta nuevos resultados sobre las brechas de PS que se observan en la práctica. El enfoque consiste en estimar un modelo estadístico de los beneficios que controlan los determinantes más importantes de los beneficios sociales. Como el acceso a los beneficios y los montos a menudo dependen de eventos pasados, el análisis se basa en datos longitudinales del hogar que incluyen información sobre el empleo y los ingresos actuales y pasados. La principal variable de interés es el valor del paquete de beneficios totales, en lugar de cualquier categoría individual de transferencia social, que refleja el hecho de que los países brindan apoyo a través de diferentes canales y programas. La muestra incluye a todas las personas en edad laboral de 18 a 64 años que no están jubiladas y no reciben educación a tiempo completo. El alcance de la política comprende las transferencias sociales más importantes para las personas en edad de trabajar y sus familias: las prestaciones de desempleo y discapacidad, así como las transferencias de vivienda, familia, en el trabajo y de ingreso mínimo garantizado (GMI). El recuadro 7.3 resume los pasos principales del enfoque empírico.

El enfoque en los beneficios en efectivo para la edad laboral es una consecuencia práctica de las limitaciones en los datos del panel, que no contienen información sistemática sobre el apoyo que se

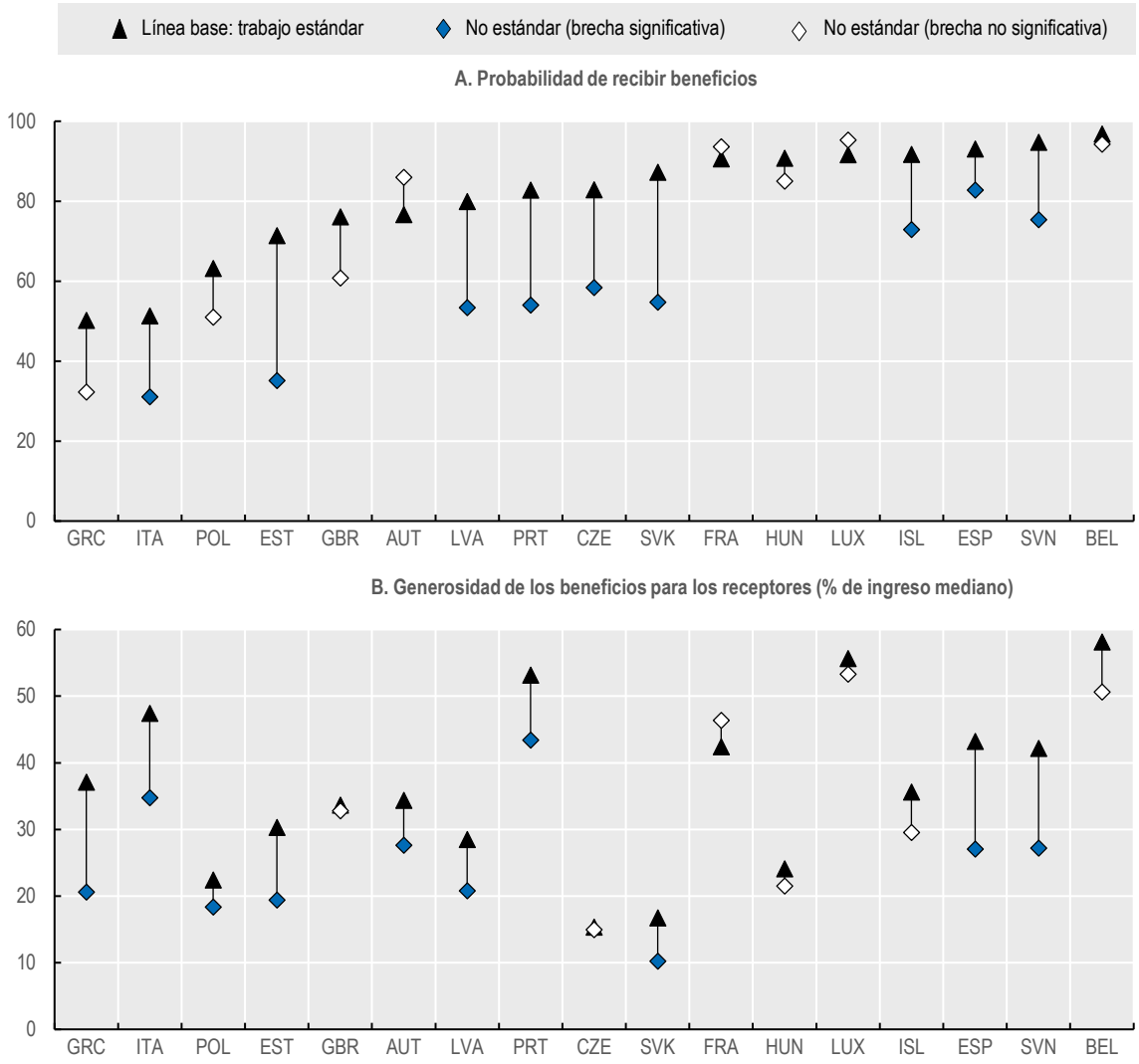
proporciona en especie en lugar de en efectivo. Además, los paneles están restringidos a una ventana de tiempo de 4 años o menos y, por lo tanto, hacen que el enfoque no sea viable para los beneficios de jubilación (que a menudo dependen de los historiales de contribución durante períodos mucho más largos). Sin embargo, en el debate sobre el futuro del trabajo, otras razones además de la calidad de los datos pueden motivar un interés específico en el apoyo en edad laboral que se proporciona en efectivo. De hecho, para aquellos que experimentan cambios en el empleo o el desempleo relacionados con la tecnología, los derechos de apoyo a los ingresos durante la edad laboral probablemente sean la preocupación más inmediata. Además, el apoyo en especie, como programas de vivienda o de mercado laboral activo, a menudo está vinculado a los beneficios de la edad laboral. Mientras que el resto de esta sección, por lo tanto, se enfoca en los beneficios de la edad laboral, el Cuadro 7.2 anterior describe las implicaciones de los patrones de trabajo no estándar para los ingresos de jubilación.

Los resultados pretenden ser resúmenes breves de la accesibilidad y generosidad de los beneficios para los trabajadores estándar y no estándar y en una perspectiva comparativa (véase Figura 7.5). Las brechas de acceso implícitas entre las formas de trabajo estándar y no estándar reflejan las disposiciones de políticas vigentes durante el período de referencia de ingresos en los datos (alrededor de 2014) y, por lo tanto, no tienen en cuenta las reformas de políticas que se promulgaron desde entonces, incluso en algunas de ellas. Los países donde las brechas estimadas son grandes.[10] Teniendo en cuenta esa calificación, las brechas de acceso estimadas fueron mayores en Estonia, donde los trabajadores no estándar tenían solo la mitad de probabilidades que los trabajadores estándar de recibir apoyo de beneficios después de la pérdida de empleo, y más del 60% de las personas sin trabajo que no han trabajado anteriormente. Se estima que el trabajo estándar no recibe ningún apoyo de beneficios durante un período de 12 meses sin trabajo (Panel A). Las brechas también fueron grandes en la República Checa, Letonia, Portugal y República Eslovaca. Un resultado notable es que varios países con un acceso relativamente bueno al apoyo fuera del trabajo para empleados estándar también brindan apoyo accesible a aquellos con trabajos anteriores no estándar (Austria, Bélgica, Francia, Hungría y Luxemburgo). La accesibilidad a los beneficios para aquellos que trabajaron a tiempo completo en el pasado también fue alta en Islandia, Eslovenia, España y el Reino Unido, pero en estos países existían brechas moderadas para los trabajadores no estándar (aunque estadísticamente insignificantes en el Reino Unido). En Grecia e Italia, incluso los trabajadores estándar sólo tenían un 50% de probabilidad de recibir beneficios después de una pérdida de empleo.

El tamaño promedio previsto del paquete de beneficios generales para los destinatarios (Panel B) también varía enormemente de un país a otro, desde aproximadamente el 20% de los ingresos medianos nacionales o menos en partes de Europa Central y Oriental (República Checa, República Eslovaca, Polonia, Hungría) a más del 40% en Francia, Italia, Portugal, Luxemburgo y Bélgica. Las brechas de generosidad para los trabajadores no estándar fueron mayores en el sur de Europa (Grecia, Italia, Portugal, España), así como en Estonia y Eslovenia, superando el 10% del ingreso mediano de los hogares. Como los montos de los beneficios se miden durante un año en su conjunto, estos patrones de país reflejan las diferencias en los niveles de beneficios en un mes determinado, así como en la duración de los pagos de beneficios. [11] También representan la gama completa de beneficios que pueden estar disponibles para las diferentes personas sin empleo que se muestran, es decir, no solo los beneficios de desempleo, sino también las transferencias en efectivo de vivienda o de asistencia social.

Figura 7.5. Los trabajadores no estándar reciben poco apoyo en algunos países

Paquete de apoyo general para personas en edad de trabajar, 2014-15



Nota: el recibo del beneficio previsto durante todo un año comparando (i) un adulto en edad de trabajar que no tiene trabajo, tuvo un empleo dependiente de tiempo completo ininterrumpido con ingresos promedio en los dos años anteriores y vive en un hogar de dos adultos de bajos ingresos sin hijos ("línea de base: trabajo estándar anterior", marcadores en forma de triángulo), y (ii) un individuo similar, cuyo historial laboral anterior no es "estándar": principalmente en el trabajo a tiempo parcial, principalmente personal - Patrones de trabajo empleados o interrumpidos durante los dos años anteriores al año de referencia ("pasado no estándar", marcadores en forma de diamante claros y oscuros). Se encuentran disponibles resultados adicionales para diferentes categorías de trabajos no estándar para algunos países (véase texto principal). La significación estadística se refiere a las brechas entre los casos de referencia y de comparación (intervalo de confianza del 90%). Los estudiantes a tiempo completo y los jubilados están excluidos de la muestra. Los detalles sobre los datos y la especificación del modelo se resumen en el Cuadro 7.3 y se presentan con mayor detalle en Fernández, Immervoll y Pacifico (de próxima publicación[33]). La fuente de datos (EU-SILC) cubre países adicionales, pero se excluyen aquí porque los tamaños de muestra efectivos fueron pequeños (por ejemplo, Irlanda, Lituania), porque los microdatos requeridos no estaban disponibles (Alemania), porque se registraron variables clave de estatus de empleo solo para una persona por hogar (Dinamarca, Finlandia, los Países Bajos y Suecia), o debido a información parcial o parcialmente conflictiva sobre ingresos o recibos de beneficios (Noruega).

Fuente: Cálculos de la OCDE utilizando datos del panel EU-SILC.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933967300

En todos los países, no existe un vínculo evidente entre la accesibilidad y la generosidad. Por ejemplo, los puntajes de accesibilidad y generosidad fueron altos en Bélgica y comparativamente bajos en Polonia. El acceso a los beneficios en Italia fue comparativamente difícil para los trabajadores estándar y no estándar, pero los niveles de beneficios para los beneficiarios fueron bastante altos. Hungría muestra el patrón opuesto, con una alta cobertura implícita pero bajos niveles de beneficios. Tampoco existe un vínculo claro entre la generosidad general de los beneficios y el tamaño de la brecha entre los trabajadores estándar y no estándar. Las brechas de generosidad fueron estadísticamente insignificantes en algunos países con cantidades de beneficios comparativamente modestas (por ejemplo, cerca del 15% del ingreso mediano en la República Checa y por debajo del 25% del ingreso mediano en Hungría), pero también en otros donde los beneficios excedieron el 50% de la mediana (Bélgica y Luxemburgo).

En cinco países, las brechas de cobertura y de generosidad entre trabajadores estándar y no estándar fueron estadísticamente insignificantes: Bélgica, Francia, Hungría, Luxemburgo y el Reino Unido. Estos resultados sugieren que se puede lograr un apoyo efectivo para trabajadores no estándar en el contexto de sistemas de protección social y estrategias de focalización bastante diferentes. Por ejemplo, el apoyo fuera del trabajo en el Reino Unido es de tarifa plana, que incluye un beneficio de seguro inicial para los empleados dependientes con el registro de contribución requerido, y el apoyo comprobado por los medios para los solicitantes de empleo activos con bajos ingresos y activos familiares. Hungría y Bélgica ofrecen protecciones de desempleo relacionadas con las ganancias a los trabajadores estándar y no estándar. En Hungría, los trabajadores no estándar, incluidos los trabajadores autónomos, pueden tener derecho a prestaciones de desempleo (Albert, Gáspár y Gal, 2017[34]). En Bélgica, los trabajadores no estándar también tienen derecho a beneficios de seguro de desempleo, aunque los montos de los beneficios son mucho más generosos que en Hungría, y los beneficios para los trabajadores autónomos en Bélgica responden a las necesidades de los hogares (De Wispelaere y Pacolet, 2017[35]). En ambos países, el soporte de acuerdo al nivel de ingresos proporciona más capas de protección para aquellos que no tienen derecho a beneficios de seguro. El número de beneficiarios de asistencia social de nivel inferior también es sustancial en Luxemburgo, pero los trabajadores no estándar también tenían acceso (obligatorio) a los beneficios de desempleo de primer nivel (Pacolet y Op De Beeck, 2017[36]). En Francia, una explicación clave para las brechas de cobertura insignificantes es el período de calificación muy corto para los beneficios de desempleo (Figura 7.1), junto con la posibilidad de retener los derechos de los beneficios no utilizados para futuros períodos sin trabajo y acumular derechos de beneficios en varios periodos sin trabajo sucesivos para el (número grande y creciente) de trabajadores con contratos de corta duración. Francia también proporciona apoyo de ingresos de múltiples niveles que beneficia a los trabajadores en otros tipos de empleo no estándar (así como a otros que pueden no calificar para beneficios de seguro de primer nivel). Por ejemplo, los trabajadores por cuenta propia en Francia no tuvieron acceso a los beneficios de desempleo durante el período 2014-2015 que se muestra en los resultados, pero la asistencia social y los beneficios de vivienda con ingresos específicos sí proporcionan niveles adicionales de seguridad de ingresos para quienes buscan empleo con bajos ingresos familiares.[12,13]

Los resultados empíricos resaltan los casos en que las brechas de PS entre trabajadores estándar y no estándar eran grandes. Pero es importante tener en cuenta que los desafíos de políticas también pueden surgir en países donde las brechas reportadas son pequeñas o insignificantes. Primero, los resultados se refieren a alguien que permanece sin trabajo durante un año entero, cuyos ingresos se encuentran en el 10% inferior y que ha trabajado antes del período de referencia. En otras palabras, este es un individuo que calificaría como merecedor del apoyo de ingresos por la mayoría de los estándares y la provisión de apoyo adecuado en tales circunstancias podría decirse que representa un punto de referencia de efectividad modesto para los sistemas de PS. Las brechas de apoyo pueden ser significativas y generalizadas para los trabajadores no estándar en otras situaciones, por ejemplo: para aquellos con algún trabajo intermitente durante el año; para las personas con un compañero de trabajo cuyos ingresos elevan los ingresos del hogar más allá del 10% más pobre; para aquellos que pierden empleo como

consecuencia de una mala salud; o para padres recientes que se toman un tiempo fuera del trabajo para cuidar a sus hijos.

En segundo lugar, las brechas se calculan sobre la base de microdatos con relación al pasado. Por lo tanto, reflejan realidades recientes del mercado laboral y categorías de empleo como se registran en estos datos. Por lo tanto, los resultados actuales no capturan las brechas que pueden existir para los arreglos de trabajo alternativos de reciente evolución, como el trabajo de plataforma. La actualización de las estimaciones a intervalos regulares y la disponibilidad de datos con información más detallada sobre las categorías de empleo, permitiría monitorear las brechas de PS a medida que el futuro del trabajo se forma. Tal monitoreo regular es deseable y debería examinar las brechas de soporte para un conjunto más amplio de circunstancias que las que se informan aquí.

En tercer lugar, las brechas en la Figura 7.5 se calculan tomando un promedio de varios tipos de trabajos no estándar pasados, incluyendo el empleo dependiente a tiempo parcial, el trabajo temporal y el autoempleo. Como se muestra en la Figura 7.2 anterior, el acceso legal a muchos beneficios es significativamente más limitado en el caso de los trabajadores por cuenta propia, lo que sugiere que obtener apoyo podría ser muy difícil para algunas subcategorías de trabajadores independientes, incluso en países donde las brechas son insignificantes entre los trabajadores estándar y no estándar más ampliamente. Por lo tanto, se debe tener precaución al extraer conclusiones sobre desafíos de políticas específicas en todos los países basándose únicamente en la Figura 7.5. Los desgloses de las brechas de PS para diferentes tipos de trabajo no estándar enriquecerían aún más las discusiones sobre la reforma de políticas y los resultados preliminares de un análisis más detallado se presentan en la Figura 7.6. Estos resultados diferencian el empleo a tiempo parcial, el empleo inestable y el autoempleo, y están disponibles para seis países en los que las muestras de datos son lo suficientemente grandes para un análisis desagregado: Francia, Grecia, Hungría, Italia, España y el Reino Unido.

Las estimaciones indican que las brechas de apoyo pueden variar notablemente entre las diferentes formas de trabajo no estándar, pero este no es el caso.[14] En España, *los trabajadores a tiempo parcial* eran algo menos propensos que los empleados normales a recibir beneficios durante un período fuera del trabajo, pero la diferencia era comparativamente pequeña (10 puntos porcentuales, Panel A). En los otros cinco países, las brechas de accesibilidad de beneficios entre los trabajadores a tiempo parcial y los empleados estándar fueron estadísticamente insignificantes.

En Italia y España, las personas con historiales de *trabajo interrumpido* tenían menos probabilidades de recibir apoyo fuera del trabajo que los empleados estándar. Pero en cuatro de los países mostrados, las brechas de accesibilidad para los trabajadores en empleos inestables fueron estadísticamente insignificantes. En algunos de ellos, los trabajadores pueden calificar para los beneficios del seguro de desempleo después de períodos relativamente cortos en el trabajo (por ejemplo, 3 meses en Francia y 6 meses en el Reino Unido, véase Figura 7.1). Cabe señalar, sin embargo, que las brechas se calcularon asumiendo los mismos niveles de ingresos para las diferentes categorías de trabajadores (véase notas de la figura). Por lo tanto, no reflejan los problemas de accesibilidad que pueden existir en particular para los trabajadores con salarios bajos. Por ejemplo, algunos países requieren niveles de ingresos mínimos para que el empleo cuente hacia los derechos de seguro de desempleo (por ejemplo, aproximadamente el 16% de los ingresos promedio a tiempo completo en el Reino Unido). En estos casos, el acceso a la asistencia puede ser más difícil para las personas con horas de trabajo muy cortas o con períodos prolongados de desempleo entre períodos de empleo.

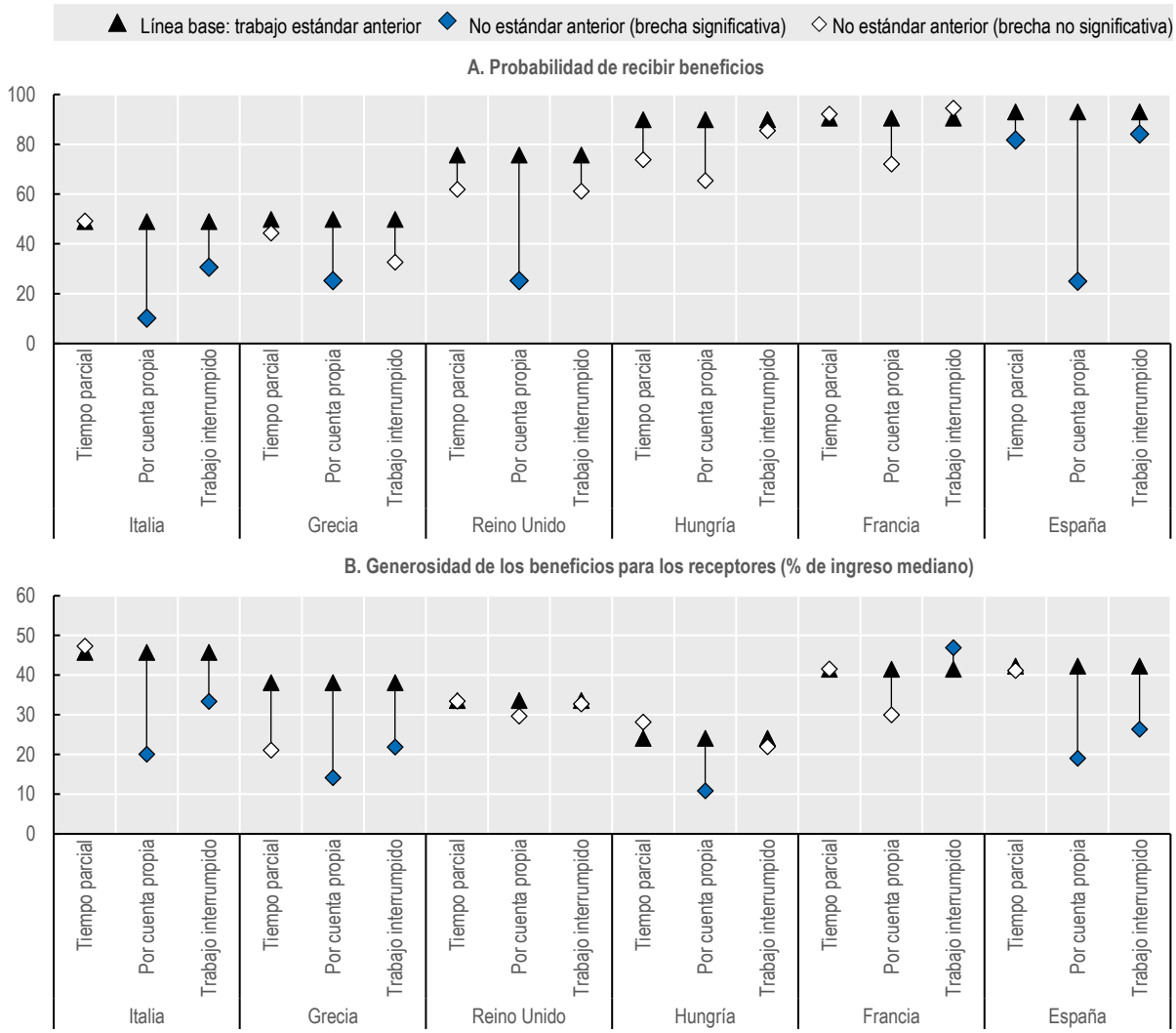
Las brechas de accesibilidad para las personas con *empleo por cuenta propia* en el pasado fueron considerables en cuatro de los seis países, con tasas de cobertura implícitas para las personas sin trabajo, tan bajas como el 10% en Italia y alrededor del 25% en Grecia, España y el Reino Unido. Cuando el seguro de desempleo no está abierto para los trabajadores por cuenta propia (véase Figura 7.2), tendrán que depender de la ayuda de ingresos de nivel inferior, como la asistencia de desempleo o los beneficios de ingresos mínimos garantizados. Estas transferencias suelen presentar requisitos de

acceso estrictos, incluidas las pruebas de ingresos y activos, y están sujetas a una importante falta de aceptación, lo que reduce su alcance efectivo. Los beneficios de asistencia también tienden a ser menos generosos que las transferencias de seguros. Para aquellos trabajadores por cuenta propia que reciben un apoyo de ingresos, los montos de beneficios previstos son, por lo tanto, frecuentemente más bajos que para los empleados estándar. Las excepciones son el Reino Unido (donde los beneficios de asistencia y seguro de tarifa plana pagan montos similares), así como Francia (donde la brecha de generosidad para los trabajadores por cuenta propia fue mayor que en el Reino Unido, pero estadísticamente insignificante).

La accesibilidad a los beneficios en Francia y Hungría no varió sustancialmente entre los diferentes tipos de trabajo no estándar: en relación con el empleo estándar, las brechas de accesibilidad fueron menores en las tres categorías (trabajo a tiempo parcial, trabajo por cuenta propia y trabajo inestable). Sin embargo, los niveles de beneficios eran mucho más bajos en Hungría, mientras que las estimaciones para Francia sugieren que el apoyo a los ingresos puede haber sido algo más generoso para las personas sin trabajo con un historial reciente de empleo inestable o intermitente.

Figura 7.6. Las brechas de apoyo pueden ser considerables para los trabajadores autónomos

Paquete de apoyo general para personas en edad de trabajar, 2014-2015, países seleccionados



Nota: el recibo del beneficio previsto durante todo un año comparando (i) un adulto en edad de trabajar que no tiene trabajo, tuvo un empleo dependiente de tiempo completo ininterrumpido con ingresos promedio en los dos años anteriores y vive en un hogar de dos adultos Hogares de bajos ingresos sin hijos ("línea de base: trabajo estándar anterior", marcadores en forma de triángulo), y (ii) un individuo similar, cuyo historial laboral anterior no es "estándar": principalmente en el trabajo a tiempo parcial, principalmente personal - Patrones de trabajo empleados o interrumpidos durante los dos años anteriores al año de referencia ("pasado no estándar", marcadores en forma de diamante claros y oscuros). La significación estadística se refiere a las brechas entre los casos de referencia y de comparación (intervalo de confianza del 90%). Los estudiantes a tiempo completo y los jubilados están excluidos de la muestra. Los detalles sobre los datos y la especificación del modelo se resumen en el Cuadro 7.3 y se presentan con mayor detalle en Fernández, Immervoll y Pacífico (de próxima publicación[33]). La fuente de datos (EU-SILC) cubre países adicionales, pero se excluyen aquí porque los tamaños de muestra efectivos fueron pequeños (por ejemplo, Irlanda, Lituania), porque los microdatos requeridos no estaban disponibles (Alemania), porque se registraron variables clave de estatus de empleo solo para una persona por hogar (Dinamarca, Finlandia, los Países Bajos y Suecia), o debido a información parcial o parcialmente conflictiva sobre ingresos o recibos de beneficios (Noruega).
Fuente: Cálculos de la OCDE utilizando datos del panel EU-SILC.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933967319

Recuadro 7.3. Acceso a beneficios y generosidad: un modelo estadístico que toma en cuenta las palancas políticas clave

El trabajo empírico se desarrolla en dos pasos. Un primer paso estima la relación entre el recibo de beneficios individuales y un gran número de impulsores estructurales clave de apoyo, incluidos el estado laboral y los ingresos actuales y anteriores, los ingresos actuales del hogar, la composición familiar, la tenencia de la vivienda y cualquier limitación de salud.15 Este tipo de información suele estar disponible en los datos del panel de hogares. El análisis actual utiliza paneles de tres años de las Estadísticas de ingresos y condiciones de vida (EI-SILC) de la Unión Europea y agrupa las observaciones de dos encuestas (2014 y 2015) para aumentar el tamaño de la muestra.16 El tamaño efectivo de la muestra varía entre 3 500 observaciones en Islandia y 20 600 en Italia. La variable dependiente es el total de las prestaciones sociales en efectivo recibidas durante un año entero. Por lo tanto, representa tanto la generosidad promedio de los pagos mensuales de beneficios como la duración de los derechos a los beneficios (así como los períodos de espera u otras posibles brechas entre el derecho a recibir beneficios y el pago). Para los beneficios que se observan en el hogar en lugar del nivel individual (beneficios familiares, beneficios de GMI), las cantidades se asignan a todos los miembros adultos del hogar en una base per cápita. Las especificaciones del modelo son coherentes en todos los países e incluyen las siguientes variables independientes, junto con las interacciones relevantes y los términos de orden superior: estado de empleo principal durante el año de referencia; antes de transferir el ingreso familiar durante el año de referencia; estado de empleo principal durante los dos años anteriores, ganancias durante cada uno de los dos años anteriores, situación familiar y número de hijos, estado de salud, tenencia y costos de vivienda, nivel de educación, género y edad.

Los modelos separados se estiman para el recibo de beneficios (sí / no indicador de variable) y la generosidad (montos de beneficios) utilizando un enfoque generalizado de obstáculos, ya que el proceso que determina si una persona recibe beneficios sociales no es necesariamente el mismo que el proceso que determina la cantidad recibida -—véase Wooldridge (2010[37]) y Cragg (1971[38])—. El primer modelo es una regresión logística para el recibo de beneficios a nivel individual. El segundo modelo es una regresión exponencial de las cantidades de beneficios (derechos) estimados solo en observaciones con beneficios positivos. El uso de regresiones exponenciales, en lugar de un modelo lineal logarítmico estándar, evita los problemas de inferencia que surgen con la predicción de niveles para las variables dependientes transformadas en el registro (Wooldridge, 2010[37]). Un segundo paso utiliza las relaciones estimadas para inferir sobre las brechas de beneficios entre trabajadores estándar y no estándar en circunstancias concretas ("viñetas") que se definen de manera consistente en todos los países. Para facilitar la comparación, los montos de los beneficios se muestran como una proporción del ingreso medio en cada país. El uso de un análisis basado en viñetas facilita la comunicación de resultados estadísticos complejos en una perspectiva comparativa, y la identificación de mecanismos de política relevantes subyacentes a las brechas observadas. Una interpretación directa de los coeficientes estimados se complica por los efectos de interacción, las variables categóricas y otras formas funcionales no lineales. Las dificultades de interpretación significativas surgen también en modelos no lineales como la regresión logística, ya que los coeficientes en bruto a menudo no son de interés inmediato. En estos casos, los "efectos marginales" (es decir, las estadísticas calculadas a partir de las predicciones del modelo para diferentes valores de las variables de control) permiten resumir el vector completo de los parámetros estimados en un solo valor utilizando la misma métrica que la variable dependiente (aquí la probabilidad de recepción) y el importe del beneficio). Los errores estándar (calculados por medio del método Delta) permiten deducir las brechas estimadas y su significación estadística.

Las “brechas” de beneficios se calculan en relación con un trabajador “estándar” de línea de base que

requiere asistencia fuera del trabajo: un trabajador de 40 años sin trabajo que anteriormente trabajaba a tiempo completo sin interrupciones y ganancias medias, y que vive con una pareja sin hijos de bajos ingresos y en un alojamiento de alquiler privado. Las características relevantes de las viñetas de comparación son las que se describen en las notas de la Figura 7.5 y la Figura 7.6.

Fuente: Fernández, Immervoll y Pacifico (próxima publicación[33]).

7.3. Abordar las brechas de protección social: cuestiones clave de políticas públicas

Los resultados presentados en la sección anterior sugieren que diferentes estrategias de PS pueden ser efectivas para limitar las brechas de apoyo para los trabajadores en formas de empleo no estándar, pero donde existen brechas, pueden extenderse más y reducir la efectividad de las disposiciones de PS existentes si los cambios continuos en el mercado laboral conducen a una transformación de la relación estándar entre empleadores y empleados, o a una mayor rotación del mercado laboral y una mayor inestabilidad laboral. Hay varias razones por las cuales pueden surgir brechas, incluyendo:

1. Algunas actividades económicas no dan lugar a derechos de PS (por ejemplo, trabajo por cuenta propia en muchas jurisdicciones y trabajo ocasional o irregular en algunas);
2. La duración del empleo anterior o las contribuciones sociales son insuficientes para calificar para los beneficios (por ejemplo, si los requisitos existentes de empleo o contribución son difíciles de cumplir para las personas con empleo inestable o marginal, véase Figura 7.1).
3. Los trabajadores no estándar reciben un trato diferente durante el proceso de reclamación (por ejemplo, las evaluaciones de las necesidades de los trabajadores por cuenta propia pueden basarse en los ingresos supuestos en lugar de los reales, o una persona desempleada que busca oportunidades de trabajo por cuenta propia no puede considerarse un buscador de trabajo activo), y
4. Los derechos ya adquiridos se pierden durante un cambio en la situación laboral o laboral (por ejemplo, después de una transición de dependiente a trabajo por cuenta propia cuando los derechos difieren entre los estados laborales o entre empleos si están vinculados a una relación laboral específica).

En esta sección, se analizan las opciones de políticas para abordar estas y otras deficiencias relacionadas. En primer lugar, se analizan los principales desafíos que surgen en el contexto de los sistemas de seguro social (Sección 7.3.1) y en los sistemas universales y de prueba de recursos (Sección 7.3.2). El resto considera los desafíos técnicos relacionados con las carreras e ingresos volátiles (Sección 7.3.3), el papel de las políticas de activación en el futuro mundo del trabajo (Sección 7.3.4) y las opciones seleccionadas para garantizar recursos suficientes para apoyar un papel creciente de PS en Mercados laborales inciertos (apartado 7.3.5).

7.3.1. Retos en la protección social basada en seguros

La transferibilidad limitada de los derechos entre puestos de trabajo es un problema en los sistemas relacionados con los ingresos cuando los derechos difieren entre los acuerdos contractuales o cuando están vinculados a esquemas ocupacionales o empleadores específicos. La armonización de las contribuciones y los derechos en toda la fuerza laboral, posiblemente acompañada por estructuras de gobierno y administración unificadas, haría que los derechos existentes sean más portátiles.

Recopilar y combinar contribuciones de diferentes esquemas en una cuenta, independientemente de la actividad económica, es otra forma, administrativamente más sencilla, de garantizar que los derechos

acumulados no se pierdan en las transiciones del mercado laboral. Por ejemplo, Austria reemplazó su plan de indemnización por despido con cuentas de pensiones individuales en 2003. El anterior esquema de indemnización solo beneficiaba a los empleados tras el despido y, por lo tanto, dificultaba la movilidad laboral. En el nuevo sistema, todos los empleados dependientes tienen cuentas de pensiones que reciben contribuciones regulares del empleador, pero la cuenta en sí misma es independiente del empleador y transferible en todos los trabajos. Las transiciones al empleo por cuenta propia suspenden las contribuciones adicionales del empleador, pero no conducen a una pérdida de derechos. La medida incrementó la movilidad laboral de los trabajadores, especialmente en empresas en dificultades (Kettemann, Kramarz y Zweimüller, 2016[39]).

Los derechos derivados de cuentas individuales pueden ser subsidiados explícitamente (a través de créditos) o implícitamente (a través de la fórmula de beneficios). Sin embargo, sin subsidios sustanciales, las cuentas individuales son una forma de ahorro exigido por el gobierno cuyo alcance y objetivos difieren de los del seguro social (véase Sección 7.1). En particular, las cuentas individuales "puras" no proporcionan ningún mecanismo de riesgo compartido y, por lo tanto, no pueden asegurarse contra los riesgos catastróficos (como la discapacidad), generalmente aumentan los costos de un seguro adecuado para los grupos de mayor riesgo (por ejemplo, para los trabajadores menos calificados en el caso). de las prestaciones por desempleo, y para las mujeres en el caso de las prestaciones por maternidad). Dependiendo de cómo se invierten las contribuciones, también pueden conllevar riesgos significativos para el mercado financiero. Como las cuentas individuales "puras" no incorporan la redistribución, típicamente tienen menos valor para los trabajadores marginales o de medio tiempo.

Los desafíos similares limitan el alcance de las cuentas de ahorro individuales no obligatorias con subsidio público que, en combinación con los beneficios de la red de seguridad probados por los medios, se han sugerido como una opción para lograr una protección adecuada de los ingresos para todos, mientras se mantienen los costos laborales bajos (Banco Mundial, 2018[6]). Las personas desfavorecidas y con limitaciones presupuestarias pueden no responder a los incentivos de ahorro debido a la miopía, la inercia o los déficits de información. Los subsidios luego desvían principalmente los ahorros hacia productos subsidiados y desplazan los ahorros no subsidiados. Como resultado, dichos programas pueden beneficiar principalmente a personas que ya ahorran incluso en ausencia de subsidios o incentivos adicionales (Chetty et al., 2014[40]).

Una opción para mejorar la transferibilidad de los derechos de PS a la vez que se mantienen las tasas de reemplazo aceptables para los trabajadores de ingresos medios es diferenciar entre los beneficios relacionados con los ingresos (como las pensiones, el desempleo y los beneficios por enfermedad a corto plazo) y los beneficios que no tienen relación con los ingresos (salud). y atención a largo plazo) o cuando la reducción del ingreso no es un objetivo principal (desempleo o discapacidad a largo plazo). Hacer que estos últimos sean ampliamente accesibles ayudaría a salvaguardar los derechos básicos independientemente de las transiciones del mercado laboral. Complementando estas redes de seguridad, los beneficios relacionados con los ingresos podrían luego armonizarse a través de acuerdos contractuales, para mejorar la transferibilidad (Cahuc, 2018[41]; Levy, 2008[42]).

7.3.2. Desafíos en la protección social universal o probada

Evolución de los mercados laborales sin duda difuminar las líneas entre el empleo tradicional y las diferentes formas de trabajo independiente. Además, los nuevos tipos de empleo atípico hacen que sea más difícil evaluar de manera confiable si alguien está trabajando y cuántas horas dedican a su trabajo o trabajos. Como resultado, la vinculación de los derechos de protección social y las contribuciones a la situación laboral de las personas se hace más difícil. Si las estrategias existentes no proporcionan una cobertura adecuada para todos los necesitados, aflojar el vínculo entre el empleo y los derechos podría ser una opción para mantener la protección social accesible, para resolver los desequilibrios en los derechos de los PS en todos los tipos de empleo y para apoyar el dinamismo del mercado laboral.

Avanzar hacia una mayor universalidad a través de una forma de ingreso básico (BI) es una propuesta interesante en este debate que ha recibido una atención considerable. Ningún país ha introducido un BI como un pilar principal de PS, sin embargo, reemplazar una gran parte de los sistemas de soporte existentes con un pago universal sería un cambio importante. Las simulaciones de la OCDE muestran que un pago incondicional para todos a niveles significativos pero fiscalmente realistas requeriría grandes aumentos de impuestos así como reducciones en la mayoría de los beneficios actuales, y con frecuencia no sería una herramienta efectiva para reducir la pobreza de ingresos (OCDE, 2017[43]; Browne e Immervoll, 2017[44]). Algunos grupos desfavorecidos se perderían cuando los beneficios existentes fueran reemplazados por un BI, lo que ilustra los inconvenientes de la protección social sin ninguna forma de focalización. En vista de las consecuencias fiscales y distributivas inmediatas de un BI integral, las reformas hacia un apoyo a los ingresos más universales deberían introducirse de manera realista para grupos específicos (como los jóvenes) o deberían restringirse de otras maneras.[17] También requeriría un debate paralelo sobre cómo financiar una distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento económico. Desde una perspectiva más amplia de la política económica, una desventaja del apoyo universal es que, a diferencia de los beneficios fuera del trabajo o basados en las necesidades, no actúa como un estabilizador automático: ya que se paga independientemente del estado de ingresos o empleo, los niveles de gasto no subas durante una recesión, y no caen durante una subida.

Otra opción es fortalecer los programas de apoyo basados en las necesidades mediante la transformación de algunos programas de seguros en asistencia comprobada por los medios, o mediante la expansión de los beneficios de "red de seguridad" existentes para las personas con bajos ingresos y sin otros recursos. Por ejemplo, Italia introdujo un beneficio de asistencia social, el *Reddito di Inclusione* en 2018. Esto se reemplazará con el Ingreso del ciudadano en 2019, que proporciona niveles de beneficios mucho más altos y apunta a combinar el apoyo a los ingresos con medidas de activación (Bulman et al., 2019[45]). Dichas redes de seguridad buscan garantizar que las personas con alto riesgo de pobreza reciban apoyo básico independientemente de su historial de empleo pasado o sus patrones de trabajo actuales. Dado que los esquemas estrechamente específicos se financian con ingresos generales, su financiamiento no recae exclusivamente en los trabajadores. Como resultado, los costos laborales no salariales pueden reducirse, atenuando los incentivos para la automatización (Banco Mundial, 2018[6]) y fomentando el empleo formal (Levy, 2008[42]). Reemplazar los beneficios basados en contribuciones con beneficios generales financiados por ingresos también puede ayudar a alinear los costos laborales no salariales en todas las formas de empleo y, por lo tanto, aliviar las distorsiones que surgen del tratamiento legal diferente de los acuerdos contractuales (véase Sección 7.3.5).

Las redes de seguridad de ingreso mínimo son, por lo tanto, un elemento importante en las estrategias de los países para aliviar la pobreza. Sin embargo, los esquemas de ingresos mínimos específicos pueden ser difíciles de acceder en la práctica debido a los costosos procesos de reclamación de beneficios, por ejemplo, debido al estigma negativo, los requisitos de información considerables y la incertidumbre con respecto a la elegibilidad y los derechos, lo que lleva a una importante falta de aceptación (Bargain, Immervoll y Viitamäki, 2012[46]). Tampoco ofrecen un aumento significativo de los ingresos, excepto durante períodos de tiempo con ingresos bajos o muy bajos (hogares). A menos que se complementen con los beneficios que proporcionan tasas de reemplazo significativas para los trabajadores de clase media, no brindan seguro contra pérdidas importantes de ingresos para la mayoría con ingresos muy por encima de la línea de pobreza. En particular, los beneficios por falta de trabajo pagados en relación con las necesidades del hogar a menudo no brindan ningún apoyo en efectivo a los perdedores de empleos en hogares con doble (o múltiples) ingresos. Dado que el apoyo al reempleo generalmente está vinculado al recibo de beneficios, el alcance de los programas activos del mercado laboral a menudo también excluiría a estos grupos (Sección 7.3.4). Un desafío relacionado es que, si bien el apoyo público a las redes de seguridad puede derivarse de la expectativa de que solo los más pobres requieren asistencia, la dependencia exclusiva de los pobres minimiza la participación

mayoritaria en la protección social y corre el riesgo de hacer que la financiación sea menos estable y potencialmente más susceptible a políticas cíclicas (Lindert, 2004[47]).

Las disposiciones basadas en las necesidades también corren el riesgo de que los empleadores proporcionen salarios o ayudas de desplazamiento que forman parte del paquete salarial. Al disociar los derechos de PS de los puestos de trabajo, un desafío clave de la política es, por lo tanto, garantizar que las transferencias proporcionadas por el gobierno lleguen a los destinatarios previstos. La combinación de un beneficio en el trabajo ampliado y la introducción de un salario mínimo legal en el Reino Unido a fines de la década de los 90 proporciona un ejemplo prominente de tales preocupaciones y un enfoque para asegurar que las transferencias en el trabajo evaluadas por los ingresos, beneficien a los trabajadores, y no a los empleadores de trabajadores de baja remuneración.[18] Sin embargo, una expansión en el número de trabajadores independientes de baja remuneración que no se benefician de la protección del salario mínimo hace que los salarios mínimos sean menos efectivos a este respecto.

7.3.3. Cuestiones técnicas relacionadas con carreras volátiles y ganancias

A pesar de estos desafíos, el apoyo basado en las necesidades seguirá siendo un complemento esencial del PS universal, basado en seguros y provisto por el empleador, y una forma necesaria de respaldo alternativo mientras que otros pilares del PS se adaptan a un futuro mundo laboral. Sin embargo, tanto para los sistemas basados en las necesidades como para los sistemas contributivos, los cambios en el mercado laboral presentan una serie de cuestiones muy prácticas. En particular, los ingresos de los trabajadores no estándar suelen estar sujetos a fluctuaciones considerables, especialmente en el caso del trabajo por cuenta propia. Esto complica una evaluación confiable y oportuna de los ingresos y necesidades de los hogares, pero también de la base para las contribuciones sociales en los sistemas basados en seguros.[19] Los pagos de contribución que no se deducen en la fuente pero que se pagan con poca frecuencia también son más visibles y es más probable que se perciban como impuestos (Hershfield, Shu y Benartzi, 2018[48]).

La mejora de la transmisión de datos y el informe en tiempo real de las ganancias tiende a ser costoso (Oficina Nacional de Auditoría, 2018[49]), pero puede aliviar los problemas técnicos de medición de ingresos. Sin embargo, una pregunta más fundamental es qué constituye una frecuencia de pago o evaluación apropiada y un período de referencia adecuado para evaluar los ingresos y ganancias. Las modalidades de pago tienen implicaciones para la capacidad de respuesta de los sistemas de PS, pero también para el comportamiento de los reclamantes y contribuyentes. Los periodos de referencia cortos hacen que los sistemas de PS sean más sensibles a las circunstancias de las personas, pero pueden crear incentivos para jugar con el sistema al cronometrar los ingresos para maximizar los beneficios de beneficios o minimizar las contribuciones en un período determinado. Por ejemplo, las ganancias del trabajo por cuenta propia se pueden cambiar a lo largo de los períodos, mientras que los umbrales y límites máximos de contribución deprimen las contribuciones individuales y los ingresos totales cuando las ganancias son volátiles. Los períodos de referencia más largos evitan estos incentivos, especialmente en el caso de los pagos de contribuciones. Sin embargo, pueden dar como resultado un apoyo demorado e inoportuno que no se corresponde con la necesidad actual y posible urgente de ingresos o asistencia laboral de las personas. Un problema relacionado es que los trabajadores autónomos pueden tener dificultades para cumplir con los requisitos mínimos de trabajo o contribución para el derecho a los beneficios si existen brechas significativas entre el trabajo y el pago, por ejemplo, si solo reciben un pago por un período extendido de trabajo.

Las ganancias volátiles pueden afectar a un número creciente de trabajadores en el futuro y, por lo tanto, las fluctuaciones de las ganancias en los sistemas de PS pueden volverse más urgentes. Sin embargo, no es un problema nuevo, sino más bien un problema "legado" que los países han estado abordando de diferentes maneras, ilustrando las compensaciones involucradas:

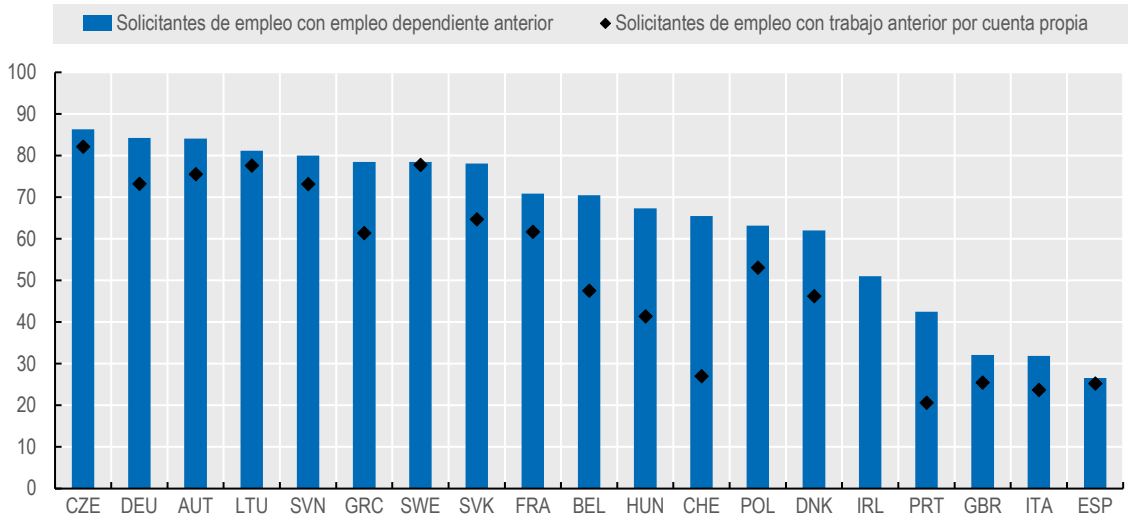
- Los Países Bajos ofrecen a los trabajadores por cuenta propia préstamos sin intereses para cubrir períodos de bajos ingresos temporales y problemas de liquidez relacionados (de Graaf-Zijl, Scheer y Bolhaar, 2018[50]). Sobre la base de un sistema de este tipo, una opción de política podría ser una conversión posterior (en parte) de dichos préstamos en beneficios, por ejemplo, una vez que el hechizo de bajos ingresos se vuelve persistente.
- Dinamarca ha armonizado las normas de derecho a prestaciones de desempleo para diferentes tipos de trabajadores dependientes e independientes al vincular la elegibilidad con el ingreso sujeto a impuestos durante un período de tres años, independientemente del acuerdo contractual. Esto también mejora el acceso para aquellos que combinan trabajo dependiente e independiente. Como medida de acompañamiento, los trabajadores por cuenta propia que han cesado su negocio y reciben beneficios no deben comenzar uno nuevo durante seis meses. Este período de "búsqueda de empleo" busca evitar que los trabajadores por cuenta propia combinen el recibo de beneficios con el trabajo independiente continuo (OCDE, 2018[51]).
- Los reclamantes del Crédito Universal, incluidos los trabajadores por cuenta propia, en el Reino Unido están obligados a informar las ganancias mensualmente. Para los beneficiarios de beneficios a más largo plazo, se supone que los ingresos del trabajo por cuenta propia ascienden al menos al salario mínimo nacional y reducen los derechos en consecuencia. Esto evita los problemas de medición de muchos reclamantes que trabajan por cuenta propia y está destinado a evitar el subsidio de pequeñas empresas que son económicamente inviables, o trabajadores independientes que estarían mejor si aceptaran un empleo en un empleo regular con salario mínimo. Sin embargo, aunque es sencillo, este enfoque pone a los trabajadores por cuenta propia con personas realmente bajas en desventaja (Consejo de los ciudadanos, 2018[52]; Grupo de reforma fiscal de bajos ingresos, 2017[53]). En particular, la presunción de ganancias de salario mínimo para un grupo que no se beneficia de las regulaciones de salario mínimo puede exacerbar las desventajas del mercado laboral para los trabajadores que se enfrentan a la elección entre un empleo independiente de baja remuneración o que no trabajan en absoluto, o que se les recomienda activamente por los proveedores de servicios de empleo para buscar y aceptar trabajo independiente en primer lugar.[20]
- Nueva Zelanda ha instituido un grupo asesor de asistencia social para abordar temas técnicos y más amplios relacionados con los cambios en el mercado laboral, incluida una creciente disponibilidad de opciones de autoempleo y sus implicaciones para la capacidad y capacidad de respuesta de los PS (Ministerio de Desarrollo Social, 2018[54]).

7.3.4. Prevención y promoción: políticas de activación en futuros mercados laborales

Grandes participaciones de trabajadores hacen la transición dentro o fuera del trabajo cada año. Antes de la crisis financiera y económica mundial, las separaciones anuales de empleos y las contrataciones representaban en promedio casi el 15% del empleo total en la OCDE. Las estadísticas de reasignación de empleos fueron similares después de la crisis, incluso si las tendencias difirieron entre países (Falco, Green y MacDonald, 2019[55]); —véase también el Capítulo 3—. Si la adopción acelerada de tecnología acelera el ritmo de la reasignación de empleos, la preparación y la capacidad de los trabajadores pasar de empleos en sectores o empresas en declive a sectores en expansión probablemente se convierta en un determinante cada vez más crucial de las tendencias futuras de empleo.

Figura 7.7. En algunos países, solo una minoría de los solicitantes de empleo está en contacto regular con el servicio público de empleo

Por situación laboral anterior, 2017, en %



Nota: La proporción de desempleados que declaran, en el contexto de las preguntas sobre los métodos de búsqueda de empleo de los individuos, que "se contactaron con la oficina pública de empleo para encontrar trabajo durante las cuatro semanas anteriores". La mayoría de los encuestados reportan más de un método de búsqueda de empleo y los datos no permiten evaluar el principal; esta puede ser una de las razones por las que las diferencias por estado laboral anterior con frecuencia parecen pequeñas. Edades 25-64. Datos de 2013 para Alemania. Los datos de Irlanda no incluyen información sobre el pasado trabajo por cuenta propia. Se omiten los países con menos de 30 observaciones en cualquier categoría.
Fuente: Cálculos de la OCDE a partir de la Encuesta de población activa de la UE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933967338

Los cambios en los patrones de trabajo y las nuevas formas de empleo plantean nuevas preguntas sobre el alcance y la ambición de la activación y los PS orientados al empleo. Por ejemplo, en comparación con las personas sin trabajo que anteriormente eran empleados estándar, las personas que buscan empleo con un historial de trabajo por cuenta propia pueden tener menos probabilidades de depender de los servicios públicos de empleo (PES) para su búsqueda de trabajo, por ejemplo, si la falta de derechos a los beneficios significa que no hay un incentivo financiero inmediato para la interacción regular con el PES (Figura 7.7). Los datos no proporcionan información sobre los canales principales de las personas para la búsqueda de empleo o sobre el tipo de trabajo por cuenta propia anterior (véase notas de la figura). Estas limitaciones pueden explicar por qué las diferencias entre los empleados dependientes y los trabajadores por cuenta propia son, de hecho, comparativamente pequeñas en varios países, incluso en aquellos en los que los beneficios por desempleo no suelen estar disponibles para los trabajadores por cuenta propia. Para algunos empleados por cuenta propia en el pasado, la participación limitada en el PSA también puede reflejar la disponibilidad de canales alternativos de búsqueda de empleo o la preferencia por un tipo de trabajo independiente que el PSA no percibe como una facilitación. Pero el compromiso limitado con el PSA, por cualquier razón, puede convertirse en una preocupación creciente cuando las formas de trabajo independientes se convierten en sustitutos del empleo dependiente.

Reinsertando a los trabajadores desplazados

Los “trabajadores desplazados”, aquellos que enfrentan la pérdida involuntaria de empleos por motivos relacionados con la tecnología u otras razones económicas, encuentran nuevos empleos mucho más rápidamente en algunos países que en otros. Mientras que cerca del 90% son re empleados dentro de un año en Finlandia y Suecia, esa proporción es solo del 30% en Francia y Portugal (OCDE, 2018[56]). Proporcionar apoyo laboral oportuno y personalizado se vuelve más desafiante cuando un número creciente de trabajadores se ve afectado por el desplazamiento del trabajo, incluso a través de la automatización (véase discusión en los Capítulos 2 y 3). Algunas medidas de prevención e intervención temprana funcionan mejor para los trabajadores despedidos después de un período de empleo moderado o más largo con el mismo empleador. De hecho, una diferencia importante entre los trabajadores desplazados y la mayoría de los otros desempleados que reciben ingresos y apoyo al reempleo es que, en principio, existe un mayor margen para medidas proactivas en el caso de los primeros. Los servicios de respuesta rápida, como el personal de PES que brinda asesoramiento o eventos de mediación directamente en un lugar de trabajo que pronto se cerrará, pueden impulsar el proceso de ajuste al ofrecer servicios de reempleo de manera oportuna y específica.

Dichos servicios de intervención temprana pueden ser bastante efectivos pero, excepto en el caso de despidos colectivos a gran escala, no se utilizan ampliamente y requieren una forma de asociación social que garantice que los empleadores participen activamente en medidas proactivas de reempleo, como por ejemplo en Suecia (véase también el capítulo 5).[21] Cuando los mercados laborales se caracterizan por acortar la permanencia en el empleo o un alcance reducido de las formas tradicionales de representación de los trabajadores, involucrar a los empleadores en la prevención y la intervención temprana puede ser aún más difícil. Como resultado, en un futuro mundo laboral, estas medidas pueden ser más difíciles de acceder para las crecientes cuotas de perdedores de empleos. Por lo tanto, es probable que los programas generales de activación y promoción ampliamente disponibles, tanto para trabajadores desplazados como para otras personas que buscan empleo, adquieran una importancia adicional como pilares centrales de las estrategias de reintegración del mercado laboral.

¿Activación de quién y hacia qué?

Es posible que los PSA deban adoptar estrategias de alcance más efectivas para interactuar con los trabajadores que actualmente tienen trabajo pero que pueden correr un riesgo elevado de desempleo, como los que se encuentran en formas de trabajo inestables. A pesar de que muchos países apoyan a algunos grupos de trabajadores con salarios bajos a través de beneficios laborales o subsidios salariales, la mayor parte de la asistencia existente para la búsqueda de empleo y los programas activos relacionados con el mercado laboral excluyen a los trabajadores y se centran en las personas desempleadas que reciben beneficios fuera del trabajo. Con la disponibilidad más fácil de formas de trabajo basadas en tareas e independientes, y una creciente gama de opciones para el empleo ocasional de corta duración o de tiempo parcial, la tradicional dicotomía "en el trabajo" / "sin trabajo" parece cada vez más anacrónica. De hecho, en algunos países, los trabajadores con empleo intermitente y / o con horarios limitados de trabajo ya superan a las categorías clave de personas sin trabajo, como las que no trabajan por razones familiares, las que no pueden trabajar o los desempleados de más larga duración (Figura 7.8). Un enfoque estricto sobre los desempleados niega el apoyo de una gran cantidad de trabajadores precarios que enfrentan barreras para conseguir un empleo de mayor calidad. Por lo tanto, se vuelve cada vez más insatisfactorio como base para los programas de activación y reempleo.[22]

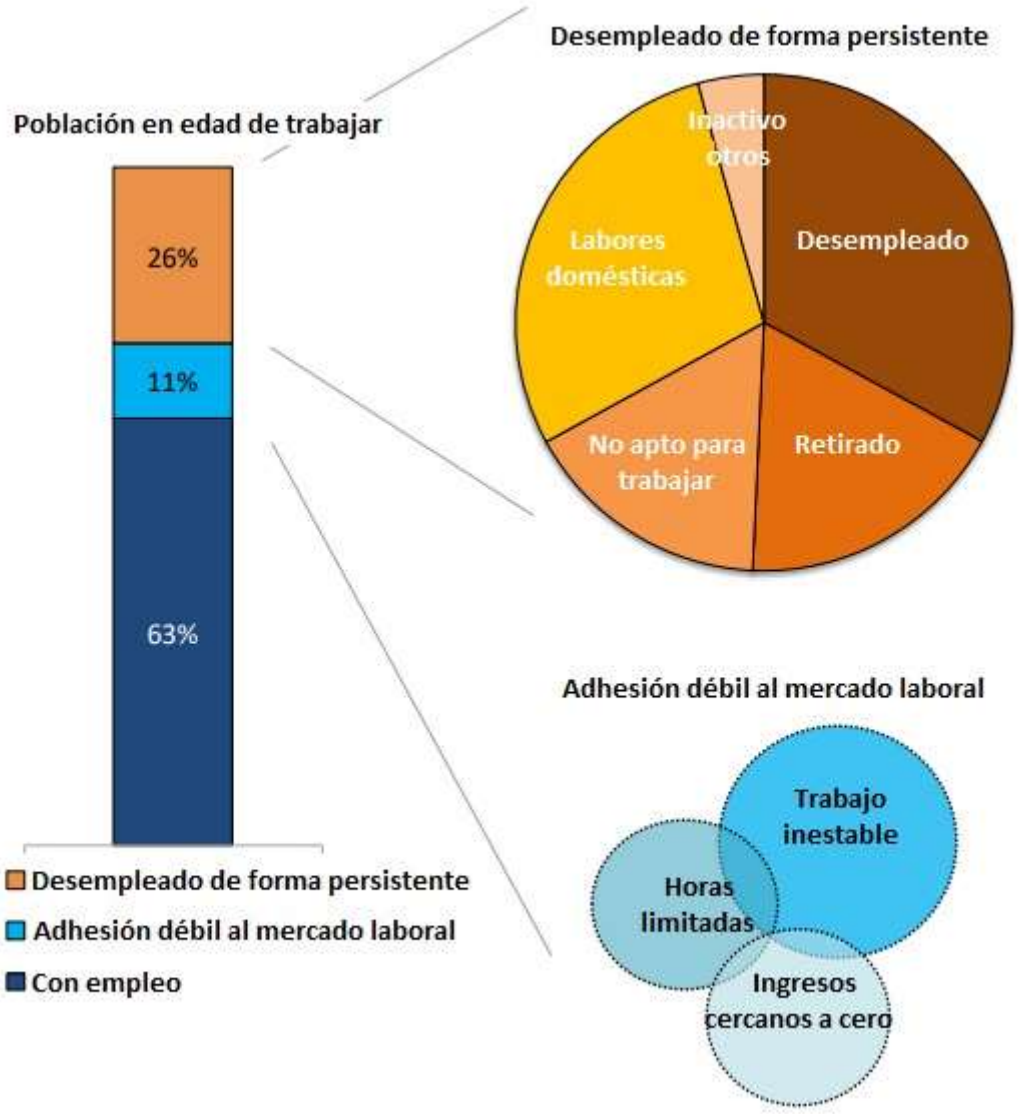
La extensión del acceso al apoyo activo en el mercado laboral debe moverse en conjunto con la solución de las brechas de cobertura de beneficios no deseados. Para las personas con trabajo intermitente o precario, esto requiere una revisión cuidadosa de los criterios de calificación clave para los beneficios de desempleo existentes, como los períodos de espera, los requisitos de empleo pasado

(véase Figura 7.1) y las normas sobre la extensión y el tipo de trabajo que se pueden combinar con el recibo de beneficios. ("Prestaciones de desempleo a tiempo parcial").[23] En muchos países de la OCDE, parte del trabajo a tiempo parcial es compatible con la recepción de beneficios por desempleo y algunos países ofrecen beneficios parciales a los trabajadores cuyas horas de trabajo están reducidas.[24] Sin embargo, los trabajadores pueden no estar siempre al tanto de esta posibilidad (Stettner, Cassidy y Wentworth, 2016[57]). En los sistemas contributivos, el apoyo efectivo fuera del trabajo para trabajadores intermitentes también requiere disposiciones que permitan que los derechos "no utilizados" (aquellos que no se usaron en un período dado de trabajo fuera del trabajo) se transfieran a futuros períodos de reclamaciones. Una estrategia alternativa (y en parte funcionalmente equivalente) es la integración más amplia de los programas de apoyo fuera del trabajo y en el trabajo. La reforma del Crédito Universal del Reino Unido es un ejemplo principal de una estrategia tan completa (Browne, Hood y Joyce, 2016[58]; Oficina de Responsabilidad Presupuestaria, 2018[59]).

El contenido y la prestación de apoyo orientado al empleo también deben adaptarse. Primero, un grupo objetivo en evolución para el apoyo activo requiere recursos suficientes y confiables para los servicios de empleo y suficiente personal calificado de primera línea y trabajadores sociales. Los servicios en línea de fácil uso para solicitantes de empleo y los sistemas automatizados que facilitan el acceso interinstitucional a datos relevantes (como el historial del mercado laboral de los solicitantes de empleo y la participación en programas) pueden acelerar el registro inicial de solicitantes de empleo y otras tareas de rutina.[25] En general, la tecnología puede reducir las presiones sobre los presupuestos operativos al crear más tiempo para la interacción personal entre el personal y los solicitantes de empleo, y enriquece el conjunto de herramientas para implementar estrategias de activación más amplias. Por ejemplo, los sistemas compatibles con TI pueden admitir servicios personalizados y bien orientados, por ejemplo, a través de perfiles estadísticos (OCDE, 2018[60]). Sin embargo, los procesos altamente automatizados también crean riesgos nuevos e importantes, especialmente cuando se introducen o se utilizan en un contexto de presupuestos ajustados. Un impulso agresivo hacia la sustitución del contacto interpersonal con interfaces digitales puede comprometer la accesibilidad y la calidad del servicio, especialmente para aquellos con habilidades digitales limitadas o con necesidades complejas donde se necesita la discreción del trabajador social. Las intervenciones y asignaciones de programas que utilizan nuevas generaciones de herramientas de creación de perfiles basadas en la inteligencia artificial y sistemas de apoyo a las decisiones también pueden parecer poco claras o injustas y, como resultado, pueden reducir su aceptación entre los solicitantes de empleo y su disposición para cooperar activamente con el PSA.

Figura 7.8. El trabajo inestable es común, pero puede estar fuera del alcance de las medidas de activación

Estado de empleo durante un período de 12 meses, promedio en siete países



Nota: "Adhesión débil al mercado laboral": trabajar por menos del 45% de las posibles horas de trabajo a tiempo completo en el año calendario ("trabajos inestables", "horas limitadas"), o ganar menos de un tercio del total anual tiempo del salario mínimo legal ("Ingresos cercanos a cero"). Promedio no ponderado en siete países (Australia, Estonia, Irlanda, Italia, Lituania, Portugal y España), para 2014 y para las edades de 18 a 64 años, excluidos los estudiantes y el servicio militar.
Fuente: Estudios de países de la OCDE Faces of Joblessness (www.oecd.org/els/soc/faces-of-joblessness.htm) utilizando EU-SILC para países europeos y la encuesta Hogares, Ingresos y Dinámica Laboral en Australia (HILDA).

En segundo lugar, las formas nuevas o crecientes de trabajo no estándar requieren sopesar el papel y los objetivos previstos de los servicios públicos de intermediación del mercado laboral y de empleo. Un tema clave es hasta qué punto los PES deben conectar activamente a las personas con compromisos de trabajo a muy corto plazo ("conciertos"), trabajo informal (por ejemplo, empleo de guardia o contratos de "cero horas") o formas de empleo independientes. Si bien el rol de intermediación de PES puede ser en parte redundante para el trabajo de plataforma al que se puede acceder en línea, algunos PES hoy en día ya utilizan la tecnología de raspado web para consolidar las vacantes de un número (a veces

cientos) de repositorios de vacantes. Por ejemplo, en los Países Bajos, más de un tercio de las vacantes que se enumeran en el portal de trabajo de PES se obtienen de otros recursos web que utilizan dicha tecnología. Sin embargo, de manera más fundamental, una disponibilidad cada vez mayor de acuerdos alternativos de trabajo plantea la cuestión de si los servicios de empleo pueden y deben priorizar diferentes formas de empleo al registrar vacantes en sus bases de datos de vacantes o al ofrecer vacantes a quienes buscan empleo. Por ejemplo, algunos Workforce Boards en los Estados Unidos han realizado eventos de reclutamiento para servicios de viajes compartidos que se ofrecen a través de plataformas en línea (McKay, Pollack y Fitzpayne, 2018[61]), pero estos enfoques a menudo siguen siendo experimentales y las políticas y prácticas difieren tanto entre los distintos países como dentro de ellos. países. Incluso cuando se desea una derivación activa a un trabajo no tradicional y compatible con los procedimientos o directrices de PSA, la financiación de los PSA existentes o los mecanismos de presentación de informes pueden desalentarla, por ejemplo, si los niveles de ingresos futuros o la estabilidad se utilizan para evaluar el desempeño de las medidas de reintegración y los SPE no tienen acceso fácil a la información sobre los ingresos del trabajo por cuenta propia. Una demanda creciente de contratos de trabajo no estándar también destaca los riesgos de crear una "vía de un solo sentido" lejos de las formas tradicionales de empleo, por ejemplo, si los solicitantes de empleo son alentados o asistidos a trabajar por cuenta propia pero no tienen una ruta clara para volver al empleo estándar si no logran ganarse la vida con un trabajo independiente.

En términos más generales, los gobiernos deberían revisar si las estrategias de activación existentes para los solicitantes de empleo, y aquellos con trabajo inestable o mal pagado, logran un equilibrio adecuado entre el fomento del empleo estándar y no estándar, y están en línea con los objetivos de las políticas con respecto a la cantidad y calidad del trabajo (OCDE , 2018[2]). En el contexto de los marcos de derechos y responsabilidades, dicha revisión debe, por ejemplo, abarcar la definición y aplicación de los criterios de "trabajos adecuados", es decir, el tipo de trabajos que benefician a los reclamantes deben buscarse y aceptarse para evitar sanciones de beneficios (Immervoll y Knotz, 2018[62]). En particular, la integración de personas que buscan empleo en cualquier tipo de trabajo puede no ser suficiente para las personas que experimentan ciclos recurrentes de trabajo precario y desempleo. Los trabajadores en sectores con una exposición significativa a la automatización o la reestructuración también pueden requerir acceso a servicios de empleo que reevalúen sus perspectivas de empleo, brinden orientación profesional y desarrollen un empleo coherente y, cuando sea necesario, estrategias de reevaluación (véase también el Capítulo 6).

Equilibrio de incentivos y apoyo

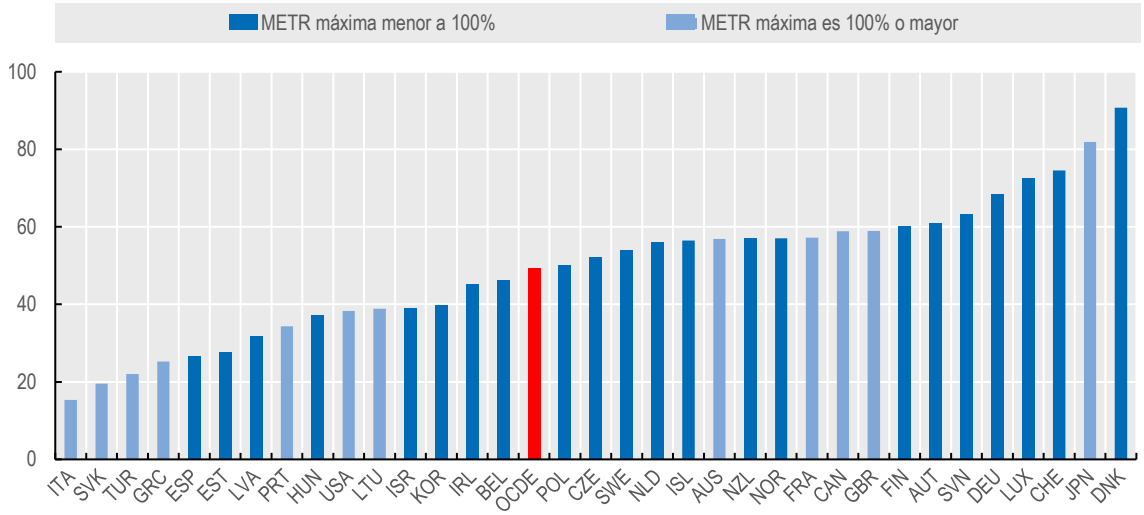
Los incentivos laborales débiles rara vez son la única barrera para quienes buscan empleo y, a menudo, no son la principal[26] pero son fundamentales para los enfoques de activación que vinculan la recepción de beneficios con la búsqueda activa de empleo y la participación en programas del mercado laboral. Es importante destacar que un mercado laboral más fluido con más opciones de cuándo y cuánto tiempo para trabajar, crea más oportunidades para actuar con incentivos positivos y negativos. Esto tiene implicaciones importantes para el alcance de la búsqueda de empleo y otros requisitos de comportamiento para los solicitantes de beneficios, y para el diseño de sistemas de beneficios fiscales en general. Primero, los incentivos que favorecen las formas de empleo específicas pueden llegar a ser más distorsionadores y económicamente más dañinos que en el pasado (véase sección siguiente).

En segundo lugar, es más probable que las disposiciones de beneficios fiscales que generen caídas o ganancias repentinas de ingresos a medida que las personas varían sus ingresos u horas de trabajo, afecten el tiempo de trabajo y las ganancias cuando las opciones ya no estén limitadas a, digamos, 40, 30 o 20 horas por semana —véase por ejemplo Sáez (2010[63])—. Evitar las tasas impositivas efectivas marginales (METR, por sus siglas en inglés) excesivas, como lo causan las tasas de retiro de beneficios muy altas o los umbrales para los pasivos tributarios o los derechos de beneficios, se vuelve más

deseable. En la actualidad, en un gran número de países de la OCDE con niveles más bajos de ingresos (Figura 7.9), actualmente existen desincentivos importantes para el trabajo, ya que los METR se acercan o superan el 100%. Con las horas de trabajo y las opciones de empleo cada vez más "elásticas", también puede haber un mayor margen de políticas para establecer incentivos explícitos positivos hacia resultados socialmente deseables. Esto podría incluir, por ejemplo, reducciones de impuestos para los cónyuges inactivos que asumen un trabajo como segundo trabajador (Immervoll et al., 2009[64]), o reducciones de impuestos específicos o bonificaciones de beneficios para los trabajadores con salarios bajos que se mueven más allá del empleo marginal ("mini empleos") y trabajar un cierto número mínimo de horas.[27]

Figura 7.9. Las tasas impositivas efectivas marginales muy altas pueden disuadir a las personas de trabajar más horas

Tasa de impuesto efectiva marginal (METR) para trabajadores a tiempo parcial, 2018



Nota: Las tasas impositivas efectivas marginales (METR, por sus siglas en inglés) son la parte de un aumento de ingresos que se cede a partir de impuestos más altos o menores beneficios. Se muestran para un empleado que gana la mitad del salario promedio por hora y trabaja entre 5 y 40 horas por semana. Las barras muestran el METR general al pasar de 5 horas por semana a 40 horas por semana. "Máximo" es el mayor METR al aumentar las horas en incremento de 5 horas desde 5 horas por semana a 40 horas por semana. Las barras de colores claros indican los países en los que los METR máximos son iguales o superiores al 100%, es decir, si hay situaciones en las que agregar 5 horas de trabajo puede no generar un ingreso neto más alto. Los cálculos se basan en cuatro tipos diferentes de familias (solteros, padres solteros y parejas de dos hijos con y sin hijos) y cuentan con impuestos a los ingresos, contribuciones sociales pagadas por los empleados y los siguientes beneficios sociales: ingresos mínimos, vivienda en efectivo, familia, beneficios en el trabajo.
Fuente: Modelo de beneficios fiscales de la OCDE, TaxBEN (www.oecd.org/social/benefits-and-wages.htm).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933967357

En tercer lugar, y quizás lo más importante, los gobiernos deberían revisar si las reformas de beneficios que pretenden abordar las brechas de cobertura de beneficios crean una necesidad de reequilibrar los elementos exigentes y de apoyo de los marcos de derechos y responsabilidades existentes. La búsqueda de empleo y los requisitos de activación relacionados ayudan a orientar la asistencia a solicitantes de empleo genuinos y restringen las oportunidades para que otros reciban los beneficios. Un surgimiento de acuerdos de trabajo alternativos, con un margen adicional para organizar el trabajo o los patrones de ganancias de una manera que sea compatible con el recibo de beneficios, requiere esfuerzos adicionales para formular y hacer cumplir responsabilidades claras y razonables para los beneficiarios de los beneficios. Del mismo modo, ampliar el alcance de las responsabilidades de

búsqueda de empleo y las disposiciones para la participación activa en medidas de reempleo puede ser un contrapeso necesario para cualquier extensión de los derechos de beneficios a nuevos grupos de solicitantes de empleo, como los desempleados de tiempo parcial, aquellos con empleo intermitente, o los que entraron en paro tras períodos de autoempleo.

7.3.5. Asegurar que los recursos de protección social coincidan con las demandas en evolución

Las transformaciones del mercado laboral crean nuevos desafíos para el financiamiento de los sistemas de PS y pueden exacerbar los existentes y de mayor antigüedad. Por una serie de razones, se puede esperar que los recursos que se necesitan para proporcionar un apoyo adecuado para la edad laboral aumenten como resultado. La aceleración de la rotación del mercado laboral en muchos países (véase Capítulo 3) significa que una mayor proporción de trabajadores buscará apoyo tanto en cualquier momento como a lo largo de sus carreras. El cierre de las brechas de PS para incluir trabajadores no estándar y el apoyo a la transición y reintegración de trabajadores desplazados en industrias en declive requerirán los presupuestos de PS correspondientes.

Al mismo tiempo, la base de recursos para el apoyo en edad laboral se está comprimiendo desde varias direcciones. La principal base de financiamiento de los sistemas de PS también está en riesgo de erosión si las megatendencias se combinan con el creciente poder de mercado de las empresas para perpetuar una disminución de la participación del trabajo en el ingreso nacional, p. Ej. OCDE (2018[32]), Sachs (2018[65]). Por el lado del gasto, el envejecimiento de la población ejerce presiones crecientes sobre los sistemas de pensiones, salud y cuidados a largo plazo, que absorben las porciones cada vez mayores de los recursos disponibles de PS. De hecho, los gastos en prestaciones de vejez y sobrevivientes en los últimos 25 a 30 años han aumentado sustancialmente no solo en total sino, a pesar de las reformas de las pensiones, también en una base per cápita. Por ejemplo, el promedio en los países de la OCDE con series más largas de gasto social, el gasto en prestaciones de vejez y sobrevivientes por persona de 65 años o más ha aumentado del 22% del PIB per cápita en 1990, al 32% en 2000 y al 38% en 2013.[28]

Para contrarrestar una disminución en los recursos de PS se requiere un enfoque determinado, coordinado e integral que deberá incluir un debate de políticas sobre cómo se pagarán las iniciativas nuevas o ampliadas, y quién debería pagar. Los temas clave en este debate incluyen garantizar que los recursos disponibles se utilicen de manera eficiente. Pero también requerirá debatir opciones para ampliar la base impositiva y fortalecer las tecnologías de recaudación de ingresos y su aplicación (OCDE, 2018[66]). En el contexto de un futuro de trabajo con una creciente elección de arreglos de trabajo alternativos, un desafío adicional es que la aceptación selectiva o la exclusión voluntaria aumenta los riesgos de sostenibilidad en los sistemas de PS con membresía voluntaria (véase Secciones 7.1 y 7.2.1). Esta sección se centra en dos temas de financiamiento específicos que están estrechamente relacionados con el diseño de los sistemas de PS: los incentivos que las disposiciones de financiamiento de PS pueden crear para fomentar el trabajo no estándar y lograr un intercambio adecuado de las cargas de financiamiento de PS a través de diferentes empleadores.

Hacer frente a los incentivos financieros en favor del trabajo no estándar

Los derechos de PS que se financian a través de una relación laboral representan costos laborales no salariales. Cuando el costo de la cobertura de PS es desigual en todas las formas de empleo, los empleadores y los empleados pueden reducir los costos al elegir entre arreglos de trabajo alternativos. Si bien estos incentivos son solo una de las muchas consideraciones que determinan la elección de la forma de empleo más adecuada, las diferencias en los costos laborales no salariales pueden ser grandes. Esto se muestra en la Figura 7.10, que informa sobre las brechas en la "contribución total de pago", definida como la suma del impuesto a la renta personal, las contribuciones a la seguridad social y

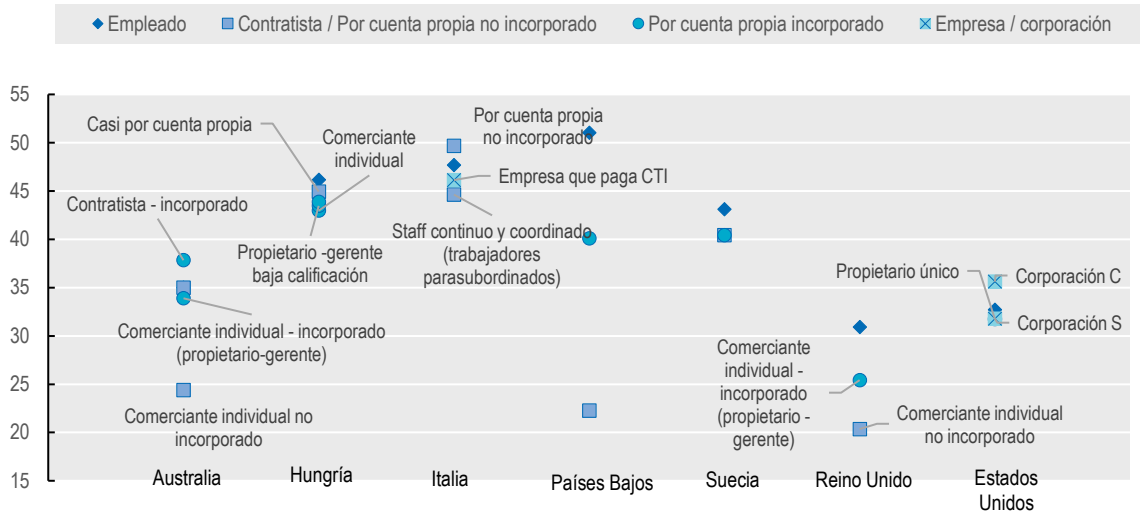
otros pagos obligatorios como parte del costo total de la mano de obra, entre empleados dependientes y diferentes tipos de empleo independiente. Para fines ilustrativos, los resultados se refieren a alguien con ingresos brutos igual al salario promedio a tiempo completo en todos los casos.

Las brechas son grandes cuando los trabajadores no estándar están excluidos de ciertas partes de PS o si la membresía es voluntaria. En ambos casos, las contribuciones legalmente exigidas pueden ser significativamente más bajas para los trabajadores no estándar como resultado. En los Países Bajos, la contribución total de pago para un empleado (51%) es más del doble que para un contratista independiente (22%), lo que significa que los costos de empleo totales son 60% más altos para un empleado en este caso.[29] La mayor parte de la brecha en la contribución de pago (22 puntos porcentuales) se debe a las contribuciones de la seguridad social del empleador, y una deducción fiscal para los trabajadores autónomos amplía aún más esta brecha (OCDE, 2018[67]).[30] De los siete países de la OCDE estudiados en Milanez y Bratta (2019[68]), la diferencia de costos entre la contratación de un empleado dependiente y el acuerdo de trabajo alternativo de menor costo es la más pequeña en Suecia, donde los contratistas independientes están incluidos en la mayoría de los programas públicos de PS, con la excepción del fondo de bancarrota (Kolsrud, 2018[19]). Si bien la Figura 7.10 se enfoca en los pagos estatutarios, las diferencias adicionales en los costos entre las formas de empleo pueden derivarse de las contribuciones de los empleadores a las medidas de PS que forman parte de los convenios colectivos y proporcionan beneficios complementarios para los trabajadores que se encuentran dentro del alcance de estos acuerdos (véase Sección 7.2.1). Las brechas de facto en las cargas de contribución también pueden ser considerables si la participación en las disposiciones de PS es voluntaria o permite a algún tipo de trabajadores flexibilidad adicional en las contribuciones que desean hacer (Secciones 7.1 y 7.2.1).

Para los trabajadores, el empleo no estándar es especialmente atractivo si las contribuciones son más bajas que para el empleo dependiente estándar, mientras que los derechos a los beneficios son muy similares (vea el Capítulo 4). Cuando sea posible, tanto las contribuciones como los derechos deben alinearse en todos los tipos de empleo para evitar que los empleadores participen en el arbitraje regulatorio en la composición de su fuerza laboral. Varios países han tomado medidas para extender la cobertura de PS a los trabajadores no estándar con el fin de frenar un crecimiento continuo en su número. Austria integró gradualmente a los contratistas independientes (*freie Dienstnehmer*), un híbrido entre el empleo autónomo y el dependiente, en el sistema de seguro social debido a las preocupaciones de que los empleadores utilizaron este acuerdo contractual para evitar o evadir las contribuciones sociales. Desde 2008, los contratistas independientes son responsables de las mismas contribuciones de seguridad social (empleador y empleado) que los empleados estándar. Si bien el número de contratistas independientes creció constantemente hasta principios de 2007, comenzó a disminuir después de que se anunció la reforma, alcanzando un mínimo histórico en 2016 (Fink y Nagl, 2018[20]).[31] En Italia, la integración gradual de los trabajadores para-subordinados en el sistema de seguridad social general desde 2012 tuvo efectos similares (Raitano, 2018[24]).

Figura 7.10. Los costos no laborales varían sustancialmente según los acuerdos contractuales

Contribución total del pago por tipo de empleo, 2017, en porcentaje



Nota: las categorías relevantes varían según el país y las formas de empleo específicas de cada país se indican directamente en la figura. La contribución total del pago es la suma de los impuestos sobre la renta, las contribuciones sociales y otros pagos obligatorios como porcentaje del costo total de la mano de obra.
Fuente: Adaptado de Milanez y Bratta (2019 [68]).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933967376

Equilibrar las cargas financieras entre los empleadores

Un balance adecuado de las cargas de financiamiento entre diferentes grupos de empleadores, incluso en los sectores afectados por el desplazamiento de empleos inducido por la automatización, puede requerir modelos nuevos e innovadores de financiamiento de contribución. El apoyo financiero fuera del trabajo con los sistemas convencionales de contribuciones de los empleadores con frecuencia no vincula el costo asumido por los empleadores individuales a sus decisiones de despido y a los costos sociales que conllevan estos despidos. Sin tal vínculo, los sectores o empresas con empleos más estables subsidian implícitamente a aquellos en los que tales despidos son más frecuentes. De manera análoga al riesgo de agrupación entre trabajadores, este tipo de redistribución entre empresas puede ser deseable como un seguro contra choques inesperados (por ejemplo, cíclicos) pero puede llevar a optimizar el comportamiento cuando las diferencias en los patrones de despido son sistemáticas o "estructurales", por ejemplo, si algunas empresas reducen sus costos laborales al contratar y despedir repetidamente a los mismos trabajadores que pueden complementar su salario neto con derechos de seguro de desempleo. En el contexto de la automatización, la ausencia de un vínculo entre la financiación y el comportamiento de despido crea distorsiones a favor de la sustitución acelerada y posiblemente excesiva de trabajadores por inteligencia artificial o robots en algunas empresas o sectores. El cobro de las contribuciones al seguro por desempleo como una función de los despidos ("calificación de experiencia" del seguro por desempleo) podría contrarrestar tales distorsiones, colocar una mayor parte del costo social del desplazamiento en su origen y contribuir a la igualdad de condiciones para las tecnologías de producción intensivas en trabajo en relación a las intensivas en automatización.

Actualmente, Estados Unidos es el único país de la OCDE que aplica la calificación de experiencia de las contribuciones de los empleadores en el contexto del seguro de desempleo (OCDE, 2018[32]),

aunque la calificación de la experiencia es algo más común en otras ramas de PS, en particular las pensiones de invalidez y accidentes laborales (OCDE, 2010[69]).[32] Para el seguro de desempleo, hay algunas pruebas que sugieren que la calificación de la experiencia reduce las cargas generales de contribución y aumenta el empleo.[33] Sin embargo, los detalles deben diseñarse con cuidado, por ejemplo, para evitar la "selección a conveniencia" (por ejemplo, contratar solo trabajadores con bajos riesgos de despido para protegerse contra el aumento de los costos de los seguros).

7.4. Observaciones finales

Este capítulo ha evaluado los desafíos para la PS en un mundo de trabajo futuro y ha discutido las vías de reforma para enfrentarlos. Ha presentado nuevas estimaciones de las brechas en las disposiciones de PS existentes, incluso en formas de empleo que pueden prevalecer a medida que las innovaciones tecnológicas y en el lugar de trabajo amplían las oportunidades para acuerdos de trabajo alternativos o aumentan las presiones sobre los trabajadores para que las acepten. La participación efectiva en el riesgo social requiere un amplio acceso a las disposiciones de PS y la aceptación continua de los trabajadores. La cobertura desigual de PS o las cargas financieras podrían socavar este consenso, haciendo que la protección sea inaccesible o más costosa para quienes más la necesitan. Los resultados sugieren que es posible reforzar la PS para hacer frente a la evolución de los riesgos del mercado laboral en el contexto de diferentes estrategias de PS, como seguros o asistencia dirigida a los ingresos, pero requiere esfuerzos decididos para adaptar las provisiones de beneficios y el apoyo al empleo, y para asegurar una base de recursos adecuada, a veces al ampliarla de manera significativa, para las medidas de prevención, protección y promoción. Un desafío clave es garantizar la igualdad de condiciones al enfrentar los incentivos financieros distorsionadores para optar por no recibir cobertura de PS, evadir la membresía obligatoria o "jugar" con el sistema al programar el trabajo o los ingresos para maximizar los derechos o minimizar las contribuciones.

La preparación de la PS para los mercados laborales del futuro requiere un enfoque proactivo pero iterativo que aborde las brechas de PS existentes, y en ocasiones a largo plazo, al tiempo que se adaptan los enfoques de políticas a medida que los mercados laborales continúan evolucionando. Este capítulo presentó "instantáneas" de las brechas en el soporte que está disponible para grupos amplios de trabajadores estándar y no estándar, utilizando datos a nivel individual del pasado reciente. El trabajo futuro debe informar el debate sobre la reforma de la política al proporcionar actualizaciones periódicas y al monitorear si las transformaciones del mercado laboral conducen a nuevas brechas en la provisión de PS. Por ejemplo, si los datos lo permiten, dicho análisis debe examinar la accesibilidad y la generosidad de la PS para circunstancias específicas de trabajadores no estándar, como el empleo a través de plataformas en línea, así como otras formas emergentes de trabajo independiente o dependiente que puedan surgir en el futuro.

Recuadro 7.4. Direcciones de política

Los gobiernos deben llevar a cabo una revisión exhaustiva de sus sistemas de protección social (PS) para examinar si ofrecen cobertura confiable contra la evolución del mercado laboral y los riesgos sociales. La mayoría de los países combinan diferentes principios de diseño de PS, como la prueba de recursos económicos o el seguro social, y estas disposiciones perfilan las formas en que el trabajo no estándar en aumento, se traducen en barreras de acceso específicas a la PS. Las disposiciones de PS en sí pueden impulsar las tendencias hacia el empleo no estándar. Donde sea necesario, las disposiciones de PS deben reforzarse para garantizar un ingreso efectivo y un apoyo al empleo para los trabajadores que están mal equipados para beneficiarse rápidamente de las oportunidades de los avances tecnológicos y los mercados laborales dinámicos.

La preparación de PS para futuros mercados laborales requiere un enfoque proactivo pero iterativo que aborde los desafíos existentes mientras se monitorean y adaptan los enfoques de políticas a medida que los mercados laborales continúan evolucionando. Algunos desafíos representan problemas de largo plazo, pero pueden volverse más apremiantes a medida que las nuevas tecnologías brindan oportunidades para acuerdos de trabajo alternativos. La clasificación correcta de la situación laboral de los trabajadores es un requisito previo para garantizar que reciban la protección y el apoyo adecuados a sus circunstancias y riesgos (véase Capítulo 4).

Sin embargo, incluso con categorías legales bien definidas y con una aplicación adecuada en vigor, las disposiciones de PS pueden dar lugar a brechas significativas de apoyo para los trabajadores estándar y, en particular, para los trabajadores no estándar. Para facilitar las barreras de acceso a la PS, los responsables de políticas deben considerar:

- Revisar los criterios de autorización de PS, como los requisitos de empleo, los períodos de espera y las reglas para combinar o alternar el recibo de beneficios con formas de trabajo intermitentes y otras formas no estándar.
- Permitir que los trabajadores en formas de empleo independientes acumulen derechos de apoyo fuera del trabajo que ya están disponibles para los empleados estándar.
- Hacer que las disposiciones de PS sean menos rígidas al garantizar que los derechos acumulados sean transferibles a través de trabajos y formas de empleo.
- Mantener o fortalecer el riesgo compartido en todos los grupos del mercado laboral y de ingresos al abordar los incentivos financieros que reducen los costos laborales no salariales asociados con el trabajo no estándar, como la reducción de la carga tributaria / de contribuciones o la membresía voluntaria.
- Hacer que las pruebas de recursos económicos respondan mejor a las necesidades de las personas acortando los períodos de referencia para las evaluaciones de necesidades y asignando el peso adecuado a los ingresos recientes o actuales de todos los miembros de la familia.
- Sujeto al espacio presupuestario, el fortalecimiento de las formas de apoyo universales e incondicionales, tales como las prestaciones universales para niños, como complemento de las medidas de apoyo específicas o basadas en seguros existentes.

La automatización conducirá al desplazamiento del trabajo para muchos trabajadores, mientras que las nuevas formas de empleo están difuminando la distinción entre las categorías de trabajo y las de fuera de trabajo. Esto plantea nuevas preguntas sobre el alcance y la ambición de la activación de la PS orientada al empleo. Las opciones y prioridades políticas incluyen:

- Abordar las brechas en el apoyo a los ingresos, que normalmente sirve como la principal puerta de entrada a las medidas de reintegración en el mercado laboral. Esto puede requerir

extender el apoyo para los “desempleados de medio tiempo” y otras personas que buscan empleo con empleo intermitente, mal pagado o independiente.

- Reevaluación del alcance de las responsabilidades de los reclamantes, como la búsqueda activa de empleo, como contrapeso a la extensión de los derechos de beneficios. Dicha revisión debe garantizar que el equilibrio entre las disposiciones de apoyo y requisitos se mantenga en línea con los objetivos de la política con respecto a la cantidad y calidad del trabajo. Por ejemplo, los gobiernos deberían considerar si los servicios de empleo deberían conectar activamente a las personas con formas de trabajo potencialmente precarias, y cuándo.
- Asegurar que el contenido de los programas activos del mercado laboral se adapte bien a las necesidades y circunstancias de una base de clientes en evolución. Una creciente proporción de desempleados de medio tiempo puede requerir la transferencia de recursos de los programas de experiencia laboral o la creación de empleos directos hacia capacitación personalizada y asesoramiento profesional (véase también el Capítulo 6).

Adaptar la PS al futuro del trabajo creará presiones de financiamiento adicionales en un momento en que los presupuestos de PS ya están bajo presión en muchos países:

- Mantener los niveles de financiamiento en línea con la evolución de las necesidades de apoyo requiere un enfoque determinado y coordinado, incluida la entrega rentable de PS, mejores tecnologías de recaudación de ingresos y cumplimiento y un balance adecuado de ingresos provenientes de bases impositivas laborales y no laborales.
- Asegurarse de que los sistemas de PS se mantengan fiscalmente sostenibles también exige abordar los incentivos no intencionados que distorsionan las decisiones de empleo o contratación, o que fomentan la búsqueda inapropiada de ventajas en los sistemas de apoyo por parte de los trabajadores o empleadores.
- La justificación de la membresía voluntaria a la PS debe reevaluarse a la luz de la evolución del mercado laboral. Si los patrones de trabajo nuevos y emergentes amplían el alcance de la exclusión voluntaria de las disposiciones de PS, estas oportunidades podrían comprometer la función de riesgo compartido de la PS y erosionar su base de recursos.
- Los gobiernos también deben evaluar si los mecanismos de financiamiento de PS existentes logran un equilibrio justo de cargas entre diferentes empleadores, por ejemplo. entre aquellos que hacen poco uso de la automatización y aquellos que sustituyen a grandes partes de su fuerza laboral por robots o inteligencia artificial.

Referencias

Acemoglu, D. and P. Restrepo (2018), "The Race between Man and Machine: Implications of Technology for Growth, Factor Shares, and Employment", *American Economic Review*, Vol. 108/6, pp. 1488-1542, http://dx.doi.org/10.1257/aer.20160696. [80]

Acemoglu, D. and P. Restrepo (2017), *Robots and Jobs: Evidence from Us Labor Markets*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2941263 (consultado el19 de noviembre de 2018). [81]

Agrawal, A., J. Gans and A. Goldfarb (eds.) (2018), *R& D Structural Transformation, and the Distribution of Income*, University of Chicago Press. [65]

Akerlof, G. (1970), "The Market for ''Lemons'': Quality Uncertainty and the Market Mechanism", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84/3, p. 488, http://dx.doi.org/10.2307/1879431. [14]

Albert, F., K. Gáspár and R. Gal (2017), "EPSN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Hungary", en EPSN (ed.), *EPSN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts*, European Commission. [34]

Allen, R. (2009), "Engels' pause: Technical change, capital accumulation, and inequality in the british industrial revolution", *Explorations in Economic History*, Vol. 46/4, pp. 418-435, http://dx.doi.org/10.1016/J.EEH.2009.04.004. [79]

Anderson, P. and B. Meyer (2000), "The effects of the unemployment insurance payroll tax on wages, employment, claims and denials", *Journal of Public Economics*, Vol. 78/1-2, pp. 81-106. [78]

Arriba, R. and Moreno-Fuentes (2017), "EPSN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts Spain", en EPSN (ed.), *Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts*, European Commission. [21]

Atkinson, A. (1996), "The Case for a Participation Income", *The Political Quarterly*, Vol. 67/1, pp. 67-70, http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-923X.1996.tb01568.x. [77]

Autor, D. (2015), "Why Are There Still So Many Jobs? The History and Future of Workplace Automation", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 29/3, http://dx.doi.org/10.1257/jep.29.3.3. [76]

Bargain, O., H. Immervoll and H. Viitamäki (2012), "No claim, no pain. Measuring the non-take-up of social assistance using register data", *Journal of Economic Inequality*, Vol. 10/3, http://dx.doi.org/10.1007/s10888-010-9158-8. [46]

Barr, N. (1989), "Social Insurance as an Efficiency Device", *Journal of Public Policy*, Vol. 9/01, p. 59, http://dx.doi.org/10.1017/S0143814X00007972. [11]

Boeri, T. and J. van Ours (2013), *The economics of imperfect labor markets*. [12]

Bonoli, G. (2017), "EPSN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts Switzerland", en EPSN (ed.), *Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts*, European Commission. [83]

Browne, J., A. Hood and R. Joyce (2016), "The (changing) effects of universal credit", en Emmerson, C., P. Johnson and R. Joyce (eds.), *IFS Green Budget*, Institute for Fiscal Studies, Londres, https://www.ifs.org.uk/uploads/gb/gb2016/gb2016ch10.pdf (consultado el 8 de enero de 2019). [58]

Browne, J. and H. Immervoll (2017), "Mechanics of replacing benefit systems with a basic income: comparative results from a microsimulation approach", *Journal of Economic Inequality*, http://dx.doi.org/10.1007/s10888-017-9366-6. [44]

Browne, J. et al. (2018), "Faces of Joblessness in Ireland: Anatomy of Employment Barriers", [91]

OECD Social, Employment and Migration Working Papers, Vol. 209, p. 79, http://dx.doi.org/10.1787/1815199X (consultado el 22 de mayo de 2018).

Brynjolfsson, E. and A. McAfee (2014), *The second machine age : work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies*, WW Norton & Company. [82]

Bulman, T. et al. (2019), "Tax-benefit reforms to support inclusiveness, productivity and growth in Italy". [45]

Cahuc, P. (2018), *Social protection for self-employed workers in France*, OECD Publishing. [41]

Cahuc, P. (2018), "Wage Insurance, Part-Time Unemployment Insurance and Short-Time Work in the XXI Century"*, IZA Discussion Papers*, No. 12045, IZA, http://www.iza.org (consultado el 18 de enero de 2019). [74]

Cahuc, P. and F. Malherbet (2004), "Unemployment compensation finance and labor market rigidity", *Journal of Public Economics*, Vol. 88/3-4, pp. 481-501. [75]

Castell, L. et al. (2019), *Take-up of Social Benefits: Evidence from a Nationwide Experiment in France*, Paris School of Economics, París. [73]

Chetty, R. and A. Finkelstein (2013), "Social Insurance: Connecting Theory to Data", en *Handbook of Public Economics*, Elsevier, http://dx.doi.org/10.1016/B978-0-444-53759-1.00003-0. [9]

Chetty, R. et al. (2014), "Active vs. Passive Decisions and Crowd-Out in Retirement Savings Accounts: Evidence from Denmark *", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 129/3, pp. 1141-1219, http://dx.doi.org/10.1093/qje/qju013. [40]

Citizens advice (2018), *Universal Credit and Modern Employment: non-tarditional work*. [52]

Codagnone, C. et al. (2018), *Behavioural Study on the Effects of an Extension of Access to Social Protection for People in All Forms of Employment*, European Commission, http://dx.doi.org/10.2767/180611. [72]

Cragg, J. (1971), "Some Statistical Models for Limited Dependent Variables with Application to the Demand for Durable Goods", *Econometrica*, Vol. 39/5, p. 829, http://dx.doi.org/10.2307/1909582. [38]

de Graaf-Zijl, M., B. Scheer and J. Bolhaar (2018), *Netherlands: non-standard work and social protection*, OECD. [50]

De Wispelaere, F. and J. Pacolet (2017), "EPSN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Belgium", en EPSN (ed.), *EPSN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts*, European Comission. [35]

Düll, N. et al. (2018), "Faces of Joblessness in Portugal: Anatomy of Employment Barriers", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, Vol. 210, p. 79, http://dx.doi.org/10.1787/1815199X (consultado el 22 de mayo de 2018). [90]

Employment and Social Development Canada (2016), *Evaluation of the Employment Insurance Special Benefits for Self-employed Workers*, http://canada.ca/publicentre-ESDC. [18]

European Commission (2018), *Access and sustainability of social protection in a changing world of work*, Publications Office of the European Union, http://dx.doi.org/10.2767/875456. [7]

European Commission (2017), *Commission Recommendation on the European Pillar of Social Rights*, https://ec.europa.eu/commission/publications/commission-recommendation-establishing-european-pillar-social-rights_en. [5]

Falco, P., A. Green and D. MacDonald (2019), "Are jobs becoming less stable?"*, OECD Social, Employment and Migration Working Paper*, No. próximo a publicar, OECD, http://dx.doi.org/10.1787/1815199X. [55]

Fernández, R. et al. (2018), "Faces of Joblessness in Spain: Anatomy of Employment Barriers", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, Vol. 207, p. 78, [89]

http://dx.doi.org/10.1787/1815199X (consultado el 22 de mayo de 2018).

Fernández, R., H. Immervoll and D. Pacifico (próximo a publicar), "Beyond repair? Anatomy of income support for standard and non-standard workers in OECD countries", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. próximo a publicar, OECD, París, https://doi.org/10.1787/1815199X. [33]

Fink, M. and W. Nagl (2018), *Social Protection of the self-employed and independent contractors in Austria*, OECD Publishing. [20]

Ford, M. (2015), *Rise of the Robots: Technology and the Threat of a Jobless Future*, Basic Books, https://scholar.google.fr/scholar?hl=en&as_sdt=0%2C5&q=Ford%2C+Martin+%282015%29+The+Rise+of+the+Robots%2C+Basic+Books%2C+New+York.&btnG= (consultado el 19 de noviembre de 2018). [86]

Graetz, G. and G. Michaels (2015), *Robots at Work*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2575781 (consultado el 19 de noviembre de 2018). [71]

Gruber, J. (1997), "The Consumption Smoothing Benefits of Unemployment Insurance", *American Economic Review*, Vol. 87/1, pp. 192-205, https://www.jstor.org/stable/2950862 (consultado el 16 de diciembre de 2018). [10]

Hershfield, H., S. Shu and S. Benartzi (2018), "Temporal Reframing and Savings: A Field Experiment", *SSRN Electronic Journal*, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3097468. [48]

Hills, J. (2017), *Good Times, Bad Times (revised Edition): The Welfare Myth of Them and Us*, Policy Press. [16]

Hofer, H., R. Hyee and G. Titelbach (2019), *Where did all the independent contractors go?*. [92]

ILO (2018), *Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work*, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_618176.pdf. [8]

ILO and World Bank (2016), *A shared mission for universal social protection. Concept note*, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/genericdocument/wcms_378996.pdf. [3]

Immervoll, H. et al. (2009), "An Evaluation of the Tax-Transfer Treatment of Married Couples in European Countries", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 76, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/227200406151. [64]

Immervoll, H. and C. Knotz (2018), "How demanding are activation requirements for jobseekers? New evidence on activity-related eligibility criteria for unemployment and social assistance benefits", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. próximo a publicar, OECD, París, http://dx.doi.org/10.1787/1815199X. [62]

ISSA (2012), *Handbook on the extention of social security coverage to the self-employed*. [17]

Jessoula M, Pavolini E and Strati F (2017), "EPSN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts - Italy", en EPSN (ed.), *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe*, European Commission. [25]

Kettemann, A., F. Kramarz and J. Zweimüller (2016), "Beyond Severance Pay: Labor market responses to the introduction of occupational pensions in Austria", *Mimeo, University of Zurich*, http://www.econ.uzh.ch. [39]

Kolsrud, J. (2018), "Voluntary unemployment insurance as an option for non-standard work: The case of Sweden", en OECD (ed.), *The Future of Social Protection: What works for non-standard workers?*, OECD publishing, París. [19]

Levy, S. (2008), *Good intentions, bad outcomes : social policy, informality, and economic growth in Mexico*, Brookings Institution Press. [42]

Lindert, P. (2004), *Growing Public*, Cambridge University Press, Cambridge, http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511510717. [47]

Low Incomes Tax Reform Group (2017), *Self-employed claimants of universal credit-lifting the burdens*, Chartered Institute of Taxation, Londres, https://www.litrg.org.uk/sites/default/files/Self%20Employment%20report%20FINAL%20for%20release.pdf (consultado el 8 de enero de 2019). [53]

Masso, M. and I. Kadarik (2017), "EPSN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Estonia", en EPSN (ed.), *EPSN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts*, European Commission. [84]

McKay, C., E. Pollack and A. Fitzpayne (2018), *Modernizing unemployment insurance for the changing nature of work*, The Aspen Institute. [61]

Milanez, A. and B. Bratta (2019), "Taxation and the Future of Work: How Tax Systems Influence Choice of Employment Form", *OECD Taxation Working Papers*, Vol. 41, http://dx.doi.org/10.1787/22235558. [68]

Ministry of Social Development, N. (2018), *Establishing the welfare expert advisory group*. [54]

MISSOC (2018), *Mutual Information System on Social Protection*, https://www.missoc.org/missoc-database/self-employed/. [27]

National Audit Office (2018), *Rolling out Universal Credit*, https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2018/06/Rolling-out-Universal-Credit.pdf (consultado el 25 de enero de 2019). [49]

OCDE (2018), "Back to work: Lessons from nine country case studies of policies to assist displaced workers", en *OECD Employment Outlook 2018*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-8-en. [56]

OCDE (2018), *Good Jobs for All in a Changing World of Work: The OECD Jobs Strategy*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264308817-en. [2]

OCDE (2018), *OECD Economic Surveys: Netherlands 2018*. [67]

OCDE (2018), *OECD Employment Outlook 2018*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-en. [32]

OCDE (2018), *OECD Reviews of Pension Systems: Latvia*, OECD Reviews of Pension Systems, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264289390-en. [31]

OCDE (2018), *Opportunities for All: A Framework for Policy Action on Inclusive Growth*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264301665-en. [1]

OCDE (2018), *Profiling tools for early identification of jobseekers who need extra support*, OECD Publishing, París, http://www.oecd.org/employment/connecting-people-with-good-jobs.htm (consultado el 11 de enero de 2019). [60]

OCDE (2018), *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Interim Report 2018: Inclusive Framework on BEPS*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264293083-en. [66]

OCDE (2018), *The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers?*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264306943-en. [51]

OCDE (2017), "Basic Income as a policy option: Can it add up?", *Policy Brief on the Future of Work*, http://www.oecd.org/employment/future-of-work.htm (consultado el 27 de noviembre de 2017). [43]

OCDE (2017), *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators.*, OECD Publishing, París, http://doi:http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2017-en. [26]

OCDE (2017), *Preventing Ageing Unequally*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264279087-en. [15]

OCDE (2014), *Connecting People with Jobs : Activation Policies in the United Kingdom.*, OECD Publishing. [85]

OCDE (2010), *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers: A Synthesis of Findings across OECD Countries*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264088856-en. [69]

Office for Budget Responsibility (2018), *Welfare trends report*, https://obr.uk/docs/dlm_uploads/WelfareTrends2018cm9562.pdf (consultado el 8 de enero de 2019). [59]

Pacifico, D. et al. (2018), "Faces of Joblessness in Italy: Anatomy of Employment Barriers", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, Vol. 208, p. 81, http://dx.doi.org/10.1787/1815199X (consultado el 22 de mayo de 2018). [87]

Pacifico, D. et al. (2018), "Faces of Joblessness in Lithuania: A People-centred perspective on employment barriers and policies", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, Vol. 205, p. 77, http://dx.doi.org/10.1787/1815199X (consultado el 10 de enero de 2019). [88]

Pacolet, J. and L. Op De Beeck (2017), "EPSN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Luxembourg", en EPSN (ed.), *EPSN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts*, European Comission. [36]

Raitano, M. (2018), "Italy: Para-subordinate workers and their social protection", en *The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers?*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264306943-9-en. [24]

Rajevska, F. (2017), "EPSN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts Latvia", en EPSN (ed.), *Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts*, European Commission. [22]

Rothschild, M. and J. Stiglitz (1976), "Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information", *The Quarterly Journal of Economics*, http://dx.doi.org/10.2307/1885326. [13]

Saez, E. (2010), "Do taxpayers bunch at kink points?", *American Economic Journal: Economic Policy*, http://dx.doi.org/10.1257/pol.2.3.180. [63]

Social Security Administration (2018), *Social Security Programs Throughout the World*, https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/. [28]

Spasova, S. et al. (2017), *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe*, European Commission, Brussels, http://dx.doi.org/10.2767/700791. [30]

SSA and ISSA (2017), "United States of America", en *Social Security Programs Throughout the World: The Americas*, Social Security Administration, https://www.ssa.gov/policy (consultado el 2 de diciembre de 2018). [23]

Stettner, Cassidy and Wentworth (2016), *A new safety net for an era of unstable earnings*, The Century Foundation, https://tcf.org/content/report/new-safety-net-for-an-era-of-unstable-earnings/. [57]

Tamayo, H. and A. Tumino (2018), "Income protection of atypical workers in the event of unemployment in Europe", *EUROMOD Working Papers*, No. EM18/18, ISER, University of Essex, https://www.euromod.ac.uk/publications/income-protection-atypical-workers-event-unemployment-europe. [70]

United Nations (2015), *Transforming Our World: The 2020 Agenda for Sustainable Development*, [4]

https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf (consultado el 4 de diciembre de 2018).

Whiteford, P. and A. Heron (2018), "Australia: Providing social protection to non-standard workers with tax financing", en *The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers?*, OECD Publishing, París, https://dx.doi.org/10.1787/9789264306943-5-en. [29]

Wooldridge, J. (2010), *Econometric analysis of cross section and panel data*, MIT Press, https://mitpress.mit.edu/books/econometric-analysis-cross-section-and-panel-data. [37]

World Bank (2018), *World Development Report 2019: The Changing Nature of Work*, The World Bank, http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-1328-3. [6]

Notas

[1] Véase Capítulo 2, así como Graetz y Michaels (2015[71]), Acemoglu y Restrepo (2017[81]; 2018[80]), Brynjolfsson y McAfee (2014[82]), Autor (2015[76]), Ford (2015[86]) y Allen (2009[79]).

[2] Dicha redistribución ex post en sistemas de seguros "actuarialmente justos" se debe a varias razones. En primer lugar, es posible que los riesgos no se conozcan o conozcan con precisión (por ejemplo, si no existe un mercado que funcione para asegurar ciertos tipos de riesgo, como el desempleo). Segundo, incluso si se conocieran los riesgos, son un concepto ex-ante. Aquellos con períodos de desempleo más prolongados o más frecuentes de lo que sugieren sus factores de riesgo obtendrán un mejor trato del seguro de desempleo, los individuos de mayor duración verán mayores beneficios de las pensiones, etc. De hecho, este tipo de redistribución de las personas "afortunadas" Para quienes tienen "mala suerte" en relación con sus factores de riesgo es el punto de la agrupación de riesgos y distingue los seguros actuarialmente justos de los instrumentos de ahorro "puros".

[3] Capítulos 4 y 5, así como OCDE (2018[51]).

[4] Además, los niveles de ganancias pueden disminuir más fácilmente para los trabajadores por cuenta propia en respuesta a la evolución del mercado, por ejemplo. porque no hay salarios mínimos y la rigidez de los salarios a la baja no se aplica a ellos. Si tienen derecho a prestaciones de desempleo, las personas con malas perspectivas de ingresos pueden, por lo tanto, tener incentivos financieros relativamente fuertes para quedarse y permanecer desempleados.

[5] Por ejemplo, los reclamantes de beneficios de desempleo en Suecia deben cerrar o "congelar" su negocio y no pueden reclamar beneficios nuevamente durante varios años si nuevamente retoman su actividad de autoempleo previa después de un período de beneficios.

[6] Una encuesta reciente de trabajadores no estándar en Europa documentó una baja disposición a pagar por la protección social (Codagnone et al., 2018[72]).

[7] Las excepciones son Estonia, donde el plan de reembolso de impuestos para trabajadores de bajos ingresos se limita a empleados dependientes a tiempo completo (Masso y Kadarik, 2017[84]), y Suiza, donde las duraciones máximas de beneficios pueden ser más cortas para los trabajadores autónomos que para aquellos con un historial de empleo dependiente (Bonoli, 2017[83]).

[8] No hay un plan federal de pago de maternidad en los Estados Unidos.

[9] Australia también otorga concesiones fiscales a los propietarios de pequeñas empresas que convierten activos en ahorros para la jubilación.

[10] Por ejemplo, España adoptó medidas legislativas para reducir las brechas en el apoyo fuera del trabajo y las cargas de contribución entre los trabajadores autónomos y los dependientes (Real Decreto-Ley 28/2018, de 28 de diciembre). Francia también ha adoptado medidas legislativas para proporcionar acceso a las prestaciones de desempleo para los trabajadores autónomos (véase nota 13). Italia amplió significativamente las disposiciones de ingreso mínimo en 2018 y 2019 (véase Sección 7.4.2) e introdujo una serie de cambios en el sistema de prestaciones por desempleo en 2015 (Pacífico y otros, 2018[87]): los requisitos de contribución mínima son ahora más cortos y Se han ampliado las duraciones máximas. Ciertas categorías de trabajadores que anteriormente estaban excluidos del seguro de desempleo ahora están cubiertos (por ejemplo, trabajadores de temporada) y algunos grupos de desempleados de larga duración pueden confiar en un programa de asistencia de desempleo de eficacia media.

[11] La información estatutaria detallada sobre tasas de beneficios y duración está disponible en la base de datos de la política de beneficios tributarios de la OCDE a través de www.oecd.org/social/benefits-and-wages/.

[12] Aunque la no utilización sigue siendo importante para los beneficios sujetos al nivel de ingresos en Francia (Castell et al., 2019[73]), el número de receptores es comparativamente alto para estos

beneficios de asistencia. Véase base de datos SOCR de la OCDE en www.oecd.org/social/recipients.htm.

[13] En el verano de 2018, el parlamento francés aprobó una ley que establece beneficios de desempleo a tanto alzado para los solicitantes de empleo que queden desempleados después de un período de trabajo por cuenta propia con ganancias de al menos 10 000 euros al año y sujeto a la liquidación del negocio anterior. El beneficio, con una duración de seis meses, estaba programado para entrar en vigor en enero de 2019, pero la implementación se ha retrasado.

[14] Fernández et al. (próxima publicación[33]) extiende este enfoque a otros países.

[15] Un enfoque alternativo sería mediante la microsimulación determinista de beneficios tributarios que utiliza representaciones informáticas sofisticadas de los derechos teóricos para estimar las cantidades de beneficios a nivel individual, véase Tamayo y Tumino (2018[70]) y Browne e Immervoll (2017[44]) para aplicaciones recientes de varios países. Estos modelos suelen utilizar datos transversales y no pueden tener en cuenta aspectos dinámicos, como el historial laboral pasado y los patrones de empleo, que son especialmente relevantes para evaluar las brechas de derechos entre trabajadores estándar y no estándar. También se centran en los derechos teóricos y no pueden tener en cuenta factores tales como el estigma, las sanciones de beneficios o los *opt-ins* o *opt-outs* voluntarios de SP. En conjunto, estos factores pueden explicar las diferencias entre el recibo de beneficios teóricos y los reales.

[16] El componente del panel de EU-SILC cubre cuatro años. Pero dado que es un panel rotativo, limitar la ventana de tiempo de interés a solo tres años da como resultado muestras más grandes.

[17] E.g. al vincular la elegibilidad con actividades socialmente útiles, como en el Ingreso de participación de Atkinson (1996[77]).

[18] Por ejemplo, Australia proporciona beneficios comprobados de ingresos y activos, así como derechos de SP, como el pago por enfermedad y la licencia de cuidador, que forman parte del paquete de remuneración de los empleados dependientes (Sección 7.2.1). Los trabajadores ocasionales, que tienen un empleo "según sea necesario" por lo general tienen derecho a una tasa de pago por hora más alta que los empleados equivalentes a tiempo completo o parcial. Por lo general, esto incorpora una carga del 25 por ciento en lugar de los derechos a licencia personal / de cuidado, licencia anual, aviso de terminación y pago por despido en virtud de los Estándares Nacionales de Empleo. La falta de derechos en el lugar de trabajo contribuye a que reciban con mayor frecuencia los beneficios generales financiados con ingresos (Whiteford and Heron, 2018[29]).

[19] Son posibles diferentes bases de cotización para los autónomos. Cuando los beneficios se utilizan como base de cotización, los trabajadores autónomos pueden tratar de minimizar las cotizaciones inflando sus costos. Basar las contribuciones en ingresos o facturación, por el contrario, es técnicamente más sencillo (por ejemplo, para los trabajadores basados en plataformas si las plataformas están obligadas a revelar la información relevante). Pero puede resultar en contribuciones excesivas para los trabajadores que realizan actividades de mayor costo. Por ejemplo, en Francia, los microempresarios pagan contribuciones sociales basadas en sus ingresos brutos. Si bien las tasas de contribución son más bajas para los trabajadores de las industrias minoristas u hoteleras que para los trabajadores con costos más limitados, como las profesiones liberales (Cahuc, 2018[41]), podrían ser excesivas si los márgenes de ganancia son bajos. De manera más general, los trabajadores por cuenta propia obtienen ingresos tanto del capital como del trabajo. Para aquellos con ingresos de capital significativos, esto podría sustituir en cierta medida los beneficios sociales y podría reducir la necesidad de un alisamiento del ingreso proporcionado públicamente. La distinción entre capital e ingreso laboral es menos significativa para muchos trabajadores autónomos cuyas inversiones de capital son muy limitadas, por ejemplo. Aquellos que realizan tareas específicas en plataformas de internet.

[20] Se ha expresado la preocupación de que la estructura de los pagos relacionados con el desempeño a proveedores privados puede incentivarlos a alentar o "empujar" a los clientes a trabajar por cuenta propia (OCDE, 2014[85]).

[21] Los consejos de seguridad laboral operados por los interlocutores sociales en Suecia demuestran que

se pueden ofrecer medidas de intervención temprana a todos los trabajadores desplazados, incluidos los afectados por despidos individuales o en pequeña escala, cuando los empleadores y los sindicatos participan de manera constructiva.

[22] Sus barreras al empleo de mayor intensidad son con frecuencia similares a los obstáculos al empleo que enfrentan los desempleados. Véase los estudios de país de Caras de la falta de trabajo, disponibles en www.oecd.org/els/soc/faces-of-joblessness.htm.

[23] Véase Cahuc (2018[74]).

[24] Véase la base de datos de la política de beneficios tributarios de la OCDE, www.oecd.org/social/benefits-and-wages.htm.

[25] Las iniciativas recientes en esta dirección incluyen el portal de WorkNet PES de Corea, la estrategia Digital First en Flandes, Bélgica, y la recopilación y el procesamiento automáticos de información relacionada con los ingresos en el contexto del Crédito Universal del Reino Unido.

[26] Fernández et al. (2018[89]), Browne et al. (2018[91]), Pacifico et al. (2018[87]), Pacifico et al. (2018[88]), Düll et al (2018[90]), Fernández et al. (2018[89]).

[27] Los créditos fiscales en el trabajo (Crédito de trabajo y Crédito fiscal de la familia trabajadora) que existían en el Reino Unido antes del Crédito universal son un ejemplo principal de esta configuración de política.

[28] El aumento del gasto per cápita en pensiones está en línea con las crecientes tasas de empleo, especialmente entre las mujeres, y el crecimiento resultante en el número de personas con importantes derechos de pensión. Las cifras de gasto promedio citadas en el texto corresponden a los siguientes 18 países: Austria, Australia, Chile, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Irlanda, Italia, Japón, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, España, Suecia, Estados Unidos y Suecia. Reino y Estados Unidos.

[29] Los costos totales de empleo (T), los ingresos brutos (E) y la cuña de pago (PW) se relacionan de la siguiente manera: T = E (1 + PW / (1-PW)). Cuñas de pago del 51% y 22% se traducen en costos de empleo totales de 204% y 128% de las ganancias brutas, respectivamente.

[30] La brecha de cotizaciones se debe al seguro de desempleo y discapacidad, así como a las cotizaciones de pensiones del segundo pilar a las que los trabajadores por cuenta propia no tienen derecho (véase Sección 7.2.1).

[31] La caída en el número de contratistas independientes se debió principalmente a una disminución de la entrada, en lugar de la disolución de los contratos independientes existentes. Sin embargo, la probabilidad de estar en un empleo estándar dentro del mes posterior a la transición de un contrato independiente aumentó del 11% antes del anuncio de la reforma en 2006 al 13% después de la implementación de la reforma. Además, la proporción de trabajadores que salieron de la fuerza laboral al salir de un contrato independiente disminuyó significativamente, en línea con el hecho de que antes de la reforma, los contratistas independientes no estaban cubiertos por el seguro de desempleo (Hofer, Hyee y Titelbach, 2019[92]).

[32] El sistema de los Estados Unidos está incompleto en el sentido de que a los empleadores no se les cobra el costo total de un despido (Anderson y Meyer, 2000[78]).

[33] Para los Estados Unidos, los resultados de la evaluación en Anderson y Mayer (2000[78]) apuntan a la caída de las solicitudes de beneficios por desempleo y a los efectos positivos en el empleo en general. Véase también Cahuc y Malherbet (2004[75]).

EL FUTURO DEL TRABAJO

Perspectivas de empleo de la OCDE 2019

La edición 2019 de las *Perspectivas de empleo de la OCDE* presenta nueva evidencia de los cambios en la estabilidad del empleo, el desempleo y la proporción de trabajos bien remunerados, asimismo analiza sus implicaciones en las políticas públicas con respecto a cómo la tecnología, la globalización, el envejecimiento de la población y otras megatendencias están transformando el mercado laboral de los países de la OCDE. El informe analiza cómo la regulación del mercado laboral debe utilizarse para extender los derechos y protecciones más allá de los trabajadores estándar, así como volver a equilibrar el poder de negociación entre empleadores y trabajadores. Examina cómo la negociación colectiva y el diálogo social pueden movilizarse para encauzar los retos emergentes en el mercado laboral, considerando el rol que desempeñan el gobierno, los actores sociales y las nuevas formas de organización colectiva. El papel del aprendizaje para adultos también se enfoca hacia los grupos más vulnerables. Finalmente, el informe evalúa los retos de las políticas de protección social, mostrando evidencia de las brechas de apoyo que afectan a los diferentes tipos de trabajadores y propone vertientes de reforma para preservar y fortalecer el papel fundamental de los sistemas de protección social.

Consulte esta publicación en línea en https://doi.org/10.1787/bb5fff5a-es