

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Santiago, diciembre de 2016

Nuevas tendencias en el empleo: retos y opciones para las regulaciones y políticas del mercado de trabajo

Graciela Bensusán

Este documento fue preparado por Graciela Bensusán, Consultora de la Unidad de Estudios del Empleo, División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto: “Fortalecimiento de las capacidades de América Latina y Asia para desarrollar y mejorar los sistemas de capacitación laboral y proteger a los trabajadores del desempleo” (ROA-236-8), financiado por la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Transformaciones de la economía, el empleo y las relaciones laborales:	
principales factores	11
A. Mercados laborales altamente competitivos	11
B. El cambio tecnológico y la economía digital.....	13
C. Las cadenas de valor globales.....	15
II. La naturaleza de los negocios, los empleos y las relaciones laborales	
en la nueva economía: conceptos, ejemplos y tendencias	19
A. Conceptos	19
B. Nuevos empleos, viejas regulaciones.....	25
1. El caso de Uber.....	26
2. Los “contratos cero horas”	30
III. Implicaciones de las transformaciones en el mundo del trabajo:	
los efectos en el empleo	33
A. Tendencias y predicciones sobre el empleo	33
B. El viejo problema de la clasificación: la zona gris entre empleo	
dependiente y autoempleo en la nueva economía	39
C. Los efectos del empleo atípico.....	41
IV. Las instituciones y políticas de mercado de trabajo en economías capitalistas:	
funciones y retos ante las transformaciones en el empleo.....	44
A. Las funciones de las instituciones del mercado de trabajo	
en economías capitalistas	44
B. La especificidad de los mercados de trabajo latinoamericanos	
y el desajuste institucional	46
1. El déficit de coordinación económica	48
2. Distribución de riesgos	49
3. El impulso a la demanda agregada.....	52
4. Democratización del mundo del trabajo	53
5. El empoderamiento de los grupos más vulnerables	54

C.	La reglamentación de las formas atípicas de empleo.....	55
1.	Normas de la OIT	56
2.	Reglamentación regional y nacional	57
3.	Respuestas normativas	59
4.	Negociación Colectiva	60
D.	Riesgos y retos específicos ante los nuevos empleos	61
V.	Opciones para América Latina: Regulaciones y Políticas Públicas.....	63
A.	Aportaciones desde los países desarrollados: debates y propuestas	63
B.	Prioridades y viabilidad de cambio institucional y en las políticas de mercado de trabajo en América Latina	68
1.	Regulaciones	70
2.	Políticas activas de mercado de trabajo.....	83
3.	Políticas pasivas: seguros de desempleo	91
VI.	Conclusiones.....	93
	Bibliografía	97
	Anexos.....	105

Cuadros

Cuadro 1	La transformación estructural del mundo del trabajo	18
Cuadro 2	La nueva revolución industrial y el nuevo contexto laboral	25
Cuadro 7	Variaciones de las formas atípicas del empleo en La Unión Europea, OCDE, Estados Unidos y América Latina, 2000-2014	36
Cuadro 8	Porcentaje de informalidad laboral total y según categoría ocupacional.....	37
Cuadro 9	Tasa de informalidad laboral 2009 - 2013 por categoría ocupacional.....	37
Cuadro 10	Proyecciones de la destrucción y creación de empleos: Global, América Latina, Unión Europea y Estados Unidos	38
Cuadro 12	Esquema de políticas activas en el mundo del trabajo, tipos de intervenciones, objetivos y diferencias con respecto a los países de la OCDE.....	84
Cuadro 3	Incidencia y composición del empleo de tiempo parcial involuntario en personas de 15 años y más, porcentaje.....	106

Gráficos

Gráfico 1	Previsiones sobre la creación y destrucción de empleo por sectores para 2030	39
-----------	---	----

Resumen

Una de las preocupaciones en el mundo del trabajo en países desarrollados y en desarrollo es la expansión del empleo atípico (no estándar), concepto que incluye diversas modalidades pero que en conjunto difieren del empleo típico, caracterizado por ser de tiempo completo, permanente y desempeñarse regularmente bajo la dependencia de un empleador claramente identificado. No es un fenómeno nuevo¹ ni éste afecta por igual a todos los sectores de actividad, países y regiones. Tampoco hay suficientes evidencias que hagan suponer que en el futuro desaparecerá el empleo típico o estándar o que será reemplazado por el trabajo independiente (Adams y Deakin, 2014: 781).

Para desarrollar estos argumentos en adelante el documento se estructura en cinco partes. En la primera se revisan las principales transformaciones de la economía, el empleo y las relaciones laborales así como los factores que las impulsan. En la segunda parte, se recupera el marco conceptual necesario para entender la relación entre la nueva economía, el empleo atípico (no estándar) y la precariedad laboral. Como ejemplos de nuevos empleos atípicos se analizan los casos de Uber y los contratos cero horas. En la tercera parte se examinan las tendencias recientes del empleo así como los diferentes pronósticos acerca del posible impacto de estas transformaciones a nivel global y en América Latina. En la cuarta parte, se analizan las funciones que tradicionalmente desempeñaron (o se esperaba que lo hicieran) las instituciones laborales y los retos que se derivan del desajuste entre las regulaciones y políticas laborales existentes y las nuevas (y viejas) formas de empleo. Por último, se presentan las opciones de regulación y políticas públicas que resultarían más apropiadas para atender la problemática en cuestión en el caso de América Latina.

¹ Véase, por ejemplo, el texto pionero de Rodgers y Rodgers (1989) sobre la relación entre trabajo atípico y precariedad laboral

Introducción

Una de las preocupaciones en el mundo del trabajo en países desarrollados y en desarrollo es la expansión del empleo atípico (no estándar), concepto que incluye diversas modalidades pero que en conjunto difieren del empleo típico, caracterizado por ser de tiempo completo, permanente y desempeñarse regularmente bajo la dependencia de un empleador claramente identificado. No es un fenómeno nuevo² ni éste afecta por igual a todos los sectores de actividad, países y regiones. Tampoco hay suficientes evidencias que hagan suponer que en el futuro desaparecerá el empleo típico o estándar o que será reemplazado por el trabajo independiente (Adams y Deakin, 2014: 781). Sin embargo, aunque no significan lo mismo, se observa una creciente asociación entre el empleo atípico y la precariedad debido a los bajos ingresos y la inestabilidad laboral en el contexto de la globalización y las transformaciones estructurales asociadas a este fenómeno. Como ya lo advertían Fudge y Owen en su estudio de 2006 sobre “el trabajo precario, las mujeres y la nueva economía”, la expansión de la precariedad tiene un sesgo de género e implica retos para las regulaciones laborales, porque éstas siguen reflejando y reforzando los roles tradicionales basados en el género (hombres proveedores y mujeres cuidadoras) a la par que suponen la existencia de estados nacionales con un papel activo en la regulación de los mercados de trabajo (Fudge y Owen, 2006: 3-4).

El incremento de los trabajadores auto empleados (independientes) y los dependientes con empleo temporal, de tiempo parcial u otros en los que se encubre su naturaleza dependiente resultaría de diversos factores como el cambio tecnológico, la nueva economía digital y la reorganización mundial de las cadenas de suministro, entre otros fenómenos³. Este proceso, junto al deterioro de los regímenes de bienestar, estaría detrás del aumento de la pobreza y la desigualdad en los países desarrollados y en desarrollo a partir de los años ochenta, cuestión que cada vez más se considera como uno de los factores que detienen el crecimiento económico y requieren de la intervención estatal para corregirlo (Berg, 2015: 3-5)⁴.

² Véase, por ejemplo, el texto pionero de Rodgers y Rodgers (1989) sobre la relación entre trabajo atípico y precariedad laboral

³ Otros factores son de índole sociodemográfico, como es el caso del envejecimiento de la población, proceso que generará desequilibrios entre los distintos grupos de edad y los países, provocando una mayor movilidad laboral, las migraciones y los salarios (OCDE-CAF y CEPAL, 2016: 262).

⁴ Una excepción a esta tendencia durante la década del 2000 se dio en países como Brasil, Argentina, Ecuador y otros. Véase Berg (2015: 5) y Boyer (2014). Sobre la relación entre desigualdad y crecimiento económico véase Francese y Mulas-Granados (2015) World Bank (2013) y OCDE (2015)

En el caso de los países en desarrollo, la preocupación fundamental siguen siendo los altos y persistentes niveles de empleo informal, no protegido por la seguridad social, aún después de períodos de mayor crecimiento económico y no pocos esfuerzos destinados a lograr su formalización, como los experimentados en algunos países latinoamericanos en la década pasada. Sin embargo, aunque el impacto de las nuevas tecnologías sea todavía incierto y se espera que su adopción en la región sea más lenta, hay indicios de que la utilización de robots en los procesos productivos se estaría acelerando en la región y que la importancia del costo de la mano de obra se reduciría en los países desarrollados, con lo que muchos empleos manufactureros (seguramente muchos menos de los que emigraron) podrían volver a los países desarrollados (CEPAL, 2016). Pronósticos conservadores estiman que debido a la transformación de las tareas asociadas al cambio tecnológico, para 2030 podría experimentarse la pérdida de empleo manufacturero y en la construcción para trasladarse al sector de los servicios comerciales, requiriendo un cambio en las competencias laborales y poniendo en riesgo más de 3 millones de empleos, lo que implica entre el 1 % y el 2% del empleo regional. Una mejor idea del enorme reto que se deberá asumir en el futuro inmediato, tan solo a nivel de las políticas educativas y de formación profesional, es la predicción de que el 65% de los menores que están ingresando al sistema educativo accederán a trabajos que no existen en la actualidad y “más de un tercio de las competencias básicas demandadas por la mayoría de los empleos (en 2020) estarán compuestas de competencias que hoy todavía no se consideran cruciales para el trabajo” (WEF, 2016).

América Latina (AL) ha vivido un proceso de desindustrialización temprano desde los años ochenta que dificultó la superación de la histórica exclusión de millones de trabajadores del empleo productivo y protegido. Hoy, la casi mayoría de los países tiene en promedio a la mitad o más de su fuerza de trabajo en la informalidad, además de que alrededor de una cuarta parte de los ocupados son auto empleados, lo que da una connotación diferente al problema de la precariedad laboral que pudiera derivarse de las nuevas formas de empleo asociadas a la economía digital.⁵

Ante un escenario en el que en los países desarrollados se está reduciendo el nivel de protección social derivado de los regímenes de bienestar universales y en los países en desarrollo se está poniendo en peligro el papel tradicional de los mercados de trabajo en tanto que vía de inclusión, ha aumentado el interés de especialistas, organismos internacionales y organizaciones sociales por conocer las diferentes implicaciones sobre el empleo de la reorganización mundial de las cadenas de suministro y el potencial disruptivo/ creativo del cambio tecnológico, junto a la emergencia de la economía digital y colaborativa. Resultado de este interés es un valioso conjunto de iniciativas, estudios y grupos de investigación que tienen como preocupación central examinar el futuro del trabajo para ofrecer un marco analítico pertinente y reunir evidencias sobre las implicaciones de las nuevas tendencias en el empleo y relaciones laborales. Sin duda, generar diagnósticos precisos es la primera condición para diseñar oportunamente instituciones y políticas públicas que se adecúen al nuevo entorno productivo generado por la globalización y los fenómenos asociados a ésta. Sin embargo, así como hay diferentes pronósticos respecto del alcance y del impacto de estas transformaciones en la calidad y cantidad de los empleos, hay también diversas posturas respecto a cuál debe ser el papel del estado, las regulaciones y las políticas laborales en el nuevo escenario. Aunque los debates sobre las consecuencias de las transformaciones estructurales y sociales en los mercados de trabajo y las evidencias sobre esta problemática no son todavía concluyentes, su revisión, de la que se ocupa este documento, constituye un punto de partida obligado para reflexionar sobre el futuro del trabajo en el mundo y en América Latina en particular.

La importancia que ha cobrado la temática en las agendas de los organismos internacionales se puede ilustrar mencionando que la OIT, en su 102 Conferencia Internacional del Trabajo (2013), decidió que uno de los siete temas prioritarios a tratarse en el centenario de esa organización en 2019

⁵ Sobre el proceso de desindustrialización temprana en los países en desarrollo véase UNCTAD, (2016: 76-82). Sobre la composición del autoempleo en América Latina véase Beltrano y Mauricio, 2011.

sería el del futuro del trabajo⁶. Como resultado de ello, en los prolegómenos de la 104 Conferencia de la OIT, centrada en este mismo tema, se dio a conocer el documento de la OIT denominado “*Las formas atípicas de empleo: Informe para la discusión en la Reunión de expertos sobre las formas atípicas de empleo* (OIT, 2015a)⁷. Dos años después se publicaron, por parte de esa organización, el documento *Non-Standard Employment Around the World: Understanding challenges, shaping prospects* (ILO, 2016a) y otros documentos más puntuales relativos al tema, integrantes de la serie sobre el futuro del trabajo, que buscan alimentar las conversaciones programadas para la celebración del centenario de la organización en 2019.⁸

Con una perspectiva igualmente global, el Foro Económico Mundial publicó en 2016 el documento, *The Future of Jobs Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution* (WEF, 2016). Y con un enfoque más general, debe mencionarse también el reporte de UNCTAD (2016), sobre Comercio y Desarrollo, donde se analizan las transformaciones estructurales en países en desarrollo así como las implicaciones de las cadenas de suministros mundiales y las tendencias en el empleo en relación al crecimiento inclusivo.

Con una perspectiva regional, también en ese año, se elaboraron el documento del BID (2016), *Economía Colaborativa en América Latina*; el capítulo de OCDE/CAF y CEPAL “El Futuro del Trabajo, las políticas y las ciudades”, integrado en el documento *Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, Competencias y Emprendimiento*, (OCDE/CAF/CEPAL, 2016) y el documento de la Comisión Europea (2016), *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Una Agenda Europea para la Economía Colaborativa*, Bruselas⁹. Auspiciado por la Comisión Europea debe mencionarse el estudio “The future of Work in the Sharing Economy” (Codagnone et al., 2016), donde se revisa una amplia gama de fuentes provenientes de diversas disciplinas (economía, sociología, antropología y estudios legales) para analizar los mercados de trabajo digital, sus implicaciones y efectos.

A partir del análisis de las causas, la naturaleza, las dimensiones y los posibles efectos de estos procesos de transformación en el mundo del trabajo con base en las aportaciones de estos organismos, organizaciones sociales como el ETUI¹⁰ y una amplia literatura especializada que será citada a lo largo del texto, el propósito principal de este documento es reflexionar sobre los retos que de ello se derivan para las instituciones y políticas del mercado de trabajo así como las alternativas más adecuadas para enfrentarlos en la región.

Siguiendo a Adams y Deakin (2014: 781) el argumento que guiará este análisis sostiene que hay una gran variedad en la manera en que la precariedad laboral, en tanto que fenómeno global, se presenta en los países desarrollados y en desarrollo. Incluso dentro de los primeros, las implicaciones legales del empleo típico o estándar son mucho menores en EEUU que en la UE. En este último caso,

⁶ Las siete iniciativas se refieren a la gobernanza, las normas, la iniciativa verde, la relativa a las empresas, la que busca poner fin a la pobreza, la relativa a las mujeres en el trabajo y la del futuro del trabajo. 102 Conferencia OIT. Se propusieron cuatro “conversaciones centenarias” para 2019 en torno al tema: trabajo y sociedad, trabajo decente para todos, organización del trabajo y la producción y gobernanza del trabajo.

⁷ De esta conferencia resultó el documento, Memoria del Director General: Informe 1. La iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo, 104^a reunión Conferencia Internacional del Trabajo, 2015.

⁸ Véase, por ejemplo, el trabajo titulado “Social contract and the future of work: Inequality, income security, labour relations and social dialogue” (ILO, 2016b). Véase también OIT, (2015b) *Perspectivas Sociales y del empleo en el mundo. El empleo en plena mutación y el trabajo de María Luz Vega* (2016)

⁹ En cuanto a las aportaciones al debate sobre las nuevas formas de empleo provenientes de organizaciones sociales pueden citarse para el caso de la UE los documentos preparados por Degryse (2016) y Valenduc y Vendramin (2016) del ETUI, y para América Latina véanse CSA-CSI (2015) sobre el trabajo mediante agencia y para el trabajo autónomo en Europa y América Latina ver Zufiaur, Reyna y Orsatti (2015). Las referencias a la literatura especializada se incluyen a lo largo del texto.

¹⁰ El European Trade Union Institute (ETUI) produjo dos importantes documentos sobre el tema: de Christophe Degryse, “Digitalisation of the economy and its impact on labour markets” (2016) y de Gérard Valenduc and Patricia Vendramin, “Work in the digital economy: sorting the old from the new” (2016).

el empleo dependiente de un empleador (así tenga la forma de trabajo temporal por tiempo parcial o triangulado por agencias o subcontratación) ha estado experimentando cambios a la par que se ha extendido la protección a nuevas categorías de trabajadores o se les ha asegurado al menos derechos limitados, pero no está siendo reemplazado por el trabajo independiente. Desde esta perspectiva, las funciones tradicionales de las instituciones del mercado del trabajo entendidas en un sentido amplio (al incluir en ellas las de seguridad social) no solamente no están en retirada sino que serían más importantes que nunca porque tendrían el potencial de configurar una “agenda progresista” (Adams y Deakin, 2014: 781).

Sin embargo, en los países en desarrollo, donde el empleo dependiente y protegido no llegó nunca a tener la misma presencia que en los países de la UE, el reto es doble ya que se carece de los instrumentos (como la negociación colectiva y el diálogo social) para diseñar alternativas apropiadas de inclusión vía el mercado laboral en el nuevo contexto, a la par que el acceso de la población a los regímenes de protección dependió fundamentalmente- y lo sigue haciendo, como en América Latina- del acceso al empleo formal (Beccaria y Maurizio, 2014). En este sentido, el problema de la asociación entre empleo atípico y precariedad y la segmentación generada por la dualidad típico/atípico se explican no solo por la ausencia de derechos laborales para millones de trabajadores en los viejos y nuevos empleos sino también por las características del régimen de bienestar que los excluye de los principales beneficios (Adams y Deakin, 2014: 787), encarnando uno de los mayores déficits de justicia social.

El escenario en el que tendrá que atenderse este doble reto en la región es por demás complejo: fluctuaciones económicas, como las que trajo la reciente crisis 2008-2009 y la lenta recuperación posterior, la reorganización de las cadenas de valor a nivel mundial y el cambio tecnológico. Al mismo tiempo se registran indiscutibles indicios del regreso a políticas proteccionistas en los países que impulsaron con más fuerza la globalización neoliberal (o “hiperglobalización”, como denomina esta etapa la CEPAL, 2016) como es el caso de Estados Unidos y Reino Unido, entre otros. De confirmarse esta tendencia, se pondrían en mayor peligro los empleos de los países que han basado en las exportaciones sus políticas de crecimiento, descuidando sus mercados internos, lo que sugiere la urgencia de articular las diversas políticas públicas en torno a estrategias de desarrollo incluyente que coloquen la generación de empleo formal en el centro de las agendas.

Para desarrollar estos argumentos en adelante el documento se estructura en cinco partes. En la primera se revisan las principales transformaciones de la economía, el empleo y las relaciones laborales así como los factores que las impulsan. En la segunda parte, se recupera el marco conceptual necesario para entender la relación entre la nueva economía, el empleo atípico (no estándar) y la precariedad laboral. Como ejemplos de nuevos empleos atípicos se analizan los casos de Uber y los contratos cero horas. En la tercera parte se examinan las tendencias recientes del empleo así como los diferentes pronósticos acerca del posible impacto de estas transformaciones a nivel global y en América Latina. Se muestran algunos de los problemas para clasificar los empleos (dependientes, dependientes económicos e independientes), de lo que depende el acceso a los derechos, y los efectos del empleo no estándar en las transiciones laborales, los salarios, la seguridad social, la capacitación, la salud y seguridad ocupacional y las libertades de asociación y negociación colectiva. En la cuarta parte, se analizan las funciones que tradicionalmente desempeñaron (o se esperaba que lo hicieran) las instituciones laborales y los retos que se derivan del desajuste entre las regulaciones y políticas laborales existentes y las nuevas (y viejas) formas de empleo. Al respecto, examinamos con mayor detalle los retos que enfrentan las instituciones en América Latina. Con esa intención se revisan también las regulaciones del trabajo no estándar a nivel internacional, regional y nacional (minuciosamente estudiadas por la OIT) y se ofrece un balance acerca de la adecuación o inadecuación de los viejos instrumentos y de los que se están adoptando para regular los nuevos empleos. Por último, se presentan las opciones de regulación y políticas públicas que resultarían más apropiadas para atender la problemática en cuestión en el caso de América Latina.

I. Transformaciones de la economía, el empleo y las relaciones laborales: principales factores

A. Mercados laborales altamente competitivos

En su análisis sobre el crecimiento del empleo atípico (no estándar)¹¹ los investigadores canadienses Drache, LeMesurier and Noiseux (2015) sostienen que los estudios sobre este fenómeno realizados desde diversas disciplinas logran identificar mejor las manifestaciones que sus causas en las economías postindustriales. Desde su perspectiva los mercados altamente competitivos resultantes de la reestructuración económica y el uso de tecnologías ahorradoras de mano de obra presionan a la baja los salarios y condiciones laborales porque en lugar de considerarla como un activo valioso, ésta es vista como cualquier otra mercancía.

La declinación de la manufactura y la transición hacia la economía del conocimiento provocaron la obsolescencia de las anteriores ocupaciones a la vez que en otras actividades, como el comercio minorista, el turismo y otros servicios, se experimentó el cambio de los empleos de tiempo completo por otras formas de contratación temporales, de tiempo parcial y con salarios bajos. Advierten que junto a las transformaciones de tipo económico, otras de tipo social ocurridas en los países industrializados irían en la misma dirección, al desajustarse las reglas de protección a los trabajadores y no actualizarse para enfrentar las nuevas prácticas adoptadas por los empleadores junto a la expansión del trabajo independiente.

Paralelamente, se produjo el debilitamiento de la voz institucional de los trabajadores al reducirse el poder estructural de negociación colectiva en el mercado de trabajo, debido a la disminución del empleo típico, así como por la erosión del poder de asociación y el debilitamiento de las organizaciones sindicales, al retirarse el apoyo estatal y político que en algunos países se les brindaba. Como plantearon Fudge y Owens (2006: 8), la informalidad laboral trascendió a los países en desarrollo y llegó a los países desarrollados, a medida que las firmas buscaron una mayor flexibilidad a través de empleos contingentes y subcontratados como manera de reducir los costos laborales.

¹¹ En adelante, se utilizan ambos términos como equivalentes.

La competencia derivada de la escasez de empleos típicos así como las altas tasas de rotación laboral y movilidad afectaron la identificación entre los diversos contingentes de buscadores de empleo (gran parte de los cuáles son jóvenes) y su solidaridad, favoreciendo la unilateralidad patronal en la determinación de las condiciones de trabajo. Incluso se habría producido un proceso de autodisciplinamiento de la fuerza de trabajo a nivel individual que reforzaría la capacidad de los empleadores para imponer a nivel global el empleo atípico o no estándar, como sucede actualmente en los países de la OCDE, en un contexto en el que todavía no se recuperaron los niveles de empleo previos a la crisis de 2008 (Drache et al., 2015: 10-11)¹².

Es importante advertir, como lo hace la OIT (ILO, 2016c: 7-8) que los cambios que se vienen experimentando en la cantidad y calidad de los empleos no son solamente el resultado de los cambios económicos o en la tecnología, sino de decisiones políticas que se vienen tomando desde los años setenta u ochenta, cuando comenzaron a cuestionarse las formas en que estaban estructuradas las relaciones de empleo y a adoptarse cambios en el modelo de regulación, en el marco del discurso neoclásico y neoliberal, bajo el supuesto de que generaba efectos económicos adversos. De esta forma, cuando la globalización se profundizó, estalló la crisis 2008-2009 y los trabajadores requirieron de mayor protección, ésta no estuvo a su alcance, generándose un deterioro creciente de la calidad de los empleos con el consiguiente aumento de pobreza y desigualdad.

Si bien recientemente hay un mayor reconocimiento acerca de la importancia de las instituciones del mercado de trabajo en la recuperación económica por parte de los organismos internacionales, lo cierto es que los trabajadores enfrentan dificultades tanto en los empleos de la nueva economía como en los más tradicionales.

Sin embargo, hay dos cuestiones a considerar a la hora de pensar en los desajustes y retos que las instituciones laborales y las políticas de mercado de trabajo estarían enfrentando en los países en desarrollo y, muy particularmente, en América Latina. En primer lugar, coincidimos con Drache et al., (2015) y con la OIT (ILO, 2016a) en que la globalización económica no lo explica todo. Prueba de ello es que dos investigaciones recientes, una sobre los países de OCDE y otra que incluye a los países en desarrollo, han mostrado que la política y el entorno institucional tienen gran influencia en la evolución de la sindicalización y la negociación colectiva, incluso más que el cambio tecnológico (Schmitt y Mitukiewicz, 2012: 260, 263 y 277; Hessami y Baskaran, 2014: 1180). En segundo lugar, recuperando los estudios de CEPAL sobre cambio estructural (2010) y sobre la calidad de los empleos (Weller y Roethlisberger, 2011), asumimos que existen límites respecto de lo que las instituciones y políticas de mercado de trabajo pueden hacer para reducir la segmentación de los mercados laborales debido a que, junto a ellas, el entorno productivo es un factor determinante.

Así, en el caso de América Latina, la enorme heterogeneidad en los niveles de productividad de las empresas micro y pequeñas, que ocupan a alrededor de la mitad o más de la fuerza de trabajo según el caso, frente a los de la gran empresa, deja poco margen para mejorar la calidad de los empleos que aquellas generan. Por ello, aunque en este trabajo nos centraremos en los retos que las instituciones y políticas de mercado de trabajo enfrentan actualmente, es claro que lo que se requiere es la articulación del conjunto de políticas públicas (a todos los niveles) en torno al objetivo de generar empleo en la cantidad y con la calidad suficiente para reducir la desigualdad y la pobreza generada en el mercado de trabajo (Berg, 2016). Este argumento se retoma nuevamente en el último apartado.

¹² En EEUU solo el 6.7% de los establecimientos privados estaría sindicalizado, mientras en países como Alemania 18.1% (en 2000, era 24.6%), Canadá 26.4% (en 2000 era de 28.2%) y Gran Bretaña 25% (30.2% en el año 2000), las tasas de sindicalización están en su menor nivel (Bensusán, 2016a), tendencia que para muchos sería irreversible en el actual contexto (Drache et al., 2015: 11)

B. El cambio tecnológico y la economía digital

Como lo muestra el cuadro 1, el cambio tecnológico se encuentra en un lugar central entre los factores que explican la transformación del entorno productivo y la organización del trabajo, creando mercados laborales altamente competitivos y afectando la calidad los empleos. La cuarta revolución industrial, caracterizada por la digitalización de la economía, se basa en lo que se conoce como el internet de las cosas, cuyos efectos se extienden a todos los sectores, desde la manufactura a los servicios y al sector primario. Como plantea Krull (2016: 3), un aspecto crucial es en qué medida la innovación tecnológica, que ocurre en un contexto institucional determinado, incidirá en la evolución del mercado de trabajo y cuáles serían las alternativas para moldear su impacto social. Se trata de cuestiones sumamente discutidas en la literatura que de alguna manera estuvieron presentes en los debates que acompañaron a las demás revoluciones industriales en el siglo XIX y XX.¹³

Retomando a Mokyr, Vickers y Ziebarth (2015, citado por Krull, 2016: 7), quienes muestran las equivocaciones en que se incurrió en las anteriores predicciones acerca del efecto de la innovación tecnológica sobre el empleo, Krull advierte sobre la necesidad de ser cautelosos en los pronósticos sobre el desarrollo del cambio tecnológico en curso. Desde su perspectiva, el enfoque de tareas utilizado por Autor (2013, citado por Krull: 2016, 7), es capaz de estimar las consecuencias del cambio tecnológico que modifica los requerimientos de calificación de las tareas de los trabajadores. Se argumenta desde este enfoque que no todas las tareas pueden ser desplazadas por las máquinas y la tecnología, como es el caso de aquellas que exigen la presencia de capacidades humanas, además de que deben considerarse otros factores como las ventajas comparativas, los costos de oportunidad y los costos de transacción asociados a la externalización de los trabajos, reconociendo que estos últimos se han venido reduciendo gracias a las nuevas tecnologías.

En el siguiente apartado se recuperan las predicciones que desde este enfoque se han hecho en relación a la potencialidad de las nuevas tecnologías para destruir o crear nuevos empleos. Sin embargo, aunque existan visiones pesimistas y otras optimistas sobre el futuro del trabajo, como lo advierte la OIT (ILO, 2016d) en su análisis sobre los cambios tecnológicos y la necesidad de que resulten benéficos para todos, un argumento para sostener la singularidad de este proceso, en relación a las anteriores revoluciones industriales, es que esta etapa se monta sobre las anteriores. Al combinarse generarían una carrera sin precedentes en el crecimiento de la productividad, de lo que podrían derivarse desplazamientos de empleo y desempleo tecnológico persistente. Para los más pesimistas, la singularidad de esta etapa es que tendría un sesgo hacia el ahorro del trabajo no solo en el corto y mediano plazo, como sucedió en ocasiones anteriores, sino en el largo plazo (ILO, 2016d: 6)¹⁴.

En un documento elaborado para el ETUI (European Trade Union Institute) que revisa las aportaciones de las publicaciones más importantes de los últimos dos años en Europa y Estados Unidos sobre el cambio tecnológico, sus implicaciones e impactos, Degryse (2016:7) ofrece una descripción de lo que se entiende por la economía digital, los Big Data o las plataformas por internet¹⁵. Plantea, como “fenómeno emblemático” el proceso de “uberización” de la economía, en tanto el caso de Uber muestra cómo, utilizando apenas un dispositivo móvil y unos pocos algoritmos, una actividad tradicional muy regulada de provisión del servicio de taxi se vio sobrepasada en Europa en solo cinco

¹³ Véase al respecto Krull, (2016: 3-6)

¹⁴ Los efectos disruptivos provendrían del uso innovador de la información y la comunicación tecnológica, la difusión de los robots que tienen capacidad de aprendizaje, el internet de las cosas, la impresión en 3D y algunas predicciones sobre un futuro sin empleo. (ILO, 2016d: 6)

¹⁵ Degryse (2016: 10) define los Big data como “la combinación de y la suma total de los datos (personales, comerciales, geográficos y de comportamiento) disponibles en las redes digitales- internet, teléfono móvil, navegación satelital- que puede ser aprovechado como materia prima, particularmente en el marco de aplicaciones móviles”. Su expansión fue exponencial al crecer 40% al año, pueden ser considerados como máquinas inteligentes y se la ha llegado a considerar como “una segunda economía” diferente de la economía física.

años por una start-up americana, sin que ésta fuera propietaria de un solo automóvil (Uber fue creada en 2009). Por su importancia, en el siguiente apartado se analizará este caso como uno de los modelos de negocios generador de los nuevos empleos en la economía digital y la dificultad de encuadrarlos como empleos dependientes o independientes.

El mismo modelo de negocios de Uber, extendido a nivel internacional y característico no solamente de la nueva economía sino de un nuevo mundo laboral, es seguido por otras empresas como Airbnb, Taskrabbit y Upwork. Estas aprovechan el internet y redes de alta velocidad, los Big Data (combinando a través de plataformas de internet enormes cantidades de datos comerciales, geográficos y personales que pueden ser utilizados por las compañías o start-ups) y la explosión de nuevos dispositivos móviles que permiten a los proveedores de servicios, trabajadores y usuarios o consumidores estar conectados en todo tiempo y lugar. Degryse (2016: 8), sostiene que el resultado de la denominada “economía digital, colaborativa, compartida o según la demanda”, que en realidad tiene poco de compartida, fue que se borraron las fronteras, se redujeron las distancias, se desdibujaron los límites entre los lugares de trabajo, del descanso o el hogar y se transformaron los diversos sectores de la economía (transporte, alojamiento, etc), la división entre trabajo intelectual o manual y, hasta cierto punto, la distinción entre los trabajadores dependientes y los autoempleados.

Estas transformaciones generaron numerosos interrogantes y debates acerca de la relación entre el individuo y su carácter de trabajador; entre la plataforma y su papel como empleador; sobre el lugar donde se generan las ganancias y se pagan los impuestos, o sobre las responsabilidades individuales y colectivas que se derivan de ello (Degryse, 2016: 7-8). Además, este fenómeno refleja a nivel global las desigualdades, al unir en una misma cadena a los trabajadores desempleados o con empleos precarios que buscan completar sus escasos ingresos a partir de su participación en las plataformas, con los de mayores recursos que se benefician al poder contratar los servicios que necesitan a menores costos que los tradicionales o con profesionales que se ubican en países lejanos, con costos laborales mucho menores a los que se tienen en los países de los beneficiarios del servicio. En tanto las estadísticas aún no han podido reflejar el impacto de las nuevas tecnologías en la economía resulta difícil evaluar sus consecuencias en relación, por ejemplo, a cuánto empleo se creará, cuáles se transformarán y cuantos se destruirán (Ibid).

Al igual que Krull (2016), Degryse (2016) concluye que no hay consenso entre los autores, por ejemplo, sobre si realmente se trata de una verdadera revolución industrial como las precedentes, o si solamente estamos ante una nueva tendencia en el desarrollo; si se puede hablar de una etapa disruptiva en la evolución de la manera de hacer las cosas para impulsar un nuevo modelo de administración de recursos y métodos de producción o si la tecnología es un factor de optimización (costo marginal cero) que va a conducir a una mejor sociedad y un mejor gobierno y llevará indefectiblemente al progreso económico y social. Todas estas son cuestiones abiertas que para ser respondidas requieren de que transcurra el tiempo y mayor conocimiento del que hoy se dispone.

Por lo que se refiere al mundo del trabajo, Degryse (2016) sostiene que se requieren cambios de gran envergadura. Un simple ajuste de las formas de entrenamiento o de la inversión en habilidades y calificaciones sería totalmente insuficiente porque se trata de un “nuevo mundo laboral donde todo será diferente”. Por ejemplo, en el sector de los servicios se modificará la relación entre el trabajador o proveedor del servicio y el empleador que en realidad, como argumenta este autor, es el algoritmo que proporciona el trabajo, calcula el pago y lo hace efectivo. Cambiarán también el contrato de trabajo o la negociación del salario, los procedimientos de despido que pueden asumir la sencilla fórmula de una desconexión de la cuenta (por ejemplo, del socio-conductor de Uber, según la calificación que hagan de él los usuarios). Al mismo tiempo se transformarán los estándares laborales y de seguridad social. En el caso de la industria, se estarían modificando la relación entre el trabajador y las nuevas máquinas inteligentes, las formas de control de los trabajadores y las prácticas gerenciales.

Visto desde la UE, Degryse plantea que lo que estaría en juego con el avance de la economía digital es el mismo modelo social europeo, cuya sobrevivencia dependería de los grados probables de

“libertad o esclavitud, de colaboración o precarización, protección o desregulación”, cuestiones que tendrán consecuencias en el balance de poder entre trabajadores y empleadores y, por ende, en los mercados e instituciones laborales (Ibid: 10). El impacto, como veremos más adelante, será sin embargo diferenciado según los países, sectores y tipos de empleos emergentes de la nueva economía digital.

Sostiene que uno de los principales problemas a enfrentar es cómo regular estas empresas de la economía digital, cuyo enorme poder financiero y de cabildeo a nivel global les ha permitido exitosamente evadir la legalidad, bajo agresivas estrategias de acuerdo a las cuales primero se expanden y después se preocupan por los problemas derivados de la necesidad de cumplir con las reglamentaciones (Ibid: 15). Sin embargo, hay evidencias de que tal vez el tiempo de la exclusiva regulación por el mercado esté llegando a su fin ya que, a medida que se ponen de manifiesto las consecuencias negativas de este tipo de negocios, los poderes públicos han empezado a reaccionar poniendo restricciones a su funcionamiento.¹⁶ Incluso se está exigiendo el reconocimiento del carácter de trabajadores de los proveedores de servicios, como sucedió en el caso de Uber en Nueva York y Reino Unido, como veremos en el siguiente apartado.

C. Las cadenas de valor globales

Al lado del modelo de negocios en los servicios que aprovecha las ventajas del lado de la oferta y la demanda gracias a las plataformas digitales, el nuevo modelo de industria implica cortos períodos de producción de bienes masivos personalizados, la fragmentación de las cadenas de valor, las capacidades de producción organizadas en redes y el desdibujamiento de las fronteras entre la industria y los servicios (Valenduc y Vendramin, 2016: 8¹⁷).

La desintegración vertical de las empresas multinacionales (hay que recordar que el proceso inverso, su integración, dio lugar a la creación de los nuevos sistemas de relaciones industriales en la primera mitad del siglo XX), aumentando la competencia entre los trabajadores a nivel global, fue posible por el avance de la tecnología y la liberación comercial a partir de los años noventa. Su importancia se manifiesta al considerar que, de acuerdo a la OIT (2015, citado Por Vega, 2016: 5) uno de cada cinco trabajadores en el mundo labora en cadenas de suministro globales.

De acuerdo a Lakhani, Kuruvilla y Avgar (2013) la fragmentación de las cadenas de valor tiene implicaciones teóricas y prácticas por lo que se refiere a la cantidad y calidad de los empleos generados por los procesos de subcontratación (outsourcing y offshoring). Por una parte, las teorías de relaciones laborales/ industriales tradicionales suelen centrarse en el estudio de empresas insertas en marcos institucionales nacionales cuando en el contexto de la globalización, la producción y los servicios se encuentran coordinados a través de diferentes empresas y países. Por ello, se propone que para estudiar las relaciones de empleo se contemple una variedad de configuraciones entre las empresas que gobiernan la cadena y sus proveedoras en diferentes contextos nacionales y regionales a la luz de las teorías de las cadenas de valor globales. Los estudiosos de la formación de estas cadenas

¹⁶ Por ejemplo, el Estado de Nueva York dictó una ley, recuperando disposiciones que ya existían y aumentando la capacidad de aplicación de las mismas, para prohibir el anuncio en la red del alquiler de viviendas por menos de un mes, sentando un importante precedente en el mercado más grande de esta ciudad (solo en 2015 generó mil millones de dólares), que puede ser seguido por otras ciudades, como San Francisco y Santa Mónica, donde la empresa enfrenta diversos procesos judiciales. Igualmente, ciudades como Barcelona, Amsterdam y Berlín han puesto en tela de juicio este modelo seguido por Airbnb, debido a que está alternado por completo el funcionamiento del mercado de vivienda en alquiler. El Economista, 24 de octubre de 2016, consultado en <<http://www.economista.es/tecnologia/noticias/7911482/10/16/La-nueva-ley-de-Nueva-York-contra-Airbnb-asesta-un-dano-irreparable-a-la-plataforma.html>>, consultado el 10 de noviembre del 2016.

¹⁷ Este modelo de industria es conocido por algunos como industria 4.0, respecto al cual Alemania ha diseñado una estrategia con miras a lograr que su desarrollo evite generar altos costos sociales.

de valor se preguntan por las implicaciones de los procesos de subcontratación sobre la cantidad y calidad de los empleos y en qué condiciones las empresas multinacionales podrán monitorear las condiciones laborales de quienes trabajan para sus contratistas y generar un efecto positivo vinculando la innovación productiva con la social. En consecuencia, entender las diferentes relaciones entre firmas y proveedores, resulta indispensable para evaluar la viabilidad y utilidad de diversas iniciativas como los Códigos de Conducta y los esfuerzos de vigilancia asociados a estos para medir su cumplimiento.

Lakhani et al., (2013) desde el enfoque de las cadenas globales de valor, identifican cinco tipos de configuraciones entre las firmas y sus proveedores (de mercado, modulares, relacionales, cautivas y jerárquicas)¹⁸ y concluyen que las relaciones laborales y la calidad de los empleos dependen esencialmente de las configuraciones que asuman estas cadenas. De la misma manera que la configuración de las cadenas de valor globales afecta los sistemas de empleo, éstos tienen influencia sobre aquellas. A la luz de esta teoría, se concluye que en las “configuraciones cautivas”, donde existe fuerte control por parte de las empresas líderes pero el rango de tareas a desempeñar por el proveedor es estrecho y poco relevante para la empresa multinacional, como en el caso de los call centers, los trabajadores tendrán menores niveles de calificación y relaciones laborales más inestables.

Claramente, el foco de la política pública debería concentrarse principalmente en estas cadenas para asegurar que se cumpla con las normas nacionales, regionales e internacionales en

¹⁸ Las “cadenas de valor de mercado” se caracterizan por el hecho de que tanto las firmas compradoras como las proveedoras compran y venden productos estandarizados, tienen tareas relativamente simples, fácilmente codificables, y dada la capacidad de los proveedores para elaborar los productos, tienen bajos niveles de coordinación y de asimetría en el poder de las firmas líderes y las proveedoras. Un ejemplo es la industria de bicicletas. Las “cadenas de valor modulares”, cuyo ejemplo es la industria electrónica de EEUU, se caracterizan porque la firma compradora establece especificaciones a los proveedores, son más complejas que las configuraciones de mercado pero también son fácilmente codificables a la par que los proveedores tienen capacidades que les permiten proveer paquetes completos y módulos que les permiten vender a muchos compradores, por lo que la coordinación entre firmas es baja. Al igual que en la anterior configuración, los proveedores conservan un amplio margen para decidir la calidad de los empleos y son las reglas laborales del país donde se encuentran las que inciden en ello. Las “cadenas de valor relacionales” muestran una frecuente y decisiva interacción entre las firmas compradoras y las proveedoras, con tareas complejas, difícilmente codificables pero donde los proveedores generan incentivos para que las firmas externalicen la producción. La necesidad de compartir conocimiento tácito lleva a una mayor coordinación y a un alto grado de dependencia mutua regulada a través de la confianza, la reputación y profundos vínculos sociales, a veces con proximidad territorial. Sería el caso de la industria automotriz, con una mayor complejidad de productos y poco codificable, donde las relaciones laborales son influidas por ambos (la firma líder o compradora y la proveedora). Especialmente, la firma líder tiende a involucrarse en los procesos de calificación y entrenamiento mientras el proveedor tiene mayor margen para manejar a sus empleados. Dada la complejidad de las tareas, los empleados tienen mayores niveles de calificación y estabilidad laboral que en las otras dos configuraciones. Las “configuraciones cautivas” se distinguen por la dependencia de los proveedores debido a que las tareas son complejas, poco codificables y tienen escasas capacidades por lo que requieren detalladas instrucciones de las firmas líderes, coordinación explícita con aquellos y asimetría de poder entre ambas. Las firmas líderes tienen mayor influencia sobre los sistemas de empleo y especialmente en cuanto al entrenamiento, pero se trata de trabajadores poco calificados con poca estabilidad laboral. Aunque se esperaría que las instituciones del país de la firma líder tenga influencia en las prácticas de empleo, frecuentemente son las características institucionales del país del proveedor las que atraen a las firmas líderes, por lo que estas reglas son muy relevantes, como se observa en el caso de la industria electrónica ensambladora instalada en Malasia que provee a firmas japonesas de productos de alto valor agregado con trabajadores poco calificados y relaciones laborales inestables. Por último, están las “cadenas de valor jerárquicas” donde las subsidiarias se encuentran integradas verticalmente con las firmas líderes, con tareas altamente complejas, no codificables y no susceptibles de externalizarse debido a la ausencia de proveedores capaces de asumir esas tareas. También en este caso, presente en muchas multinacionales que trasladan a sus subsidiarias la investigación y el desarrollo, hay fuerte coordinación y asimetría entre la firma y la subsidiaria. Este sería el caso donde la influencia de la firma sobre el sistema de empleo de la subsidiaria es mayor a través de sistemas de control gerencial y donde debido a la alta calificación requerida los trabajadores tienen mayor estabilidad (Lakhani, Kuruvilla y Avgar, 2013).

materia de empleo. A su vez, el rol de las multinacionales en la supervisión de condiciones laborales a lo largo de las cadenas de valor a través de instrumentos privados solamente podría darse eficazmente cuando las empresas líderes que gobiernan la cadena tienen mayor control de las proveedoras y subsidiarias así como de sus sistemas y prácticas de empleo, proposición que encuentra aval en otras investigaciones, como la realizada por Locke et al., (2007) en el caso de las relaciones entre Nike y sus proveedoras (Lakhani, Kuruvilla y Avgar, 2013: 462).

Coincidiendo con el estudio anterior, Joonkoo Lee (2016), en un documento elaborado para la OIT en donde examina las formas en que las cadenas de valor impactan las oportunidades de escalamiento social a la luz de la interacción entre instrumentos públicos, privados y sociales de gobernanza, concluye que solo bajo ciertas condiciones que atañen, entre otros factores, al tipo de relación con sus proveedoras, los líderes de las cadenas (compradores globales) se han preocupado por las causas de las violaciones a los derechos laborales de los trabajadores de sus proveedores y de las diferencias que se registran entre las condiciones laborales de los trabajadores permanentes y temporales.

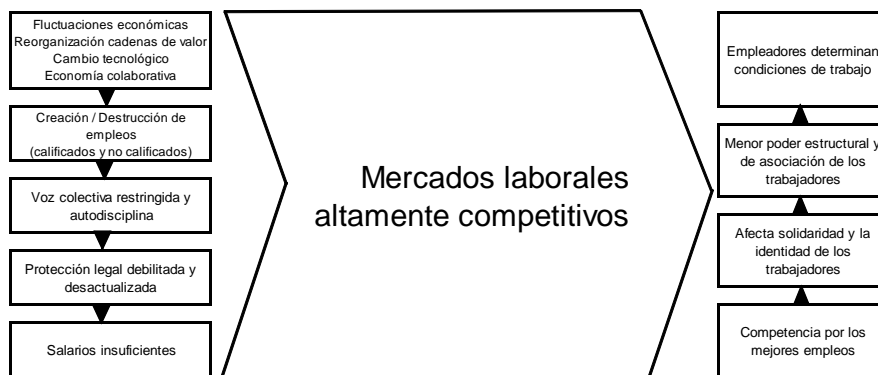
Encuentra que las estrategias post crisis han intensificado la segmentación y el uso de empleo informal en las cadenas de valor y han abierto el interrogante acerca de si el comercio Sur- Sur crearía mejores oportunidades para el escalamiento social. Ante las limitaciones mostradas por los esfuerzos de gobernanza a través de instrumentos privados, como los códigos de conducta y los procesos de monitoreo, señala que es necesario entender mejor el funcionamiento de las cadenas de valor, encontrar un equilibrio entre la dimensión comercial y social de las cadenas de valor y crear formas complementarias de intervención públicas, privadas y sociales.

Sin embargo, a la luz de una extensa bibliografía sobre el tema e importantes evidencias empíricas provenientes de cadenas de valor sumamente exitosas, es evidente que después de las expectativas generadas por la globalización y la difusión de instrumentos de regulación blandos como los códigos de conducta, su eficacia así como la calidad de los empleos de los proveedores de las empresas multinacionales seguirán dependiendo esencialmente del modelo de negocios y de la presencia de instrumentos de fiscalización nacionales o locales que garanticen el respeto de los derechos de los trabajadores, especialmente los más alejados de la empresa que gobierna la cadena de valor (Locke et al., 2007).

El cuadro 1 sintetiza la forma en que las transformaciones estructurales recién descritas inciden para configurar un mercado laboral altamente competitivo a nivel global con importantes implicaciones sociales y sirve de marco a los siguientes capítulos. Se observa que junto a la destrucción o transformación de los viejos empleos y la creación de otros nuevos resultantes del cambio tecnológico, se debilitaron las instituciones laborales (que en diversas etapas, experimentaron numerosas reformas para ampliar los márgenes de flexibilidad laboral y reducir costos) y la acción colectiva, factores que anteriormente ejercían contrapesos frente el poder unilateral de los empleadores para determinar las condiciones de trabajo y los salarios.

De ahí que, como veremos en los siguientes apartados, el mercado laboral en la nueva economía muestra una correlación cada vez más estrecha entre el empleo atípico y la precariedad laboral y sea cada vez más urgente repensar las instituciones laborales y de protección social para que puedan desempeñar su papel en un contexto muy diferente.

Cuadro 1
La transformación estructural del mundo del trabajo



Fuente: Elaboración propia con base en Drache et al., 2015; y otros autores citados en la revisión de la literatura.

II. La naturaleza de los negocios, los empleos y las relaciones laborales en la nueva economía: conceptos, ejemplos y tendencias

A. Conceptos

Nuevos conceptos como el “crowdworking”/ trabajo colectivo o por multitud y el “work on demand via app”/trabajo por demanda o a pedido, emergieron con el siglo XXI o poco antes, superponiéndose a figuras tradicionales de empleo atípico, como fue el caso del trabajo a domicilio. La economía digital fue así también una fuente de innovación en lo que refiere a la denominación de los empleos y los negocios asociados con ella. La gig- economía (“gig-economy”), incluye tanto el “crowd work” como el “work-on-demand via apps”, cuya naturaleza puede involucrar desde tareas muy puntuales o parceladas (micro tareas) hasta otras de mayor contenido. Es importante partir del argumento de De Stefano en el sentido de que los problemas que se derivan de la gig economía, como la naturaleza y mal clasificación de los empleos, no son exclusivos de ésta, sino parte de un fenómeno más extendido como lo es la precarización de los empleos y la expansión de la informalidad en la economía (De Stefano, 2016).

Drahokoupil y Fabo (2016) recuerdan que el papel del internet en la vinculación entre los trabajadores y los usuarios- al que consideran como desconocido en toda su dimensión en la actualidad- fue estudiado por Autor por primera vez en 2001, cuando todavía la red era usada principalmente como un instrumento de búsqueda de empleo. Hoy en día las plataformas van más allá para ser un instrumento de organización del trabajo: “una plataforma virtual asigna el trabajo y arregla el pago por él”. En el mismo sentido, Felstiner (2011) llama la atención sobre la “inexorable migración” de los mercados de trabajo dentro del ciberespacio. Sostiene, desde una visión extrema, que el “crowdworking” y el “crowdsourcing”, por el cual los empleadores pueden acceder a través de la red a un “pool” de trabajadores, llevará a la desintegración del concepto tradicional de una fuerza de trabajo estable, elegida individualmente, que será reemplazada por redes de trabajadores convertidas en “crowdworkers” (2011).

En realidad lo que sería nuevo es el término, ya que el fenómeno en sí existió desde mucho tiempo atrás, en forma de trabajo voluntario de cientos de personas que se comprometen con alguna

tarea al ser convocados de manera abierta¹⁹. Howe (2006), quien acuñó el concepto, citado por Felstiner (2011: 145), define el “crowdsourcing” como “el acto de tomar un trabajo tradicionalmente desempeñado por un agente designado (generalmente un trabajador) y subcontratarlo a un grupo indefinido y generalmente grande de personas a través de una convocatoria abierta”. La emergencia de esta forma de trabajo, que no tiene un sitio fijo y se ejecuta y compensa en el ciberespacio (bajo las condiciones impuestas a los usuarios de las plataformas que deben ser aceptadas antes de utilizar el software, en conexiones muy breves) crea no pocos problemas regulatorios, ante el desajuste de las legislaciones laborales frente a esta realidad y la dificultad de establecer la naturaleza de la relación de empleo y las obligaciones de quienes desarrollan las plataformas (Ibid: 146)²⁰.

El “crowsourcing”, el “crowdworker” y el “crowdfounding” (este último, en referencia a los recursos obtenidos a través de contribuyentes convocados en la red) son parte de la nueva economía. Se discute el uso del concepto de “economía colaborativa” utilizado en la literatura al igual que en la comunicación emitida por la Comisión Europea (CE, 2016: 5) por tomar como equivalentes diferentes términos con implicaciones distintas: “economía colaborativa, economía compartida, economía por demanda y economía de pares”. Se plantea que el concepto es equivocado, porque la tendencia que se registra actualmente es simplemente “la extensión de un mecanismo de mercado” con impactos drásticos en las relaciones de empleo, aunque todavía sean limitados. La definición de la CE sobre economía colaborativa señala que se trata de “modelos de negocios en los que las actividades son facilitadas por plataformas digitales que crean un mercado abierto para el uso temporal de bienes o servicios, incluyendo la subcontratación de trabajo”.

Drahokoupil y Fabo (2016: 2) proponen en su lugar el concepto de “economía de plataforma” lo que implica “el uso de plataformas en línea que disminuyen el costo de transacción de la subcontratación y el acceso temporal a bienes y servicios”. Se caracterizan por tres aspectos: “la plataforma provee un algoritmo que enlaza a los proveedores del servicio y los usuarios, reduce costos de transacción a través de micro- transacciones y provee servicios para reducir el riesgo involucrado en las transacciones de mercado...incluyendo la reputación y sistemas de monitoreo así como mecanismos de aseguramiento estándar y servicios legales contra el fraude” (Ibid).

Como resultado de la disminución de las barreras de entrada, las plataformas se pueden expandir hacia sectores informales o que no correspondían al mercado, citando el ejemplo del trabajo de cuidado de las mascotas. Distinguen tres tipos de plataformas que, a su vez, pueden tener diferentes implicaciones en el mercado de trabajo: a) las que facilitan el acceso a bienes o propiedades (Airbnb) y aquellas que permiten el acceso a trabajadores autoempleados o a ciertos servicios (TaskRabbit o Takelessons).

Ambas son difíciles de diferenciar y pueden tener implicaciones laborales menos evidentes (incluso en el caso de Airbnb se utilizan trabajadores para mantener los alojamientos en forma adecuada). b) las que organizan mercados locales de trabajo (Uber) o de intercambio de bienes y las que tienden a superar lo local y llegan a ser globales (CoContest).

Algunas son exclusivamente plataformas en la red, como Amazone, Task Rabbit o Upwork²¹. c) Otras son plataformas que brindan acceso a trabajos de mediana o alta calificación²².

¹⁹ De acuerdo a Winchester, citado por Felstiner (2011: 145), el Diccionario de Oxford se compiló de esta manera, a través de una convocatoria abierta a voluntarios que prepararon las diferentes voces.

²⁰ Se identifican diferentes categorías de “crowdwork” según el volumen de las tareas (macro o micro tareas), el nivel de compensación y el grado de automatización. El crecimiento de la industria del “crowdsourcing”, en sectores de la economía afines con el uso del internet, se muestra considerando que más de un millón de trabajadores ha trabajado bajo esta modalidad obteniendo entre uno y dos billones de dólares en la última década (Ibid: 149).

²¹ Se distinguen dos tipos de mercados laborales digitales, los llamados mercados laborales en línea (Online Labour Markets), que pueden ser globales, y los mercados laborales móviles (Mobil Labour Markets) que son localizados (Felstiner, 2011).

En cuanto a los efectos sobre los mercados de trabajo, tema del que nos ocupamos con mayor detalle en el tercer apartado, lo más importante es que el trabajo en las plataformas digitales desdibuja la naturaleza de los vínculos sociales, ampliando el margen para imponer una mayor flexibilidad, inestabilidad y desprotección laboral y caída de los ingresos de los trabajadores, como vimos en el cuadro 1. Tienden a reorganizar actividades tradicionales a través de autoempleo, aunque por lo general se trata de sectores donde esta forma de empleo ya tenía alguna presencia, como sucede en Uber, que se mantienen en los mercados locales y son las que más han crecido.

Además favorecen la externalización de servicios hacia otros países (offshoring) que antes se prestaban localmente por trabajadores dependientes y ahora se presta por “autoempleados en lugares de bajo costo”. También aumenta la competencia entre los prestadores de servicios, como ocurre en Uber, donde profesionales del transporte comparten las oportunidades con estudiantes o conductores ocasionales, borrando las fronteras entre el trabajo y el hogar y aumentando la probabilidad de riesgos laborales. Los controles del desempeño a través de la reputación determinada por los usuarios mercantilizan el mundo laboral y las actividades se fragmentan en tareas individuales diferenciadas según los requerimientos de calificación.

De esta forma, se encuentra que las plataformas tienden a precarizar el trabajo ocultándolo bajo la categoría de “socios” y otros eufemismos, como sucede en Uber (Drahokoupil y Fabo: 5). Así lo muestra una encuesta de la OIT sobre “crowdworkers” realizada en 2015, de donde resulta que esta forma de organización del trabajo no está proporcionando oportunidades de trabajo decente ni en EEUU ni en otros lados, a pesar de que un alto porcentaje (40%) obtenía de allí su única fuente de ingreso y de que no se trataba de un “mercado no regulado” sino de una plataforma regulada, por lo que concluye que se requiere mayor intervención de la autoridad para hacer que se cumplan los estándares laborales (Berg, 2016: 25).

A la luz de la necesidad de regular estos nuevos empleos y diseñar políticas específicas dirigidas al trabajador en lo individual o al entorno macroeconómico hay que distinguir entre los viejos conceptos (empleo típico o atípico, dependiente o independiente, formal e informal) y su relación con los empleos emergentes de la nueva economía (“crowdworking” o “work on demand via app” y “contratos cero horas”, con gran presencia en algunos países desarrollados, entre otros).

Hay que destacar que entre estos viejos y nuevos conceptos existe superposición, así como una marcada heterogeneidad de condiciones laborales dentro de cada categoría.

El empleo atípico suele definirse por contraposición a lo que se entiende por trabajo típico o estándar. Como señalan Adams y Deakin, el empleo típico “describe un conjunto de prácticas asociadas con la organización del trabajo en su dimensión física y temporal... por lo que puede ser definido como el trabajo que es desempeñado en un lugar integrado físicamente, de manera continua o indeterminada, con referencia a una unidad de tiempo estándar, como un día o una semana completa” (2014: 782). Tiene una dimensión económica y otra jurídica, y se refiere, en un sentido amplio, a una relación en la que el trabajador vende su “trabajo abstracto” a cambio de un salario, por lo que es una “institución fundamental de la economía capitalista” que requiere de una “estructura legal” que le dé soporte y garantice la “producción y reproducción de la fuerza de trabajo” (Ibid).

Una definición más estrecha, y la más utilizada en la literatura, solo incluiría un subconjunto en el que se encuentra el empleo de tiempo completo, indeterminado en un lugar integrado física u organizativamente, mientras que el trabajo que no tiene estas condiciones se alejaría en mayor o menor medida de los derechos y protecciones propios del trabajo estándar. (Ibid: 788).

²² Datos sobre la expansión de las plataformas en línea para el caso de la UE se encuentra en Drahokoupil y Fabo (2016: 3-4). Allí se señala que los trabajadores generalmente entran a estas plataformas ocasionalmente y luego las abandonan y solamente un 15% ofrece servicios regularmente mientras un 28% lo hace una sola vez.

El trabajo atípico es una categoría heterogénea y no todas sus modalidades pueden ser consideradas como precarias (Rodgers y Rodgers, 1989). Para la OIT (ILO, 2016a) el empleo atípico comprende cuatro modalidades: el empleo temporal (con duración determinada); a tiempo parcial y a pedido (menos horas de trabajo que el empleo de tiempo completo, marginal o a pedido - en inglés, “on call- work”- con horas impredecibles); la relación multipartita (llamada también por otros autores como tercerización) donde intervienen terceros, como las agencias de contratación e intermediación o el beneficiario final del servicio (subcontratación) y, finalmente, el empleo encubierto, el empleo por cuenta propia económicamente dependiente, el empleo por cuenta propia falso o clasificado de manera errónea.

Otra modalidad de empleo atípico es el que se denomina como empleo “casual” (contingente, ocasional o intermitente y en ocasiones informal) que puede tomar la forma de los “contratos-cero horas” y superponerse con el empleo de tiempo parcial o a pedido.

Finalmente, separada de las anteriores, se identifica una forma de empleo atípico que se encuentra en una zona intermedia entre el empleo dependiente y el empleo independiente, denominado como “autoempleo dependiente” y puede superponerse con el empleo encubierto. Bajo esta modalidad, se trabaja para alguien con un contrato diferente al laboral, pero existe dependencia- generalmente económica- de un pequeño número de clientes y se ejecuta el trabajo bajo sus directrices. Si bien estos empleos no están protegidos completamente por la legislación laboral o la seguridad social, algunos países los reconocen a través de alguna forma de protección. Por ejemplo, en Italia se conoce con el nombre de “parasubordinación” y se le reconocen diferentes derechos (ILO, 2016a: 1; OIT, 2015a: 21- 36)²³.

Aunque el “crowdworker” se clasifica como “contratista independiente” en realidad tiene una naturaleza ocasional e inestable y comparte características con las tres modalidades de empleo no estándar o atípico: el trabajo temporal, a tiempo parcial o a través de agencia. Se ha tenido en consecuencia la necesidad de encontrar una formulación intermedia entre el trabajo independiente y el dependiente para regular esta forma de trabajo (Berg, 2016: 1-2)²⁴.

Hay que precisar que las demás formas de trabajo atípico mencionadas (trabajo temporal, por tiempo parcial o triangulado) son formas de trabajo dependiente, lo que supone que hay un empleador responsable de sus obligaciones frente al trabajador y, según sus modalidades, puede tener acceso a los mismos o equivalentes derechos que un trabajador típico. Tener en cuenta esta distinción es importante por dos razones. Primero, porque puede generarse confusión y crearse de esta forma problemas de medición y comparación. Segundo, porque las medidas regulatorias y de políticas para evitar la precarización de estos empleos debe ser muy diferente según se trate de trabajo dependiente o independiente, clasificación que sigue siendo determinante.

Por otra parte, el autoempleo tampoco es una categoría homogénea ya que puede incluir tanto individuos que son tan dependientes económicamente como los asalariados, al lado de dueños de negocios que emplean a otros. Aunque está creciendo en muchos países (por ejemplo, se duplicó en Reino Unido desde 1960 y hoy alcanza al 15% de la fuerza de trabajo, al igual que viene creciendo en el Este de Europa, a diferencia de otros países de esa región donde estaría disminuyendo) podría tratarse de formas complementarias de empleo, en tanto no hay indicios de que esta tendencia se estaría generalizando ni de que estaría sustituyendo al trabajador típico (Adams y Deakin, 2014: 788).

Como señalan Drache et al. (2015: 6), la presencia de trabajo atípico, no es un fenómeno nuevo en los países desarrollados, pero antes solo ocupaba una parte muy menor del mercado de

²³ Acerca de la manera en que algunas legislaciones y jurisprudencia tratan el caso del trabajador autoempleado dependiente véase OIT, (2015a: 37-39)

²⁴ Véanse los resultados de una encuesta de la OIT realizada en noviembre del 2015 sobre los “crowdworkers”, sobre cuestiones socio-demográficas, ocupación, antigüedad, múltiples empleos, horas de trabajo, ingresos y trayectorias previas en Berg, (2016: 4-17).

trabajo. Advierten que el problema es que hoy se habría vuelto una característica de estos mercados y la única opción para muchos buscadores de empleo, amenazando los estándares laborales y condiciones de vida de los trabajadores.

El trabajo no estándar se asocia a precariedad y ambos términos son muchas veces usados como sinónimos o conceptos interdependientes, pero no significan lo mismo. Es más probable que un empleo precario sea atípico y también puede haber empleo precario formal (por ejemplo, trabajo a tiempo parcial, temporal o con bajos salarios, pero inscrito en seguridad social) pero no todo trabajo atípico tiene que ser precario (Adams y Deakin, 2014). La precariedad se traduce en inseguridad respecto de la continuidad laboral, ingresos variables por debajo de la línea de pobreza, pocas prestaciones y exclusión de la negociación colectiva y la seguridad social. Sin embargo, aunque no necesariamente un trabajo atípico debe ser precario lo cierto es que ambos tienden a interactuar y se asocian al incremento de los niveles de pobreza, desigualdad e inseguridad. Esta situación afectaría principalmente a quienes tienen un trabajo de tiempo parcial, temporal o con ingresos por debajo de un determinado nivel y a quienes tienen ciertas características demográficas, como es el caso de los jóvenes, las mujeres o los adultos mayores (ILO, 2016a; OIT, 2015a: 18).²⁵

En el caso de Canadá y Estados Unidos, al que se refieren Drache et al., (2015), se muestra que el sector de los servicios es una fuente generadora de nuevos empleos mal pagados y de tiempo parcial, aumentando el número de trabajadores pobres, aún cuando perciben el salario mínimo. De ahí la importancia que en esos países tendría adoptar el salario para una vida digna (“living wage”), en ausencia del cual los trabajadores se ven obligados a tener dos o más empleos. (Drache et al., 2015: 23).²⁶

La OIT señala que es más útil identificar las inseguridades asociadas a los viejos y nuevos empleos que la distinción entre empleo típico o atípico. Así encuentra siete “áreas de potencial inseguridad”: empleo (preocupación por la falta de continuidad o pérdida de ingresos), ingresos (bajos o inseguros por ser variables), horas de trabajo (demasiadas, muy pocas, impredecibles), seguridad y salud ocupacional (falta de protección ante enfermedades o accidentes), seguridad social (falta de cobertura o cobertura inadecuada), capacitación (falta de acceso o inadecuación para lograr el desarrollo profesional y carreras ascendentes) y representación y otros principios fundamentales en el trabajo (protección a la sindicalización y negociación colectiva, no discriminación, etc.) (OIT, 2015a: 19).

La preocupación en los países en desarrollo radica menos en la distinción entre el empleo típico y atípico que en la separación entre el empleo formal y el informal, aunque en realidad existe algún grado de superposición entre las tres modalidades: empleo atípico, precario e informal. Ello no implica descuidar sus diferencias a la hora de escoger las políticas, sobre todo considerando sus distintas manifestaciones entre los países desarrollados y en desarrollo. Por ejemplo, el autoempleo es considerado en los primeros como un empleo atípico por su carácter minoritario en el mercado de trabajo, lo que se está modificando en la nueva economía. Por el contrario, el autoempleo en los países en desarrollo puede llegar a porcentajes altísimos: en promedio 25 % pero con variaciones al abarcar, por ejemplo, a alrededor del 50% de la fuerza de trabajo en Colombia (ver siguiente apartado).

Fue América Latina principalmente una estrategia de sobrevivencia ante la falta de empleos asalariados bien remunerados (aunque se presentaba en forma diferente en algunos países, como Argentina), como empieza a suceder ahora en los países desarrollados. Hay que considerar también

²⁵ Actualmente, tener un trabajo no es sinónimo de salir de la pobreza. Con base en datos de OIT (2015) citados por María Luz Vega, 327 millones de trabajadores vivían en situación de pobreza extrema y 967 millones en pobreza moderada o casi moderada, tendiendo a incrementarse a partir del año 2000, inclusive en Europa (Vega, 2016: 4)

²⁶ Por ejemplo, de acuerdo a datos sobre precariedad en el empleo y pobreza en el sur de Ontario (2013) citados por Drache et al., (2015: 24), un 20% de la población tiene empleos precarios y un 20% adicional tiene empleos con alguna de sus características. En Toronto, más del 65% de los jóvenes entre 15 y 24 años realizan actividades con escasas calificaciones, en ocasiones precarias o en posiciones rutinarias en los servicios (Ibid: 29).

otra categoría intermedia entre empleo independiente y autoempleo, que ha venido expandiéndose a nivel global y es el “autoempleo económicamente dependiente”, ya mencionado, regulado en algunos países pero escasamente reconocido en América Latina (OIT, 2015a: 17).

Con base en la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo de 2003, se definió al empleo informal como aquel que tiene una de las siguientes características: 1) trabajadores por cuenta propia y empleadores en sus propias empresas en el sector informal; 2) trabajadores familiares; 3) miembros de cooperativas informales y 4) empleados con trabajos informales, que son “quienes en la ley o en la práctica no están sujetos a la legislación laboral, impositiva o de seguridad social ni reciben algunos beneficios por su trabajo”. Como lo advierte la OIT, estas categorías coinciden con lo que se conoce también como empleo atípico y precario, ya que entre las causas del empleo informal se encuentran, justamente, los empleos eventuales o de corta duración, con salarios u horas de trabajo por debajo de lo normalmente establecido, o donde la ley no se cumple o no se aplica. Sin embargo, hay que destacar que la OIT considera como empleo típico o estándar el empleo dependiente informal cuya causa sea la falta de inscripción ante las autoridades de seguridad social. Es decir, en este caso estaríamos ante un empleo típico e informal (ILO, 2016a: 17-15; OIT, 2015a).²⁷

Los empleos temporales pueden ser formales (cuando hay un contrato escrito por tiempo fijo) o informales (ante su ausencia) y se ubicarían como empleos atípicos. Algunas regulaciones no requieren la celebración de contratos escritos para asignar formalidad a la relación laboral pero sí lo exigen cuando se pretende establecer una duración determinada a la relación laboral.²⁸ Además, la utilización de relaciones laborales “tercerizadas” o “multipartitas”, como es el caso de la participación de instancias de intermediación o procesos de subcontratación- ésta última hoy fuertemente asociada al empleo en las cadenas globales de suministro- puede dar lugar tanto a empleos formales como informales (ILO, 2016a).²⁹

Como vimos, la nueva economía digital, a través del uso de plataformas, dio lugar a la emergencia de formas de empleo heterogéneas, como el trabajo colectivo (“crowdwork”), y el trabajo por demanda a través de aplicaciones (work-on-demand via app”), que generaron debates sobre su naturaleza y disputas legales para lograr algún tipo de protección, ante el desajuste entre estas nuevas formas y los mecanismos de protección tradicionales, asociados al trabajo típico. Por ejemplo, en algunos casos se han fijado salarios mínimos para estos trabajadores o se han reconocido derechos como trabajadores dependientes, en el caso de Uber (trabajadores por demanda) (Ibid: 39-40).

Se caracterizan por lo general como autoempleo o contratistas independientes, compartiendo características con el empleo ocasional o intermitente (“casual employment”) y con las relaciones de empleo encubiertas, y en la práctica quedan privados de la protección laboral y el acceso a la seguridad social (derechos individuales y colectivos, incluyendo los principios de derechos fundamentales en el trabajo). Aunque los dueños del negocio y los usuarios no asumen responsabilidad laboral alguna, monitorean constantemente el desempeño de estos trabajadores y la continuidad del trabajo depende en mucho de esta evaluación, que puede ser arbitraria y con información sesgada. En lugar de ser despedidos, los trabajadores de las plataformas pueden ser

²⁷ Por ejemplo, empleos en empresas no incorporadas o en los hogares, fuera de la empresa o donde las regulaciones no se aplican o no se cumplen. Véase al respecto la figura 1.3 donde se muestra la superposición entre el empleo atípico, la informalidad y la precariedad laboral (ILO, 2016a)

²⁸ Es el caso, por ejemplo, de la legislación laboral mexicana. Véanse los artículos 20 y 35 -38 de la Ley Federal del Trabajo.

²⁹ En el documento de OIT sobre empleo no estándar, que seguimos en este apartado acerca de la conceptualización del empleo, el trabajo doméstico no es considerado como atípico, ya que su clasificación se basa en la forma del empleo y no en el tipo de ocupación (OIT, 2015a: 17). La tendencia reciente en algunos países de América Latina, donde constituyen un significativo porcentaje de los ocupados, no solamente ha sido ofrecer a estos trabajadores protección en cuanto al trabajo decente (en línea con la Convención 189 de la OIT, si bien pocos países la han ratificado) sino asimilar todos sus derechos a los de los trabajadores en general, por lo que difícilmente pudiera considerarse como atípico, aunque la falta de inscripción en la seguridad social o impositiva los ubique como informales.

desconectados de la aplicación con base en los ratings sin mediar aviso, defensa ni justificación alguna (Ibid: 39), lo que es un signo de enorme inseguridad.

El “crowdworking” incluye una variedad de actividades de distinta envergadura (minitareas o trabajos más complejos) que pueden ser subcontratadas a través de internet donde existen sitios especialmente dedicados a ofrecer estas tareas, a veces estableciendo relaciones entre el cliente y el trabajador y otras donde solamente interviene la plataforma para entregar el trabajo al cliente. Pueden establecerse formas competitivas entre los mismos trabajadores, con lo que uno solo logra un ingreso por el trabajo (por ejemplo, un diseño), y fijarse una compensación mínima o simplemente resultar del criterio del que solicita el trabajo (Ibid).

La principal diferencia entre estas modalidades es que los trabajadores por demanda realizan localmente servicios en actividades tradicionales (limpieza, transporte, diligencias o trabajo administrativo) a través de aplicaciones que son manejadas por una empresa (como Uber) que garantiza cierto nivel de calidad y se ocupa de manejar a los prestadores del servicio, mientras los “crowdworkers” lo hacen en línea. Algunas de las aplicaciones ofrecen diferentes servicios y otras son especializadas (transporte, servicio legal, servicios contables o administrativos) (Ibid: 40).

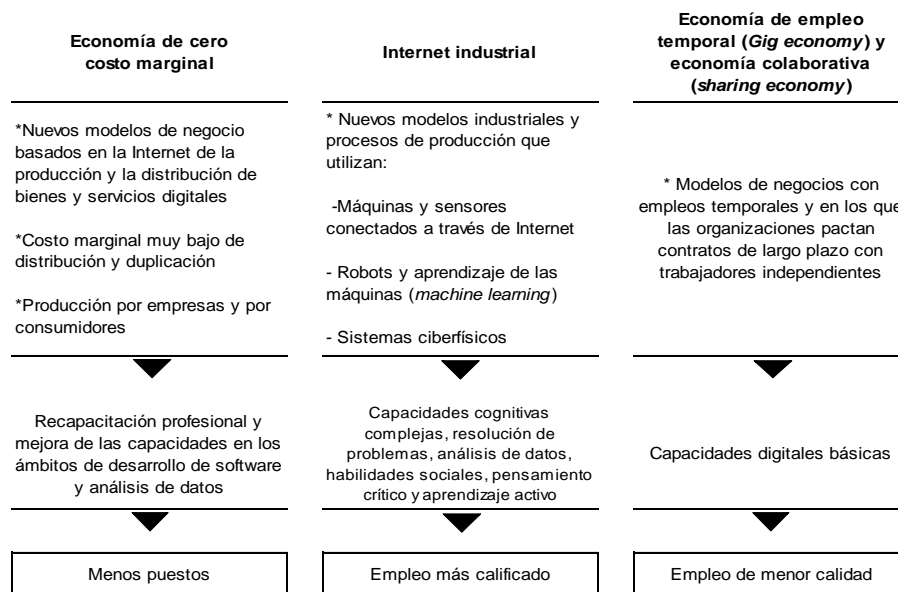
El debate sobre si se deben regular estos negocios y garantizar derechos a los proveedores de los servicios para evitar la informalización de la economía ha llegado después de su emergencia a fines de la década pasada, como ha sucedido también con la protección de los asalariados después de la primera revolución industrial, pero la tendencia hacia la regulación parecería estar ganando fuerza, aunque los casos resueltos a través de litigios a favor de esta tendencia aún son muy puntuales. Sin embargo, la misma OIT ha adoptado resoluciones que van en esa dirección, como es el caso de la resolución sobre la red de compañías de transporte, emitida en Ginebra en el 2015, que busca crear un terreno de juego más equilibrado para estas actividades e invita a los involucrados a proponer e implementar regulaciones sobre seguridad y salud en el trabajo así como garantizar el cumplimiento de la agenda del trabajo decente (Ibid: 41).

B. Nuevos empleos, viejas regulaciones

El cuadro 2 que se incluye más adelante sintetiza las características del nuevo entorno laboral a que darán lugar las principales transformaciones económicas donde, como puede observarse, los empleos no solo van a variar en cantidad sino también en calidad, dependiendo del modelo de negocios del que formen parte.

Aunque la posibilidad de que se creen también nuevos empleos más calificados, con nuevas capacidades cognitivas queda allí manifiesta, estaría por verse hasta qué punto estos empleos se generarían en los países en desarrollo, si no se adoptan políticas integrales que tiendan dotar a los trabajadores de las capacidades necesarias para ocupar estos puestos y a favorecer la capacidad de atracción de inversión a la nueva industria por parte de estas economías, más aún ante el incierto panorama actual (CEPAL, 2016: 69). Además, lo que ocurre en la industria, abre más dudas que certezas por lo que se refiere a sus implicaciones en la calidad del trabajo. Un ejemplo, estudiado por IG Metall en una empresa inteligente de Bosch, lleva a interrogarse si en las fábricas inteligentes los trabajadores serán instrumentos de lo que decidan la máquina y sus algoritmos o si las máquinas serán las compañeras de los trabajadores; si la innovación reducirá las tareas muy demandantes físicamente, beneficiando a los mayores, o si el trabajo se volverá cada vez más inhumano.

Cuadro 2
La nueva revolución industrial y el nuevo contexto laboral



Fuente: CEPAL (2016: 68), Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. La región frente a las tensiones de la globalización, Santiago, 171Pp.

Esta empresa, prototípica de la nueva industria, tiene una línea de producción totalmente integrada, con los distintos elementos organizados en red y comunicación inteligente a través de diversas estructuras, de forma que se asegura la interfase entre el trabajador y la máquina y donde la calidad se evalúa en tiempo real, a la par que el trabajador es informado del proceso a través de un dispositivo que lo vincula a la máquina, que sabe anticipadamente en qué lenguaje debe referirse a cada trabajador (Degryse, 2016: 38). Sin duda, todos estos interrogantes que se abren con lo expuesto en la columna central del cuadro 2, todavía no tienen respuestas pero de ellas dependerá por mucho el futuro del trabajo.

En este subapartado nos concentramos en el análisis de las características de dos tipos de empleos (o modalidades de empleos) con mayor probabilidad de arraigar y expandirse en la región en el corto o mediano plazo y, aunque son de difícil clasificación, según el contenido del empleo podrían ubicarse tanto a la derecha como a la izquierda del cuadro 2. Esto es así ya que incluso trabajos (como la captura de datos, menos calificados, y otros más calificados como el diseño e impresión en 3D) pueden contratarse bajo las modalidades ubicadas a la izquierda del cuadro 2, a través de contratos cero horas o estar encubiertos de empresas consideradas como ejemplo mundial, como es el caso de Google, al que se hace referencia más adelante.

1. El caso de Uber

Un nuevo tipo de empresa (que no dirige ni supervisa el trabajo) y modelo de negocio, ofrecen conectar al cliente directamente con el prestador de un determinado servicio mediante una base de datos. Con este argumento, las nuevas empresas de la “Uber Economy”, alegan que su función se limita a poner en contacto un demandante y un oferente, y que por tanto son empresas de base tecnológica cuyos socios son considerados trabajadores autónomos ya que deciden cuándo y cuánto trabajar, además de tener la posibilidad de negarse a realizar ciertas tareas. Así clasificados los

supuestos “socios” de Uber, no podrían beneficiarse de la protección que ofrecen las actuales regulaciones laborales.³⁰

Pese a la novedad de estas nuevas empresas, las plataformas tecnológicas mantienen un rasgo fundamental de la empresa típica tradicional. Se trata del control sobre los trabajadores (socios Uber, por ejemplo). Recibir malas evaluaciones de los usuarios o rechazar muchos viajes, así como la no observancia del “manual del conductor” considerado como “recomendaciones”, podría resultar en la exclusión del socio de la plataforma, lo que equivale al despido. No obstante, este tipo de empresas no sólo conecta oferentes y demandantes, sino que exige a los primeros un conjunto de requisitos³¹ a fin de ofrecer un servicio de calidad a los segundos. Además de esta forma de control sobre la prestación del servicio, cabe señalar que los ingresos de Uber no provienen del ingreso de los usuarios a la base de datos sino de cada tarea realizada.

Las características de un trabajador autónomo³² y las de un “socio” Uber son muy similares porque ambos aportan medios de producción y eligen cuándo y cuánto trabajar, e incluso tienen la libertad de elegir cómo ejecutan alguna tarea. Al respecto se ha sostenido que un trabajo organizado, controlado, utilizado y aprovechado por una empresa puede ser compatible con la autonomía del trabajador sin que ello impida establecer una relación laboral. El interrogante es si los trabajadores de plataformas virtuales permanecen bajo el control y dirección de una empresa o bien la libertad y autonomía de que gozan es suficiente para clasificarlos como trabajadores autónomos.

Mientras una opinión extendida sostiene que el modelo de negocios de Uber trasladó a los trabajadores el riesgo que corresponde a las corporaciones del transporte particular, debilitando la protección y los salarios, también se argumenta que Uber creó un nuevo mercado, con una nueva distribución de riesgos y beneficios. Lo que queda por responder es cuánto riesgo debería asumir el trabajador y cuántos beneficios, sobre todo considerando los cuestionamientos a las largas horas de trabajo, el porcentaje que corresponde a Uber (entre el 20% y 25%) y la discrecionalidad con la que se maneja la empresa al cambiar las condiciones unilateralmente. En este sentido, una visión optimista supone que la consolidación de Uber puede favorecer la expansión de la acción colectiva, como viene sucediendo con la formación de asociaciones de conductores en búsqueda de mejores condiciones y regulaciones, aprovechando la misma tecnología, lo que estaría dando los primeros frutos.³³ Sin embargo, es cierto que la dificultad para organizarse y los riesgos a que se exponen los trabajadores que se oponen a las políticas de Uber son enormes, dada la facilidad de desconectarlos de la plataforma, la capacidad de imponer nuevas cláusulas restrictivas o incluso de amenazar con el uso de coches sin conductores en un futuro no muy lejano (Rogers, 2015).

En EEUU diversos fallos judiciales reconocen a los trabajadores de plataformas digitales como trabajadores tradicionales. El sustento de la decisión es la existencia de un desequilibrio negociador entre las partes. Se argumenta que el nuevo tipo de empresas clasifica erróneamente a sus socios y debería considerarlos trabajadores subordinados. Adelantándonos a la discusión sobre los problemas de clasificación de los empleos que tratamos en el siguiente apartado, hay que señalar otros

³⁰ Este subapartado se basa en Todolí, 2015. Cuando se utiliza otra fuente se menciona en el texto.

³¹ El modelo del auto, la vestimenta, la conducta frente al cliente y estar capacitados para su trabajo, así como hacerse cargo de los gastos que implica la prestación del servicio y asumir los riesgos de accidentes son parte de las exigencias.

³² El trabajo autónomo puede definirse como “...aquél que trabaja directamente para el mercado, ofreciendo su trabajo a uno o varios empresarios sin integrarse en el ámbito de organización de estos [...] debe tener una organización propia e independencia para decidir cómo prestar servicios con libertad para aceptar o no encargos, aportando medios de producción, no cediendo anticipadamente el fruto de la prestación de servicios y ateniéndose al resultado económico favorable o adverso del negocio.” (Todolí, 2015: 9)

³³ Por ejemplo, en Nueva York se realizó un paro para rechazar nuevas exigencias de Uber en cuanto al tipo de servicios y tarifas (Rogers, 2015: 99)

argumentos de los jueces de ese país, que tienen una utilidad que va más allá del caso de Uber en particular³⁴:

- **Nuevas formas de Control:** El control típico fabril no ha desaparecido sino que se transformó. Las empresas confían y toman decisiones con base en las evaluaciones que obtiene el prestador del servicio que al mismo tiempo sirven para asegurar la calidad del mismo. También se registra un mayor monitoreo del trabajo en plataformas virtuales de cero costo para las empresas, a diferencia del costoso monitoreo de la producción tradicional.
- **El control necesario:** De hecho, que las plataformas otorguen –dada la naturaleza del trabajo– libertad a sus trabajadores para elegir su horario y jornada de trabajo, no quiere decir que tengan menos control sobre la prestación del servicio, sino que deciden ejercer solamente una parte de ese control, dictando únicamente “las instrucciones necesarias”. Esto no implica que el trabajador pase a ser independiente, sino que la empresa no desea ejercer todo el control de que dispone para hacer cumplir sus “recomendaciones”: sólo el necesario, ya que descansa en la evaluación de los usuarios.
- **Desequilibrio de poder negociador:** Se sostiene que las regulaciones laborales deben aplicarse a cualquier prestador de servicios sometido a la desigualdad negociadora, indistintamente de la dependencia o independencia con que se realice trabajo.
- **Integración en la organización ajena:** Otro argumento refiere a que la relación de dependencia no debe buscarse en la dirección y/o control de la empresa sobre la prestación del servicio, sino en la integración del trabajador en la organización de una empresa (donde el empresario ejerce su libertad de mando y el empleado sólo puede elegir cumplirlas y permanecer trabajando o renunciar) y en la falta de una organización propia del trabajador en la que éste asuma todos los riesgos y beneficios del negocio, tal como haría un trabajador auténticamente autónomo.
- **Falta de oportunidades empresariales:** El trabajador de plataforma no puede tener oportunidades de desarrollo profesional o empresarial, como tendría un trabajador autónomo. Es decir, un autónomo puede hacerse de una cartera propia de clientes, desarrollarse profesionalmente, añadir algún valor a sus servicios y eventualmente constituirse como empresa. Por el contrario, un trabajador de plataforma no aporta ningún valor al servicio más allá de ejecutarlo. Por lo tanto, calificar como autónomo a quien no cuenta con las mismas posibilidades de desarrollo que un emprendedor no resulta coherente.

Como ya se dijo, en EEUU las resoluciones favorables para los trabajadores de plataforma se basaron en el argumento del desequilibrio del poder negociador. La empresa, cuya sede está en San Francisco, tuvo que acordar una compensación de 100 millones de dólares para sus conductores de California y Massachussets, quienes por ahora aceptaron seguir cotizando como autónomos, a cambio de ello. En el mismo sentido, Uber fue obligada en Reino Unido (UK) a tratar a sus choferes como empleados, de acuerdo a lo dictaminado por un tribunal laboral de ese país, quien señaló que los conductores no son trabajadores autónomos sino sus empleados, que se conectan con sus clientes a través de la aplicación, y por ese motivo tienen el derecho a obtener un salario mínimo, vacaciones y días festivos remunerados, lo que podría extenderse a trabajadores en negocios con modelos similares a Uber, en la economía colaborativa.

Los sindicatos ingleses, en voz de Frances O’Grady, Secretaria General de la Federación de Sindicatos de Inglaterra y Gales, dicen que allí no sucederá lo mismo que en EEUU, donde los trabajadores de Uber aceptaron seguir siendo “autoempleados”: “Lo que está ocurriendo en Uber es

³⁴ El subrayado en negritas es de la autora de este documento y llama la atención sobre los criterios para considerar el carácter de empleo subordinado o dependiente.

solo la punta del iceberg. Mucha gente está atrapada en empleos inseguros, con un salario muy bajo y ninguna voz en el mundo laboral. Necesitamos que el gobierno se muestre duro frente a esa vergüenza del llamado autoempleo”. En su defensa, el director de Uber en Reino Unido, Jo Bertram, dijo que “miles de conductores de Londres se han apuntado en la opción de Uber precisamente porque quieren ser sus propios jefes, y la inmensa mayoría valora la flexibilidad para trabajar”³⁵.

Si bien estas resoluciones judiciales corresponden a casos aislados y en EEUU Uber logró mantener a los trabajadores como autoempleados, lo cierto es que han abierto una oportunidad para seguir defendiendo la necesidad de ofrecer protección a los trabajadores ante la uberización de la economía. Sin embargo, de acuerdo a Todolí (2015), de este tipo de resoluciones, como las de EEUU y Reino Unido, se derivaría un problema. Aplicar la regulación laboral de manera homogénea ahí donde hay heterogeneidad podría ser perjudicial para la libertad de cuándo y cuánto trabajar que caracteriza esta nueva forma de trabajo, lo que parece apoyarse en diferentes encuestas que recogen la “satisfacción” de los trabajadores de Uber con el arreglo. En suma, este autor reconoce que existe dependencia laboral (o *cuasi-independencia*), pero argumenta que dada la naturaleza flexible del modelo laboral actual es mejor formular regulaciones que partan del análisis de las necesidades de protección jurídica del nuevo tipo de trabajador, es decir, un nuevo esquema de protección para un nuevo modelo de relaciones laborales, en lugar de imponer el modelo tradicional.

En cualquier caso, como sostiene Rogers (2015) el futuro de los trabajadores de Uber dependerá de muchos factores, principalmente económicos (por ejemplo, de la posibilidad de que el negocio se amplíe y los conductores ocupen más tiempo sus unidades, obteniendo mayores beneficios) y políticos, es decir de los reguladores y su capacidad para imponerle a estos negocios otros valores (Rogers, 2015: 102).

Aunque hay diferencias según los países, los empleos que resultan de la *uberización* de la economía presentan en mayor o menor grado algunas de las inseguridades que antes mencionamos, con base en el documento de la OIT (2015a; 2015b). Por ello, aunque pudieran ofrecer otras ventajas a los trabajadores³⁶ - como la flexibilidad de horarios, la posibilidad de tener ingresos al transitar de un empleo a otro o trabajar por pocas horas sin que se castigue el beneficio por hora (lo que sucede en otros empleos de tiempo parcial)- uno de los principales retos de las instituciones del mercado de trabajo será cubrir estas brechas de regulación con viejos o nuevos mecanismos. De esta cuestión

³⁵ La decisión judicial se refiere a dos conductores quienes esgrimieron la falta de derechos laborales básicos y unas ganancias medias que el primero estimó en 5.03 libras la hora, tras deducir gastos. *El País*, 29 de octubre del 2016, p. 35 (sección de Economía y Negocios). Una opinión relativamente favorable a la expansión de Uber fue el resultado de un estudio realizado en EEUU basado en datos de una encuesta a 601 conductores activos en diciembre de 2014, por Benenson Strategy Group (análisis de una muestra representativa a nivel nacional). También se utilizaron datos administrativos agregados y anónimos sobre las historias, calendarios e ingresos de los conductores usando la plataforma entre 2012-2014, con la posibilidad de comparar con una muestra representativa de conductores y choferes de taxis y con las del conjunto de trabajadores. Con base en esta encuesta, encargada por Uber y con una baja tasa de respuesta, se sostiene que este negocio ha crecido de manera exponencial por su flexibilidad, el nivel de compensación y el hecho de que los ingresos por hora no varían con las horas trabajadas, lo que permite el trabajo flexible por tiempo parcial como opción atractiva. Los conductores de Uber se parecen más por su edad y educación a la fuerza de trabajo en general que a los choferes de taxi (mayores de edad en promedio) y su participación en esta plataforma sirve como un puente para los que buscan otras oportunidades de empleo. De acuerdo a este estudio, Uber puede atraer a trabajadores calificados porque la reputación de los socios-conductores se comparte con los usuarios potenciales. Muchos de los conductores tenían trabajo de tiempo completo o parcial antes de entrar a Uber y muchos continuaron en sus posiciones debido a la flexibilidad de horarios. Otro motivo para unirse a Uber fue el deseo de suavizar las fluctuaciones en sus ingresos (Johal y Zon, 2015).

³⁶ En relación a las ganancias y pérdidas y los mercados donde la probabilidad de generar mejores resultados es mayor véase Epstein, (2015).

volveremos a ocuparnos en el cuarto y quinto apartado, al analizar los retos que estos nuevos empleos imponen a las instituciones laborales y las opciones de regulación que deben considerarse.

2. Los “contratos cero horas”

De acuerdo a Adams, Freedland y Prassl (2015:18), los llamados “contratos cero horas” son arreglos donde no se garantiza un número mínimo de horas de trabajo al servicio del empleador, dejando a los trabajadores en la total precariedad. Estos contratos alcanzan al menos al 5% de la fuerza de trabajo y son utilizados por el 13 % de los empleadores en Reino Unido, según estimaciones conservadoras. Se han triplicado a partir de 2012 y son parte del ascenso de los empleos atípicos que generan mayor preocupación por los déficits de trabajo decente que se estarían registrando en ese país, incluso entre trabajadores altamente calificados. Una encuesta realizada a empleadores en 2014 mostraba que existía casi un millón y medio de estos contratos activos y un poco menos de esta cifra estaban inactivos (TUC, 2015).

Su conceptualización así como sus ventajas y desventajas, provocan grandes desacuerdos y han llegado a los medios de opinión pública, donde se ventilan las situaciones de explotación más sorprendentes en un país con el nivel de desarrollo y la institucionalidad de Reino Unido³⁷. Mientras algunos subrayan que estos contratos han dado flexibilidad a los negocios y aumentado las oportunidades de empleo para los jóvenes, que suelen combinar estos empleos con su formación, otros subrayan que estos trabajadores (al igual que otros en empleos precarios) laboran en condiciones más parecidas a la era victoriana que al siglo XXI, fenómeno que se ha extendido hacia los trabajadores más calificados en sectores como la educación, la salud y el entretenimiento.³⁸

De acuerdo a Adams, Freedland y Prassl (2015), “no se trata de un fenómeno nuevo ni unitario” ya que hay referencias sobre su existencia desde los años 90s y difícilmente pueden encuadrarse en las relaciones de empleo reguladas legalmente. Tampoco pueden medirse adecuadamente, lo que ha generado un sub registro en las encuestas de empleo. Lo entienden como “un arreglo para la provisión de trabajo en el que no se especifican las horas de trabajo garantizadas y puede tener una o más de las siguientes características: el trabajador debe estar disponible aunque no tenga garantía de que va a trabajar, requiere que se trabaje para un solo empleador, no se haya ofrecido un trabajo con horas de trabajo regulares después de haber trabajado doce semanas consecutivas” (Ibid: 6). Después de reconocer que no hay una definición legal, un documento oficial lo define como un “contrato de empleo en el que no se garantiza el trabajo al individuo y en el que éste no está obligado a aceptar el trabajo ofrecido” (Ibid: 6).

Algunos equiparan este arreglo al trabajo intermitente, por llamada o por demanda. Un problema para ubicar legalmente a estos contratos es que para considerar que se trata de una relación de empleo en Reino Unido se exige que exista una mutua obligación de ofrecer y prestar el trabajo, lo que se denomina como “contrato de servicios”. En caso contrario, quedaría fuera de esta categoría y de los derechos que estatutariamente se le asignan. Sin embargo, diversas interpretaciones jurisprudenciales han flexibilizado este criterio para asumir que, independientemente de las formas, debe atenderse a la realidad de lo que está sucediendo entre las partes (como lo propone la

³⁷ El ejemplo más reciente fue el de la denuncia de la empresa Sports Direct en Reino Unido ante diversos medios de comunicación como un caso de esclavitud, con condiciones de trabajo aberrantes que se venían denunciando desde hace años, lo que le generó una importante pérdida de imagen y la obligó a ofrecer algunas garantías a sus trabajadores, como un mínimo de 12 horas semanales de trabajo, *El Economista*, 12 de agosto de 2016, consultado en <<http://www.economista.es/empresas-finanzas/noticias/7760590/08/16/Reino-Unido-compara-a-una-cadena-de-ropa-deportiva-con-el-Gulag.html>>, consultado el 08 de noviembre del 2016.

³⁸ En el caso de las grandes empresas, casi el 50% había utilizado este tipo de contratos en 2014. Además, estos contratos son ampliamente utilizados en los servicios públicos, especialmente en el sector de la salud y los cuidados como resultado de los programas de austeridad (TUC, 2015).

Recomendación 198 de la OIT), además de que el hecho de no tener la obligación de trabajar o de ofrecer el trabajo no es suficiente para rechazar el carácter de la relación como una relación de empleo, protegida estatutariamente. En un caso relativo a un contrato cero hora, se juzgó que existían obligaciones entre las partes aún cuando el trabajador no tenía ningún encargo en particular, interpretación que abriría el paso a su consideración como un trabajo protegido por la legislación, dependiendo de lo que sucede en los hechos (sección 230 Employment Rights Act).

Sin embargo, la precariedad del arreglo atentaría contra la protección: “mientras menos seguro o estable sea el arreglo, más alta sería la probabilidad de que caiga fuera de la protección legal”. La distinción entre “empleados” y “trabajadores” en ese país ha hecho que pueda ubicarse a quienes celebran contratos cero horas bajo esta última modalidad, si bien implica acceder a derechos limitados, aún cuando explícitamente se hayan incluido cláusulas que niegan la existencia de obligaciones mutuas, al considerar la asimetría del poder de negociación entre las partes. De todas maneras, lo importante es que la dificultad para encuadrar legalmente esta figura, los abusos cometidos y las evidencias de que se trata de una práctica en rápida expansión, ha colocado el tema de los contratos cero horas y otros semejantes en el centro del debate sobre el tipo de política pública que debería adoptarse para enfrentar los aspectos negativos de su utilización y, sobre todo, la precarización de quienes se encuentran en este tipo de relaciones.

En el cuarto apartado volveremos sobre la discusión que se ha generado acerca de cómo regular estos contratos.

III. Implicaciones de las transformaciones en el mundo del trabajo: los efectos en el empleo

A. Tendencias y predicciones sobre el empleo

Uno de los temas a debate es hasta qué punto se estaría produciendo un reemplazo a gran escala de empleo típico por empleo atípico debido a las fluctuaciones económicas y las reformas laborales flexibilizadoras adoptadas en el contexto de la nueva economía. Así, el estudio de Kuttner (2013) citado por Johal y Zon (2015: 12) sostiene que “el movimiento hacia empleos inseguros e irregulares representa el más profundo cambio económico en cuatro décadas”. Sin embargo, la tendencia hacia una significativa expansión del trabajo atípico se confirma en algunos países y solo es un fenómeno generalizado en algunas de sus modalidades, mientras el trabajo típico sigue ocupando la parte más grande del mercado de trabajo, como sucede en los países de la UE.

Aunque el futuro del empleo depende de muchos factores y hay consenso en los especialistas en que existe al respecto un alto grado de incertidumbre, a partir de una revisión de la literatura que se preocupa por definir la probabilidad de que los empleos sean reemplazados por la tecnología y, más en general, de que se experimente crecimiento económico sin generación de empleos, Degryse (2016: 23) clasifica a estos empleos en la economía digital en tres tipos. Los que tienen un mayor riesgo de automatización son los empleos de oficina y administrativos, ventas y comercio, transporte, logística, manufactura, construcción, algunos aspectos de los servicios financieros y otros servicios, como traducción, consultoría, impuestos.

Los empleos con menor riesgo serían la educación, las artes y los medios de comunicación, servicios legales, gerencia, recursos humanos, negocios, servicios de salud, computación, ingenieros y científicos, otros servicios como trabajo social, peluquerías, etc. En cuanto a la creación de nuevos empleos, estarían los de alto nivel, como analistas de datos, creadores de software y aplicaciones, especialistas en redes e inteligencia artificial, diseñadores y productores de máquinas inteligentes. En cambio, en la parte inferior de la escala laboral de nuevos empleos estarían los que capturan datos y otros trabajadores de las plataformas, como los conductores de Uber, cuidadores de mascotas, trabajadores en reparación de objetos del hogar en la economía colaborativa. Esta clasificación, así sea general, será útil por lo que se refiere a las decisiones que se tomen en cuanto a los sistemas de formación profesional y capacitación, de los que nos ocupamos en el quinto apartado de este documento.

Para el caso de EEUU, donde la creación de plataformas digitales se expandió primero y más rápidamente, datos del BLS (Buró de Estadísticas laborales de EEUU) muestran que los trabajadores

contingentes (entendidos como aquellos que no esperan que su trabajo dure o que reportan que su trabajo es temporal y reducido) no crecieron entre 1995/2005 (última fecha en que se estudia este grupo) y equivalían del 2.2% al 4.9% en la primera fecha para pasar a entre 1.8% y el 4.1% en la segunda. Los trabajadores de tiempo parcial pasaron de 17.8% en 1995, a 16.8% en 2005, a 16.5% en 2007 y subieron a 19.8% en 2009, bajando a 18.3% en 2014. Hall y Krueger (2015) sostienen que en tanto el trabajo de tiempo parcial creció rápidamente en países donde no aumentó la desigualdad, como en Holanda, esta modalidad no explicaría por sí sola el incremento de la desigualdad en EEUU. Otros factores, como la caída de los salarios registrada desde los años ochenta, tendrían mayor peso.

El BLS también midió el porcentaje de trabajadores en arreglos laborales alternativos, incluyendo los contratistas independientes, entendiéndolos como “los trabajadores que se identifican como contratistas independientes, consultores independientes o trabajadores “freelance” o “autoempleados”. Puesto que los trabajadores de la economía colaborativa pueden trabajar tiempo completo o parcial, hacerlo de manera temporal o permanente, pero casi todos lo hacen como contratistas independientes, al estudiar los contratistas independientes, el BLS ofrece un marco para entender cómo funciona el mercado laboral en este sector que se superpone a la economía colaborativa.

La encuesta de trabajo contingente encuentra que los contratistas independientes representaban el 7.4% de la fuerza de trabajo en 2005, apenas un poco más que en 1995 (6.7%). El 82% de los contratistas independientes reportaron en 2005 que preferían ese arreglo a un empleo tradicional y solo 9% dijo lo contrario. Y así fue incluso a pesar de que la probabilidad de tener acceso al seguro de salud era más alta en empleos tradicionales (69% vs 80%) al igual que la de tener acceso a pensión (3% vs 53%).

De acuerdo al BLS, los “autoempleados” pasaron del 10 al 12% entre 2000 y 2014, con una leve tendencia a reducirse después de su incremento en la crisis 2008, lo que coincide con otros estudios. Fox (2014) encuentra que la composición de los autoempleados en EEUU cambió al reducirse los agricultores autoempleados, los administradores de la construcción y los trabajadores de servicios financieros, pero aumentaron los músicos, trabajadores de la construcción, cosmetólogos, administradores, paisajistas y otros.

Hall y Krueger (2015) sostienen que no se puede medir cual es el tamaño real de la economía colaborativa, pero que es evidente que ha estado creciendo. Sus trabajadores son un subconjunto de los contratistas independientes y auto empleados. Plantean que habría que evaluar en el futuro si los trabajadores auto empleados o contratistas independientes siguen prefiriendo estos nuevos arreglos a un trabajo tradicional pero, hasta ahora, las tendencias encontradas en arreglos de trabajo contingente o alternativo no indican por sí mismas fallas en el mercado laboral como antecedente de la economía colaborativa. Sin duda, reconocen, que el mercado laboral tiene serios retos como resultado de la creciente desigualdad salarial y del estancamiento en el crecimiento de la clase media, pero estos problemas aparecen como separados del crecimiento de las relaciones laborales contingentes o alternativas, ya que el crecimiento de estas relaciones ha sido poco significativo desde los años noventas.

El cuadro 3 (ver anexo) proveniente de la OCDE, para 38 países, muestra que casi en las dos terceras partes de estos el principal crecimiento del empleo atípico entre 2000 y 2015 se dio después de 2007, en la modalidad del trabajo por tiempo parcial involuntario (claramente asociado a la precarización del empleo) como parte del empleo total, siendo más drástico en países como Grecia (del 1.9 % al 6.5%), Irlanda (2.7% al 7,8%), Italia (3.2% al 11.8%), España (1.8% al 10%). Incluso el crecimiento tuvo lugar en países como Suecia (del 3.4% al 7%) y el promedio de la OCDE se duplicó (del 1.8 % al 3.5%). En menor medida y en un número menor de países aumentó el tiempo parcial involuntario como parte del total del trabajo por tiempo parcial. Por ejemplo, pasó del 42.9% al 68.9% en Grecia, del 16.4% al 34.3% en Irlanda, del 37.1% al 63.9% en Italia, del 21 al 63.4% en España y en Suecia, del 16 al 30.8 %. En promedio, pasó del 10% al 17.4% en la OECD.

La proporción de mujeres en el trabajo de tiempo parcial como proporción del total fue mayor que la de los hombres (en un caso hasta casi cuatro veces mayor) y tendió a aumentar en el período. Se observa así un sesgo de género en la precarización de los empleos. Como muestra el cuadro 4 (ver

anexo), la presencia de mujeres en el trabajo de tiempo parcial es dos, tres o hasta seis veces mayor que la de los hombres, pero tendió a bajar en la mayoría de los países.

La tendencia al aumento del trabajo temporal fue menos marcada pero se registró una mayor presencia en esta modalidad de los jóvenes de entre 15-24 años y de mujeres. Por último, el cuadro 5 (ver anexo) muestra que en la mayoría de países el autoempleo tendió a bajar. En suma, de acuerdo a estos datos, es el trabajo involuntario de tiempo parcial el que ha venido aumentando en los países desarrollados a la par que son las mujeres y los más jóvenes los que tienen mayor presencia en el trabajo de tiempo parcial. Sin embargo, como advierten Adams & Deakin (2014), si bien hay importantes diferencias entre los países, al menos en los países europeos, donde el empleo típico se desarrolló como resultado de la industrialización y se sigue asociando a regulaciones altamente protectoras (a diferencia de lo que ocurre en EEUU), éste sigue siendo central por su papel en la coordinación económica.

El cuadro 6 (ver anexo) muestra la proporción del empleo temporal dentro del trabajo dependiente, por grupo de edad y género. Se observa que tendió a incrementarse en alrededor la tercera parte de los países pero la proporción varía mucho entre estos. Los porcentajes más altos están en dos países latinoamericanos, Colombia (33%) y Chile (29%). En la UE, Polonia (28%), España (25.1%) y Portugal (22%) tienen los niveles más altos. Reino Unido (6%) y tres de los países de Europa del Este (Lituania, Latvia y Estonia) tienen los porcentajes más bajos. Los jóvenes (15 a 24) y las mujeres tienen una mayor representación en el empleo temporal en todos los países. En Francia seis de cada diez jóvenes en ese grupo de edad tienen trabajo temporal, llegando a más de siete de cada diez en Polonia y España. Más aún el empleo temporal de jóvenes tendió a aumentar prácticamente en todos los países. Alrededor de la mitad o más de las mujeres tienen un empleo temporal, salvo excepciones (Ej. Turquía, 23 %).

El cuadro 7, incluido a continuación, compara las tendencias en el trabajo atípico en UE, OCDE, EEUU y algunos países de AL en la primera década y media de este siglo. Se confirma que ha venido creciendo el empleo temporal de tiempo completo, salvo en Argentina y Brasil. Perú es el país donde la proporción de este tipo de empleos es mayor. El promedio en la OCDE se mantiene sin cambios, aunque hay diferencias importantes según los países.

También tiende a incrementarse el empleo de tiempo parcial voluntario en la UE y la OCDE, pero en EEUU y Brasil se mantiene estable y en Argentina, donde sigue siendo muy alto, tendió a bajar, al igual que en Perú. Por el contrario, como se vio, mientras se duplicó en la OCDE, el empleo de tiempo parcial involuntario tendió a reducirse en AL, salvo en Chile. Disminuyó también el autoempleo en la UE, EEUU y la OCDE así como en Argentina, Brasil, Chile y México pero se incrementó en Ecuador. Colombia tiene el más alto porcentaje de autoempleo, aumentando del 40.7 al 42.3% entre 2001-2015. El empleo triangular, del que se disponen datos para pocos países, tendría mayor presencia en Perú, seguido por Chile y Brasil.

Cuadro 7
Variaciones de las formas atípicas del empleo en La Unión Europea, OCDE,
Estados Unidos y América Latina, 2000-2014

	Unión Europea		OCDE		Estados Unidos		Argentina		Brasil		Chile		Ecuador		Perú		Mé:
	2000	2014	2000	2015	2000	2014	2003	2013	2003	2013	2000	2011	2004	2012	2004	2012	
Empleo temporal de tiempo completo	0,12	0,14	0,11	0,11	0,04	-	0,17	0,10	0,04	0,03	0,21	0,24	0,39	0,54	0,59	0,64	0,21
Empleo de tiempo parcial voluntario	0,15	0,17	0,14	0,17	0,13	0,13	0,34	0,32	0,15	0,16	0,09	0,12	0,18	0,10	0,29	0,26	0,14
Empleo de tiempo parcial involuntario	-	0,04	0,02	0,04	0,01	0,02	0,16	0,08	0,03	0,01	0,06	0,07	0,13	0,05	0,13	0,07	-
Autoempleo	0,18	0,17	0,18	0,16	0,07	0,06	0,25	0,20	0,22	0,21	0,20	0,19	0,29	0,33	0,34	0,34	0,22
Empleo triangular	-	-	-	-	-	0,01	-	0,01	-	0,02	-	0,02	-	-	-	0,03	-

Fuentes: Elaboración propia con base en Codagnone et al, 2016; Maurizio, 2016; OECD, 2016a; SEDLAC (CEDLAS and The World Bank) - <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/estadisticas-detalle.php?idE=21>, fecha de consulta 23/11/2016 (Datos para autoempleo en América Latina).

Los datos para la UE (no incluidos en el cuadro) muestran que el empleo multiactividad, asociado a la economía digital, ya ocupa a 5.5 millones de personas. En EEUU abarcaría al 4% de la fuerza de trabajo (Codagnone et al., 2016: 21). Sin embargo, hay que advertir que, como en el caso de los contratos cero horas de Reino Unido, las estadísticas no captan adecuadamente la presencia de empleos atípicos en los que, por su naturaleza híbrida, se superponen varias categorías. Por ejemplo, el empleo temporal a través de agencia o subcontratado. Hay que decir que el trabajo voluntario de tiempo parcial está muy desarrollado en el norte de Europa, como resultado de una política pública que busca promover el balance entre trabajo y vida familiar. En otros casos de ese continente, su aumento se debió a los efectos de la crisis y a políticas que buscaron un mejor reparto del trabajo (ILO, 2016a: 15).

A diferencia de los países desarrollados, el empleo informal, sin protección de la seguridad social, caracteriza a los mercados laborales latinoamericanos, como se muestra en el cuadro 8. Son los jóvenes, las mujeres y los que están ubicados en los estratos más bajos de la distribución del ingreso quienes tienen índices más altos de precariedad laboral (CEPAL-OIT, 2015: 19).

En la década pasada, se registró una disminución del porcentaje de trabajadores informales en el total de ocupados, siendo mayor la caída en países como Argentina, Brasil y Uruguay, donde a la par que se dieron tasas más altas de crecimiento económico vinculadas a la exportación de commodities, se adoptaron políticas de formalización con diversos instrumentos (fiscales y laborales) y se fortalecieron los derechos colectivos (Ibid).

El país con la tasa más alta de informalidad es Bolivia, donde siete de cada diez trabajan como informales vs Chile donde este porcentaje cae a la mitad y poco más de tres de cada diez ocupados están en esa situación. Sin embargo, como ha señalado Durán (2015: 18), la de Chile es una “formalidad precarizante” porque el trabajo temporal y bajo subcontratación tiene mayor presencia. Así, de acuerdo a Maurizio (2016: 25), con base en un estudio de la Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas y de la Confederación Sindical Internacional (2013), se encontró que en Chile el 6% de los trabajadores fueron contratados por una empresa contratista y un 1% a través de una agencia de empleo.³⁹

³⁹ Otras estimaciones son mucho mayores. Por ejemplo, Basualdo y Morales, citados por Maurizio (2016: 25) encuentran que alrededor del 40% de los trabajadores formales de Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay son subcontratados, siendo aun mayor la incidencia en Ecuador, Colombia y Perú, lo que implicaría una penalización del 60% en los salarios de los trabajadores subcontratados frente a los contratados directamente.

Cuadro 8
Porcentaje de informalidad laboral total y según categoría ocupacional

	Total		Independientes		Asalariados		No remunerados	
	2000	2014	2000	2014	2000	2014	2000	2014
Bolivia	75,3	69,0	41,0	32,5	7,6	12,5	26,7	24,0
Colombia	60,2	59,0	39,1	38,5	17,0	15,6	4,1	4,9
República Dominicana	51,6	52,5	37,3	39,0	12,5	11,9	1,8	1,6
Paraguay	70,4	60,5	36,4	30,7	21,8	21,6	12,2	8,2
Venezuela	50,5	47,6	34,6	33,4	13,7	12,6	2,2	1,6
Honduras	61,6	74,9	33,1	29,9	16,1	33,1	12,4	11,9
Perú	67,7	62,3	32,9	31,6	15,0	13,8	19,8	16,9
Ecuador	62,2	59,4	29,9	29,1	20,9	20,7	11,4	9,6
El Salvador	54,8	55,8	29,3	26,5	17,5	19,6	8,0	9,7
Panamá	44,5	41,9	27,1	23,6	14,6	12,8	2,8	5,5
Nicaragua	64,2	64,6	26,9	29,5	19,8	18,3	17,5	16,8
Guatemala	64,3	61,7	25,0	24,9	19,3	17,9	20,0	18,9
Argentina	44,9	39,0	21,6	17,1	22,0	21,3	1,3	0,6
Uruguay	43,5	35,0	21,3	19,2	20,1	14,8	2,1	1,0
Brasil	55,6	46,2	21,2	19,5	22,7	19,3	11,7	7,4
México	49,4	45,1	20,5	12,7	20,6	26,5	8,3	5,9
Costa Rica	43,9	37,7	20,2	17,1	21,1	19,6	2,6	1,0
Chile	36,9	34,4	19,2	18,4	16,1	15,5	1,6	0,5

Fuente: Elaboración propia con base en SEDLAC (CEDLAS and The World Bank), <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/estadisticas-detalle.php?idE=21> Fecha de consulta 23/11/2016.

Como lo muestra el cuadro 9, el trabajo independiente tiene la mayor participación dentro del trabajo informal en la región y, en menor medida, está presente el trabajo asalariado (más en el sector privado que en el público) y el trabajo no remunerado. Hay que destacar también que, en su inmensa mayoría, los trabajadores independientes y los domésticos (alrededor de 8 de cada 10) son informales. Las diferencias entre países son marcadas: seis países superan el 30% de trabajadores independientes mientras otros siete tienen 25% o menos en esa situación.

Cuadro 9
Tasa de informalidad laboral 2009 - 2013 por categoría ocupacional
(En porcentajes)

	2009	2011	2012	2013
Asalariado sector público	15,7	15,4	15,4	15,9
Asalariado sector privado* (incluye empleadores)	36,2	36,4	33,7	32,9
Microempresa (1 a 10 trabajadores)	61,4	59,7	60,3	58,6
Empresas con más de 10 trabajadores	17,2	15,1	15,1	14,4
Independientes	85,0	83,7	83,2	82,3
Asalariado de hogar (trabajo doméstico)	80,1	78,1	79,3	77,5
Trabajador Familiar Auxiliar	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en OIT (2014:14-15) Panorama Laboral Temático: Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe, Lima.

Además, el empleo asalariado (sin incluir a trabajadores domésticos) con cobertura de la seguridad social (es decir, formal), varía entre el 91% y el 84% en países como Costa Rica, Uruguay, Chile y Brasil, mientras es menor al 60% en Paraguay y Perú (CEPAL-OIT, 2015: 16).

Si bien gran parte de los países ha hecho esfuerzos por formalizar el trabajo doméstico o el de los jornaleros agrícolas, con resultados diferentes según el caso, lo cierto es que actualmente la problemática de los mercados de trabajo latinoamericanos es más compleja ya que, a la existencia de un alto grado de informalidad debido a la gran heterogeneidad estructural que caracteriza a la región, se sumará el impacto de la robotización, la economía digital y la *uberización* de los empleos. Al respecto, como veremos más adelante, la discusión gira sobre si la economía digital favorecerá la formalización de la economía o, por el contrario, se expandirá aún más la informalidad dejando a los empleos típicos y protegidos en un lugar marginal de los mercados laborales. Volveremos más adelante sobre esta discusión.

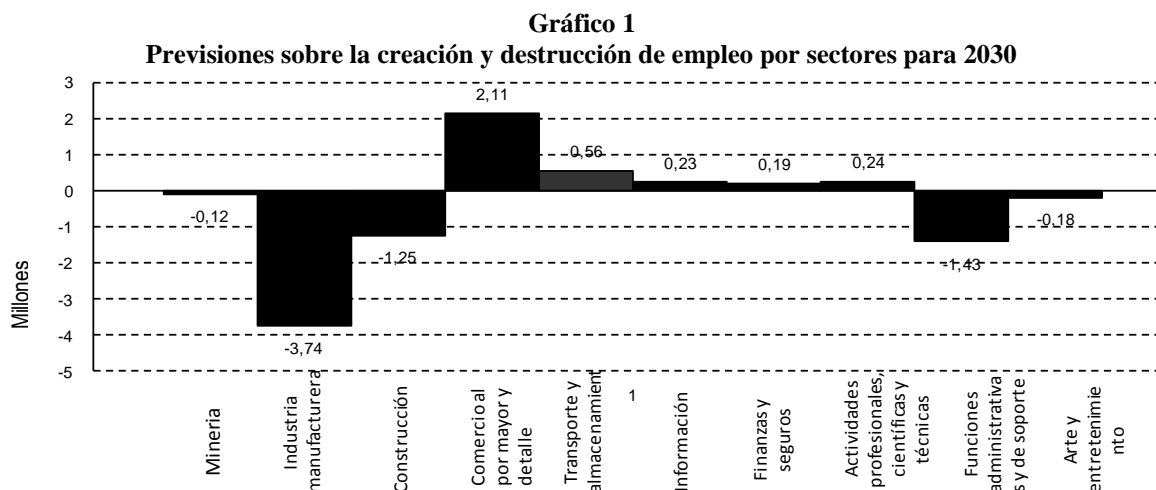
Las proyecciones sobre destrucción y creación de empleo originadas en el cambio tecnológico varían entre países y dependen de muchos factores, como los sistemas industriales, los sistemas de innovación y las calificaciones de los trabajadores. Lo más importante es evaluar las tareas que pueden ser reemplazadas dentro de las ocupaciones, bajo el supuesto de que los trabajos con tareas complejas no serán reemplazados debido a que requieren pensamiento crítico, conocimiento tácito y habilidades socio emocionales (TUAC, 2016: 3). Algunas estimaciones, como las siguientes (cuadro 10), sugieren que los países desarrollados experimentarían mayores pérdidas que los países en desarrollo y que en aquellos la mitad o más de los empleos existentes estarían en peligro, además de que las plataformas digitales llevarían a un alto porcentaje de la población en edad de trabajar a la informalidad.

Cuadro 10
Proyecciones de la destrucción y creación de empleos: Global, América Latina, Unión Europea y Estados Unidos

	Destrucción	Creación
Global (2020)	7.1 millones (WEF)	2 millones (WEF)
América Latina (2030)	3.38 millones (OCDE)	Más de 2 millones (OCDE)
Unión Europea (próximas décadas)	a) Entre 60 y 40% de los empleos existentes hoy b) La industria alemana podría perder 490.000 puestos de trabajo entre ahora y 2025 (Degryse)	Es probable que se generen 430.000 nuevos (Degryse)
Estados Unidos (2020)	47% del total del empleo está en alto riesgo (Degryse)	a) 5% de la fuerza de trabajo se ocupará en "trabajo a la demanda" b) 25% de la población en edad de trabajar, realizarán actividades económicas informales a través de plataformas virtuales. (Cogadnone et al.)

Fuentes: OCDE/CAF/CEPAL, 2016: 264; WEF, 2016: 13-20; Degryse, 2016: 25; Cogadnone et al, 2016: 20-22.

Para el caso de América Latina, como se muestra en el gráfico 1, la amenaza mayor proveniente del cambio tecnológico recae en la pérdida de empleos manufactureros y en la construcción mientras el mayor crecimiento se daría en el comercio.



Fuente: OCDE/CAF/CEPAL (2016: 264) con base en WEF (2016) y base de datos OIT KILM.

B. El viejo problema de la clasificación: la zona gris entre empleo dependiente y autoempleo en la nueva economía

El caso de Uber, analizado en el apartado anterior, ejemplificó la dificultad para distinguir la naturaleza de los empleos que se ubican en una zona gris entre el empleo y el autoempleo. Éste es uno de los problemas que se agravaría con la emergencia de la economía digital y la gig economía. Reino Unido es uno de los países de la UE donde las consecuencias del empleo atípico son más notorias porque ha ganado mayor presencia que en otros países. Como ya se dijo, allí se distingue entre el status de “empleado”, con amplios derechos laborales (protección a la estabilidad, derechos laborales compatibles con las necesidades familiares, a tener por escrito las condiciones de trabajo y derechos vinculados a la sindicalización) y el de “trabajador” (protección limitada a las remuneraciones, condiciones de trabajo, vacaciones pagadas, salud y seguridad ocupacional, entre otros).

Los “auto empleados”, o así clasificados, solo tienen una limitada protección por prácticas antidiscriminatorias, pago en situación de enfermedad y seguro de desempleo, de la que todavía por lo general no disfrutaban los “auto empleados” en los países en desarrollo, como es el caso de América Latina, la gran mayoría de los cuales son informales.

Como en otros países, la decisión de qué categoría es aplicable depende de criterios tales como si el trabajador está obligado a prestar personalmente el empleo, si hay obligaciones mutuas, si el individuo está sujeto a control de la persona para quien trabaja. También se aplica el criterio de que hay que examinar los hechos involucrados en la relación para determinar su naturaleza y no limitarse a lo que dice el contrato, principio extendido en la mayor parte de la legislación e interpretaciones jurisprudenciales de la UE y AL y recogido en la Recomendación 198 de la OIT. Lo cierto es que, como en todas partes, una manera de eludir la responsabilidad del empleador – y desvirtuar por ignorancia, confusión o falta de escrúpulos el papel de las instituciones del mercado de trabajo- es jugar con las lagunas que la legislación deja para encubrir el carácter de empleado (asalariado) de un individuo en alguna otra modalidad con derechos restringidos o sin derechos (TUC, 2015: 32).

El problema es que los trabajadores que se ubican dentro de modalidades como los contratos contingentes (“casual workers”), incluyendo los contratos cero horas, los trabajadores de agencias y los “freelancers”, son justamente los que requieren de mayor protección ya que resultan más vulnerables y están más expuestos a recibir malos tratos y explotación en el lugar de trabajo. El TUC (Trade Union Congress) realizó una encuesta en Reino Unido en 2014 sobre inseguridad en el empleo en el que sobresalieron seis tipos de abusos que, de una u otra forma, apuntan a alguna o varias de las siete

inseguridades en el trabajo, referidas por la OIT: 1) los individuos perdieron sus días de vacaciones pagadas o no se atrevieron a solicitarlas por el temor de no volver a ser convocados; 2) perdieron su trabajo por embarazo o no lo recuperaron al regresar de su licencia; 3) se les ofreció a los más vulnerables los peores turnos de trabajo y se esperaba que trabajaran hasta altas horas de la noche aunque no existía transporte para regresar a sus casas; 4) no se les pagaban sus salarios completos o a tiempo; 5) los empleadores se negaban a ajustar los horarios para que los trabajadores atendieran a sus familias y a sus citas médicas y 6) Se regresaba a casa a los trabajadores al comienzo o a la mitad de la jornada sin ninguna compensación o pago (TUC, 2015).

Por sus implicaciones en la UE la problemática del autoempleo y la cuestión de la clasificación fue también estudiada por el ETUI, en el documento elaborado por Degryse (2016). Este autor se ha llegado a preguntar si “todos en el futuro nos volveremos autoempleados” y sobre el status de los trabajadores, especialmente los que proveen servicios digitales en impresionante expansión: “¿Son autoempleados u operan en una relación de dependencia con la compañía o la plataforma? ¿Pueden rechazar una tarea? ¿El pago por sus servicios, toma en cuenta que usan y deben mantener su propio equipo, que pagan sus propios seguros, que deben pagar sus contribuciones de seguridad social y que no están cubiertos en caso de accidentes o enfermedad?” (Degryse, 2016: 35).

De acuerdo a este documento, el Fondo Europeo (EuroFound, 2015) encontró nada menos que nueve formas distintas de empleos atípicos con efectos importantes en el mercado de trabajo y diferentes implicaciones para las instituciones y los individuos. Su diversidad da idea de los problemas para clasificar estas modalidades como empleo dependiente o autoempleo: a) empleado compartido (“employee sharing”), contratado conjuntamente por un grupo de empleadores pero que puede ser de tiempo completo; b) puesto de trabajo compartido (“job sharing”) donde dos o más trabajadores son contratados para un puesto específico, combinando dos o tres tiempos parciales en una posición de tiempo completo; c) puestos gerenciales interinos (“interim management”), desempeñados por trabajadores altamente calificados para atender un proyecto o problema específico; d) trabajo contingente (“casual work”), ocasional o sin compromiso para ambas partes; e) trabajo móvil basado en las tecnologías de la información y comunicación, que permiten que el trabajador realice su labor en cualquier tiempo y lugar; f) trabajo por vales (“voucher-based work”), basado en el pago de servicios por una organización autorizada que se hace cargo del pago y las contribuciones de seguridad social; g) trabajo de portafolio (“portfolio work”), donde un autoempleado trabaja en pequeña escala para un gran número de clientes; h) empleo colectivo o de multitud (“crowd employment”), en el que una plataforma en línea vincula a empleadores y prestadores de los servicios, con tareas divididas entre una multitud de individuos, y i) el empleo colaborativo (“collaborative employment”), donde los “freelancers”, auto empleados o microempresas colaboran para superar los problemas del tamaño y asilamiento profesional (Degryse, 2016: 33).

Un ejemplo citado por Degryse (tomado de Irani, 2015) puede ayudar a entender la manera en que la segmentación de los mercados en la economía digital, derivada del contraste entre los “crowdworkers” y los que todavía tienen empleos típicos, queda hasta cierto punto encubierta. Cita el caso de Google, que se conoce mundialmente como una empresa sin jerarquías y un “lugar de trabajo casi lúdico”, donde sus empleados comen, beben y comparten tormentas de ideas, utilizan el transporte de la empresa y celebran los viernes reuniones semanales con cerveza sin límites a su alcance. El problema es que esta empresa, además de contar con sus trabajadores “visibles”, descansa en varios subcontratistas (“crowdworkers”) que capturan los datos sobre los individuos, pero están fuera de la vista de todos y del campus de la empresa, en un proceso que guarda semejanzas con el taylorismo (al romperse el trabajo en tareas simples y repetitivas) y pueden ser considerados como parte de un “ejército en la sombra” y como “esclavos en galeras digitales” (Degryse, 2016: 36)⁴⁰.

⁴⁰ Por ocultos que estén estos trabajadores, como en el caso de Amazone Mechanical Turk, han emergido formas de organizarlos a través de aplicaciones que les permite conocerse y organizarse para demandar la protección ante empleadores que aprovechan su trabajo sin pagarles así como otras formas de defensa (Degryse, 2016: 37).

Estos ejemplos sirven para ilustrar los problemas y retos que estas formas de empleo en la economía digital están poniendo de manifiesto, en tanto la legislación actual sigue por lo general apegada a la relación de empleo típico. Si antes de la fase actual de la globalización podía tenerse la expectativa de que el empleo atípico tuviera un carácter excepcional (como se esperaba que sucediera hasta desaparecer con el empleo informal en América Latina), los mercados altamente competitivos y los factores que los configuran, de los que nos ocupamos en el primer apartado, crearon las condiciones en las que, por el contrario, se debe esperar su expansión. Por tanto, la discusión gira en torno a si se necesitan ampliar las fronteras de la protección laboral, sin por ello ignorar el peso que tienen los empleos típicos como modelo ni olvidar la heterogeneidad de situaciones que se engloban en el empleo atípico y el autoempleo, o si las categorías legales vigentes son suficientes para proteger a los que ocupan los nuevos empleos, de lo que nos ocuparemos en el siguiente apartado.

C. Los efectos del empleo atípico

Como señalan Cazes y de Laiglesia (2015: 147xz), en su estudio sobre los contratos temporales y la desigualdad salarial, tener este tipo de contratos implica que “se tiene un trabajo de menor calidad, con reducido acceso- si alguno- a entrenamiento y beneficios, como permisos pagados por enfermedad, seguro de desempleo y acceso a pensiones, mayor inseguridad debido a la menor protección en caso de terminación del empleo y a veces menor pago y menores perspectivas de ascenso”. Las motivaciones para utilizarlos, se trate de contratos de duración determinada o de empleos temporales a través de agencias, pueden variar entre los países pero, además de cumplir las necesidades de corto plazo que las empresas tienen, la reducción de costos salariales y no salariales es una de las principales y junto con la anterior, tienden a coexistir. Justamente por eso hay una fuerte relación entre el trabajo temporal y la desigualdad salarial, aunque este fenómeno toma diferentes formas según los países (Ibid: 173-174 y 175).

Igualmente, el trabajo de tiempo parcial crea importantes desigualdades en relación a quienes trabajan de tiempo completo, como lo es la diferencia en salarios por hora y en el acceso a prestaciones no salariales y a oportunidades de ascenso, siendo las mujeres las más afectadas, en tanto están a cargo de las tareas del hogar lo que les impide desempeñar largas jornadas (Messenger & Ray, 2015: 184).

La OIT ha analizado cuáles son los principales efectos que se derivan del empleo atípico, que tenderá a concentrarse en la Gig economía (como parte de un fenómeno más amplio hacia la precarización del mercado laboral), con mayores niveles de inseguridad por la temporalidad o el número de horas en que se desempeñan, sobre todo cuando son involuntarias. En cambio, cuando se trata de un empleo atípico voluntario, se ha encontrado la presencia de lo que se llama como “efecto trampolín”, en donde se facilitaría transitar al empleo típico. Sería ésta una manera de entrar al mercado laboral, como sucede cuando voluntariamente la primera inserción laboral se hace en un empleo de tiempo parcial (por ejemplo, para continuar estudiando). También se encuentra que un empleo atípico voluntario puede ayudar al trabajador a adquirir capacidades específicas o, si se trata de un trabajador con responsabilidades familiares, posibilitaría atenderlas mientras se desempeña un trabajo de tiempo parcial.

Por los demás, cuando el empleo atípico es involuntario, los efectos sobre los trabajadores tienden a ser negativos y muestran la existencia de una importante brecha de protección al compararlos con los demás trabajadores. Justamente, es acá donde la institucionalidad laboral podría requerir ajustes que contrarresten los efectos negativos del empleo temporal, por tiempo parcial o tercerizado.

Presentamos entonces sintéticamente los resultados del estudio de OIT sobre los efectos del empleo atípico (ILO, 2016a) que deberían ser considerados en cada país para mejorar la protección de quienes los ocupan, sea a través de la adecuación de las regulaciones o de la adopción de políticas públicas orientadas a minimizarlos: a) Aumenta la posibilidad de quedar “atrapados” permanentemente en este tipo de empleos o de quedar en el desempleo al terminar el empleo atípico. Encuentran que, en los países para los que se dispone datos, las transiciones del empleo temporal al permanente fluctúan entre una tasa anual inferior al 10% y otra de alrededor del 50%. b) Los ingresos están expuestos a

penalizaciones salariales en relación con los que reciben los trabajadores permanentes que, en el caso del empleo temporal, pueden llegar a ser del 30%. El trabajo en tiempo parcial experimenta este tipo de penalizaciones en Europa y en Estados Unidos. c) Los trabajadores que laboran por demanda o a pedido (como en el caso de los contratos de cero horas) no tienen control de los horarios de trabajo, afectando tanto su vida personal como la seguridad de ingresos. Tener un segundo trabajo se complica por la necesidad de estar a disposición del empleador, aunque no se lo llame a trabajar. d) En cuanto a la seguridad y salud ocupacional, se encuentra que la falta de preparación o de formación así como la debilidad de los sistemas de supervisión del cumplimiento de las normas en lugares de trabajo se traducen en un mayor riesgo de tener enfermedades o accidentes vinculados al trabajo. De ahí que encuentran que las tasas de lesiones son mayores en los empleos atípicos. e) Dependiendo de la modalidad de empleo, la legislación de seguridad social puede llegar a excluir a los trabajadores con empleo atípico (por ejemplo, si se trabajó un número menor de días al exigido para registrarlo como temporal). En cualquier caso, la misma naturaleza inestable del empleo crea problemas para reunir el número de cotizaciones necesarias para acceder a los diversos seguros, como el de desempleo o jubilación. f) En cuanto a las oportunidades de capacitación se observa que son menores en el caso de quienes desempeñan un empleo atípico. Si se trata de jóvenes, sus consecuencias se harán sentir a lo largo de toda su trayectoria. g) Los trabajadores atípicos tienden a ver limitados sus derechos a la organización y negociación colectiva o a no tener las condiciones para ejercerlos en la práctica debido a su estatus, lo que es más frecuente. (ILO, 2016a)⁴¹

Cada uno de estos siete déficits derivados del trabajo temporal, a tiempo parcial, a través de agencias o por subcontratación, exigiría ajustar las normas a los hechos, para asegurar el acceso a condiciones de trabajo dignas para todos, más aún cuando no puede pensarse que en el corto o mediano plazo estas modalidades vayan a desaparecer. Por el contrario, mantener estas brechas de protección – como ha venido sucediendo históricamente en América Latina entre el empleo formal y el informal– llevará a los países desarrollados a una marcada segmentación de los mercados laborales con graves consecuencias para el régimen de bienestar (que verá mermados cada vez más los recursos para sostener prestaciones de carácter universal), la estabilidad económica y los individuos, que no podrán acceder al crédito o la vivienda ni tendrán la oportunidad de formar una familia.

Pero no solamente los efectos negativos se limitan a los que sufren los trabajadores. La OIT advierte que las empresas que utilizan excesivamente el empleo atípico en sus estrategias, aunque reduzcan costos en el corto plazo, pueden llegar a comprometer sus competencias y resultar incapaces para afrontar las exigencias que se derivan de los cambios tecnológicos y organizativos así como los que les impone el mercado. Según la OIT, las pérdidas de productividad serían mayores a los beneficios de contar con empleos altamente flexibles ya que estas empresas tienden a no invertir en la capacitación de sus trabajadores, sean temporales o permanentes, todo lo cual las colocará en una situación de desventaja. En el siguiente apartado, revisaremos las políticas que la OIT ha propuesto para cubrir los déficits de trabajo decente derivados del empleo atípico.

Otro efecto más específico, señalado por Degryse en relación a los trabajadores de las plataformas digitales, es el riesgo de su transformación en instrumentos al servicio de los algoritmos. Citando un estudio de IndustriAll (2015) sostiene que la digitalización tiene al menos dos efectos específicos negativos y uno positivo. Por una parte, concentra poder y riqueza en la cadena de valor de la plataforma digital, privando a las demás compañías de la posibilidad de invertir, innovar y mejorar las condiciones de trabajo; reta los mismos fundamentos de la relación de empleo típico al permitir las funciones de control de manera remota, haciendo que los trabajadores compitan entre sí, acepten las peores condiciones de precariedad y se expanda por doquier la precariedad laboral (como se mostró en el cuadro 1 de este documento). Por otra, si bien se abre la posibilidad de control sobre los trabajadores también se abre la de que estos se organicen y cooperen entre ellos. (Degryse, 2016: 38).

⁴¹ Para un análisis en extenso y evidencias sobre los efectos del empleo atípico véase ILO, (2016a: 185-246)

Esta última es una cuestión sobre la que volveremos más adelante, ya que hay algunas experiencias positivas de organización en la economía digital, aunque los trabajadores y los sindicatos todavía no han aprovechado suficientemente las nuevas tecnologías para organizarse en red y contrarrestar la enorme asimetría de poder frente a los empleadores.

Otro de los efectos de las nuevas tecnologías es que se estaría borrando la distinción entre vida laboral y privada, sobre la que se estructuró la relación de empleo tradicional, al casi desaparecer el trabajo a domicilio con la integración vertical de las empresas en la primera revolución industrial. Esto puede llevar a un desequilibrio negativo para el individuo, la familia y la sociedad. Las mismas empresas alegan que este desdibujamiento también se da a la inversa, al irrumpir la vida familiar en el trabajo, por ejemplo, cuando el trabajador consulta mails privados. Sin embargo, no existe suficiente información para evaluar estos efectos, aunque sin duda implican retos para las instituciones del mercado de trabajo, que deberían garantizar en el futuro el tiempo verdaderamente libre para que el trabajador se haga cargo de sus responsabilidades familiares.

IV. Las instituciones y políticas de mercado de trabajo en economías capitalistas: funciones y retos ante las transformaciones en el empleo

A. Las funciones de las instituciones del mercado de trabajo en economías capitalistas

Con una perspectiva crítica pero a la vez menos pesimista que la de autores como Degryse (2016), en su análisis sobre las “soluciones institucionales a la precariedad y la desigualdad” Adams y Deakin (2014) argumentan que el modelo del empleo estándar y las reglas del mercado de trabajo que lo regulan siguen siendo indispensables, junto a la extensión de mecanismos regulatorios alternativos (como la negociación colectiva) para limitar los efectos de la inseguridad en todas las categorías de trabajadores. Consideran que “no hay ninguna fuerza estructural dentro del capitalismo que impida que las regulaciones laborales operen” (2014: 802). A su juicio, el cambio de condiciones desde su creación entre fines del siglo XIX y comienzos del siguiente, como resultado de la desintegración de la empresa y el debilitamiento de la acción colectiva y del papel del Estado, ha erosionado “su efectividad como punto focal de la regulación del mercado de trabajo” pero no se está ante una irreversible declinación sino ante la necesidad de realizar ajustes para que se adapten a las nuevas condiciones. Argumentan que el trabajo estándar ya no se asocia a la fábrica resultante de la primera revolución industrial pero de todos modos sigue siendo un punto de referencia para el aprendizaje en la formulación de políticas y la innovación institucional.

A su juicio, la relación entre empleo atípico y precariedad es el “resultado de decisiones políticas que pueden revertirse”. Las instituciones asociadas al empleo típico, a pesar de las desigualdades que puedan generar en su operación, son la “única barrera para tratar dichas desigualdades”, son “más importantes que nunca” y tienen el potencial de adaptarse para ser “parte de las respuestas a los problemas, más que obstáculos a su solución” (Ibid: 803).

En el mismo sentido, De Stefano (2016) plantea que a pesar de que la gig economía plantea retos a los diseñadores de políticas, la situación de los trabajadores en los nuevos empleos son parte de una tendencia más general a la precarización de los trabajadores: “extrema flexibilidad, traslado del riesgo a los trabajadores e inestabilidad en los ingresos” (2016: 6). Considera que sería muy equivocado suponer que las instituciones existentes están completamente desactualizadas o que habría que abandonarlas y reemplazarlas por otras. Tampoco haría falta crear “nuevas categorías” ni sería

conveniente flexibilizar las existentes, ya que la evidencia muestra que ello no generaría impactos positivos en el crecimiento, en los empleos ni en la innovación (Ibid: 22). Por ejemplo, como analizamos en el caso de Uber, De Stefano subraya que el control no queda fuera de los empleos en la gig economía por lo que las normas existentes deberían aplicarse y, donde esto no ocurre, se trataría de adaptar la protección a la realidad del mercado, entre otras reglas, a través de la presunción de existencia de la relación de empleo cuando estén presentes ciertos hechos, como lo sugiere la Recomendación 198 de la OIT (Ibid).

Desde esta perspectiva, hasta cierto punto menos innovadora, no se rechaza la necesidad de evaluar los desajustes que se estarían generando entre las normas y los nuevos empleos, pero se descarta la idea de que las normas vigentes ya no sirvan para proteger a los trabajadores en la nueva economía, como veremos más adelante al analizar el caso de América Latina. En cualquier caso, los desajustes y las posibles alternativas deben ser identificados a la luz de las funciones que desempeñan las instituciones del mercado de trabajo en las economías capitalistas.

Deakin (2016) identifica cuatro funciones- coordinación económica, distribución de riesgos, impulso a la demanda agregada y democratización- y las analiza a la luz del papel que juegan en los países de Europa Occidental. A ellas Marshal (2016) agrega una quinta- empoderar a los grupos más vulnerables- que retomaremos para el caso de América Latina. El primero considera que al menos en Europa estas funciones han resultado fundamentales para lograr la coordinación y la justicia en los mercados de trabajo, aunque porcentajes menores de trabajadores hayan quedado excluidos, como es el caso de los autoempleados.

Deakin (2016) sostiene que estas instituciones siguen favoreciendo en la actualidad la coordinación económica tanto a nivel del mercado como de las firmas y se van adaptando a las nuevas realidades. El contrato (o la relación) de trabajo dependiente reconoce legalmente el poder del empleador en su empresa y el derecho de apropiarse del excedente, lo que es considerado como un ahorro en los costos de transacción por los seguidores del institucionalismo económico. La protección ofrecida a cambio a los trabajadores obliga a los empleadores a internalizar sus costos y actúa como un incentivo para que la fuerza de trabajo sea utilizada con eficiencia y se realicen las inversiones en tecnología y organización del trabajo. A su vez, las normas ayudan a superar problemas de información asimétrica y de “free riding”, como Deakin lo ilustra con el caso de las que regulan el entrenamiento y obligan a los empleadores a invertir recursos en fondos colectivos o bajo otra modalidad, evitando que los empleadores dejen de hacerlo por el hecho de que los trabajadores puedan ser cooptados por sus competidores. Sin embargo, en el caso de los nuevos empleos inestables o contingentes que escapan a estas regulaciones, aunque no son todavía más que una porción minoritaria de la fuerza de trabajo, no se puede cumplir este papel en la coordinación económica, afectando, por ejemplo, la inversión en capacitación.

Otra función señalada por Deakin es la distribución de riesgos a través de la seguridad social, que bajo esquemas diferentes (públicos, privados, mixtos) y con diferentes alcances redistributivos, protegen a los trabajadores ante el despido, la enfermedad o la edad avanzada, complementariamente al papel que juegan las normas al garantizar la estabilidad laboral, fijar salarios mínimos o extender la protección de la negociación colectiva a todo un sector. Cuando estos esquemas garantizan una protección limitada o la legislación es escasamente protectora, los costos son trasladados al Estado, lo que implica un mayor gasto social. Es lo que ocurriría con la expansión de los nuevos empleos y ya está ocurriendo al precarizarse la fuerza de trabajo, sin acceso a protección, trasladando los riesgos a los trabajadores, especialmente cuando no existen sistemas de seguridad social universales.

La tercera función de las instituciones del mercado de trabajo es mantener la demanda agregada de bienes y servicios, a través de proteger los ingresos por medio de distintos instrumentos, como los salarios mínimos, las reglas del despido y los procedimientos ante la necesidad de ajustar el empleo por causas económicas que al menos cumplen un papel disuasivo. La caída de los salarios en mercados altamente competitivos estaría justamente afectando la capacidad de consumo de los trabajadores y explicaría la lenta recuperación de la economía y la acentuación de la desigualdad

después de la crisis global 2008, como lo han reconocido tanto el FMI (Francese y Mulas-Granados, 2015) como la OCDE (2015).

La democratización, cuarta función, favorece la participación colectiva en el proceso de toma de decisiones a través del reconocimiento de derechos colectivos que, en los países de Europa Occidental, surgieron como resultado de los procesos de democratización política y, a la vez, impulsaron la democratización de la sociedad. La evolución de la negociación colectiva hacia nuevas formas de diálogo social con la participación de la sociedad civil, incluyendo otros actores, resulta sumamente relevante en el nuevo contexto. Todo ello contribuiría a una mayor cohesión social, al empoderamiento de los grupos más vulnerables y a metas más amplias de desarrollo. Retomando el concepto de “capacidades” de Amartya Sen, Deakin (2016) sostiene que las instituciones garantizan la libertad de los individuos para conseguir el acceso a las actividades deseadas o los resultados a través del empleo. El problema es que al precarizarse los empleos, las oportunidades para el ejercicio de los derechos colectivos disminuyen y esto, a su vez, profundiza la precarización e impide que los trabajadores más vulnerables hagan puedan hacer que se escuche su voz.

Hay evidencias de que las instituciones laborales actuales serían también capaces de alcanzar a los trabajos de la economía digital. Como advierte De Stefano (2016), la acción colectiva a través de la plataforma plantea los mismos problemas que otras formas de activismo en línea y más allá. Dada la enorme competencia en las plataformas los “crowdworkers” y otros trabajadores vía aplicaciones pueden no cooperar y tener comportamientos oportunistas, especialmente debido al papel que en esos casos juega la reputación, lo que desalentaría el ejercicio de los derechos colectivos ante el temor de ser “desconectados” y detectados por quienes los contratan. Sin embargo, la rápida expansión de las compañías podría fomentar su integración vertical en sectores dispersos (aunque también la aparición de intermediarios) y permitir que los trabajadores sean identificados por los sindicatos y los reguladores (2016: 10). Menciona al respecto que ya han surgido diversas formas de organización, tanto para los que trabajan en las plataformas como en el mundo real.

Algunas son promovidas por los mismos trabajadores o por organizaciones existentes, pueden operar a nivel del sector y, a veces, las condiciones de la nueva economía pueden favorecer la cooperación más que las actividades tradicionales. Pone como ejemplo el caso de la plataforma “FairCrowdWork”, creada por IGMetall, que actualmente trabaja con los creadores de Turkopticon (plataforma que reúne a los trabajadores de Amazone Mechanical Turk”). Otro ejemplo es el reconocimiento a través de la ley emitida por el Consejo de la Ciudad de Seattle del derecho de los conductores de Uber y otras aplicaciones, a formar sindicatos, además de las que ya mencionamos para Nueva York y Reino Unido, donde se reconoce a los conductores de Uber como empleados. De Stéfano advierte que los sindicatos tendrían que asumir la necesidad de utilizar todos los recursos existentes para proteger el trabajo en la gig economía (Ibid: 23).

B. La especificidad de los mercados de trabajo latinoamericanos y el desajuste institucional

La manera en que las instituciones laborales han operado en los países en desarrollo dista mucho (salvo pocas excepciones y durante pocas décadas) de lo ocurrido en los países desarrollados, donde solo una porción minoritaria de la fuerza de trabajo quedó excluida. Sin embargo, como veremos a continuación, hoy enfrentan problemas semejantes en tanto las transformaciones en el mundo del trabajo tienen un carácter global, así sus impactos sean diferenciados. Más aún, la experiencia de los países en desarrollo debería ser vista por aquellos con atención para evitar caer en los mismos errores que convirtieron a los mercados de trabajo latinoamericanos en fuente de pobreza y creciente desigualdad durante las dos últimas décadas del siglo XX.

A la luz de los estudios comparativos sobre las variedades de capitalismo y sus respectivos arreglos institucionales, Huber (2002) y Schneider y Karcher (2010: 624) destacan las complementariedades o interacciones económicas y políticas (fallidas) y los principales rasgos de los

mercados latinoamericanos que dificultaron un mejor desempeño económico y social en las recientes décadas de reformas económicas. Desde esta perspectiva los mercados de trabajo se caracterizarían por niveles bajos de calificación, regulaciones de alto perfil en el papel, altas tasas de rotación laboral, un extendido sector informal y sindicatos politizados pero con escasa presencia en el lugar de trabajo y poder de negociación.⁴²

No suele existir coordinación entre los actores y el gobierno, las relaciones entre empleadores y sindicatos tienden a ser antagónicas y los gobiernos tienen vínculos paternalistas y/o de control sobre estos últimos, limitando su capacidad para ejercer contrapesos (Huber, 2002).

Debido a la extendida informalidad en los empleos se dificultó la expansión de los sindicatos y los gobiernos permitieron a los empleadores incumplir con sus obligaciones laborales para mantener controlada la tasa de desempleo abierto, mientras los trabajadores encontraron en las políticas sociales asistencialistas formas insuficientes de compensar la falta de protección asociada al empleo formal. Los bajos niveles de calificación se explicarían porque los trabajadores no tendrían incentivos para capacitarse ya que su perspectiva es ingresar al sector informal o tener ocupaciones de corta duración y precaria en diferentes empleos formales o informales, dadas las altas tasas de rotación laboral (Schneider y Karcher, 2010). Las interacciones entre estos rasgos generarían pocos incentivos para romper con el statu quo y desembocarían en un círculo vicioso difícil de superar en el que la efectividad de las regulaciones es muy limitada y se reproduce la pobreza y la desigualdad⁴³.

Como plantean Huber y otros autores, las políticas económicas, laborales y sociales afectan la distribución inicial o primaria del ingreso lo que es muy difícil de modificar más tarde a través de los impuestos y las transferencias (Huber, 2002: 440; CEPAL, 2012; Stiglitz 2012). La ventaja que ofrecerían los modelos de capitalismo coordinados para salir del círculo vicioso que caracteriza a los mercados de trabajo latinoamericanos es que la presencia de sindicatos fuertes y altas tasas de sindicalización y cobertura de la negociación colectiva se traduciría en una mayor capacidad para evitar la desigualdad en donde se gestan los ingresos, es decir, en los mercados de trabajo, incluso a niveles semejantes de riqueza (Hayter y Weinberg, 2011: 159)⁴⁴.

Como veremos a continuación, los retos que enfrentan en la región las instituciones y políticas laborales para cumplir sus funciones esenciales en el nuevo contexto de la “hiperglobalización”, como lo denomina la CEPAL (2016), son enormes porque a los rezagos históricos en la incorporación vía el mercado de trabajo se suma la posibilidad de una mayor expansión del empleo y la economía informal. Además, el debate sobre los efectos positivos o negativos de las instituciones laborales en el desempeño económico no ha sido saldado, lo que junto a los efectos de la crisis 2008-2009 puede haber limitado la disposición de los gobiernos a promover reformas institucionales de mayor alcance y profundidad en torno a la articulación productiva y la democratización en el mundo del trabajo. Más recientemente, el deterioro de la situación económica y el recambio político en Brasil y Argentina, por ejemplo, se acompañarían de signos de estancamiento en la generación de empleo formal y del peligro de reversión de los logros alcanzados, en tanto las élites económicas vuelven a reclamar niveles más amplios de flexibilidad laboral.

Siguiendo las cuatro funciones planteadas por Deakin (2016), e incorporando por su utilidad en los países en desarrollo una quinta función- el empoderamiento de los grupos vulnerables-

⁴² El mayor nivel de protección legal en el empleo de los países latinoamericanos se acompaña de un menor gasto en protección social, situación inversa a la existente en la mayor parte de los países desarrollados. Tokman, (2007 y 2009).

⁴³ Véanse al respecto las evidencias reunidas acerca de los problemas de efectividad de la Legislación Laboral para los casos de Argentina (Senén y Palomino, 2006), Brasil (Cardoso y Lage, 2006), Chile (Figueroa, 2006) y México (Bensusán, 2006a) así como la comparación entre estos en Bensusán, 2006b.

⁴⁴ Entre otros factores político-institucionales en los que se apoyaron los modelos coordinados de capitalismo más de un siglo atrás están la construcción de coaliciones políticas de centro- izquierda, con apoyo a los sindicatos, favoreciendo tasas altas de sindicalización y cobertura de la negociación colectiva- predominantemente centralizada- y regímenes de bienestar universales y efectivos, aunque con muy diferentes regulaciones de empleo (Schneider y Soskice, 2009: 23).

propuesta por Marshall (2016), a continuación se analiza cómo han operado las instituciones laborales en el cambiante contexto latinoamericano, sus desajustes frente a la realidad laboral y cuáles serían algunos de los posibles ejes de transformación.

1. El déficit de coordinación económica

La función de coordinación económica que compete a las instituciones laborales solo pudo cumplirse en la región para una porción minoritaria de la fuerza de trabajo, principalmente ubicada en el sector público y en la gran empresa. Apenas allí actuaron como un incentivo para que los empleadores inviertan en la capacitación, la innovación tecnológica y la reorganización del trabajo como forma de incrementar la productividad y soportar mejor el incremento de costos salariales y no salariales.

Bajo el modelo “mercado céntrico” (o centrado en el mercado) adoptado a partir de la década de los ochenta, el papel de coordinación tendió a realizarse más por formas de adaptación derivadas de las prácticas y políticas de flexibilidad laboral que por el funcionamiento de las instituciones del mercado de trabajo con el sentido protector que formalmente siguieron teniendo. Aunque las formas de empleo atípico en la región (temporal, tiempo parcial, por agencia o subcontratado) tienden a estar reguladas, e incluso algunas de las que se crearon a través de reformas legales de los noventa (como nuevos tipos de contratos) garantizaron el acceso a ciertos derechos, el resultado fue un aumento en la volatilidad de los empleos y altas tasas de rotación laboral⁴⁵ lo que desincentivó el camino de la innovación y la productividad como forma de reducir los costos laborales.⁴⁶

En lugar de ello, la posibilidad de imponer unilateralmente las condiciones de trabajo, bajar los salarios reales y obtener ganancias a pesar de la caída de la productividad, fueron factores que llevaron a las empresas a optar por otro tipo de estrategias, incluso en sectores dinámicos de la industria manufacturera (Palma, 2011). Por ejemplo, la externalización de los empleos hacia empresas de menor tamaño y, por ende, menos visibles, como forma de reducir costos y eludir las obligaciones laborales- y no solo como respuesta a la necesidad de especialización- fue un recurso muy extendido en contextos de debilidad sindical y escasa o limitada cobertura de la negociación colectiva, intensificado por la reorganización de cadenas de valor mundial (Huber, 2002; Tokman, 2004; CEPAL, 2010).

Excepcionalmente en pocos países, al fortalecerse en la década del 2000 la intervención estatal en los mercados de trabajo y, en algunos casos, revitalizarse la política de salarios mínimos, la acción sindical y la fiscalización por parte de la Inspección del Trabajo (sobre todo después de 2002) los indicadores de calidad del empleo (con excepción de la estabilidad laboral)⁴⁷ mostraron una leve mejoría e incluso se registraron avances en la corrección de la desigualdad a nivel de los ingresos, aunque con importantes diferencias entre los países (Lustig, 2012; Weller y Roethlisberger, 2011; OIT, 2012)⁴⁸ Estas experiencias deben ser revaloradas por los nuevos gobiernos para evitar que se

⁴⁵ De acuerdo con Cowan (2007), las tasas de rotación laboral en países como Chile, México y Brasil oscilaban a mediados de la década del 2000 entre el 60 y el 80% anual, lo que constituye de por sí un fuerte desincentivo para la inversión en capacitación.

⁴⁶ Una comparación de los niveles de rigidez de los regímenes de empleo en la región se encuentra en Tokman, 2009 y Bensusán, 2006b. Aunque la protección ante los despidos individuales y colectivos en los países donde predomina el modelo estatista de regulación laboral (MERL), tiende a ser más alta que en los países desarrollados, lo cierto es que ello se acompaña de un menor gasto social en los países de la región, tanto en políticas activas como pasivas del mercado de trabajo, por lo que la legislación es el más importante (si no el único) mecanismo de cohesión social (Tokman, 2007).

⁴⁷ Entre las variables de calidad de empleo estudiadas por Weller y Roethlisberger (2011) se encuentran las siguientes: ingresos laborales en relación a la línea de pobreza, los beneficios no salariales, la estabilidad laboral, el acceso a protección social, la jornada laboral, la organización colectiva y la capacitación. Véase en ese estudio la evolución de esas variables en diversos países de la región entre 1996 y 2007.

⁴⁸ Contrasta la evolución de los indicadores laborales bajo el modelo mercado céntrico en los noventa y su tendencia a la recuperación en la década del 2000, cuando se fortaleció la protección de los derechos laborales y la intervención del Estado en algunos países de la región. CEPAL, (2010: 162). De acuerdo a este organismo, aunque es difícil

pierdan los logros de la pasada década, dado el contexto económico adverso por el que se atraviesa actualmente pero, en cualquier caso, queda claro que las instituciones y políticas laborales pro-trabajadores al reactivarse tuvieron realmente el resultado esperado sin haber sido un factor que detuviera el crecimiento económico.

No obstante, persistió la asimetría en el poder de negociación de los trabajadores frente a los empleadores debido al escaso peso del empleo formal en los mercados de trabajo, los déficits institucionales, la ausencia de políticas industriales sostenidas e impulsoras de encadenamientos productivos en el marco de estrategias de desarrollo incluyente, la debilidad de los sindicatos y el hecho de que los recursos destinados a las políticas activas de mercado de trabajo fueron muy limitados.

En consecuencia, la innovación técnica y los esfuerzos para capacitar a los trabajadores y elevar la productividad siguieron concentrándose principalmente en las grandes empresas, acentuándose la heterogeneidad estructural característica de la región (CEPAL, 2010). Paralelamente, otros mecanismos de coordinación-extralegales o informales- llenaron ese vacío regulatorio y en las políticas públicas, favoreciendo prácticas que atentan contra la calidad de los empleos, como la no inscripción de los trabajadores en la seguridad social y su exclusión de otros beneficios legales, como la sindicalización, salarios remuneradores, protección frente a los riesgos de trabajo y prestaciones complementarias, como el aguinaldo o las vacaciones (Tokman, 2004, Weller, 2009).

En este contexto, los déficits de enforcement institucional impidieron una interacción virtuosa en torno a objetivos de eficiencia económica y justicia social.⁴⁹ Lo importante es advertir que la evasión de los derechos laborales de millones de trabajadores probablemente fue paralela a la evasión fiscal, por lo que es un problema que debe volver a colocarse en el centro de las agendas públicas y aprovechar para resolverlo las nuevas tecnologías de la información que facilitan la fiscalización.

El resultado es que los salarios son bajos, no hay estabilidad laboral real ni presión para el escalamiento industrial y social; por ende no hay inversión en capacitación, no hay esperanzas de una trayectoria laboral ascendente y las brechas de productividad se mantienen o incluso se agravan (Weller, 2009 y OIT, 2012). Todo lo anterior confirma lo planteado por Huber (2002) respecto a que existe una interacción institucional viciosa que conduce a estrategias competitivas fallidas y debe ser rectificada.

Como lo planteó la CEPAL desde los años 90s, la “competitividad auténtica” es la que se basa “en mayores capacidades humanas con una mejor inserción productiva del conjunto de la sociedad (y no en bajos salarios y la sobreexplotación de los recursos naturales)...” (CEPAL, 2010: 43), lo que exigiría en algunos países cambios en el diseño y el funcionamiento de las instituciones laborales. Este es el principal reto que deberán superar los países para saldar el rezago histórico de empleos productivos protegidos y evitar que la informalidad se expanda hacia los empleos de la nueva economía.

2. Distribución de riesgos

La distribución de riesgos a través de las instituciones del mercado de trabajo tampoco se desempeña adecuadamente en la región lo que conduce a la desprotección y la segmentación de los mercados de trabajo, fenómeno que se profundizaría ante las transformaciones estructurales y su impacto en el empleo, analizados en los anteriores apartados, si no se toman las medidas adecuadas. Estos sistemas se basan esencialmente en contribuciones de empleadores y trabajadores, con un menor peso de los que se

evaluar los factores que lo determinan, los cambios en el mercado de trabajo explicarían una buena parte de la reducción de la desigualdad de los ingresos de los hogares en la región, aunque también influyeron el mayor acceso a la educación y las transferencias no contributivas. (CEPAL, 2012: 238-239).

⁴⁹ Los regímenes de capacitación en varios países de la región se transformaron para incluir a nuevos beneficiarios (desempleados, grupos vulnerables, ocupados en actividades de baja productividad), pero siguen concentrándose en las grandes empresas, quienes tienden a capacitar al personal de más alto rango o administrativo, por lo que su efecto sobre la equidad es muy reducido, además de que estos esfuerzos aún siguen desvinculados de una estrategia de largo plazo centrada en la convergencia productiva (Weller, 2009 y CEPAL, 2010: 176).

sostienen a través de recursos fiscales y dejan a altos porcentajes de estos últimos sin cobertura, lo que explica una parte de la desigualdad característica de esta región (Maurizio y Bertranou, 2011: 23)⁵⁰.

Uno de los riesgos con mayor impacto en la distribución del ingreso y que ha aumentado en el contexto de la volatilidad del crecimiento derivada de la globalización, es justamente la pérdida del empleo (Weller, 2012: 46). Debido a ello podría discutirse si es conveniente mantener la protección de los puestos de trabajo basada en las indemnizaciones por despido injustificado o si no sería mejor contar con mecanismos de protección del trabajador, que actúan como estabilizadores automáticos, como es el caso de los seguros de desempleo que existen en la mayoría de los países desarrollados. Sin embargo, en realidad se trata de mecanismos que tienen propósitos complementarios frente a un mismo riesgo: mientras las indemnizaciones buscan desalentar los despidos arbitrarios, el seguro de desempleo busca compensar de manera inmediata la pérdida de ingresos y evitar la fuga hacia la informalidad como estrategia de sobrevivencia, tan recurrente en la región. En cualquier caso, salvo en el caso de los empleos formales ubicados en grandes o medianas empresas, la mayor parte de los trabajadores de la región se encuentra desprotegido frente a este riesgo y solo una porción minoritaria de los desocupados llega a gozar del beneficio (Weller, 2009, Velázquez, 2016).

Además de la escasa cobertura (trabajadores formales con una determinada antigüedad), corta duración del beneficio (a pesar de que en un gran porcentaje se trata de un desempleo estructural) y baja tasa de remplazo, solamente seis países de la región contemplan seguros de desempleo.⁵¹ Otra deficiencia es que, cuando existen, no están adecuadamente articulados a políticas activas de mercado de trabajo que faciliten la obtención de uno nuevo, como la intermediación y la capacitación (Weller, 2009).

Entre las reformas adoptadas para ampliar la cobertura del seguro de desempleo, se encuentra la inclusión de grupos vulnerables como los trabajadores del campo (Argentina y Brasil), los trabajadores domésticos (Uruguay y Venezuela) y los que tienen contratos con plazos definidos (Chile) (Beccaria y Maurizio, 2010: 115)

De acuerdo a la estimación de Velázquez (2016), solo entre el 4.2% (Ecuador) y el 23.6 % de los trabajadores desocupados accede al seguro de desempleo, siendo Chile el país que tiene el mayor porcentaje, por lo que la única compensación de la que disfruta la mayoría de los trabajadores formales ante la pérdida injustificada del empleo es la indemnización, cuyo cobro depende no pocas veces de un largo y azaroso juicio. Evidencias respecto a los problemas que enfrentan los trabajadores en estas circunstancias se recogen en diversos estudios relativos al desempeño de la justicia laboral en países como Argentina, México, Brasil y Chile (Senén y Palomino, 2006; Bensusán, 2006a y b, Cardoso y Lage, 2006 y Figueroa, 2006).

Cabe señalar que donde se tienen seguros de desempleo, no se ha abandonado el sistema de indemnizaciones ante los despidos injustificados, aunque sí se han reducido los montos (Vega, 2005: 279-280).⁵²

En el caso de los trabajadores informales, algunos países han buscado recientemente crear mecanismos alternativos de protección ante el desempleo, de base no contributiva, como es el caso del

⁵⁰ Ante la baja capacidad de captación fiscal en la región se ha señalado que para disminuir la desigualdad social son necesarios sistemas tributarios más progresivos, aunados al aumento del gasto social con una orientación encaminada a disminuirla (Weller, 2012: 43)

⁵¹ Estos países son Argentina, Uruguay, Brasil, Chile, Perú y Ecuador. México inició el proceso parlamentario para aprobar una iniciativa presidencial en materia de seguro de desempleo en septiembre de 2013, pero finalmente fracasó. En relación a las características de los seguros de desempleo y a las reformas adoptadas en estos seguros en el contexto de la crisis 2008-2009 véase Velázquez, (2016).

⁵² Una modalidad diferente de protección frente al despido es el sistema de protección a la estabilidad laboral de Brasil, donde se combina la capitalización previa e individual de un porcentaje del salario, con otro porcentaje en concepto de multa en caso de despido injustificado (Cardoso y Lage, 2006).

Seguro de Capacitación y Empleo adoptado en Argentina⁵³. Pero se trata de experiencias aisladas, ya que los informales tienden a estar totalmente desprotegidos. En suma, el problema de la frecuente pérdida de ingresos ante las altas tasas de rotación laboral que deberían evitar o al menos paliar las instituciones y políticas de mercado de trabajo no se resuelve en la región ni oportuna ni suficientemente, lo que convierte a la informalidad –o a la migración– en una de las principales estrategias para la subsistencia (Tokman, 2011).⁵⁴ Volveremos sobre este tema en el último apartado, al examinar la situación de las políticas de mercado de trabajo en la región.

Por otra parte, la cobertura de los sistemas de seguridad social y su capacidad para proteger a los trabajadores ante los riesgos asociados a la salud y la vejez es sumamente heterogénea y conlleva a una acentuada segmentación en los mercados de trabajo, que tendería a agravarse si los empleos de la economía digital son también informales. Una de las transformaciones bajo el modelo “mercado céntrico” con graves consecuencias en el aumento de la pobreza y la desigualdad fue la privatización de los sistemas de pensiones en gran parte de los países latinoamericanos, siguiendo el ejemplo chileno de cuentas privadas de capitalización individual⁵⁵.

Esta tendencia rompió la solidaridad entre la población activa y los que disfrutaban de ese beneficio y, en un contexto de creciente volatilidad de los empleos, aumentó la dificultad de cumplir los requisitos necesarios para acceder al mismo, debido a las altas tasas de rotación laboral y frecuentes transiciones entre el empleo formal e informal. Algunos países han buscado revertir estos efectos. Por ejemplo, la llegada de un gobierno de centro izquierda en Chile dio lugar a la reforma más importante del sistema de pensiones (2008), ampliando la solidaridad entre trabajadores activos y pasivos al establecerse un aporte complementario a la pensión contributiva, independientemente del número de cotizaciones, profundizando otros cambios impulsados previamente bajo los regímenes democráticos para aumentar la equidad. Sin embargo, estas reformas siguen siendo insuficientes y el problema del sistema de pensiones sigue estando en el centro de la agenda social y política de ese país⁵⁶. En el caso de Argentina, el sistema de pensiones se volvió a estatizar en 2009 (Mesa Lago, 2010).⁵⁷

A pesar de algunas mejoras regulatorias, la persistencia de altas tasas de informalidad dejó a gran parte de la población trabajadora fuera de toda protección en la región. Por ese motivo, se argumenta que es necesario avanzar hacia la adopción de sistemas de protección social universales, sin dejar de fortalecer las instituciones del mercado de trabajo, por lo que el reto sería alcanzar una adecuada articulación entre sistemas contributivos y no contributivos (Beccaria y Maurizio, 2010; Maurizio y Bertranou, 2011: 23-24), propuesta sobre la que volveremos en el siguiente apartado.

⁵³ Sobre las características de este programa véase Ministerio del Trabajo, el Empleo y la Seguridad social, Seguro de Capacitación y Empleo, ver <<http://www.trabajo.gov.ar/segurocapacitacion/>>.

⁵⁴ Las tasas de rotación laboral llegan a alrededor del 60% anual o más en Chile, Brasil y México, por ejemplo. En relación a las tasas de rotación laboral en estos países y sus causas véase Cowan, (2007).

⁵⁵ Sobre el sistema de pensiones de Chile basado en la capitalización individual y las reformas introducidas para mejorar la equidad véase Mesa Lago (2008).

⁵⁶ La presidente Bachelet ha propuesto un conjunto de reformas, como el aumento de la cuota patronal y del pilar solidario, pero las demandas de la población apuntan a transitar nuevamente hacia un sistema público de pensiones, abandonando por completo el modelo Pinochet, como se mostró en una de las movilizaciones más numerosas con este objetivo. Véase *El Comercio*, 21 de agosto del 2016 <<http://www.elcomercio.com/actualidad/gigantesca-marcha-chile-pensiones-pinochet.html>>.

⁵⁷ Existe una gran diversidad en los sistemas de seguridad social de la región en cuanto a su cobertura y alcance, como lo muestra Mesa Lago (2009 y 2010). Este autor analiza los efectos en la seguridad social latinoamericana de la crisis mundial 2008-2009, con base en seis indicadores del sistema de salud y de pensiones (cobertura, suficiencia, equidad y solidaridad, equidad de género, eficiencia administrativa y sustentabilidad financiera) distinguiendo las debilidades y fortalezas entre los países con un mejor desempeño, asociado a mejores condiciones de desarrollo, menor informalidad y menores tasas de pobreza. (2010: 55-81)

3. El impulso a la demanda agregada

Al igual que en las funciones anteriores, hubo marcadas oscilaciones en el papel jugado por las políticas salariales como factor de impulso de la demanda agregada bajo los distintos modelos económicos seguidos en la región. El impulso a la demanda agregada fue una de las funciones que tuvo mayor importancia en el origen de las instituciones del mercado de trabajo en los países de la región por el interés de desarrollar los mercados internos en la fase de la industrialización por sustitución de importaciones. Bajo el modelo “estado-céntrico”, las políticas de salarios mínimos cumplieron ese papel al igual que el de combatir la pobreza entre los trabajadores asalariados y elevar el piso para las negociaciones colectivas, mientras que bajo las políticas neoliberales esa función se desvirtuó para privilegiarse el control de la inflación o utilizarse como principal ventaja comparativa de las exportaciones (OIT, 2008).

La existencia de nexos entre el monto de los salarios mínimos y otras prestaciones, como las pensiones, fue un factor que se usó como argumento para limitar los aumentos durante la década de los noventa en el caso, por ejemplo, de Uruguay (pero no en Brasil). Al removerse esta restricción a mediados de la década del 2000, se facilitó en aquel país la adopción de políticas activas de salarios mínimos. Otros países que tuvieron una política orientada a mejorar los ingresos de los trabajadores ubicados en el extremo inferior de la escala salarial fueron Argentina, Uruguay, Brasil y Chile (en este último caso, desde el inicio de la década de los noventa) (Saget, 2008; OIT, 2008 y 2010).

La experiencia de Uruguay es útil para mostrar el carácter sistémico de las instituciones laborales y un caso de revitalización de la política salarial a través de la interacción entre el procedimiento de fijación salarial y el sistema de negociación colectiva a nivel de ramas de actividad, asociado a la llegada de gobiernos aliados a los sindicatos.⁵⁸ Esta experiencia puso incluso en tela de juicio el criterio dominante previamente, a favor de que la consolidación del crecimiento y la recuperación del empleo precedieran a la recuperación de los SM (salarios mínimos) (OIT, 2010: 67). La recuperación de la función original de los SM en gran parte de países de la región sirvió para aumentar la capacidad de satisfacer las necesidades básicas por parte de los trabajadores más vulnerables, fortalecer los mercados internos, disminuir la desigualdad en los ingresos provenientes del trabajo y limitar el efecto de la crisis global de 2008-2009 en la demanda de bienes y servicios, facilitando la recuperación económica posterior (Saget, 2008; Lustig, 2012; OIT, 2011 y 2012).⁵⁹

Sin embargo, el impulso a la demanda agregada vía SM como forma de mejorar también la calidad de los nuevos empleos, enfrentaría dos tipos de problemas. Algunos países, como es el caso de México, siguen descuidando la función social de la política de salarios mínimos y privilegiando su

⁵⁸ Al dejarse de convocar los Consejos de SM en 1992 por parte del Poder Ejecutivo, inició en Uruguay un severo debilitamiento de los sindicatos y la negociación colectiva a la vez que los SM perdieron gran parte de su valor, dejando de ser una referencia (Furtado, en Marinakis y Velasco, 2006: 264). En marzo de 2005, con la llegada del gobierno de Tabaré Vázquez proveniente del Frente Amplio, aliado a los sindicatos, se convocaron nuevamente los Consejos y estas tendencias negativas se revirtieron después de que los SM se desvincularon de los beneficios previsionales. En el período 2005-2009, incluso antes de la recuperación económica, las negociaciones sectoriales supervisadas y coordinadas por el gobierno generaron un rápido crecimiento real de los SM y de la cobertura de la negociación colectiva (Saget, 2008).

⁵⁹ Otros dos ejemplos de políticas activas los ofrecen Brasil y Argentina. Mientras en el 2000 el SM había perdido en Brasil un 35% de su valor respecto a 1980, con la llegada en 2004 de un nuevo gobierno proveniente del sindicalismo el SM se recuperó aceleradamente, para ganar un 72% respecto del 2000 y superar en 2009 en más del 35% el que se percibía en 1980. En 2010 tuvo incluso un incremento de más del doble del porcentaje de inflación experimentado en el año anterior (OIT, 2010:70). El menor nivel de apertura comercial de ese país llevó a que una mayor proporción de los SM se tradujera en mayores niveles de consumo interno, a diferencia de lo que ocurre en economías más abiertas (Bonett et al., 2012). En Argentina, a partir de la convocatoria del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil en 2004, en inactividad desde 1993, el SM se incrementó anualmente en forma sostenida hasta más que duplicar en 2009 el valor que tenía en 1980, aun cuando la falta de certeza respecto del incremento real de la inflación en ese país, debido a la escasa credibilidad de las estadísticas oficiales, no permite asegurar que esta tendencia se haya mantenido (CEPAL, 2009; MTEySS, 2010, OIT, 2012).

papel en el control de la inflación o en la conservación de ventajas comparativas con otros países (OIT, 2012; Mancera, 2014). Por otra parte, su sostenimiento donde sí está funcionando puede verse comprometido si la política salarial no está inserta en una estrategia de desarrollo a largo plazo o si no se logran refrenar las presiones inflacionarias, como sucedió en Argentina (CEPAL, 2012). Además, está por verse hasta qué punto el realineamiento político experimentado en la región, en ese país y en Brasil, aunado al agravamiento de su situación económica debido al bajo o nulo crecimiento a partir de 2011, llevarán nuevamente a afectar la condición de vida de los grupos más vulnerables, antes protegidos por los incrementos de los salarios mínimos, acentuándose la desigualdad.

4. Democratización del mundo del trabajo

Las llamadas “instituciones de voz”- sindicalización, negociación colectiva y derecho de huelga- son esenciales para promover el diálogo social y hacen posible que los intereses de los trabajadores sean tomados en cuenta a la hora que se definen cuestiones esenciales para sus condiciones de vida y de trabajo a nivel macroeconómico, del sector o de la empresa (Durán, 2011). De esta manera, pueden convertirse en un instrumento indispensable para fortalecer la ciudadanía laboral y reducir la desigualdad entre trabajadores y empleadores, así como entre diversas categorías de trabajadores. Además de que existe una retroalimentación positiva entre la democratización política y en el mundo del trabajo (Kolben, 2010), la constitución de actores con poderes de negociación menos asimétricos es también una condición de una coordinación económica y social eficaz.

Los ejemplos de Suecia, Dinamarca o Alemania, contrastando con el caso de Gran Bretaña, ilustran la importancia que la centralización sindical y tasas más altas de afiliación y cobertura de la negociación colectiva pueden tener para impulsar el crecimiento, la productividad y la igualdad (Schneider y Karcher, 2010). Algunas investigaciones relativas al efecto de los sindicatos y la negociación colectiva, así como de las ventajas y desventajas de la negociación sectorial o centralizada, corroboran estos efectos positivos, si bien con menor impacto en el caso de los países en desarrollo por su menor presencia en el mercado de trabajo (Hayter y Weinberg, 2011).

Nuevamente, problemas de diseño legal y en la operación de estas instituciones impiden que esta función democratizadora se desempeñe adecuadamente en la región, no solamente en el caso de los trabajadores informales- generalmente excluidos de los sindicatos- sino de los asalariados en general. No obstante, uno de los aspectos más rezagados, más resistidos por los empleadores y menos atendidos en la agenda de transformaciones de la región, es la posibilidad de tener estructuras sindicales y de negociación colectiva centralizadas (o al menos a nivel sectorial y de las cadenas productivas) a pesar de que se presenta hoy como una oportunidad única para expandir la innovación, la reorganización del trabajo y la capacitación, de manera que se suavicen las marcadas diferencias en los niveles de productividad y en las condiciones de trabajo según el tamaño de las empresas. Sería éste un instrumento privilegiado para regular formas de trabajo atípico en los diversos sectores de la economía. Este tipo de instrumentos existe en pocos países de la región, como Argentina y Uruguay.⁶⁰

Para lograrlo de manera generalizada, deberían removerse los obstáculos que presentan las regulaciones en materia de derechos colectivos en la región, impidiendo la formación o expansión de los sindicatos así como la mejora de la calidad de la representación. En algunos países, estas reglas fueron formuladas bajo regímenes autoritarios y corporativos que garantizaron el control del gobierno del proceso organizativo y reivindicativo pero dejaron escaso margen de negociación a los actores, como sucedió en Argentina, Brasil y México (Cardoso y Gindín, 2009).⁶¹ Sin embargo, debido a

⁶¹ Aunque las tasas de sindicalización tienden a ser más bajas que en los países del Norte de Europa, en Argentina o en Uruguay, donde existe negociación colectiva sectorial, la cobertura tiende a ser más alta al igual que el poder de negociación de las organizaciones. Las tasas de sindicalización de la población asalariada varían sustancialmente en la región, siendo la más alta la de Argentina (37.6% en 2006) y una de las más bajas la de Nicaragua (4.1%). Igualmente, Argentina tiene una mayor cobertura en la negociación colectiva (60% en 2006) pero la más alta se

diferencias en los diseños y las trayectorias de los regímenes políticos así como en los márgenes e instrumentos de intervención estatal, resultaron distintos grados de autonomía, representatividad real y democracia interna en los sindicatos con tradiciones corporativas⁶².

En otros casos, como en la mayoría de los países centroamericanos, el régimen de los derechos colectivos fomenta un exacerbado pluralismo y una atomización tal que deja a los sindicatos en una extrema debilidad y con escasa presencia en la sociedad, a pesar de las reformas adoptadas para su fortalecimiento. Más aún, las políticas represivas de la acción colectiva se han acentuado en el contexto del modelo “mercado céntrico” y bajo conflictos armados (Anner, 2008).⁶³

El caso de Chile es paradigmático porque, según algunos analistas, refleja la intolerancia de los empleadores frente a la acción colectiva lo que explica las restricciones para la sindicalización de los trabajadores con contratos por tiempo determinado y la negociación sectorial (librada a la voluntad de los empleadores) mientras se imponen severas restricciones al ejercicio del derecho de huelga (como la legalidad del remplazo de los huelguistas bajo ciertas circunstancias). Se ha señalado que si bien las políticas de salario mínimo han contribuido allí a disminuir la pobreza, aunque a niveles muy básicos en la satisfacción de necesidades, la baja densidad sindical aunada a la descentralización y escasa cobertura de la negociación colectiva y las restricciones en el uso del derecho de huelga, explican la persistente desigualdad social, a pesar del éxito logrado con su modelo exportador, además de que pone en tela de juicio la calidad de la democracia (Reinecke y Valenzuela, 2011, Durán, 2011).

Por lo anterior, la agenda de transformación del régimen sindical sigue vigente y debe verse como una asignatura pendiente de la democratización política, tanto en los países con fuertes tradiciones corporativas como en otros con tradiciones más liberales y pluralistas. Se trata además de una condición para que las organizaciones puedan trascender los intereses más estrechos de sus agremiados e incluir a los trabajadores atípicos, desempleados e informales, lo que se vuelve esencial debido a la heterogeneidad que caracterizará a los nuevos empleos y a la necesidad de desarrollar estrategias innovadoras de organización (Huber, 2002; Cardoso y Gindín, 2009; Anner, 2008; Durán, 2011).

5. El empoderamiento de los grupos más vulnerables

De acuerdo a Marshall (2016) la protección que ofrecen las instituciones de mercado de trabajo a los grupos más vulnerables es una de sus funciones principales, así como lo es de la política laboral y social. Su operación tendría que llevar a la reducción de la desigualdad entre diversas categorías de trabajadores pero también a corregir la asimetría de poder frente a los empleadores. Los perceptores de salarios mínimos forman estos grupos, integrados principalmente por mujeres, domésticos, trabajadores del campo, población indígena, jóvenes y los menos educados, entre otros, que son los que tienen empleos atípicos y precarios (Saget, 2008; Fontes, Pero y Berg, 2012; OIT, 2010: 41).

Aunque se han hecho avances para formalizar los empleos de los trabajadores domésticos o del campo y mejorar sus condiciones de trabajo, acercándolas a los de los trabajadores asalariados en general y se incluyeron en algunas legislaciones principios contra toda forma de discriminación, una de las limitaciones más importantes para lograr una ciudadanía laboral plena y hacer efectiva la protección de estos grupos es la ausencia de una política universalista en las organizaciones sindicales orientada a mejorar los ingresos y condiciones de trabajo de estos grupos (Huber, 2002). Lo mismo sucedería con otros trabajadores que, por tener modalidades de empleo no típicas (temporales, tiempos parciales, subcontratados, etc.) no han generado la atención de las organizaciones tradicionales y carecen en consecuencia de voz colectiva.

encuentra en Uruguay (89%), mientras Nicaragua tenía una de las más bajas de la región (3.9%) (Hayter y Weinberg, 2011).

⁶² Véase al respecto Bensusán, (2016b).

⁶³ Colombia es hoy el país del mundo con más sindicalistas asesinados y México es uno de los que más obstáculos impone para la emergencia y consolidación de sindicatos independientes (Bensusán, 2010)

La ausencia o insuficiencia, según el caso, de políticas de conciliación entre el trabajo y la familia (manejo flexible del tiempo de trabajo y ayudas para las tareas de cuidado de la familia, entre otros) es uno de los factores que más afecta la posibilidad de la incorporación de las mujeres en empleos de calidad (Arriagada, 2005). La adopción de reglas que favorecerían la flexibilidad en los tiempos de trabajo se orientó más en los años noventa a facilitar la capacidad de adaptación de las empresas a la volatilidad de los mercados que a satisfacer las necesidades diferenciadas de los trabajadores (por ejemplo, por género o generación) y las familias (según el número de perceptores de ingresos y la equidad de género). Sin embargo, ante la creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo y el aumento de los trabajadores de tiempo parcial (donde las mujeres están sobrerrepresentadas por la necesidad de atender responsabilidades familiares) cobró importancia su regulación, ya que un alto porcentaje de empleos bajo esta modalidad tienden a ser precarios y con salarios más bajos. Como en otras partes del mundo, el trabajo por tiempo parcial no siempre es una opción libremente escogida por los trabajadores.⁶⁴

Aunque la sola regulación del trabajo de tiempo parcial difícilmente podría convertirse en una solución para los grupos más vulnerables debido al bajo monto de los salarios que perciben en la región, si al menos se garantizara para ellos de manera extendida el pago completo de las aportaciones a la seguridad social, se trataría de un avance comparado con la actual situación de desprotección.

Como veremos en el siguiente apartado, la persistencia de un alto grado de informalidad en la región y el reconocimiento de la necesidad de proteger a los trabajadores sin relación de dependencia o subordinación o con relaciones subordinadas encubiertas frente a la nueva estructura de riesgos, ha llevado a la necesidad de expandir algunos derechos del mundo asalariado a los no asalariados, lo que generalmente se hizo vía programas sociales de transferencias condicionadas. Son excepcionales, sin embargo, los esfuerzos por establecer algún nexo entre las prestaciones sociales y laborales y superar la división que se generó en los esquemas de protección social bajo las políticas neoliberales, lo que debería tomarse en cuenta ante la necesidad de dar un carácter más incluyente a los derechos laborales.

Es el caso de Argentina y Uruguay, donde las asignaciones familiares por hijos reconocidas originalmente a los trabajadores asalariados se extendieron a los trabajadores informales con fines redistributivos, todavía bajo regímenes diferenciados. Aunque se trata de experiencias aisladas y recientes, es importante señalar que esta vía puede inaugurar en estos países una mayor integración de los esquemas de protección y seguridad social, como ha venido reclamándose en Uruguay por parte de los sindicatos (Midaglia, 2012).

C. La reglamentación de las formas atípicas de empleo

Como se muestra en la síntesis que se ofrece a continuación, a la luz de la contribución de OIT (2015a), el trabajo atípico en modo alguno se encuentra en situación de indefensión desde el punto de vista de las regulaciones. Existen tanto normas internacionales como nacionales que han buscado darle

⁶⁴ Una reforma en Argentina adoptada en plena crisis (2009) busca lograr una mayor protección al establecer para el trabajo de tiempo parcial una duración semanal máxima de 32 horas con el pago proporcional del salario y aportaciones completas a la seguridad social. Siguiendo entonces la tendencia en ese país a fortalecer el poder sindical, se estableció que corresponde a los convenios colectivos la determinación del porcentaje máximo por establecimiento de contrataciones a tiempo parcial así como los derechos preferenciales de estos trabajadores a ocupar vacantes de tiempo completo, lo que pone un freno al uso abusivo de esta modalidad. Ley 26474, 5 de febrero del 2009. Igualmente, la reforma laboral en México de 2012 respecto del trabajo por horas tuvo un carácter protector, aunque difícilmente exigible, ya que garantizó al trabajador por horas el pago de un salario remunerador equivalente al de una jornada completa, aunque se trate de una sola hora de trabajo diario y el acceso a las prestaciones legales y de seguridad social (Bensusán y Middlebrook, 2013). Esta regulación vuelve al trabajo por horas una opción totalmente desventajosa para los empleadores por lo que difícilmente tendrá alguna viabilidad, menos aún cuando el salario mínimo mensual no supera los 120 dólares en 2016.

protección y ofrece un marco adecuado para cubrir los nuevos empleos de la economía digital o los que se encuentran en cadenas de valor. Ello no quiere decir que no puedan ser necesarias algunas reformas para mejorar la protección, especialmente considerando hay una gran variación entre países, sino que en gran medida la precariedad a la que se asocia el trabajo atípico se debe menos a la falta o inadecuación de las normas que al incumplimiento de las mismas, marcando una enorme distancia entre éstas y los hechos, situación que se agrava en el caso de los países en desarrollo. Este es un campo fértil para hacer efectiva la protección en los nuevos empleos de la economía digital, como veremos en la siguiente sección.

1. Normas de la OIT

- Normas relativas a formas atípicas de empleo específicas

La OIT, con base en sus Convenios (158, 181, 175) y Recomendaciones (166, 188, 198, 182) específicos para el empleo atípico, establece opciones regulatorias para el uso del trabajo temporal y de tiempo parcial o por medio de agencia. También recomienda examinar de manera tripartita los ámbitos de aplicabilidad de la ley laboral para garantizar la protección efectiva de los derechos laborales. Estos instrumentos proporcionan orientaciones sobre el uso pertinente de las formas contractuales atípicas. Al mismo tiempo, se establecen opciones para garantizar que estas modalidades de empleo no se usen con el fin de evadir la protección a que tienen derecho los trabajadores en los términos de los Convenios y Recomendaciones de la OIT.

En cuanto a la utilización de la contratación atípica hay opciones para limitar su uso. Por ejemplo, solo se pueden celebrar contratos de trabajo temporal cuando la relación de trabajo no pueda ser indeterminada. Salvo esta excepción, todos los contratos deberán considerarse como contratos de trabajo de tiempo indefinido.

El empleo de tiempo parcial se promueve en los Convenios y Recomendaciones solamente cuando sea productivo y elegido libremente, con el fin de satisfacer la demanda y oferta de trabajo, sin que ello deslinde al empleador de sus obligaciones con el trabajador: seguridad social y condiciones de trabajo. De esta manera, los aspectos que se deben garantizar son la igualdad de trato entre los trabajadores de tiempo parcial y de tiempo completo en situación comparable. Se trata de recibir la misma protección en cuanto a derechos de sindicación y negociación colectiva, seguridad y salud en el trabajo, salarios, seguridad social, maternidad y despidos. También exhorta a adoptar medidas que aseguren el tránsito entre el trabajo de tiempo parcial al de tiempo completo, o al revés, siempre y cuando sea un tránsito voluntario. Finalmente, se alienta a los empleadores a dialogar con los representantes de los trabajadores sobre la viabilidad y condiciones bajo las cuales se utiliza esta forma de empleo atípico.

Sobre el empleo mediante agencias privadas, la OIT recomienda tener en cuenta que esta forma de contratación atípica es pertinente ahí donde los mercados de trabajo funcionan correctamente, y que no debe descuidarse la protección de los trabajadores en esta situación laboral. Las normas de la OIT, en este tema, cubren todas las categorías de trabajadores y de agencias privadas. Los Estados que ratifican la normativa deben garantizar a los trabajadores contratados en esta modalidad los siguientes derechos: libertad sindical y negociación colectiva, no discriminación, no cobro de tarifas por parte de las agencias a los trabajadores, salarios, jornadas, seguridad social, formación y las condiciones laborales que especifique la ley laboral nacional. Los Estados que ratifican los Convenios y Recomendaciones deben determinar las responsabilidades de las agencias (y de sus usuarios) y reglamentarlas mediante la concesión de licencias o certificados. No deberá usarse esta forma de contratación cuando sea para sustituir a otros trabajadores en huelga.

Una recomendación fundamental es la que propone formular y aplicar –de manera tripartita– una consulta sobre el alcance y aplicación de la regulación laboral nacional. El fin es que todos los trabajadores gocen de su protección efectiva en cuanto a los derechos que estipula. Para ello, se debe considerar: la manera de determinar la existencia de una relación laboral (subordinación y/o dependencia y los indicadores para ello), la distinción entre trabajadores asalariados e independientes,

erradicar las formas de encubrir una relación laboral, adoptar normas de aplicación general a todos los tipos de contrato, estipular a quién corresponde la obligación de la protección prevista en la ley laboral nacional y las normas de la OIT.

- Otras normas de especial interés para los trabajadores empleados en formas atípicas de empleo

Todas las normas de la OIT aplican para todas las categorías de trabajadores, pero algunas normas son especialmente relevantes para las formas de empleo atípico. Entre estas se puede mencionar la protección de la maternidad (Convenio 183), dada la elevada incidencia del trabajo atípico sobre las mujeres. Otro es el relativo a las responsabilidades familiares (Convenio 156) que incumbe a hombres y mujeres, a quienes se limita su empleabilidad y desarrollo laboral debido a sus contextos familiares.

También se debe mencionar la Recomendación (202) acerca de los pisos de protección social, cuyo fin es prevenir o aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social. Sus beneficiarios pueden ser trabajadores atípicos cuando no están cubiertos por la seguridad social vinculada al empleo. Finalmente, son importantes los Convenios 122, 150 y 81 relativos al impulso del “pleno empleo, productivo y libremente escogido” (OIT, 2015a: 44), la necesidad de extender la administración estatal del trabajo a los trabajadores que no se consideran como tales en la legislación nacional, y la inspección del lugar de trabajo, respectivamente.

- Normas fundamentales del trabajo

En la 101 reunión de la OIT, se reconoció que la expansión de las formas atípicas de empleo, cuando no están reguladas, plantea desafíos en cuanto al ejercicio de los derechos laborales. De ahí que se adoptaron ocho Convenios que comprenden las cuatro categorías de derechos fundamentales en el trabajo. No todos los Convenios abordan explícitamente las relaciones laborales atípicas. Aun así, su aplicación es pertinente para estas formas de trabajo. Sobre libertad sindical y negociación colectiva los Convenios 87 y 98 establecen que estos derechos no deben fundamentarse en la relación laboral subordinada, que en muchos casos no existe.

Los Convenios sobre igualdad de remuneraciones (100) y discriminación en el empleo (111), son normas pertinentes para los trabajadores atípicos porque en varios países son las mujeres, los migrantes o minorías étnicas quienes representan proporciones elevadas de trabajo en empleos atípicos. Sobre las remuneraciones se busca cerrar la brecha salarial entre hombres y mujeres. En cuanto a la discriminación, se busca eliminar las brechas existentes de acceso a oportunidades y trato en el empleo de grupos específicos (religión, raza, nación y etc.).

2. Reglamentación regional y nacional

- Contratos de duración determinada

La mayoría de los países regula los contratos de duración determinada con instrumentos específicos⁶⁵ y/o por medio de acuerdos colectivos a nivel nacional, sectorial o empresarial. Las regulaciones adoptadas por los gobiernos para disuadir del uso abusivo de estos contratos de trabajo tienen tres modalidades. La primera es impedir su uso para tareas permanentes; la segunda, limitar el número de contratos de duración determinada sucesivos; la tercera, limitar su duración acumulada (siendo ésta la de mayor uso). El número de contratos sucesivos permitidos legalmente, varía entre uno y cuatro, según el país de que se trate.

En América Latina, Brasil, Chile y Venezuela se permiten dos contratos sucesivos de duración determinada. En cuanto a la duración acumulada, dependiendo del país, se permite desde un año o menos hasta diez, o bien, no se establece ningún criterio. En la región latinoamericana Chile,

⁶⁵ Directiva 1999/70/CE del Consejo de la Unión Europea y Ley Modelo sobre la Terminación de Relaciones de Trabajo para el caso del CARICOM.

Venezuela, Bolivia, Brasil y Ecuador sitúan su límite por debajo de los dos años. Entre tres y cinco años, Colombia, Cuba, Panamá y Costa Rica. Los países de esta región que no han establecido ningún límite son El Salvador, Guatemala, Haití, Jamaica, México, Nicaragua, Trinidad y Tobago y Uruguay.

- Trabajo temporal a través de agencia

Las regulaciones sobre este punto buscan evitar el uso abusivo de esta forma de contratación o para establecer la igualdad de trato entre los trabajadores mediante agencia privada y los trabajadores de la empresa usuaria. Los instrumentos regulatorios para la utilización del trabajo temporal son dos, pero también puede que no existan límites para contratar trabajadores mediante agencias (caso de Uruguay). La primera, de “índole temporal” consiste en obligar a la agencias a registrarse u obtener una licencia e informar sus operaciones a la autoridad competente. La segunda conocida como “motivo objetivo”, permite esta forma de contratación por ausencia de un trabajador permanente o porque no se trata de una actividad recurrente en la empresa usuaria. Los países de América Latina que usan el instrumento de índole temporal son Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú. No hay registro de países de la región que usen el motivo objetivo.

En distintas regulaciones se fija un límite del número de cesiones temporales, su prórroga o suspensión. El criterio puede incluirse en la regulación de contratos de duración determinada, la reglamentación del trabajo mediante agencia o tener una regulación particular. Ciertamente, la regla puede ser más laxa o más dura según el país. En el primer caso se regula el número de cesiones o de renovaciones pero no la duración de cada una. La otra opción consiste en establecer un tiempo máximo de duración del trabajo mediante agencia, indistintamente de si se trata de cesiones o renovaciones.

Entre los países de América Latina predomina el instrumento laxo: Brasil, Colombia, Chile y Panamá. No hay registros de países de la región donde se use el segundo instrumento. En Argentina y México no hay restricciones al respecto.

En varios países se restringe la contratación mediante agencia durante las huelgas. La regla se observa en las leyes (Argentina, Chile y Perú), la negociación colectiva o los códigos de conducta y en otros casos no hay restricciones. También hay regulaciones que impiden contratar trabajo mediante agencias privadas en sectores específicos (Argentina), actividades básicas o centrales de las empresas (México), para trabajos peligrosos o después de haber realizado despidos por razones económicas. En relación con el alcance del principio de igualdad de trato hay variación entre países. En algunos solamente se respeta en las remuneraciones (Argentina y Brasil), en otros casos implica todas las condiciones básicas de empleo (Colombia, México, Uruguay), también hay países donde se existe la posibilidad de las excepciones mediante la negociación colectiva (Perú).

- Relaciones de trabajo ambiguas

Para definir los términos en que un autoempleado puede ser considerado dependiente hay cuatro criterios. Un criterio es “la primacía de los hechos”⁶⁶ (OIT, 2015a: 42), en el cual la relación laboral proviene de la realización efectiva del trabajo y no de la caracterización que las partes, o alguna de ellas, haga de la relación. El segundo criterio es “la presunción general de que las relaciones de trabajo son relaciones de empleo” (p. 53) (Colombia, Panamá, República Dominicana). Otras regulaciones contemplan criterios de acuerdo a los cuales se presume que una relación de trabajo se puede reclasificar. Finalmente, otra manera es aplicar las regulaciones laborales a trabajadores con y sin contrato.

Las regulaciones propias del autoempleo dependiente económicamente o “parasubordinado” (p. 53) se registran en países europeos que han ido extendiendo algunas protecciones laborales a estos

⁶⁶ Este principio se suscribe en las regulaciones de Argentina, México, Panamá, Colombia y Venezuela aunque no necesariamente con el fin de identificar la figura de autoempleo dependiente.

trabajadores⁶⁷. Los alcances de la protección varían entre países. Esto se debe a que en algunas regulaciones predomina la dependencia económica (como mínimo 75% de los ingresos del trabajador provienen de un empleador principal) y en otras se toma en cuenta la coordinación entre el empleado y la empresa central. Los “parasubordinados” han logrado acceso a la justicia mediante tribunales de trabajo.

- Trabajo a tiempo parcial

Se establece en algunas regulaciones que un trabajador de tiempo parcial debe recibir los mismos beneficios o remuneraciones que un empleado de tiempo completo en situación comparable, pero calculados proporcionalmente de acuerdo con las horas de trabajo. (p. 54). Tales derechos no son iguales en todos los países. Las vacaciones pueden calcularse en función del número de horas trabajadas en la semana (Brasil). Por ejemplo, los trabajadores que sumen 30 horas de trabajo semanales podrán gozar del mismo tiempo vacacional por año que los de tiempo completo y para quienes trabajan menos de 30 horas se especifica un número de días vacaciones (Japón).

Hay regulaciones que consideran umbrales por debajo de los cuales la protección de la regulación laboral respectiva no se hace efectiva: cuando un trabajador de tiempo parcial no complete al menos 20% de horas de trabajo normales de un trabajador de tiempo completo no podrá ser cubierto por la protección social (OIT, 2015a: 54). También es posible que las regulaciones establezcan un mínimo o máximo de horas de trabajo para los empleados de tiempo parcial. Considerar disposiciones para facilitar el tránsito entre el empleo de tiempo parcial y el de tiempo completo, también es una posibilidad.

3. Respuestas normativas

- Reformas legislativas

En Europa, en general, se aboga por reducir la brecha entre la protección normativa de los trabajadores empleados en formas atípicas de empleo y los permanentes de tiempo completo. Sin embargo, en varios países continuaron liberalizándose las regulaciones de las formas atípicas de empleo, en parte, como respuesta a la crisis económica más reciente. En algunos casos se eliminó las restricciones (motivo objetivo o de índole temporal y el número de contratos temporales permitidos incluidas sus renovaciones) para el uso del trabajo temporal y mediante agencia.

En contraste, otros países avanzaron en la expansión de la protección normativa hacia las formas atípicas de empleo. En esa dirección están las reformas que redujeron los años de duración máxima de los contratos de tiempo determinado y las indemnizaciones por cesantía o establecieron como límite a las empresas usuarias, la contratación del 25% de sus trabajadores mediante agencia. También se ha introducido la co-responsabilidad entre la agencia y la empresa usuaria en relación con los derechos del trabajador. Asimismo, se endureció la vigilancia de relaciones laborales encubiertas y se adoptó para ello una nueva definición de trabajo dependiente. En cuenta al trabajo de tiempo parcial se alienta su uso y al mismo tiempo su protección. Los trabajadores, en algunos casos, pueden decidir unilateralmente transitar del tiempo completo al parcial y a la inversa, sin necesidad de aprobación legal para ello.

En Asia la orientación general de las reformas busca mejorar la administración de estas formas contractuales, eliminar la discriminación salarial y asegurar la solidez financiera de las agencias de trabajo. Además, se trata de reforzar la protección de los trabajadores atípicos. Se introdujo en algunos países de esta región, la obligación de atender los motivos de índole temporal y el motivo objetivo para la contratación mediante agencia. Se estableció también el principio de igualdad de trato y una reglamentación sobre las operaciones de las agencias privadas de empleo, la co-responsabilidad y la prohibición de contratar ex empleados mediante agencias privadas.

⁶⁷ Estos trabajadores económicamente dependientes gozan –con limitaciones– de derechos como vacaciones remuneradas, protección jurídica en caso de término injustificado de la relación, negociación colectiva, seguridad social, salud y seguridad en el trabajo, licencias de maternidad, etc.

En África las reformas introducidas no afectan negativamente los logros alcanzados en la regulación de las formas atípicas de empleo, como la co-responsabilidad entre agencia y empresa usuaria respecto a los derechos de los trabajadores. Al contrario, se otorga protección a los empleados que perciban ingresos por debajo de un umbral establecido en la ley, y se limita a tres meses el periodo de contratación de trabajadores mediante agencia. Un trabajador que preste sus servicios por más tiempo que este periodo se considerará trabajador de manera indefinida. Otra reforma consiste en señalar que el trabajador mediante agencia es empleado de las empresas usuarias, a menos que en conjunto la agencia y el trabajador soliciten a la autoridad una excepción, siempre y cuando los derechos laborales estén garantizados.

En América Latina las reformas se orientan a establecer vínculos entre las partes involucradas en las formas atípicas de empleo para apuntalar la protección de estos trabajadores, así como también para administrar su uso entre las empresas usuarias. En Chile se introdujo la co-responsabilidad entre la agencia y el contratista, dando un papel subsidiario a la empresa usuaria. También se introdujo la exigencia del motivo objetivo y temporal para el uso de formas atípicas de empleo. En Uruguay se introdujo el principio de igualdad de trato y co-responsabilidad en cuanto a los derechos de los trabajadores mediante agencia.

En México se estipula que el trabajo mediante subcontratación no podrá usarse para realizar actividades similares a las que realizan los empleados permanentes. Se considera justificación para subcontratar el carácter especializado de las tareas. Si no se cumplen tales condiciones, el trabajador será considerado empleado de la empresa usuaria. Argentina revirtió la liberalización de las formas de contratación temporal, también introdujo los motivos objetivos o de índole temporal para contratar mediante agencia, y que la proporción de trabajadores temporales, respecto de los permanentes, sea razonable.

4. Negociación Colectiva

Se ha usado como instrumento para regular y/o reglamentar o prohibir las formas atípicas de empleo. También para regularizar a los empleados en trabajos atípicos. El éxito de esta medida dependerá de la presencia de sindicatos con representación auténtica, como del marco legal de la Negociación Colectiva.

Para limitar el uso de estas formas de empleo atípico, en algunos acuerdos se convino que las empresas usuarias justifiquen el uso de trabajadores mediante agencia. Otra opción ha sido imponer un tiempo máximo de duración de las cesiones. Para lograr su cumplimiento se ha concedido a los sindicatos el derecho de consulta y de oponerse a estas formas contractuales. Al respecto, una variación es que los sindicatos permitan tales contrataciones solamente cuando las agencias cumplan las leyes laborales.

En el ámbito transnacional, la experiencia de los sindicatos de Volkswagen es innovadora. En 2012 las negociaciones establecieron un límite para el uso de formas atípicas de empleo a un 5% del personal total de cada fábrica. El acuerdo establece que los trabajadores atípicos reciban la misma remuneración que uno de tiempo completo, el límite de sesiones de trabajo mediante agencia y un tiempo máximo de duración acumulada, así como acceso a formación para trabajadores atípicos.

Otra función de la negociación colectiva ha sido el promover la transición entre la temporalidad y la permanencia. También se ha intentado controlar el riesgo de que al imponer a los empleadores reglas (en la negociación colectiva) que desincentiven estas formas de contratación, no las usen más, afectando a los trabajadores atípicos. Una respuesta innovadora al respecto es regularizar puestos en lugar de trabajadores. El instrumento también se ha usado para reducir la incertidumbre laboral de los trabajadores atípicos, ya sea demandando al empleador o agencia de empleo, que se le proporcione continuidad en el empleo. En algunas negociaciones se ha pedido respetar el principio de igualdad de trato para los trabajadores en empleos atípicos. En otros casos, se utiliza la negociación para clarificar la relación de trabajo y extender los derechos de sindicación y negociación colectiva.

Es posible que ahí donde las negociaciones son sectoriales, éstas puedan alcanzar a los grupos vulnerables o minorías, estableciendo niveles mínimos de condiciones de trabajo y salariales. Dado que entre los trabajadores atípicos hay menor cobertura de la negociación colectiva, el diálogo social puede ser una herramienta útil para conocer las necesidades de estos trabajadores.

D. Riesgos y retos específicos ante los nuevos empleos

Las organizaciones internacionales y los especialistas han advertido los retos que supone la emergencia de la nueva economía para las instituciones de mercado de trabajo. La OIT (ILO, 2016d: 16) en su documento sobre “cómo hacer que la tecnología funcione para todos” plantea que ante las diferentes proyecciones sobre la posible creación y destrucción de empleos, se requiere más investigación que responda a la pregunta sobre “cómo puede ser alcanzado el pleno empleo en el contexto de los cambios tecnológicos actuales y futuros”. Otras preguntas son de qué manera pueden encontrarse formas de empleo complementarias que sustituyan a los empleos que se destruyan, qué políticas pueden ayudar a lograr el pleno potencial de los nuevos empleos y de qué forma el diálogo social podría conducir a un nuevo consenso en torno al cambio tecnológico. También sugiere que se debe investigar si la polarización que trae este cambio es inevitable y cuáles serán las características de los nuevos empleos, incluyendo su calidad. Coincidiendo con ello, Berg plantea que “el compromiso con el pleno empleo supone no tratar el empleo como un resultado residual del crecimiento económico, sino diseñar e implementar las políticas de forma tal que su meta explícita sea la creación de empleo” (2015: 1).

Otro reto, según la OIT (2016d), se refiere a la manera en que puede manejarse el proceso de ajuste y cuáles serían los factores de éxito para lograr la articulación entre un amplio rango de políticas de mercado de trabajo, educación y capacitación, industriales y macroeconómicas. Otra cuestión es cuáles serían los modelos innovadores para repartir el trabajo y ajustar el tiempo de trabajo ante la destrucción de empleo. Por último, se plantea que hay que centrarse en el problema de cómo distribuir las ganancias de productividad para reducir los niveles de desigualdad sin afectar el poder de compra y cómo las políticas salariales y fiscales pueden ser instrumentos efectivos para ello, cuestionando si no habría que tener un “nuevo paradigma” acerca de la distribución del ingreso (Ibid: 17).

En su estudio sobre la economía digital De Stefano propone que el primer riesgo, y por ende, el primer reto a superar, es que se reconozca que lo que se hace en las plataformas es “trabajo” (2016: 21). Plantea que el carácter invisible del trabajo que se realiza en plataformas, en tanto el “crowdwork” supone transacciones virtuales, constituye un riesgo específico, si se quiere aún mayor que el que comparte con otras viejas formas de trabajo, como el trabajo doméstico o en el hogar. Igualmente ello lleva a la “deshumanización” de la actividad que realizan los trabajadores y a que se vea a los individuos como una extensión de la aplicación. Todo ello puede implicar que se desconozca que se trata de trabajo y se lo considere como “tareas”, “favores” “servicios”, “paseos”. Llama la atención sobre el escaso uso del término “trabajo” y “trabajador” e incluso sobre el hecho de que el término “gig economía” se usaría como si se tratara de un espacio donde las regulaciones laborales no se aplican. Además, dado el papel que la reputación juega en las plataformas, cuando el trabajo se realiza en el mundo real esto exige que el trabajador pueda desarrollar “trabajo emocional”, es decir, mostrarse amistoso con los usuarios, ya que de ello depende que no sean “desconectados” de la aplicación. Por tanto, sostiene que se requiere una “lucha cultural” para visibilizar a los que trabajan en las plataformas⁶⁸.

⁶⁸ Entre los riesgos del trabajo desregulado y móvil basado en las tecnologías de la información el TUAC (2016) señala el estrés, menor seguridad en el empleo y en el salario, desaparición de fronteras entre el trabajo y la vida privada, formas precarias de trabajo, erosión de las formas de participación de los trabajadores, falta de protección en salud y seguridad en el trabajo y el monitoreo del desempeño.

Un segundo reto sería evitar que se crea que la “gig economía” es algo diferente del resto de la economía, cuando en realidad lo que ahí ocurre es parte de un fenómeno más amplio de precarización e informalización de la economía. De Stefano propone buscar las semejanzas y evitar la tentación de crear artificialmente nuevas categorías de trabajadores, lo que permitiría diseñar políticas que sirvan para todas aquellas formas de eludir el reconocimiento de la relación de empleo y proteger a los trabajadores con trabajos contingentes de cualquier naturaleza. La presunción de que cuando estén presentes ciertos hechos debe estimarse que se trata de una relación de empleo, como propone la Recomendación 198, no es simplemente una recomendación ya que algunas compañías, han estado dispuestas a reclasificar espontáneamente a los trabajadores como “empleados” (Ibid: 22).

Otra cuestión sería asegurar que haya transparencia en los ratings y justicia en las decisiones sobre la desactivación de perfiles o cambios en las condiciones laborales a la vez que permitir la “portabilidad” de la reputación a otras plataformas, evitando la dependencia de una sola (Ibid). En este sentido, habría que ver hasta qué punto las reglas del despido y la exigencia de una justificación pudieran adaptarse para proteger al trabajador ante decisiones arbitrarias como las que pueden tomarse al desconectar a los trabajadores de las plataformas, muchas veces por juicios arbitrarios de los usuarios.

Por último, se propone que se debería garantizar una mínima protección a todos los trabajadores, independientemente de cuál sea su status en el empleo, se trata de trabajo virtual o en el mundo real. Para ello De Stefano (2016) sugiere garantizar los principios fundamentales y derechos en el trabajo establecidos por la OIT: libertad de asociación y negociación colectiva, prohibición del trabajo forzado y de menores, no discriminación, además de otros derechos a la salud. Sugiere que de esta forma, la distinción entre empleo y autoempleo sería menos “dramática”. Para superar estos retos sería necesaria la cooperación de reguladores y operadores del mercado de trabajo, asegurando que el “crowdworking” en los países en desarrollo se realice en condiciones de trabajo decente, todo lo cual supone también la participación amplia de las organizaciones de trabajadores y empleadores.

V. Opciones para América Latina: Regulaciones y Políticas Públicas

A. Aportaciones desde los países desarrollados: debates y propuestas

La discusión en Europa acerca de la expansión del autoempleo y el trabajo semi-independiente así como la necesidad de encontrar un esquema legal adecuado para protegerlo acompañó a la tercera revolución industrial o revolución científica tecnológica⁶⁹. Supiot (2005: 8-9) comenta que la preocupación era que se estaba alentando este tipo de empleo como alternativa para quienes quedaban sin ocupación por los procesos de reestructuración de las empresas, lo que no era aceptable si se traducía en un desbalance en los sistemas de seguridad social o se dejaba a estos trabajadores sin protección social.

El problema no era solamente el encuadramiento legal sino garantizar el acceso a la seguridad social, al entrenamiento y otros derechos, considerando que a lo largo de la vida las personas tendrían que transitar por diferentes modalidades de empleo. De ello surgió la necesidad de ampliar los criterios que se utilizaban para considerar si se trataba o no de trabajadores con acceso a la protección, que tradicionalmente radicaba en la subordinación jurídica al empleador. Sin embargo, observa que se dieron dos tendencias contrarias. Por una parte, se restringió el alcance de la legislación laboral a través de una interpretación estricta del concepto de subordinación, dejando fuera por ejemplo a quienes no tienen una relación laboral permanente o continua con el empleador (por ejemplo, en Reino Unido, lo que también se recogió en una ley en Francia en 1994) y, por otra, se amplió el concepto para incluir el de dependencia económica (trabajo desempeñado en forma personal sin asistentes, por cuenta de un solo empleador, sin capital propio y como parte de algún esquema organizacional).

Otro criterio utilizado, menos aceptado que el de dependencia económica, fue el de “integración” en la empresa de otro (utilizado en Francia y España). Otro de los temas debatidos fue el resurgimiento de formas de contratación a través de terceros, como el trabajo subcontratado, que había desaparecido con la empresa de tipo fordista pero que volvió a emerger con la desintegración de las

⁶⁹ Este concepto fue acuñado por Rifkin y dio lugar su libro *The Third Industrial Revolution: How Lateral Power is Transforming Energy, the Economy, and the World*, Palgrave Macmillan, New York, Pp. 35-36.

empresas en “empresas red” y cadenas de suministro a nivel mundial. Se planteaba también la distinción entre la subcontratación legal y lo que denominan en Francia como el “tráfico de mano de obra”, cuyo propósito es evadir la legislación utilizando la figura de un tercero, que constituiría un caso de fraude a la ley (Supiot, 2005: 14-22). Sin embargo, el problema se presentaba también debido a la insuficiencia de la legislación europea para proteger a los trabajadores bajo subcontratación legal, especialmente al excluirlos de los beneficios de la negociación colectiva.

Sin duda, la problemática enunciada por Supiot (2005), como hemos visto en los anteriores apartados, se hizo aún más aguda al emerger los nuevos empleos resultantes de la cuarta revolución industrial basada en la robótica y la emergencia de las plataformas digitales como negocio y fuente de ocupación.

Sin embargo, también vimos a lo largo del documento que no hay consenso en el debate acerca de cuál es la mejor forma de enfrentar la expansión del empleo atípico ya que dependerá de diversos factores de orden económico, político y social y, muy particularmente, de las trayectorias institucionales previas. Esto implica que difícilmente veremos un solo enfoque hacia el que converjan todos los países. Mientras Adams y Deakin (2014) y De Stefano (2016) consideran que lo que se está viendo como resultado de la economía digital no es otro que el fenómeno más extendido de la precarización e informalización de los empleos, por los que las categorías existentes son suficientes y, en todo caso, solo harían falta ajustes en las instituciones de mercado de trabajo para proteger a todo tipo de trabajo precario o contingente, otros sostienen que enfrentaremos un nuevo mundo laboral donde todo será diferente por lo que exige transformaciones radicales a ese nivel (Degryse, 2016). Por su parte, Todolí (2015), a la luz del caso de los conductores de Uber, por las mismas razones planteaba que se requiere un nuevo esquema de protección para un nuevo modelo de relación laboral.

Al respecto, una discusión en los medios de opinión pública, muy pertinente para el caso de América Latina, es si la economía digital y las plataformas llevarán a la formalización del sector informal o si por el contrario, agravarán este problema estructural en los países en desarrollo. Una respuesta optimista cuestiona que este modelo atraiga a los desempleados y los actores económicamente débiles en empleos sin protección ni beneficios, debilitando inclusive la protección existente. Por el contrario, desde este punto de vista habría que destacar la oportunidad que la nueva economía ofrece para la autonomía y la flexibilidad. Se sostiene que por la expansión e importancia económica de estas plataformas, solo en una primera fase serán negocios sin regular, ya que más temprano que tarde terminarán siendo regulados y ayudarán a formalizar el sector informal, lo que también dependerá de la capacidad de la economía colaborativa para crecer. El problema es que en los países en desarrollo existen limitaciones para que ello ocurra, como el insuficiente acceso a internet, la escasa bancarización o la falta de confianza. En cualquier caso el reto es cómo diseñar nuevos regímenes público-privados de gobernanza (Cañigeral, 2015).

La contrapartida a estos argumentos la ofrece Robinson (2015), quien destaca el efecto de la retirada del Estado en los mercados y en la regulación social, aunado al ajuste estructural y las reformas de mercado, agravando el problema de la informalidad. Sostiene que si bien los nuevos negocios digitales abrieron oportunidades, nada en su naturaleza hace pensar que se formalizarán, a menos que haya una regulación específica del gobierno. Por el contrario, las reformas laborales flexibilizadoras crearon la oportunidad para que los empleos generados en décadas pasadas fueran precarios, fenómeno extendido a pesar de los años de crecimiento económico en América Latina. La subcontratación, el empleo en pequeñas empresas y el autoempleo aumentaron y muchos empleos se trasladaron a la informalidad. En realidad este sector ya está integrado en la formalidad a través de muchos mecanismos. Por eso sostiene que no puede verse como si fuera un sector de actividad al que le faltaría integrarse al mercado: “más bien su forma de integración es desregulada” (Ibid: 2). Aunque Uber ofrezca oportunidades a los consumidores y trabajadores (llamados “socios”), ello no implica que se vaya a formalizar el servicio, además de que hoy estas empresas están completamente desreguladas en materia de empleo. A su juicio, la cuestión sobre si la economía colaborativa va o no a formalizar la informalidad estaría mal planteada porque “lo importante es advertir las consecuencias de la economía global al hacer informal y precarizar el empleo y poner de manifiesto la necesidad de volver a proteger a los trabajadores” (Ibid). Sin negar lo anterior, lo cierto es que poco a poco, al

menos en los países desarrollados, se ha comenzado a regular a las plataformas digitales, como hemos venido mostrando.

En esta misma línea de Robinson, sobre la necesidad de regular a través de normas y políticas públicas, Drache et al., (2015: 32-33) encuentran cinco aspectos centrales a considerar en el debate acerca de cómo afrontar el empleo atípico y evitar su precarización que resultan sumamente útiles para el caso de América Latina: atender la crisis de empleo, que pudiera ayudar a equilibrar la situación entre el empleo típico y atípico (especialmente el trabajo parcial involuntario); promover el salario de vida (“living wage”), que saque a los individuos de la pobreza; contar con instituciones que hagan contrapeso, permitiendo una negociación menos asimétrica con los empleadores; crear nuevos derechos y estándares laborales en el sector de los servicios y un nuevo rol para el gobierno, especialmente ante el debilitamiento de la negociación colectiva⁷⁰.

Como veremos en el apartado siguiente, desde la perspectiva de los países en desarrollo, una de las prioridades para afrontar la expansión del empleo atípico sería superar las limitadas capacidades estatales de fiscalización del cumplimiento de las obligaciones laborales, de seguridad social y fiscales, que restringieron los alcances de los programas de formalización del empleo típico en los países de América Latina. Estos déficits tendrían que finalmente atenderse, aprovechando para ello las oportunidades que ofrecen las mismas plataformas digitales y el uso de tecnologías que, poco a poco, se están utilizando para combatir la elusión fiscal, pero en menor medida para asegurar el cumplimiento de las otras dos obligaciones. En este sentido es importante mostrar, como hace 20 años lo hizo en EEUU el informe Dunlop, la estrecha vinculación que existe entre estos tres tipos de obligaciones (Vega, 2016).

Un caso que ha generado una importante discusión, especialmente sobre su naturaleza y los criterios de elegibilidad para acceder a los beneficios de la seguridad social, es el de los contratos cero horas, que no garantizan a los trabajadores un número de horas de trabajo efectivas, a los que hicimos referencia en un apartado anterior. Su importancia se debe a que es un caso extremo de trabajo contingente que viene creciendo e ilustra los problemas a enfrentar para evitar que estas modalidades reemplacen el empleo estable, además de que provoca una creciente desigualdad en el mercado de trabajo. La política pública en Reino Unido frente a esta tipo figura ha sido verla como una alternativa positiva en tanto da flexibilidad a los negocios y oportunidades de empleo a los jóvenes, siempre que no conduzcan al abuso o a la explotación de los individuos en el lugar de trabajo. Los problemas identificados en una Consulta a expertos realizada en ese país sobre el tema en diciembre de 2013, serían la exigencia de exclusividad (aunque se reconoce que pudiera ser necesaria en ciertas circunstancias) y la falta de transparencia. Sin embargo, de acuerdo a Adams, Freedland y Prassl (2015:18), el problema real es otro y exige ir más allá del nombre dado a esta figura, cuando en realidad se trata de un arreglo donde no se garantiza un número mínimo de horas de trabajo, lo que implica una “ casi completa precariedad” al trasladar al trabajador todo el riesgo derivado de la inseguridad en el trabajo y en el ingreso, que es lo que la legislación laboral justamente buscaría distribuir de manera equitativa (Ibid: 19).

Debido a que estos contratos en un número muy importante no tienen continuidad, dejan a los trabajadores fuera de toda protección. Dada esta problemática, se han planteado dos alternativas. Una sería la “normalización” (o naturalización) de esta figura, a través de una regulación ligera (light) mientras la otra apuntaría a su prohibición. Para Adams, Freedland y Prassl (2015: 20) ambas propuestas tienen deficiencias técnicas. Siguiendo a Adams y Deakin (2014), sostienen que estos contratos constituyen una forma extrema de precarización de la vida laboral, generada por una ley de empleo disfuncional y por la desaparición de la red de protección establecida en la ley de seguridad social. A su juicio, solo podría resolverse el círculo vicioso en que se encuentran atrapados los trabajadores en estos casos, eliminando la normalización y legitimación de estos arreglos,

⁷⁰ En relación a los efectos multiplicadores de estas medidas y los obstáculos para superar estos retos véase Drache et al., 2015: 34.

estableciendo su carácter excepcional y regresivo, insistiendo en que no pueden ser un sustituto de los arreglos de empleo estables y, sobre todo, controlando la vigencia de los estándares laborales mínimos para los contratos sin un número mínimo de horas de trabajo garantizadas y, en general, para toda forma de trabajo precaria (Adams, Freedland y Prassl: 21).

En relación a los trabajadores en la economía por demanda, Capretta (2016), en un estudio realizado para *The Aspen Institute* en el marco de la Iniciativa sobre el Futuro del Trabajo, plantea también que estos nuevos empleos no pueden ser vistos como sustitutos del empleo tradicional sino como un complemento, pero encuentra suficientes razones para considerarlo una opción atractiva tanto para los prestadores de servicios como para los consumidores, y ninguna para que sean objeto de una nueva regulación. Por ejemplo, argumenta que permiten un mejor aprovechamiento de activos que estaban inutilizados y la participación de personas que bajo otras condiciones no estarían trabajando. Cuestiona por ello la propuesta de Harris y Krueger (2015) a favor de crear una nueva categoría entre los contratistas independientes y los trabajadores dependientes porque, a su juicio, si se ofrece a los empleadores la posibilidad de una tercera opción (intermedia) menos costosa, de menor plazo y con menos riesgos, el resultado sería alentar su utilización y una mayor migración de las personas hacia empleos atípicos.

Rechaza que los negocios que se niegan a pagar por la seguridad social de los contratistas independientes sean “*free riders*” porque en realidad cuando los empleadores hacen estos pagos los descuentan de las compensaciones que pagan a sus empleados. Sostiene que la propuesta Harris y Krueger a favor de destinar un porcentaje para el seguro de salud tomado de las compensaciones ganadas por los contratistas independientes sería en realidad un nuevo impuesto que no sería pagado por los empleadores sino por aquellos y podría elevar los precios, limitando la capacidad de expansión de los negocios y las oportunidades para quienes quieran sumarse a ellas.

En su lugar, Capretta (2016) propone examinar de qué manera puede mejorarse y fortalecerse la protección social de estos trabajadores sin asignar mal recursos que van en contra de su interés y preferencia ni imponer nuevas cargas a los negocios. Sugiere, por ejemplo, revisar las propuestas que buscan mejorar la portabilidad de los beneficios de trabajadores con bajos salarios, auto empleados y con vínculos inestables con las empresas. Examina esta opción para el caso de los Estados Unidos, donde los contratistas independientes tienen diversas formas de lograr el acceso a los programas de seguridad social y al seguro de salud a través de regulaciones, planes y subsidios dirigidos a quienes no pueden acceder a una protección basada en un empleo, y tienen un rango de ingresos vinculado a la línea de pobreza. Para 2015, se habrían beneficiado por este medio más de 11 millones de individuos. Advierte que existen diferentes propuestas para mejorar el acceso a planes de retiro por parte de los auto empleados y asegurar la posibilidad de que el empleador destine parte de la compensación del contratista a este tipo de planes, si esto es lo que desea el contratista, especialmente en firmas donde exista un número importante de estos últimos. Sin embargo, reconoce que actualmente esto solamente funciona para los empleados de empresas medianas y grandes.

En cuanto a la protección por accidentes, sostiene que existe un sistema que protege a los empleadores a través de tasas fijas de compensación determinadas por la experiencia, pero que solamente funciona para los empleados, no para los contratistas independientes. Sugiere entonces abrir este sistema en forma voluntaria para empresas con un alto número de contratistas independientes, a partir de un diseño que incentive a las empresas a tomar una mayor responsabilidad frente a estos. Por último, reconoce que la mayor dificultad se enfrenta para proteger a los contratistas independientes frente al desempleo ya que en la economía por demanda depende totalmente del trabajador el tiempo que éste dedica al negocio por lo que sería imposible diseñar un sistema estable en estas condiciones.

En consecuencia, la opción sería que estos trabajadores reservaran parte de sus ingresos para utilizarlos cuando tengan ingresos más bajos, garantizando condiciones para que los retiros no sean penalizados y para que sean devueltos cuando los ingresos hayan mejorado. En suma, desde la perspectiva de Capretta (2016: 16), todavía se puede hacer mucho más para que los auto empleados puedan acceder a planes y programas de protección que los coloquen en una situación equivalente a los empleados, sin por ello afectar las oportunidades que abre la economía por demanda.

También sobre la economía digital, la OCDE (OECD, 2016a) discute si los trabajadores deben ser considerados como independientes o como empleados de las plataformas, siendo los criterios de distinción más importantes el control que estos tengan de la manera en que pueden operar y el de la dependencia económica. Llama la atención sobre la precariedad de condiciones de estos trabajadores, al compararlos con los trabajadores estándar y sobre la cuestión de la distribución de riesgos. Muestra que la clasificación se complica cuando el trabajador desempeña múltiples trabajos, por lo que una salida que viene generando cierto consenso sería la de ligar la protección al individuo, más que al puesto de trabajo. Por ejemplo, podría establecerse una sola cuenta de seguridad social para todo tipo de trabajadores, algo que existe en EEUU y se conoce como “plan multiempleador”, lo que resulta de negociaciones entre los sindicatos y los empleadores. Se advierte que la competencia entre trabajadores en plataformas es mayor que en empleos tradicionales, lo que genera el peligro de una carrera hacia abajo en las condiciones de trabajo, además de que las formas de evaluación a través de usuarios pueden ser arbitrarias. Propone fortalecer los principios fundamentales y derechos de los trabajadores y especialmente la organización colectiva, así sea difícil de lograr cuando los trabajadores están dispersos geográficamente. Cita, como ejemplos de que ello es posible, una organización de *Freelancers* de EEUU, con 275 mil miembros así como los esfuerzos de IG Metall para organizar en Alemania a trabajadores de las plataformas.

Además destaca el potencial regulador de las plataformas y su capacidad para cooperar con los reguladores en temas de cobros de impuestos y enforcement de regulaciones existentes, en la oferta de seguros contra accidentes y en la posibilidad de garantizar salarios mínimos para los crowdworkers, como ha hecho TaskRabbit. Todo ello indicaría que, como advierte Cañigeral (2015) hay esperanzas de que la economía digital y los empleos asociados a ella sean regulados y objeto de diversas políticas públicas para evitar sus efectos negativos.

En este estudio de la OCDE (OECD, 2016a: 36) se concluye que los temas que plantean las plataformas digitales no son nuevos ni exclusivos de ese sector, como es el caso de la necesidad de cobrar impuestos en las actividades informales o de menor alcance y clasificar a los trabajadores como dependientes o independientes. En el mismo sentido, el TUAC (2016: 28) sostiene que los problemas de la desigualdad, polarización y el trabajo no estándar ya existían (al punto que la mitad de los empleos creados desde 1995 en países de OCDE son no estándar) aunque el cambio tecnológico los esté exacerbando. A su juicio las políticas públicas no deben adaptarse sino “refinarse y aplicarse”, al mismo tiempo que se fortalece el diálogo social, la negociación colectiva y la participación de los trabajadores en la economía digital para compensar sus desventajas en términos de inseguridad, menores salarios y horas de trabajo reducidas.

Sin embargo, la OCDE (2016a) advierte que otros temas son realmente nuevos y exigen nuevos enfoques, especialmente los problemas de regulación y cooperación con los reguladores y la necesidad de interpretar viejas reglas ante las nuevas realidades, todo lo cual requiere de mayor información para tomar decisiones. Lo importante es que se reconoce que difícilmente puede haber un solo enfoque para atender esta problemática, por lo que diferentes enfoques pueden ser necesarios en distintos lugares y ser útiles para que los tomadores de decisiones escojan el más apropiado. También se concluye que tomar estas decisiones sobre cómo regular o desregular puede llevar a consecuencias no planeadas, si no se cuenta con las evidencias suficientes para alcanzar el objetivo que se persigue.

De acuerdo al TUAC (2016: 36-37) las prioridades de las políticas en la economía digital serían contar con marcos regulatorios efectivos; universalizar el acceso a la banda ancha; aumentar los fondos públicos para educación y entrenamiento, en programas para aprendices y empleados, con licencias para educación y garantías para el aprendizaje de por vida, en donde los sindicatos tendrían un rol importante; anticiparse a los cambios y sus efectos disruptivos; dar voz a los trabajadores para asegurar la calidad de los empleos, evitando los negocios que buscan ganancias a corto plazo a costa de las condiciones de los trabajadores sin derechos y con remuneraciones volátiles; adoptar regulaciones sobre tiempo de trabajo, trabajo móvil, prácticas innovadoras para aumentar la productividad y la satisfacción de los trabajadores; relaciones de empleo basadas en derechos individuales y colectivos así como políticas con un enfoque sistémico en torno a el involucramiento de

los sindicatos en todos los niveles, sistemas de protección universales y mecanismos que vuelvan predecibles los cambios y sus efectos sobre el empleo

Finalmente, en un reciente documento de la OIT sobre el futuro del trabajo (ILO, 2016c) se plantean tres escenarios que sintetizan las alternativas que diversos autores han venido manejando para enfrentar la nueva realidad laboral. En el primero, más conservador y semejante al propuesto por De Stefano (2016), al que ya hicimos referencia, las regulaciones no se modifican sustancialmente, lo que supondría que el empleo típico sigue siendo dominante y que el empleo atípico es manejado de manera tal que genere beneficios a ambas partes, ayudando a estabilizar el mercado de trabajo. El segundo escenario sería la adaptación de la relación de empleo a la nueva realidad laboral, siguiendo el mismo patrón de adaptación que ha tenido a lo largo de la historia, lo que supondría fortalecer la protección del empleo atípico, por ejemplo eliminando las brechas de protección y asegurando la voz colectiva a través de la negociación colectiva.

También habría que asegurar para todos los trabajadores un piso mínimo de derechos, independientemente de su situación contractual, facilitando las transiciones del desempleo al empleo, las oportunidades de trabajo y el apoyo en el cuidado. Un tercer escenario supondría transformaciones más profundas en las relaciones de empleo tradicionales, creando un nuevo contrato de empleo único, sea temporal o permanente, protegiendo de mejor manera la antigüedad y evitando la segmentación; se daría mayor seguridad de ingreso, con mecanismos de protección redistributivos no contributivos para los grupos más vulnerables, llegando a considerar un ingreso mínimo para todos los ciudadanos y se impulsarían nuevas formas de organización, como empresas cooperativas y solidarias, lo que habría venido ocurriendo en países desarrollados donde trabajadores auto empleados o *freelancers* han hecho este tipo de arreglos para compartir costos y servicios.

A continuación se consideran estas opciones a la luz de la problemática específica por la que atraviesan los mercados laborales, las instituciones y las políticas de mercado de trabajo en América Latina.

B. Prioridades y viabilidad de cambio institucional y en las políticas de mercado de trabajo en América Latina

Como se indicó en apartados anteriores, alrededor de la mitad de la fuerza de trabajo se encuentra en la informalidad en América Latina, a pesar de que en la década pasada este porcentaje tendió a disminuir al igual que el empleo de tiempo parcial involuntario. Disminuyó también el autoempleo en algunos países pero se incrementó en otros. Hay en consecuencia variaciones importantes entre los países que deben tomarse en cuenta tanto al evaluar el diseño de las regulaciones y su implementación así como al escoger los instrumentos de política que deben utilizarse para enfrentar la precarización de los empleos. Por ejemplo, mientras en Bolivia siete de cada diez trabajadores están en la informalidad, en Chile solo tres de cada diez están en esa situación pero su principal problema es que los empleos formales tienden a ser precarios por la inestabilidad que los afecta (trabajo temporal o subcontratado).

Los porcentajes más altos de trabajo temporal en la OCDE están en dos países latinoamericanos: Colombia (33%) y Chile (29%) pero no es claro si ello se debe a que la naturaleza de la actividad lo es, si simplemente estamos ante diseños legales permisivos, si se trata de una deficiente implementación o si es una combinación de todos estos factores. Contar con mayor información al respecto es esencial para optar por las mejores soluciones, se trate de las regulaciones o las políticas públicas.

Igualmente, si en promedio el autoempleo ronda el 25% de los ocupados en la región, en Colombia supera el 40%, lo que parece ser más que una opción, una estrategia de sobrevivencia, ante la falta de empleos dependientes, por lo que contar con un piso básico de protección para todos los trabajadores, independientemente de su status, sería una prioridad.

Sin ignorar las diferencias entre países, que además de considerar distintas opciones obligan a tomar en cuenta el contexto específico en el que las instituciones del mercado de trabajo están

operando, lo que está fuera de los alcances de este documento, en este apartado se hace un planteamiento de orden general acerca de las alternativas a considerar para atender los retos que enfrentan las instituciones y políticas del mercado de trabajo.

Sin embargo, como se adelantó en la introducción, es necesario insistir en los límites de lo que puede alcanzarse a través de estas instituciones debido a que la calidad de los empleos depende también de las características del entorno productivo (Weller y Roethlisberger, 2011). De acuerdo al enfoque estructuralista de la CEPAL la persistente segmentación de los mercados de trabajo en diferentes estratos con condiciones laborales muy diversas (y, por ende, el alto grado de informalidad) se debe a la heterogeneidad estructural característica de la región. Se entiende por ello “una situación en la que existen amplias diferencias en cuanto a niveles de productividad del trabajo, tanto entre los sectores de la economía como en su interior” (Porcile, 2011: 31).⁷¹ Las diferencias en los niveles de productividad entre diversos estratos se trasladan a las remuneraciones y condiciones de trabajo, constituyendo un “factor determinante de la mala distribución del ingreso” y la deficiente inclusión social en la región (Ibid: 70).⁷²

La extensión de la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso estaría asociada positivamente con el grado de heterogeneidad estructural debido a la dificultad que experimentan los trabajadores en sectores de baja productividad para obtener mejores ingresos y empleos estables con protección social, entre otras razones, por el carácter incompleto del sistema de protección dominante (Maurizio y Bertranou, 2011).⁷³ En cambio, los países con mayor homogeneidad productiva tienen una estructura más compleja de mercados, instituciones y políticas, lo que coincide con una menor volatilidad del crecimiento. De esta forma, se reduce la volatilidad de los empleos que llevan a altas tasas de rotación laboral con las consecuencias negativas que de ello se derivan para los trabajadores en países con sistemas de protección social incompletos, sin seguros de desempleo o con un limitado alcance y cobertura, como es el caso de los latinoamericanos (Velázquez, 2010).⁷⁴

⁷¹ A diferencia de las economías de los países industrializados, donde tuvo un carácter transitorio, la marcada heterogeneidad estructural de América Latina ha perdurado en el largo plazo (bajo diferentes modelos económicos y tanto en épocas de crecimiento como de menor desempeño) y se complementó con un menor grado de diversificación económica, la especialización en el sector de exportación (recursos naturales), la concentración del progreso técnico en un número reducido de empresas de gran tamaño y el débil vínculo entre los sectores de alta rentabilidad y el resto de la economía (Infante, 2011:66).

⁷² Al comparar los diferenciales de productividad en la región entre los estratos más significativos entre los años sesenta y fines de la década del 2000, Infante (2011) encontró que estos tendieron a aumentar. Se registraron tres tipos de cambios en la estructura productiva a lo largo de las últimas cinco décadas: aumentó la concentración de la producción en el estrato más moderno aunque persistió la baja capacidad de generar empleo y el escaso encadenamiento con el resto de la economía; el estrato medio redujo su importancia tanto en relación al PIB como en el empleo, mientras éste se concentró en los estratos de baja productividad, los que absorbieron en 2007 un 52% del empleo frente a un 47% en los años sesenta. Igualmente, los diferenciales de productividad se ampliaron en el período 1990-2008 y se registraron cambios en la composición del empleo al mantenerse constante la capacidad de absorción del estrato de mayor productividad, crecer en el estrato medio y reducirse en el más bajo (Ibid:71-72 y 75).

⁷³ La *convergencia productiva* (CEPAL, 2010, llamada también *articulación productiva o cohesión productiva* por la OIT, 2012a) debe ser considerada como una parte fundamental de una estrategia de desarrollo que busque al mismo tiempo altas tasas de crecimiento económico en un largo período, a la vez que una menor desigualdad en la distribución del ingreso. En una “visión de largo plazo” implicaría superar a través del cambio estructural e institucional los sesgos y problemas del actual estilo de desarrollo, como el perfil de especialización (centrado en la exportación de recursos naturales) y el tipo de “crecimiento de enclave”. En este último, los beneficios se concentran en el sector formal y se inhiben las capacidades de innovación tecnológica endógenas, a la par que los incrementos de la productividad se logran principalmente expulsando trabajadores al sector informal de la economía, lo que tiende a afectar en mayor medida a las mujeres y jóvenes y los que tienen menor calificación, agravando las desigualdades entre los mismos trabajadores (Infante, 2011:93; CEPAL, 2010:165; OIT, 2012).

⁷⁴ Las brechas de ingresos entre géneros siguen siendo un factor de desigualdad. La importancia del trabajo femenino en el incremento de la productividad y de la actividad económica, mitigando el efecto del envejecimiento, así como coadyuvando a la reducción de la pobreza en América Latina ha sido destacada por el Informe “Tendencias globales 2030: mundos alternativos” (NIC, 2012) y en el Informe sobre el Empleo en el Mundo del Banco Mundial 2013. Cabe

1. Regulaciones

Como vimos, dentro de los escenarios propuestos por la OIT (ILO, 2016a), el más conservador supondría que el empleo típico sigue siendo dominante mientras el empleo atípico es manejado de manera tal que genere beneficios a ambas partes, ayudando a estabilizar el mercado de trabajo. Estos supuestos no se cumplen hoy en día en la región lo que se debe, entre otras razones, a la persistente y extendida informalidad laboral y a la precariedad en que trabajan millones de trabajadores con trayectorias inestables y bajos ingresos. Si bien dentro del empleo dependiente o subordinado, el empleo típico todavía domina en la mayor parte de los países (en tanto el trabajo temporal, de tiempo parcial o a través de agencias y subcontratación es minoritario) no puede decirse siquiera que estos trabajadores gocen de total protección en los hechos. Menos aún en el caso de los trabajadores atípicos. Mucho de ello se explica por falta de fiscalización pero también, como vimos, por las características del entorno productivo, donde predominan las micro y pequeñas empresas con bajos niveles de productividad y menos visibles.

Otro déficit es la falta de reconocimiento de situaciones intermedias que son admitidas en otras legislaciones, como los dependientes económicos (llamados en Italia como “para- subordinados” o como “trabajador económicamente dependiente” en España) y deberían ser incluidas en la legislación de América Latina. Así lo propone Vega al señalar que, si bien la distinción tradicional entre trabajo dependiente e independiente sigue teniendo validez, es necesario reconocer y proteger las situaciones intermedias (ILO, 2016a: 7). Aunque como vimos hay opiniones adversas a esta solución, debido al temor de que al crear una nueva categoría entre el trabajo dependiente e independiente, ésta pudiera volverse la opción preferida por los empleadores (Capretta, 2016), lo cierto es que la realidad está demostrando que el desconocimiento de la dependencia económica no parece ser la mejor manera de evitar que se expanda esta figura, con el agravante de que al hacerlo se dejaría sin responsabilidad laboral alguna a quien se beneficia casi de manera exclusiva del trabajo ajeno.

Bajo estas consideraciones, habría que atender, entre otras, las siguientes cuestiones para ajustar las instituciones del mercado de trabajo y que operen de mejor manera en un contexto caracterizado por mercados laborales altamente competitivos que presionan hacia abajo las condiciones de trabajo, generan empleos atípicos y tienden a desvincular a los que prestan sus servicios y quienes se benefician de ellos, como una forma de eludir las obligaciones como empleadores: 1) hacer efectivo el principio legal y los criterios de la jurisprudencia que, siguiendo la recomendación 198 de la OIT, establecen que para determinar la naturaleza de la relación entre quien presta un trabajo y quien se beneficia de él lo que importa es la situación objetiva (tal como la existencia de control del trabajo por parte del empleador, el desequilibrio entre las partes o la integración en una estructura ajena), lo que ayudaría a desenmascarar las relaciones subordinadas encubiertas en otras figuras. Hacer efectivo este principio supone, por ejemplo, facilitar su invocación por parte de los trabajadores invirtiendo la carga de la prueba, lo que ya se hace en algunas legislaciones; 2) revisar las regulaciones relativas a los trabajos atípicos (tiempo parcial, temporales, de agencia o subcontratados) para evitar toda forma de discriminación y contrarrestar los efectos negativos que se derivan de su naturaleza, como la mayor probabilidad de enfrentar situaciones de desempleo, las penalizaciones salariales, la afectación de la vida personal, la falta de fiscalización de la seguridad e higiene en el lugar de trabajo; la exclusión de la seguridad social por el menor número de cotizaciones, las menores oportunidades de capacitación así como de organización y negociación colectiva.

Si bien en casi todos los países de la región (y a nivel de los pactos y las normas internacionales) estos trabajadores ya son sujetos de protección, algunas lagunas en los diseños legales

señalar que Chile es el país que tiene la brecha más amplia entre los ingresos salariales de hombres y mujeres, aun teniendo el mismo nivel educativo, siendo la baja tasa de participación de la mujer uno de los factores que la explican (CEPAL, 2012). Esta brecha salarial aumenta con los años de educación. En Brasil, por ejemplo, el salario femenino de las mujeres con más de doce años de educación alcanza al 62.8% del salario de los hombres, mientras equivale al 76.6 % en el caso de las mujeres en general (CEPAL, 2011).

(por ejemplo en las reglas sobre trabajo temporal y subcontratación) y los déficits de aplicación estarían en el origen de la precarización de este tipo de empleos, además de los problemas del entorno productivo. 3) fortalecer la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones patronales ya que una parte de la informalidad laboral corresponde a trabajo subordinado, incluso dentro del sector público; 4) reconocer la necesidad de proteger a quienes se encuentran en una situación intermedia, categoría que podría expandirse junto con la nueva economía; 5) democratizar los sindicatos y fortalecer la negociación colectiva sectorial o centralizada, como forma de lograr menor asimetría entre trabajadores y empleadores, una mejor protección de los trabajadores atípicos y restablecer la cohesión entre trabajadores, a pesar de la heterogeneidad de sus condiciones de empleo; 6) garantizar para todos los trabajadores un salario que les permita vivir con dignidad evitando la generación de pobres con empleos, como ha estado sucediendo incluso en los países desarrollados.

Aún con los anteriores ajustes, quedaría sin atender la necesidad de proteger a los autoempleados, quienes no tienen un empleador con quien distribuir los riesgos asociados a su labor, que en una gran mayoría no recurren a esta opción como resultado de la elección sino como una simple estrategia de sobrevivencia ante la insuficiente generación de empleos dependientes. Sin embargo, incluir estos trabajadores dentro de la misma legislación laboral podría no ser conveniente ni viable ya que, sin dependencia jurídica ni económica alguna, no podría atribuirse responsabilidad laboral al usuario de los servicios. Ello no implica que los autoempleados no puedan ser protegidos sino que deben diseñarse otros instrumentos de protección que no estén basados en el principio de la subordinación jurídica o económica, sino en sus derechos humanos laborales (económicos y sociales) y en su carácter de ciudadanos, tal como lo plantean los que proponen un sistema de protección social universal. Así, por ejemplo, si bien no se puede garantizar un “salario digno” como tal a los autoempleados, sí puede garantizarse a todos los ciudadanos una renta básica como forma de combatir la precariedad (Standing, 2011).

Por ello, a nuestro juicio, el segundo escenario planteado por la OIT sería el que tiene mayor viabilidad en la región y exigiría fortalecer la protección del empleo atípico y asegurar la voz colectiva a través de la negociación colectiva a la vez que se garantiza un piso mínimo de derechos para todos los trabajadores, independientemente de su situación contractual, lo que plantea otro tipo de problemas como veremos más adelante. Por el contrario, la posibilidad de lograr transformaciones institucionales más profundas en las relaciones de empleo tradicionales (el tercer escenario), creando por ejemplo un “nuevo contrato de empleo único”, sea temporal o permanente o bajo cualquier modalidad, dando mayor peso a la antigüedad que al beneficiario del servicio, enfrentaría tal vez mayores dificultades en los países latinoamericanos que, por ejemplo, en EEUU, donde las diferencias entre trabajo dependiente e independiente son menos marcadas. Si además se llegara a borrar esta diferencia, no solamente se trataría de una ruptura radical con sus tradiciones institucionales sino que se pondrían en peligro los derechos adquiridos por los trabajadores subordinados. Al menos en el contexto actual y en el mediano plazo, no se ven las condiciones sociopolíticas conducentes a que semejante transformación resulte en un arreglo en que todos ganen sino, más bien, podría dar lugar a que, bajo el pretexto de generar condiciones de equidad entre todos los trabajadores, se contrapongan los derechos de unos contra la precariedad de los demás para terminar afectando derechos adquiridos.

En suma, tomando en cuenta el carácter estructural de los principales problemas que experimentan los mercados de trabajo en la región así como la naturaleza y profundidad de los cambios asociados a la emergencia de la nueva economía, junto a otros de tipo socio-demográfico,⁷⁵ lo que no se debe postergar es una revisión de las instituciones laborales y de su funcionamiento con un sentido

⁷⁵ Por ejemplo, la expansión de la subcontratación a través de las cadenas productivas o la creciente participación de las mujeres y la cada vez más problemática inserción laboral de los jóvenes. Cabe señalar que América Latina es la región que experimentó un cambio más acelerado en la incorporación de la mujer al mercado de trabajo. Por ejemplo, en Colombia la tasa de participación se incrementó casi un 20% en poco más de veinte años, al pasar del 47% en 1984 al 65% en 2006. (World Bank, 2013:30).

tutelar para cerrar las brechas en la calidad de los viejos y nuevos empleos en los distintos estratos y sectores productivos de forma tal que los mercados laborales dejen de generar pobreza y desigualdad.

A continuación revisaremos con un propósito meramente ilustrativo algunos avances y pendientes en la agenda encaminada a reducir la informalidad y proteger mejor el trabajo atípico, tanto en los nuevos como en los viejos empleos, y asegurar la voz colectiva para los trabajadores⁷⁶.

La informalidad y el fortalecimiento de la fiscalización estatal.

La diversidad de categorías de trabajadores que se inscriben en el empleo informal (dentro o fuera del sector formal o en los hogares) obliga a adoptar políticas diferenciadas, sea para reducirlo o para mejorar sus condiciones de trabajo.⁷⁷ Una de las formas de limitar la informalidad y reducir la desigualdad entre los trabajadores, apropiada para el caso de los asalariados encubiertos o no inscritos en la seguridad social, es mejorar la capacidad estatal para hacer cumplir las normas laborales (Bertranou y Maurizio, 2011: 23). Igualmente, la formalización de la relación laboral a través de contratos- aunque no es una condición exigida para reconocer derechos laborales en parte de la legislación de la región- es una variable que se asocia en los hechos con el acceso a las demás prestaciones, tales como vacaciones, aguinaldo, seguridad social y capacitación. Sin embargo, a comienzos de la década actual, cuatro de cada 10 asalariados carecía de este instrumento en la región (Weller y Roethlisberger, 2011: 50 y 60).

La existencia de reglas de alto perfil en materia de condiciones de trabajo con menor peso de la negociación entre actores, características de algunos de los países del Cono Sur y México, debió acompañarse de un sistema de fiscalización eficaz (a cargo en la región de la Inspección del trabajo), coherente con la necesidad de hacerlas cumplir a pesar del alto costo que suponen para los empleadores. Por el contrario, la fragilidad de dicho sistema se puso de manifiesto al transitarse hacia el “modelo mercadocéntrico”, en el que se buscó aumentar la flexibilidad de los mercados de trabajo, optándose por una mayor tolerancia al incumplimiento como recurso para evitar tasas más altas de desempleo y no tener que afrontar el costo político de reformas regresivas (Bensusán, 2008).

Después del abandono en que quedó la Inspección del trabajo, encargada de hacer cumplir las normas, en la década de los noventa o antes, gran parte de los países adoptaron en la década siguiente reformas de diverso alcance (legal, reglamentario, en políticas, planes y programas) con un propósito esencial: modernizar el servicio de inspección y, supuestamente, mejorar su eficacia. Sin embargo encontramos variaciones en las estrategias seguidas y resultados que podrían deberse tanto a las trayectorias previas como a los alineamientos políticos de los gobiernos y su influencia en las características de las políticas laborales bajo los distintos modelos económicos (Bensusán, 2009). Por ejemplo, en Argentina, Uruguay y Brasil, países integrantes del Mercosur, se ha dado mayor énfasis a la instauración de un mejor equilibrio entre la asesoría y la sanción al llegar gobiernos de izquierda, tal como sucedió en cierta medida en Chile con la llegada de la democracia a fines de los años ochenta.

Aquellos países registraron transformaciones muy positivas en la IT (aunque mejor logradas y consolidadas en Brasil), convergencia que se explica tanto por la ubicación política de los respectivos gobiernos y la presencia de actores sociales fuertes como por el incipiente efecto armonizador que la integración regional en el MERCOSUR estaba teniendo sobre las instituciones laborales, llevando a

⁷⁶ El siguiente análisis sobre avances en las regulaciones laborales en AL recupera en parte el contenido en Bensusán (2016c).

⁷⁷ De acuerdo a las directrices adoptadas por la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (noviembre-diciembre de 2003) el empleo informal comprende los siguientes tipos de empleos: trabajadores por cuenta propia dueños de sus propias empresas del sector informal; los empleadores dueños de sus propias empresas del sector informal; los trabajadores auxiliares, independientemente de si trabajan en empresas del sector formal o informal, los miembros de cooperativas de productores informales; los asalariados que tienen empleos informales ya que estén en empresas del sector formal, informal o como domésticos asalariados en los hogares, véase: <<http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/download/guidelines/defempl.pdf>>

mayores niveles de responsabilidad estatal y cumplimiento⁷⁸. Igualmente hubo reformas importantes en algunos países centroamericanos y en República Dominicana, en el contexto de las exigencias planteadas para la firma del tratado de libre comercio con Estados Unidos (Piore y Schrank, 2007). Por el contrario, los avances fueron menores en México, aun cuando una reciente reforma de la legislación laboral aumentó severamente las sanciones por violación a las normas, cuya efectividad dependerá tanto de que se adopten nuevas estrategias de fiscalización como de que se las dote de los recursos humanos y materiales necesarios (Bensusán, 2008, Bensusán y Middlebrook, 2013).

En este contexto, Brasil debería ser un ejemplo a considerar a la hora de reestructurar la IT en la región. Se trata de uno de los países con mayor capacidad para proteger a los trabajadores formales y a los informales insertos en la economía formal a través de la combinación de estrategias de intervención pedagógicas y punitivas, adecuada organización del trabajo, planeación y evaluación del desempeño aumento de recursos presupuestales y condiciones propicias para el buen desempeño de los inspectores. Entre otros atributos, la IT goza de autonomía, estabilidad laboral y pago atractivo ligado al desempeño de los inspectores, mecanismos de control que evitan la corrupción y alientan la participación de los actores sociales en el proceso de inspección. No obstante, aunque la cobertura del sistema de inspección de Brasil es muy alta, no está exento de problemas⁷⁹.

Alrededor de la mitad de la PEA está formada por trabajadores sin registro y los nuevos registros originados a partir de las fiscalizaciones fueron bajos (Berg, 2011: 138). Una idea de las limitaciones que enfrenta la IT para atender a los requerimientos de protección en los mercados de trabajo, incluso allí donde tiene mayores fortalezas, lo da el hecho de que a mediados de la década pasada se calculaba que al ritmo que entonces tenía la fiscalización, se necesitarían 25 años para registrar a todos los asalariados (Cardoso y Lage, 2006)⁸⁰. Todo ello muestra también los límites de las instituciones y la política laboral ya que no pueden resolver por sí mismas el problema de la informalidad ni siquiera entre los trabajadores asalariados, a menos que se articulen con otras políticas macroeconómicas y sectoriales que coloquen la generación de empleo formal y protegido en el centro de las agendas públicas (Ffrench-Davis, 2011).

⁷⁸ Sobre los resultados de estas estrategias véase para Argentina, Senén y Palomino (2006); Brasil (Cardoso y Lage, 2006 y Berg, 2011); Chile (Figueroa, 2006) y para México (Bensusán, 2006a y 2009).

⁷⁹ Uno de ellos es que el diseño institucional privilegiaba, a través de los incentivos ofrecidos a los inspectores, la fiscalización de empresas de más de 50 trabajadores, por lo que las que tenían un menor número difícilmente eran fiscalizadas. Las empresas cubiertas por sindicatos y por el Ministerio de Trabajo y el Empleo representan el 70% de las empresas formalmente registradas, pero menos de un tercio de las realmente existentes (formales e informales), lo que refleja un problema generalizado en la región. Un análisis minucioso de las estrategias de la IT en ese país puede verse en Cardoso y Lage, 2006; Rocha Pires, 2008 y 2011.

⁸⁰ Cabe señalar que los logros en la Inspección de Brasil no implicaron el aumento del número de inspectores sino cambios en los incentivos, como el pago por desempeño, y nuevos métodos de inspección y en la identificación de la formalización de trabajadores como principal objetivo, proceso que inició desde mediados de los noventa. Otra innovación fue la formación de grupos de trabajo para atender problemas en sectores específicos (Berg, 2011:137).

Protección del trabajo doméstico: los viejos empleos

No solamente los trabajadores enfrentan déficits de protección en los nuevos empleos. Los alcances de la protección a grupos vulnerables en el marco de las políticas laborales incluyentes y la necesidad de que éstas tomen en cuenta las características particulares de los sujetos a proteger, pueden ilustrarse con el caso del trabajo doméstico remunerado, cuyas condiciones muestran todavía graves rezagos en el acceso a los derechos y la protección social.⁸¹ La precariedad y la informalidad afecta en mayor medida al trabajo doméstico que a otros trabajos de cuidado (por ejemplo, en la atención de la salud) y refleja la existencia de modelos duales de protección laboral en la región.⁸² Además, el trabajo doméstico tiene una mayor presencia femenina e indígena, menores niveles educativos y mayor incidencia de la pobreza que el resto de las ocupaciones destinadas al cuidado de las personas.

Está experimentando cambios en la forma en que se realiza, al ser hoy minoritario el porcentaje de trabajadoras que pernocta en la casa de sus empleadores (modelo tradicional) y aumentar el trabajo por hora para diversos empleadores, lo que supone nuevas regulaciones (ILO, 2009; CEPAL, 2012; OIT, 2012: 62-63).

En la década del noventa subsistían las limitaciones relativas a los derechos de estos trabajadores, sea que fueran excluidos del régimen de los demás trabajadores o tuvieran modalidades especiales y condiciones de trabajo más desfavorables, tales como tiempos de trabajo más prolongados o sin límites claros, pago de parte del salario en especie y restricciones para el acceso a la seguridad social.⁸³ Aunque se han hecho reformas importantes al respecto, subsiste una gran diversidad de condiciones de trabajo según el país así como rezago legal por lo que se refiere a la equiparación de sus condiciones de trabajo con el resto de los trabajadores y un alto grado de incumplimiento de las obligaciones de los empleadores, incluso cuando se trata de regímenes especiales restrictivos (OIT, 2012).⁸⁴ En general, las reformas recientes tienden a mejorar las condiciones de trabajo de las empleadas bajo el modelo tradicional por lo que pueden resultar inadecuadas o insuficientes para proteger eficazmente a las que se desempeñan las nuevas modalidades.

Uruguay, Brasil y Argentina iniciaron en la segunda mitad de la década del 2000 los esfuerzos más sistemáticos por expandir la protección laboral al trabajo doméstico, sea a través de reformas legales o por la vía de campañas de formalización del empleo, al reinstalarse el sentido protector de la intervención estatal que había caracterizado a estos países en la fase previa a la adopción de los

⁸¹ En 2012, el 6.7 % de la población empleada en América Latina se ocupaba en labores remuneradas de cuidados, de los cuales el 5 % se dedicaba a labores de cuidado de personas y el 1.7% al trabajo doméstico. Este porcentaje alcanzó a un 9.2 % y un 8.5 % de los empleos en Chile y Brasil, respectivamente, y al 4.5 % en el caso de México (CEPAL, 2012: 38).

⁸² Mientras el 63.2 % de los trabajadores de cuidados en la región (la mitad de los cuales labora en el sector público) carece de seguridad social, este porcentaje alcanza al 76.3 % en el caso de los primeros. Igualmente, la incidencia de la pobreza alcanza el 29.1 % de los trabajadores domésticos, pero desciende al 9.6% en el caso de los demás ocupados en el sector (CEPAL, 2012: 37-38)

⁸³ Por ejemplo, Argentina, ley 326/56 y Decreto 7979/56; Chile, Código del Trabajo, art. 8; Uruguay, regulaciones dispersas. Véase una comparación al respecto en ILO, 2009 y <<http://www.mujer.gov.ar/mer3.htm>>.

⁸⁴ Una revisión de la legislación laboral en 16 países de la región refleja la diversidad de condiciones en el trabajo doméstico: la mayoría establece que el salario mínimo nacional es aplicable a los trabajadores mientras otras reglas establecen un salario profesional o especial o simplemente lo excluyen de este beneficio (Honduras, Perú y República Dominicana); la mayoría permite el pago en especie (excepción en Brasil y Bolivia) y remite al sistema general de indemnizaciones mientras en otros casos se establecen reglas particulares; predomina la afiliación voluntaria a la seguridad social aunque ya es obligatoria en países como Brasil, Chile, Perú y Uruguay y solo unos pocos países establecen una jornada laboral diaria semejante a la de los trabajadores en lo general, mientras en la mayoría de los países subsisten jornadas prolongadas o sin límite. (ILO, 2012: 65-67). La reforma laboral de México, en 2012, cambió las reglas en materia de la jornada de los domésticos, pero todavía permite una duración total de hasta doce horas (Bensusán, 2013).

principios neoliberales. Las últimas reformas al respecto se aprobaron en Argentina (2013)⁸⁵, y en México donde las nuevas regulaciones, con un bajo perfil, se promulgaron en noviembre de 2012.⁸⁶

En Argentina, la promoción de una mayor formalización del trabajo doméstico se registró a partir del 1999, al adoptarse un régimen especial de seguridad social de carácter obligatorio para los domésticos. En 2005, se facilitaron los trámites ante las instancias previsionales que pueden realizarse electrónicamente y a un bajo costo, lo que favoreció la formalización y protección de sus condiciones de trabajo. Sin embargo, cinco años más tarde una alta proporción de las trabajadoras domésticas no estaba inscrita en ese régimen, además de que más del 40% quedaba excluido por trabajar menos del tiempo establecido en la legislación. La reforma aprobada colocó al país a la vanguardia de las regulaciones regionales para este grupo de trabajadores pero subsisten problemas para lograr una mayor cobertura⁸⁷.

En Brasil, donde los trabajadores domésticos habían sido excluidos de las regulaciones para el conjunto de los trabajadores en 1943 (Consolidación de Leyes del trabajo), la situación venía mejorando desde 1972, al establecerse la obligatoriedad de las contribuciones de ellos y sus empleadores a la seguridad social y reconocerles veinte días anuales de vacaciones pagadas⁸⁸. Nuevamente, los avances en este tema deberían ser considerados como una opción para otros países de la región. La Constitución de 1988 otorgó a los trabajadores domésticos el derecho a organizarse y a un salario mínimo, descanso semanal, aguinaldo anual equivalente a un mes de salario, 30 días de vacaciones, licencia por maternidad de 16 semanas y acceso a la pensión, aunque mantuvo un régimen de derechos disminuidos en relación a los demás trabajadores.

En 2001, bajo presión sindical, se reconoció el derecho a acceder a los fondos de garantía por tiempo de servicio (FGTS), pero no se estableció la obligatoriedad de los patrones para contribuir a esos fondos. Nuevamente, en 2006, se favoreció la formalización de los trabajadores domésticos a través de la posibilidad de deducir el costo de las contribuciones de seguridad social de los impuestos a cargo de los empleadores, y en 2008 se aumentó de 16 a 18 años la edad mínima para el empleo doméstico. Como resultado de las reformas, entre 1992-1999 creció un 11.7% anual el empleo doméstico formal, es decir, con libreta firmada, mientras el empleo doméstico informal solo lo hizo en un 3.4% anual. En la década siguiente el crecimiento del empleo doméstico formal se mantuvo a un ritmo más lento pero a pesar de estos avances, solamente el 27% del empleo doméstico era formal en 2008, en gran medida debido a que predomina el trabajo por un número de horas con un mismo empleador menor al establecido para acceder a la protección legal (Berg, 2011:127-128 y gráfico 5.2).

En 2006 Uruguay reformó su legislación para igualar sus derechos en materia de jornadas (44 hs), descanso semanal y otros rubros (como el seguro de desempleo y de enfermedad) con los demás trabajadores. Además se instalaron Consejos de Salarios Mínimos para los domésticos los que incentivaron

⁸⁵ El 12 de abril de 2013 se publicó en el Boletín Oficial en Argentina una nueva regulación para el contrato de trabajo del personal que labora en casas particulares, con importantes avances en aspectos como la duración de la jornada laboral diaria y semanal, pago de horas extras, seguridad social y los derechos de maternidad <<https://aldiaargentina.microjuris.com/2013/04/12/ley-n-26844-servicio-domestico-regimen-especial-de-contrato-de-trabajo-para-el-personal-de-casas-particulares/>>.

⁸⁶ Por ejemplo, mientras las reformas más protectoras llegaron a fijar la jornada laboral máxima en 8 horas diarias (Brasil y Uruguay, OIT, 2012), en México la nueva regulación permite jornadas hasta de 12 horas.

⁸⁷ El nuevo régimen especial de contrato de trabajo para el personal de casas particulares propuesto en la Argentina incluye al personal al cuidado de personas enfermas o con discapacidad que requieran un título habilitante para su desempeño, además de regir independientemente de cuál sea la jornada o semana de trabajo, sin requisito de antigüedad, y establece un aumento en las vacaciones anuales, licencias por maternidad, enfermedad y licencias especiales por nacimiento del hijo, matrimonio y fallecimiento del cónyuge, entre otras, y el derecho a negociar colectivamente (MTESS, 2012). La provincia de Buenos Aires, donde hay actualmente más de 650 mil empleadas domésticas, ha iniciado una campaña de formalización del empleo denominado "Empecemos por casa" <<http://impuestos.iprofesional.com/notas/136304-Buenos-Aires-lanz-una-campaa-para-regularizar-el-empleo-domestico>>.

⁸⁸ Ley 5859, citada por Berg, 2011: 140-141.

su sindicalización, al igual que se hizo para los trabajadores del campo⁸⁹. De menos de 20 mil trabajadoras domésticas registradas en 2005, se llegó a más de 60 mil en 2012. Sin embargo, el porcentaje actual de trabajadoras no registradas sigue siendo alto al alcanzar el 50% del total. Por ello se intensificó la campaña de fiscalización para detectar y corregir la evasión y este país se convirtió en el primero en el mundo en suscribir en junio de 2012 la Convención Internacional del Trabajo Doméstico⁹⁰.

La regulación de la subcontratación y la negociación colectiva sectorial

La necesidad de hacer más “denso el tejido productivo” coloca a las pequeñas y medianas empresas en el centro de la estrategia de desarrollo, que son las que han creado un mayor porcentaje de empleos, propiciando a través de diversos mecanismos institucionales y políticas públicas su integración en cadenas productivas exportadoras que a su vez generan mercados internos con potenciales “efectos multiplicadores sobre el empleo y el ingreso” (Godínez, 2011: 114). Sin embargo, los vínculos que hoy existen entre las grandes y pequeñas empresas tienden más bien a aprovecharse de éstas como un recurso para abatir costos laborales, en lugar de promover la convergencia productiva y la igualación de condiciones de trabajo. Vacíos institucionales y escaso desarrollo de la negociación colectiva sectorial son factores que explican también la heterogeneidad que se observa en dichas condiciones.

El vacío institucional en temas como el del trabajo temporal, de tiempo parcial, la subcontratación laboral y las relaciones triangulares dio lugar a otros mecanismos extralegales o informales que favorecieron el uso de estas prácticas como un recurso para debilitar el vínculo entre trabajadores y beneficiarios de los servicios y flexibilizar la contratación y el uso de la fuerza de trabajo, descuidando la innovación y la reorganización interna del trabajo.

Por el contrario, el fomento de relaciones de subcontratación entre las empresas pequeñas y medianas con las grandes, respaldadas por una política industrial orientada a la convergencia productiva, con protección a los trabajadores atípicos a través de negociaciones colectivas sectoriales y una fiscalización efectiva del cumplimiento de las obligaciones laborales a lo largo de las cadenas podrían ayudar a reducir las brechas en los salarios y demás condiciones de trabajo. En este sentido, no se trataría de reducir las responsabilidades de las pymes –poco viable en la región debido a los fuertes cuestionamientos y magros resultados de los regímenes especiales- sino de generar los incentivos para contribuir a la elevación de su productividad, evitando la degradación de la calidad de los empleos como estrategia competitiva. En este aspecto, es clara la necesidad de promover una adecuada interacción entre los nuevos diseños institucionales y las políticas públicas (laboral e industrial), con la participación de los actores sociales, lo que supone gobiernos afines con este tipo de intervenciones y actores con poderes menos asimétricos.

Los déficits en materia de protección a los trabajadores subcontratados ilustran el carácter sistémico de las instituciones laborales, en tanto difícilmente puede lograrse una mayor efectividad de las reglas si no existen actores sindicales fuertes a lo largo de las cadenas productivas que negocien sectorialmente y a nivel centralizado para evitar una carrera hacia abajo en las condiciones laborales. Hay que insistir en su importancia como recurso para evitar la precarización de los empleos ya que a la NC se la ve como “la piedra angular de la democracia industrial” (Hayter, 2011) y como un “derecho humano universalmente reconocido” para todos los que laboran en condiciones estandarizadas de trabajo (Adams, 2011).

Se ha propuesto incluso promover una “negociación colectiva universal” entendida como una condición mínima de empleo, lo que permitiría proteger la dignidad de los trabajadores y hacer

⁸⁹ Ley 18065, 5 de diciembre de 2006.

⁹⁰ De acuerdo al convenio 189, ratificado hasta noviembre de 2012 por otros tres países (Bolivia, Paraguay y Nicaragua), además de Uruguay, los trabajadores domésticos comparten la característica de trabajar para un hogar privado. Equivalen al 7% de la ocupación regional urbana, aunque por sus características se estima que existe una subestimación en la medición y grandes diferencias entre los países.

compatible el capitalismo con la democracia. Más aún, se reclama que la NC debería ser obligatoria (porque no es creíble que voluntariamente los trabajadores pudieran rechazarla) y que los empleadores no puedan oponer la libertad de expresión para manifestarse en contra del ejercicio de este derecho, lo que está permitido en los EEUU y en otros países (Adams, 2011).

Atendiendo a las consecuencias derivadas de la expansión de las relaciones atípicas y triangulares, varios países introdujeron reformas legales y adoptaron nuevos criterios jurisprudenciales para hacer más efectiva la protección a los trabajadores en las cadenas productivas, con un fuerte impulso en los últimos años proveniente de la presión de diversas organizaciones sindicales.⁹¹ En este sentido, sin llegar a prohibir la utilización de la intermediación y la subcontratación laboral, se buscó dos tipos de objetivos. Por una parte, se impusieron nuevos requisitos para el uso de empresas suministradoras de trabajo temporal, que tiendan a reducir su utilización y propiciar contrataciones directas, se sancionan las simulaciones y se deslinda quién es el empleador y quién tiene la capacidad de impartir órdenes al trabajador, a la par que se extiende sin condiciones la responsabilidad solidaria entre empresas usuarias (principales, beneficiarias o contratantes) y contratistas. De esta manera se busca proteger mejor a los trabajadores y disminuir los incentivos de utilizar estas prácticas como estrategia de reducción de costos laborales frente a las presiones competitivas, lo que no impide que funcione como instrumento de especialización o de reducción de otro tipo de costos.

Es de notar el hecho de que los nuevos requisitos obligarán indirectamente a las empresas principales a fiscalizar con mucho mayor cuidado a las empresas contratistas por lo que se refiere al cumplimiento de sus obligaciones laborales, tarea que compartirán con las autoridades laborales, todo lo cual tendría que traducirse en un mejor nivel de fiscalización de las normas laborales. Por otra parte, se trataría de mejorar las oportunidades para que los trabajadores subcontratados accedan a la sindicalización y la negociación colectiva, factor decisivo en la efectividad de los demás derechos laborales, lo que se ha acompañado también de cambios en las estrategias sindicales.

Estas metas no se han alcanzado plenamente en las nuevas regulaciones adoptadas recientemente en la región pero países como Chile y Uruguay ofrecen ejemplos al respecto⁹².

En el marco de una nueva ola de reformas con un marcado sentido protector de los asalariados, se adoptaron en 2007 algunos cambios en el sentido expuesto, ofreciendo soluciones a problemas que son comunes en los países de la región y cuyas modalidades podrían ser tomadas en cuenta en eventuales modificaciones en otros países, aunque al menos en Chile su aplicación ha generado una fuerte resistencia de los empleadores que ha llegado hasta el Tribunal Constitucional. En ese país, donde la subcontratación está sumamente extendida, la Ley n° 20123 reafirmó el principio de que la empresa beneficiaria es subsidiariamente responsable de las obligaciones laborales y de previsión social de los trabajadores subcontratados, incluidas las indemnizaciones y se establece una obligación solidaria en caso de que no ejerza sus funciones de control. Se reconoce también la figura de suministro de personal, se establece la obligatoriedad del registro, se constituye una garantía salarial como prueba de solvencia y se permite solamente de forma excepcional y transitoria. Además se igualan las condiciones de trabajo en materia de seguridad e higiene de trabajadores propios o externos (Martínez, 2008: 18-19).

⁹¹ En el XVI Congreso de la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT), se incluyó en su documento de base el objetivo de la sindicalización de los trabajadores “tercerizados” (donde existe un beneficiario del trabajo o servicio distinto del empleador) bajo formas de fraude/ disimulo de la relación laboral, subcontratación con un solo beneficiario, cooperativas con falsos socios y profesionales con un solo beneficiario. Igualmente se planteó como eje de sus estrategias la incorporación del criterio de “red sindical”, lo que permitiría su vinculación con los trabajadores que forman el núcleo central de la empresa de la que dependen. (CSI-ORIT, <http://www.cioslorit.org>).

⁹² Entre los principales cuestionamientos del sector empresarial a través de las Cámaras de Industria respecto de las nuevas reglas adoptadas en Uruguay, se encuentra el argumento de que atentan contra la tendencia mundial a la especialización de las empresas y el hecho de que transfiere al empresario la obligación de fiscalizar a sus contratistas, cuando se trata de una responsabilidad exclusiva del Estado (CSI-ORIT, <http://www.cioslorit.org>).

Cabe señalar que mientras Uruguay tiene un sistema de representación sindical bien desarrollado, una cobertura de la negociación colectiva sectorial de más del 95%, con un importante nivel de interlocución de los sindicatos con el gobierno y las organizaciones empresariales, en Chile se enfrentan serios problemas para elevar la tasa de sindicalización y ganar poder para los sindicatos, lo que junto a un modelo laboral más flexible, explica en parte la extendida precariedad en ese país- en gran medida debido a la expandida subcontratación laboral- y la importancia de contar con regulaciones más protectoras de los grupos vulnerables (Figueroa, 2006; Durán, 2015).

A pesar de que en México se impusieron en la reforma de 2012 nuevos requisitos en materia de subcontratación que buscarían desalentar el uso de este tipo de prácticas, como la exigencia de que se origine en la necesidad de especialización, la restricción para subcontratar la totalidad de los empleos o la prohibición de su utilización con el propósito de abatir las condiciones de trabajo, el contexto de marcado debilitamiento y mala calidad de la representación sindical así como la ausencia de negociación sectorial y una inspección del trabajo eficaz dificultan el cumplimiento del propósito de estas reglas (Bensusán y Middlebrook, 2013).

El salario mínimo y la acción colectiva: cambio en las ideas

El debilitamiento o ausencia de negociación colectiva (NC) en la región, salvo en pocos países, hace sumamente relevante la existencia de un salario mínimo que garantice a los trabajadores la posibilidad de salir de la pobreza y acceder a una vida digna. Sin embargo, como vimos en el apartado anterior, los vaivenes de la política salarial en América Latina en las tres últimas décadas han afectado a los trabajadores más vulnerables, que son generalmente los perceptores del salario mínimo: mujeres, jóvenes, migrantes. Ello no se debió a cambios institucionales sino a la desactivación del sentido tutelar de esta institución en contextos de crisis y reestructuración. Sin embargo, no solo en América Latina sino en todo el mundo, la institución de los salarios mínimos se ha revitalizado en la última década y, junto a los sindicatos y la negociación colectiva, es hoy defendida por los organismos económicos internacionales- como un instrumento indispensable para luchar contra la desigualdad.

En el nuevo contexto post crisis 2008-2009 ganaron fuerza en el debate público los planteamientos de economistas estadounidenses como Freeman (2011: 256) y Stiglitz (2012) acerca de la importancia de los sindicatos y la NC en la recuperación económica y como contrapeso para que el sistema financiero funcione en la economía real. Especialistas en economía política del Reino Unido, como el Profesor de la Universidad de Nottingham, Andreas Bieler, destacan también el papel de los sindicatos como freno a las tendencias destructivas del capitalismo⁹³. Justamente donde comenzó la destrucción de las organizaciones con “la revolución privatizadora thatcherista-reaganiana de la década de los ochenta”, la BBC se preguntó si los sindicatos podrían salvar a la economía mundial⁹⁴. Lo sorprendente es que tanto el FMI, como el Banco Mundial, el BID y la OCDE parecen coincidir con estos planteamientos, aunque todavía no se haya llevado al terreno de las políticas públicas, como lo muestran las drásticas exigencias impuestas a Grecia en la crisis 2008-2009, a pesar de que mucho antes la experiencia latinoamericana probó con creces los efectos sociales y económicos nocivos de estos programas de ajuste. Asombra, sin embargo, que todavía existan en no pocos países expectativas en ámbitos empresariales y políticos desde los que, a través de campañas mediáticas, se propone destruir a los sindicatos (“tóxicos”) con políticas tatcheristas, como advierte Webster para el caso de Sudáfrica (2015: 35).

Un estudio recientemente premiado por el FMI, elaborado por uno de sus técnicos y ampliamente difundido por este organismo concluye que, junto al desempleo y el deterioro del estado

⁹³ Bieler es profesor de Economía política y se especializa en temas de globalización y resistencia contra el modelo neoliberal de capitalismo, en particular acerca del papel de los sindicatos en estas luchas. Véase: <<http://www.nottingham.ac.uk/politics/people/andreas.bieler>>, consultado el 17 de julio del 2015. Véase al respecto, Bieler (2014).

⁹⁴ BBC (2013)

de bienestar, el aumento de la desigualdad se debe a la creciente distancia entre los salarios más altos y los más bajos y esto es resultado, entre otros factores, de un menor poder sindical⁹⁵. Sostiene que el esquema bajo el cual se negocian los salarios es importante ya que una negociación centralizada y coordinada está asociada con mejores ingresos de los trabajadores (Francese y Mulas-Granados, 2015). La misma Christine Lagarde, directora del FMI, reconoce que la mayor concentración de la riqueza se asocia a un menor crecimiento económico y que la desigualdad estaría impidiendo la recuperación, disminuyendo las expectativas, la formación profesional y la productividad.

El tema de la desigualdad y su efecto negativo en el crecimiento entró también a la agenda de la OCDE.⁹⁶ Por su parte, un estudio del BM (World Bank, 2013) sostiene que los sindicatos y la NC son mecanismos de voz que pueden tener un efecto igualador sobre los ingresos. Pueden también resolver fallas de información y generar incrementos en la productividad, al crear incentivos para la capacitación y la innovación tecnológica, a la vez que dar seguridad a los empleos y los ingresos, proveer mecanismos para resolver conflictos y reducir la rotación laboral. Igualmente importante es el reconocimiento de que la NC disminuye la asimetría de poder en las empresas, situación que de no corregirse las llevaría a imponer a los trabajadores salarios y condiciones de trabajo inferiores a las que se ofrecerían en condiciones competitivas.

Por último, advierte que el impacto de la legislación laboral y los salarios mínimos en el empleo agregado en la mayor parte de los casos tendía a ser insignificante o muy modesto (World Bank, 2013: 263). Basado en estos argumentos un informe preparado conjuntamente por la OIT, la OCDE y el BM (ILO/OECD/WB, 2014) destaca que la contracción de la demanda agregada es el resultado del desempleo y la desvinculación de los salarios respecto de la productividad en la mayor parte de los países del Grupo de los 20, por lo que sostiene que el crecimiento económico depende de la demanda y ésta de la creación de empleos y mejores salarios. Abonando a todo lo anterior, los informes globales sobre salarios mínimos de la OIT insisten en que la desigualdad empieza en el mercado de trabajo y que la NC ha sido reconocida históricamente como un instrumento clave para atacarla (ILO, 2014).

Un punto a favor de estas nuevas políticas fue lo que Krugman (2015a) vio como una verdadera “revolución intelectual” en el pensamiento económico respecto a los efectos negativos de los salarios mínimos en el nivel del empleo. Esta revolución se fundamenta en las evidencias empíricas derivadas de los estudios experimentales realizados por David Card y Alan Krueger en los años noventa al comparar los efectos del incremento de los salarios en ciudades de ese país respecto de otras vecinas donde no ocurrió, cuyos resultados fueron confirmados con posterioridad en muchos otros estudios. Estos estudios, citados por Krugman (2015b), han sido decisivos para apoyar a quienes sostienen que su impacto sobre el nivel del empleo es prácticamente nulo o, en todo caso, positivo.

En muchos casos los propios gobiernos adoptaron políticas de recuperación sostenidas, tal como sucedió en la década del 2000 en varios países de América Latina, con efectos correctivos en la distribución del ingreso (Argentina, Uruguay, Brasil y, en menor medida, Chile).⁹⁷ De la misma manera, en 2014 el Presidente de los Estados Unidos se comprometió con una política de incremento del salario mínimo a nivel nacional, al reconocer que éste perdió un tercio de su valor real entre 1968 y 2014.⁹⁸

Apoyada en el debate académico y en las recomendaciones de los organismos internacionales destaca la amplia movilización generada en diversas ciudades de los Estados Unidos, donde los sindicatos, unidos a otro tipo de organizaciones comunitarias y centros de defensa laboral, formaron

⁹⁵ Acerca de los efectos de la erosión de los sindicatos y la negociación colectiva en la desigualdad salarial véase Hayter, 2015.

⁹⁶ Véase el informe de la OECD (2015). De acuerdo a este informe, Chile, México, Turquía, Estados Unidos e Israel serían los más desiguales en materia de salarios contrastando con Dinamarca, Eslovenia, República Checa y Noruega.

⁹⁷ Véase al respecto Maurizio (2014).

⁹⁸ Esta decisión contó con el apoyo de más de 600 economistas, entre los que se incluían siete premios Nobel y del mismo FMI, quien recomendó a dicho presidente el incremento del salario mínimo (Council of Economic Advisers, EEUU, 2014, citado en GDF: 22 y Moreno Brid et al., (2015).

amplias coaliciones y realizaron largas e intensas campañas a nivel nacional y local para lograr mejoras en los salarios mínimos o promover salarios de vida (living wage), consiguiendo el apoyo de los actores políticos y los gobiernos. De esta forma, la amplia solidaridad generada en torno a las campañas por la mejora de los salarios de los grupos más vulnerables, se trate de empleados de multinacionales como Wal Mart o de las cadenas de comidas rápidas como Mc Donald's o Wing's, trabajadores de servicios de limpieza o de ciudades completas, se convirtió en el eje de las prácticas sociales innovadoras consiguiendo triunfos muy importantes (Fine, 2015).

Estas experiencias tienen un fuerte componente local, tal vez difícil de trasplantar a otros contextos como los latinoamericanos. Sin embargo, constituyen un aliciente para emprender acciones conjuntas entre diversos sectores de la sociedad sobre la importancia de estas instituciones. Habría que considerar las razones por las que algunos sindicatos de ese país, ampliaron sus horizontes en lugar de desaparecer como muchos pronosticaron al calor de la destrucción del empleo manufacturero o tradicional y fueron más allá de las posiciones burocráticas y defensivas. Se desarrollaron nuevas capacidades estratégicas y de movilización, abandonaron los comportamientos antagónicos frente a posibles aliados y colaboraron con otras formas de organización comunitarias y de otro tipo ajenas al lugar de trabajo. Ello se debería en parte a que en el nuevo contexto y bajo las restricciones institucionales en las que operan, la protección de los salarios de los más vulnerables se convirtió en un imperativo de sobrevivencia. Más allá de la representación de sus miembros, los incentivos los llevaron a transformarse internamente y crear amplias coaliciones socio-políticas construyendo una verdadera comunidad de intereses, lo que ha sido visto como un paso previo para mejorar el clima a la hora de negociar los salarios de los convenios colectivos.

A su vez, el peso político ganado a través de las campañas sostenidas por largo tiempo hizo que los actores políticos en el poder ejecutivo y legislativo de los estados y ciudades e incluso algunos segmentos de la comunidad empresarial apoyaran las demandas sindicales, lo que se volvió una condición dada la parálisis en el poder legislativo federal (Bensusán y O'Connor, 2015).⁹⁹

Sin lugar a dudas, tomando en cuenta las perspectivas en cuanto las presiones que se derivan de la existencia de mercados laborales altamente competitivos y las posibles implicaciones en la calidad de los empleos, adoptar políticas activas de salarios mínimos y pugnar por elevar el piso salarial de forma tal que permitan condiciones de vida digna a los grupos más vulnerables es una tarea que los actores sociales y los gobiernos de la región deben emprender con celeridad para evitar la precarización por ingresos de los viejos y nuevos empleos.

Un piso mínimo de protección para todos

Ningún país puede garantizar el acceso al bienestar exclusivamente a través del mercado de trabajo o de las políticas sociales (Martínez-Franzoni y Sanchez-Ancochea, 2015). Sin embargo, hay una gran variación según cómo y con qué jerarquías operan estas opciones. Como advierten Beccaria y Maurizio (2014), pese a que la elevada informalidad laboral en los países de la región es una tendencia histórica, los regímenes de protección social en América Latina están basados en la lógica contributiva, diseñada para empleos formales. El incremento de la informalidad durante los años 90 cuando los países de la región flexibilizaron sus regulaciones laborales cuestiona la hipótesis de que éstas sean la causa de la persistencia del fenómeno. En cambio, en la siguiente década se produjo una mejora en la incidencia de la informalidad, amparada por un crecimiento económico sostenido. Aún así, la informalidad sigue siendo una característica de las economías de América Latina y afecta en

⁹⁹ Una descripción de los luchas y alianzas entre sindicatos, organizaciones comunitarias y centros de derechos laborales en los Estados Unidos en los últimos años se encuentra en Fine, 2015. Wulandari (2011: 12-14) analiza diferentes experiencias ("más allá de la negociación colectiva") en Indonesia y Camboya en donde campesinos y trabajadores rurales así como trabajadores informales urbanos han desarrollado nuevas formas de solidaridad y acción colectiva. Para algunos conflictos recientes en Sudáfrica véase Webster, 2015.

mayor medida a los trabajadores de menores calificaciones y remuneraciones, lo que refuerza la desigualdad de los ingresos.

En condiciones como las que se avecinan, donde no solo están en riesgo los esfuerzos previos por formalizar el empleo existente sino que existe el peligro de que, sin las políticas adecuadas, los empleos que se generen en el futuro tiendan a ser informales o tener serias dificultades para encuadrar dentro de la categoría de empleo dependiente y protegido, buscar soluciones que combinen la incorporación por el mercado y a través de políticas sociales se vuelve un imperativo en la región. (Beccaria y Maurizio, 2014; Martínez-Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2015).

Con tal propósito, Beccaria y Maurizio proponen un esquema de protección social universal con eje en el mercado de trabajo (en adelante, esquema mixto). Para que todos los trabajadores independientemente de su situación laboral cuenten con protección social garantizada, sostienen que es preciso articular un esquema mixto basado en aportaciones contributivas, no contributivas y políticas laborales protectoras. Tal estrategia se sustenta en dos ejes de políticas. El primero es la consecución del empleo formal pleno y la consolidación de regulaciones laborales protectoras. El segundo es la articulación de diversas políticas sociales que aseguren el acceso universal a servicios básicos de calidad homogénea e ingresos adecuados para todos los trabajadores. La propuesta no plantea simplemente un piso básico de protección social, como lo hace la OIT, sino avanzar hacia un “alto grado de homogeneidad” en la calidad de los servicios. Tampoco pretende ser específica de algún país y por eso los autores exhortan a tomarla como un marco de referencia general y reconocer la importancia del papel de los diversos actores sociales en cada país. Asimismo, se debería apostar por la implementación gradual del esquema mixto debido a su viabilidad política y limitaciones económicas.

Los esfuerzos de los estados para proveer servicios de salud con orientación universalista han facilitado el acceso pero generalmente estos servicios enfrentan problemas de cantidad y calidad. En suma, los trabajadores informales cuentan con menos estabilidad laboral y de ingresos, o ingresos inferiores, menor cobertura de la protección social o cubiertos por servicios de menor calidad y no tienen cómo enfrentar un accidente o enfermedad laborales por lo que la mejor alternativa sería la protección universal. El segundo componente, centrado en las pensiones no contributivas, es vital dadas las limitaciones de la seguridad social tradicional en mercados laborales heterogéneos. La necesidad de esta combinación se debe a factores de eficiencia económica y realismo político, así como por la necesidad de centrar ciertas acciones en los grupos más desfavorecidos para igualar la provisión de los derechos sin que lleve a una segmentación marcada entre los beneficios que recibe uno y otro grupo.

Estos componentes cuentan con cuatro mecanismos: 1) la vigencia de ciertos ámbitos de la seguridad social contributiva, 2) políticas que impulsen el empleo formal pleno, 3) consolidación de regulaciones protectoras, 4) instituciones que garanticen el acceso universal a salud y educación de calidad homogénea e ingresos adecuados incluso frente al desempleo y el retiro. Con todo, plantean que las instituciones protectoras ligadas al empleo formal deben seguir siendo el componente central de este esquema. En resumen, el esquema busca proveer de manera general y permanente el acceso a bienes y servicios de toda la población para reducir las desigualdades en este ámbito e independientemente de la situación laboral de los individuos.

Este esquema garantizaría ingresos a toda la población con 1) un sistema jubilatorio contributivo/no contributivo; 2) mediante salario mínimo y seguro de desempleo para los empleados formales y; 3) una transferencia a los desocupados y trabajadores informales de ingresos bajos (Beccaria y Maurizio, 2014: 51). En todos los casos el pilar contributivo continuaría siendo el principal. La implementación deberá ser paulatina debido a restricciones políticas, económicas, institucionales, fiscales etc. Además, la homogeneidad y calidad de los servicios necesitará políticas específicas que atiendan primordialmente a los grupos que enfrentan mayores carencias¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Hasta ahora, las experiencias en AL sobre programas no contributivos de seguridad social pueden resumirse así: Chile implementó un programa previsional no contributivo y como resultado la población de adultos mayores que

Dadas las complicaciones esperadas en el trayecto de ampliación de la cobertura de los beneficios recién descritos, sostienen que conviene avanzar hacia el objetivo de garantizar un ingreso mínimo a los individuos y sus hogares mediante la combinación de esos beneficios con una transferencia universal¹⁰¹.

Los avances en esta dirección son incipientes y muy recientes. Por ejemplo, en el caso de Chile, la protección a los trabajadores informales en materia de salud se volvió obligatoria en 2016 a la vez que las asignaciones familiares que antes se debían a los asalariados en Argentina, se extendieron a los trabajadores informales (Mesa Lago, 2008). Aunque en éste y otros países se ha recurrido en los últimos años a la adopción o fortalecimiento de programas de atención frente a los diversos riesgos (desempleo, enfermedad y vejez) a través de sistemas no contributivos, principalmente destinados a los trabajadores informales, ésta no ha tenido el alcance esperado y sigue siendo una opción controvertida en tanto se ha señalado que genera un desincentivo a la formalización de los empleos así como problemas de monitoreo y fiscalización¹⁰².

Algunos sugieren como alternativa un esquema generalizado basado en recursos fiscales, lo que llevaría a eliminar las obligaciones de los empleadores en materia de seguridad social. Se argumenta al respecto que una posible ventaja es que reduciría el costo laboral para las empresas, lo que supuestamente favorecería la generación de empleo y reduciría en cierta forma la segmentación de los mercados laborales (Weller, 2012: 46). Sin embargo, este supuesto podría tener dos tipos de problemas. En primer lugar, como advierten Beccaria y Maurizio (2010: 124), la evidencia de la región muestra que la reducción de costos laborales no conduce en modo alguno a la generación de empleo formal o a la formalización de los existentes. En segundo lugar, debido a la baja capacidad recaudatoria de la mayor parte de los países de la región, en el mejor de los casos se trataría de prestaciones muy básicas. Por ello, una reforma tributaria de gran alcance tendría que anteceder a este tipo de transformaciones orientadas a ampliar la protección social y reducir las brechas de desigualdad de los trabajadores frente a los diferentes riesgos (Martner y Aldunate, 2006: 20).

No obstante, al menos hasta ahora, la correlación de fuerzas sociales y políticas en la región no resultó propicia para emprender reformas de tal envergadura. Como lo muestran Martínez-Franzoni y Sánchez-Ancochea (2013), países como Costa Rica que tenían asegurada una cobertura casi universal en la protección a través de impuestos a la nómina y vieron disminuir el empleo formal en sus mercados de trabajo, solo tendrían como alternativa hacer una profunda reforma fiscal, pero encuentran que hay límites políticos casi insuperables para lograrlo, al menos en el actual contexto.

Una de las consecuencias de la existencia de mercados altamente competitivos y del tipo de empleos atípicos que se vienen generando en los países desarrollados y en desarrollo es el aumento de la pobreza y la desigualdad, salvo algunas excepciones a las que hemos hecho referencia. Como muestran Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea (2015) al estudiar la manera en que la provisión de los servicios sociales afecta la distribución del ingreso, los gobiernos tendrían que considerar las interacciones entre género y clase al establecer cuáles son sus prioridades en el gasto social y en la

recibieron algún beneficio previsional pasó del 20% a mediados de los años 90, a 90% en el 2000. Ecuador, en 1998 introdujo un esquema previsional para adultos mayores no elegibles en el sistema contributivo, alcanzando 50% de cobertura de esta población. Costa Rica y Brasil (pionero), cuentan con un régimen no contributivo. Argentina redujo los requisitos de acceso al sistema contributivo, su cobertura previsional de adultos mayores pasó de 67% en 2004 a 90% en 2009. Uruguay redujo la cantidad de años necesario de aportaciones previsionales para el sistema contributivo y amplió el régimen contributivo. Fuera de estos países la cobertura en AL no rebasa el 30% de los adultos mayores. (Beccaria y Maurizio: 50-51)

¹⁰¹ Por ejemplo, los implementados en Argentina y Uruguay: se hace una transferencia (condicionada) a los hogares con presencia de menores y que no cuenten entre sus miembros con trabajadores formales, la propuesta es que dicha transferencia no sea condicionada sino universal. Un programa como este es más sencillo de universalizar y por ende se podría avanzar en esta dirección primero y después, gradualmente, con la puesta en marcha de los mecanismos no contributivos que atiendan el riesgo de desempleo y sus consecuencias (Beccaria y Maurizio, 2014).

¹⁰² Un análisis de los efectos en el nivel de la informalidad derivados de la adopción del seguro popular destinado a ampliar la cobertura en materia de salud para los que no acceden a la seguridad social en México se encuentra en Levy, 2008.

provisión de los servicios de educación, salud y cuidado de los niños, especialmente tomando en cuenta que la desigualdad de los ingresos tiene un sesgo de género. Por ejemplo, señalan que el acceso de las mujeres a estos servicios ayudaría a que las mujeres no tuvieran una participación tan alta en el empleo de tiempo parcial y en trabajos no remunerados.

Sin embargo, aunque estos autores se muestran convencidos de las ventajas del universalismo, reconocen las dificultades que deben enfrentarse para transitar hacia esquemas de protección universal en los países en desarrollo. Unos de los ejemplos que analizan y que afectará las oportunidades para que la región se prepare para enfrentar el cambio tecnológico, es el escaso efecto de los programas de transferencias condicionadas para garantizar en América Latina el acceso universal a educación de calidad, lo que en realidad sería la base para lograr después una mayor eficacia en los sistemas de formación profesional y capacitación (Martínez-Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2015). Esta cuestión se liga a los problemas que enfrentan actualmente los sistemas de formación profesional y capacitación que examinaremos en siguientes secciones.

2. Políticas activas de mercado de trabajo

Las políticas públicas orientadas a influir en la cantidad y calidad de los empleos tienen diversa naturaleza y se generan en diferentes ámbitos de la administración pública, lo que genera no pocos problemas de coordinación. De acuerdo a Samaniego (2002:11), las políticas de empleo se inscriben y vinculan de manera explícita o implícita con la política económica y social (a través de la política fiscal, monetaria, de precios e ingresos, entre otras), así como con la estrategia de desarrollo y las instituciones que regulan el mercado de trabajo. La política laboral propiamente dicha corresponde al ámbito de los ministerios de trabajo y seguridad social y se refiere a toda forma de intervención que incida sobre las relaciones laborales, con especial énfasis en la situación de los trabajadores y sus organizaciones” (Ermida, 2009:57).

Por su parte, las políticas pasivas y activas de mercado de trabajo consisten en el conjunto de instrumentos y programas de intervención pública destinados a “combatir o evitar el desempleo, mitigar sus efectos y apoyar a la población en riesgo de desocupación”. Las políticas pasivas otorgan prestaciones a los desempleados; las activas buscan facilitar el acceso al empleo, para evitar su pérdida y aumentar el crecimiento (Samaniego, 2002: 12).

En esta sección revisaremos someramente el estado actual de las políticas de mercado de trabajo en la región (con énfasis en los sistemas de capacitación, que es donde se ha concentrado más el gasto, y en el seguro de desempleo, donde los déficits son mayores) y algunos de los problemas que se deberían considerar para enfrentar la nueva realidad laboral, especialmente los que derivan de la economía digital, si bien todas las políticas deberían interactuar en torno al mismo objetivo, que es el de la creación de empleo formal en la cantidad y calidad suficiente para reducir la pobreza y desigualdad social.

De acuerdo a las evaluaciones realizadas por la OIT (2016) sobre las políticas de mercado de trabajo en la región, se infiere que hay tanto logros como insuficiencias. Entre estas últimas, no parece existir una conexión (al menos explícita) con el objetivo de crear mejores condiciones para enfrentar las transformaciones que vienen experimentando los mercados de trabajo en el mediano plazo. Especialmente nos referimos a la necesidad de encontrar nuevos enfoques en los sistemas de educación, capacitación y reentrenamiento que permitan enfrentar la demanda de nuevas habilidades genéricas, específicas y complementarias en la economía digital y considerar las predicciones existentes sobre qué empleos estarán más amenazados, cuáles se crearán en el futuro y dónde ocurrirá. Más bien, parecería que predominan las preocupaciones más inmediatas y coyunturales en torno a la “empleabilidad” en el contexto actual, sin adoptar al mismo tiempo programas para anticiparse a los cambios que están por venir debido al cambio tecnológico. Por su parte, los objetivos de largo plazo tendrían un carácter más general, como la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Además, como muestran Weller y Gontero (2016) la capacidad de diagnóstico e involucramiento de los interlocutores en América Latina es débil.

Otro problema que tienen en la región las PAMT es la insuficiencia de recursos destinados a implementarlas. Aunque los datos no son comparables por cuestiones de definición y metodológicas, llama la atención que mientras en 2013 el promedio de gasto público en políticas activas de mercado de trabajo en los países de la OCDE fue de 0.55% y un 0.92% del gasto público en políticas pasivas, en Chile fue de 0.11% (igual al de los EEUU) y 0.26% respectivamente. El caso de México es más grave ya que solamente destinó un 0.01% a políticas activas y nada a políticas pasivas, puesto que no existe seguro de desempleo (Cuadro 11 del anexo). Igualmente con datos de OCDE (2015) para la región, un estudio auspiciado por el BID (Alaimo et al., 2015: 123) muestra también que el gasto en políticas activas de empleo, en los que se incluyen tanto servicios de intermediación laboral como los programas de capacitación e inserción laboral, es reducido a la par que hay deficiencias en la implementación de programas de capacitación para los desempleados. Señala que los servicios que prestan los Ministerios de Trabajo a las personas desempleadas o buscan un mejor empleo tienen una cobertura limitada y se destinan a grupos específicos y vulnerables.

A pesar de los escasos recursos, la creciente importancia del papel desempeñado por las PAMT (Políticas Activas del Mercado de Trabajo) en América Latina¹⁰³, se refleja en la cantidad y la orientación de los instrumentos adoptados entre los años 90 y 2015. En los años 90 había 24 instrumentos en la región, en la década del 2000 incrementó a 111 y entre 2010-2015 disminuyó a 45. Del total de programas en la región, se han destinado a la capacitación el 44% y al trabajo por cuenta propia (o autoempleo) 28%, a los servicios del mercado de trabajo 12%, programas de empleo público 11%, y para subvenciones al empleo solamente 5%. En su mayoría, los programas se destinan a jóvenes (24%) y desempleados (19%) (OIT, 2016: 73). Con el objetivo de resaltar tendencias y rasgos comunes para luego extraer conclusiones sobre la eficacia de estos instrumentos y al mismo tiempo señalar sus deficiencias y subrayar lo que debe estudiarse con mayor profundidad la OIT realizó una compilación de evaluaciones de estas PAMT cuyos resultados recuperamos en este documento (OIT, 2016: 85).

El siguiente cuadro, resume las características y diferencias entre las políticas activas de mercado de trabajo en países en desarrollo y los de la OCDE. Mientras en los países desarrollados estas políticas buscaron desde los años noventa articular la protección social, las políticas de mercado de trabajo y el empleo, destinando una parte sustancial y creciente del gasto público en ellas, en los países en desarrollo tienen una importancia más reciente, menor presupuesto asignado a las mismas y, en el caso de AL, un mayor interés por compensar la falta de empleo formal. La especificidad se debe también a que las PAMT tienen objetivos múltiples y la tasa de desempleo en estos países tiende a ser menor pero, a diferencia de los países de la OCDE, existen altos niveles de informalidad, como ya se dijo. (OIT, 2016: 61).

Cuadro 12
Esquema de políticas activas en el mundo del trabajo, tipos de intervenciones,
objetivos y diferencias con respecto a los países de la OCDE

Tipos de intervenciones	Objetivos/Resultados	Papel distinto al observado en países de la OCDE
<ul style="list-style-type: none"> > Capacitación > Programas de empleo público > Subvenciones al empleo > Apoyo al trabajo por cuenta propia y al microemprendimiento > Servicios del mercado de trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> > Aumentar el empleo > Reducir la desigualdad > Mejorar la movilidad y la calidad del empleo > Reducir la pobreza 	<ul style="list-style-type: none"> > Objetivos múltiples > Combinación más amplia de políticas > Sin papel independiente

Fuente: OIT, 2016: 64.

¹⁰³ Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay

Con base en lo anterior, el argumento que guía la revisión que se ofrece a continuación es que en el corto y mediano plazo es indispensable realizar una evaluación exhaustiva en cada país de las PAMT que, además de identificar las deficiencias en la atención de los objetivos actuales, ponga en el centro la necesidad de aumentar y potenciar el uso de los recursos reestructurando e integrando, en su caso, los programas existentes para contemplar en todos ellos metas de corto y mediano plazo, incluyendo explícitamente el objetivo de preparar o, en su caso, mejorar las habilidades de la población para ocupar los nuevos empleos que se creen como resultado del cambio tecnológico y los que estén menos amenazados por éste.

Formación profesional y capacitación

Como se vio recién, los programas de capacitación son los que han tenido mayor presencia y concentran la mayor parte del gasto destinado a las PAMT en la región, aunque hay variaciones entre los países. Por ejemplo, asciende al 68% en Chile, el 87% en Colombia, 85% en Ecuador, 100% en Honduras y 71% en Perú. En cambio, Argentina dedica el 76% a financiar esquemas de empleo público a diferencia de Brasil y México que destinan más de la mitad de los recursos al trabajo por cuenta propia y al emprendimiento. Se observa también que en cada categoría, hay una multitud de programas a pequeña escala que fragmentan el gasto. (Cerruti et al., 2014, citado por OIT, 2016).

Un reciente estudio de OCDE (2016b) puede servir a los países en desarrollo y, en particular, de América Latina, para identificar los retos a que están expuestos sus sistemas de formación profesional y capacitación ante las transformaciones estructurales por las que atraviesan sus mercados de trabajo. Este estudio destaca la necesidad de evaluar cuáles son las habilidades necesarias y anticiparse a los cambios en la nueva economía y muestra que en las economías avanzadas se detectan tanto desajustes como escasez en las habilidades necesarias para ocupar los empleos existentes. Aunque se sabe que esta situación es inevitable, advierten que si el déficit es persistente, los costos pueden ser muy altos tanto en la evolución de la productividad como por los efectos en los individuos: bajos salarios, desempleo, carreras laborales con pobres perspectivas e insatisfacción en el empleo. De ahí la importancia de la intervención a través de políticas públicas y las estrategias que se utilicen para reunir la información necesaria que se requiera para escoger las intervenciones en el tema de la educación, la capacitación y la migración.

Otra cuestión importante es que existan esquemas de gobernanza para lograr la participación de todos los interesados en la recolección y aprovechamiento de la información sobre necesidades de formación y capacitación. A nuestro juicio, junto a la escasez de recursos, hay un enorme déficit en la región por lo que se refiere a la capacidad de coordinación entre las diversas instancias de gobierno involucradas en políticas de empleo y la calidad de las instancias de diálogo social, esto último por la falta de organizaciones sindicales representativas y dotadas con los recursos de poder necesarios para ser reconocidos como interlocutores por el gobierno y los empresarios y lograr soluciones equilibradas en el reparto de beneficios y sacrificios.

A partir de los resultados de un cuestionario que se envió a diferentes países y otras fuentes de información sobre las prácticas en los países avanzados, el estudio de OCDE muestra que si bien todos los países tienen algún instrumento para anticiparse a las necesidades de la demanda, en cuanto a las habilidades requeridas para ocupar los puestos de trabajo, hay una gran variedad en sus alcances, metodologías y horizontes, aunque los más comunes se preocupan por las necesidades inmediatas y de mediano plazo.

Los retos se presentan en diversas dimensiones de la política pública por lo que la información buscaría atender los requerimientos en materia de política de empleo (estándares ocupacionales, aprendizaje, reentrenamiento); política de educación (desarrollo curricular, cobertura, entrenamiento y educación vocacional) y política migratoria. Identifican al menos dos retos que deben ser atendidos para asegurar que la información sea adecuadamente aprovechada: diseñar de forma adecuada la recopilación de información para que sirva a los tomadores de decisiones y que los interesados estén suficientemente involucrados. Un ejemplo es el de Noruega, ya que muestra la importancia de contar con organizaciones sindicales y empresariales que se involucran con las

autoridades para lograr este objetivo. Justamente, encuentran que la información será mejor aprovechada cuando exista un alto grado de coordinación entre ministerios e interesados, lo que permite alcanzar altos grados de consenso a través de la integración de grupos de trabajo, mesas redondas con objetivos específicos y líneas de tiempo para cumplir los objetivos. Resultan útiles también los consejos sectoriales y cuerpos asesores independientes.

La creciente importancia en América Latina de los sistemas de formación profesional (destinada a propiciar la primera inserción laboral en un campo específico) y capacitación (destinada a personas con alguna experiencia que requieren nuevos conocimientos y habilidades de determinado tipo) junto a la educación en general (conocimientos y habilidades generales), ha sido puesta de manifiesto en el estudio de Weller y Gontero (2016: 257). Como ahí se destaca y de acuerdo a las transformaciones que hemos venido analizando, es urgente contar en la región con una fuerza de trabajo en condiciones de aprovechar las oportunidades que se abren con el cambio tecnológico y cerrar las brechas de productividad dentro y entre países. Mencionan que, para ser eficaces, la formación profesional y la capacitación deberían tener una triple pertinencia en relación “a las demandas del aparato productivo, a las necesidades y preferencias de las personas y a la estrategia de desarrollo del país de que se trate” (Ibid: 256). Esto implica no descuidar ninguna de las tres para privilegiar una de ellas, por lo que ponen el ejemplo del error que implicaría limitarse a considerar exclusivamente las necesidades actuales de las empresas sin considerar el desarrollo a mediano y largo plazo, desatender los requerimientos de la demanda para privilegiar las preferencias de los individuos o dejar de atender las necesidades actuales del aparato productivo para orientarse únicamente al largo plazo. Muestran que se derivan además diferentes retos al tener que atender una población objetivo sumamente heterogénea y con necesidades específicas.

Con base en una encuesta señalan que en América Latina se presenta el más alto (y creciente) porcentaje de empresas que reportan escasez de fuerza de trabajo calificada (36.8%). Sin embargo, como ya vimos, el cambio tecnológico obliga a posibilitar el “aprendizaje a lo largo de la vida” por lo que las empresas han tenido que aumentar la capacitación que ofrecen a sus trabajadores, si bien siguen invirtiendo escasos recursos y los programas tienden a concentrarse en las de mayor tamaño, con lo que no se resuelve la brecha de productividad en relación a las medianas y pequeñas.¹⁰⁴

Este estudio sostiene que a pesar de los avances registrados en el fortalecimiento de la formación profesional y la capacitación, los sistemas de formación y capacitación enfrentan desafíos para hacer frente a la triple pertinencia para las distintas categorías dentro de la población objetivo, lo que sería esencial para combinar metas de corto y mediano plazo. Al respecto se mencionan las diferencias en la calidad de las instituciones que ofrecen estos servicios, los problemas en la determinación de la demanda, las nuevas exigencias en la definición y certificación de competencias laborales debido a cambios que se vienen registrando. Los más importantes son la transversalidad de las competencias en distintos perfiles de ocupaciones, la necesidad de desarrollar competencias socioemocionales (como antes vimos, estarían entre otras las que se requieren en las plataformas digitales donde el usuario evalúa al prestador de servicio), la necesidad de reconocer procesos informales de generación de conocimientos, habilidades y competencias y el aprendizaje a lo largo de la vida (Ibid: 272-273).

El estudio de Weller y Gontero (2016) destaca las debilidades de los sistemas de formación y capacitación y propone algunos lineamientos que pudieran seguirse para superarlas. En cuanto a las primeras encuentran que las instituciones que proporcionan formación y capacitación no han podido detectar las necesidades de corto, largo y mediano plazo. Lo mismo sucede con los instrumentos utilizados para conocer las demandas individuales de capacitación. Una razón sería la segmentación de la estructura social y productiva lo que lleva a que los grupos más vulnerables o las microempresas informales no logren que sus necesidades sean atendidas.

¹⁰⁴ En relación a los retos específicos para cada categoría dentro de la población objetivo de los sistemas de formación profesional y capacitación véase Weller y Gontero, 2016: 260-271.

También se detectan debilidades en el diseño e implementación de políticas de desarrollo de capacidades de largo plazo, lo que se explicaría porque solo recientemente ha aumentado el interés por este tipo de programas. Los planes nacionales de educación más bien apuntarían a sostener “ventajas competitivas estáticas” que no exigen una fuerza de trabajo calificada a la vez que no están insertos en una perspectiva de largo plazo que considere cuestiones como “la sostenibilidad del crecimiento, la competitividad, la convergencia productiva y la integración de la población vulnerable” (ibid: 276).

Otras debilidades serían la insuficiencia y deficiencias de calidad de las instituciones que ofrecen capacitación y la escasez de recursos, que suelen ser recortados cuando se enfrentan problemas presupuestales; los problemas para articular adecuadamente la oferta y la demanda de capacitación (trabajadores sobrecalificados para sus ocupaciones, sesgos con relación a los beneficiarios de los programas, falta de capacidad para que las mujeres expresen sus necesidades y problemas en lo que se refiere al sistema de reconocimiento de las competencias laborales) y los que se relacionan con la falta de integración sistémica de las instituciones de formación y capacitación (Ibid: 274-281).

Finalmente, el estudio de Weller y Gontero (2016) ofrece un conjunto de lineamientos para fortalecer estos sistemas y volverlos más eficientes e inclusivos, lo que resulta fundamental para anticipar las posibilidades del crecimiento económico y la productividad en la nueva economía como para ayudar a los individuos a enfrentar las exigencias de un mercado laboral altamente competitivo, de los que se deriva la necesidad de un aprendizaje a lo largo de la vida. Destacan al respecto la necesidad de contar con un enfoque sistémico acorde con las características socioculturales de cada país para organizar a nivel nacional los sistemas de formación y capacitación, tomando en cuenta la triple pertinencia a que antes se hizo referencia, evitando una orientación de corto plazo así como la exclusión de los grupos más vulnerables.

En este sentido proponen que cada sistema sea lo suficientemente flexible para adaptarse a los cambios tecnológicos y organizativos y contemple mecanismos de diálogo social incluyendo a sectores académicos. También debería incluir al menos cinco componentes que estarían destinados al estudio y análisis de las necesidades de formación y capacitación y preferencias de las personas, el desarrollo de perfiles y competencias, la ejecución de actividades, el control de calidad de los que prestan los servicios y la certificación de competencias como eje de las actividades de formación y capacitación (Ibid: 282-283).

En cuanto a la evaluación de la efectividad actual de los programas de capacitación, con base en la revisión de 29 estudios, la OIT encontró que en general impactan positivamente en las oportunidades de empleo de los participantes a corto y mediano plazo. Los programas en cuyo diseño figura un “componente laboral práctico” (OIT, 2016: 96) como pasantías¹⁰⁵, tienen mayores posibilidades de éxito. También se constató que cuando las empresas privadas cooperan con las agencias de capacitación y el reclutamiento de los capacitadores es más selectivo, los resultados en términos de eficacia son mejores que en programas que no consideran estos aspectos.

Una explicación es que cuando hay coordinación entre las empresas y los capacitadores aumenta la pertinencia y calidad de la capacitación, debido a que se ajustan las calificaciones de los beneficiarios a las demandadas por las empresas. Esta es una lección a tomar en cuenta a la hora de rediseñar los programas para enfrentar, por ejemplo, la escasez de trabajadores con las habilidades genéricas, específicas y complementarias que exigen las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

En cuanto al impacto de la capacitación sobre los ingresos, la OIT encuentra que hay un efecto significativo y positivo en la mayoría de estudios analizados (21/27). Sin embargo, advierten que este hallazgo debe tomarse con precaución. En determinados casos, los resultados positivos pueden explicarse por las condiciones del mercado laboral y no como efecto de los programas¹⁰⁶, o

¹⁰⁵ Por ejemplo, ProJoven de Perú; Opción Joven y Pro-Joven de Uruguay

¹⁰⁶ Es el caso de Programa Joven de la Argentina

bien, los resultados pueden solamente beneficiar a grupos específicos. Otros estudios señalan que los efectos de la capacitación sobre los ingresos son bajos cuando se controla por nivel de escolaridad. En otros casos, el efecto varía según si la agencia capacitadora es privada o pública, y en el segundo caso, el impacto es menor.

La mayoría de estudios evaluados por la OIT mostró que los efectos de la capacitación sobre la probabilidad de obtener trabajo formal son positivos. En algunos programas como “Juventud y Empleo de la República Dominicana” el impacto puede ser de largo plazo; o en otros, como “Jóvenes en Acción de Colombia”, incrementar las probabilidades de emplearse formalmente. Las excepciones de esta tendencia son PROIMUJER de Uruguay y “Galpao” de Brasil, en cuyos casos el impacto no fue significativo (OIT, 2016: 98).

Un hallazgo interesante en los estudios revisados por la OIT, es que la mayoría (16/18) de los programas de capacitación para jóvenes en AL presentan mayores posibilidades de impactar positivamente en el desempeño de los beneficiarios en el mercado laboral. En contraste, la evidencia para los países de la OCDE muestra que los jóvenes son “...destinatarios que resulta [...] difícil asistir de manera eficaz” (OIT, 2016: 103).

Se proponen dos explicaciones al respecto. Una consiste en el nivel promedio de calificaciones en este sector de la población. En los países de la OCDE, el nivel es predominantemente alto mientras en otras regiones es menor. Esto implicaría que donde existe un alto nivel de calificaciones, los programas de capacitación destinados a grupos de jóvenes en desventaja, encuentran mayores obstáculos para atenderlos eficazmente. Por el contrario, en las regiones donde el promedio de calificaciones es menor –como en América Latina– la heterogeneidad de los beneficiarios de los instrumentos de capacitación, amplía las posibilidades del éxito en la inserción laboral. (OIT, 2016: 103). La otra explicación se basa en tres características de los programas. En primer lugar, la coordinación de las necesidades de oferta y demanda de calificaciones. La segunda es la diversidad de las competencias (básicas y personales, así como asesoramiento e información para emplearse) que ofrece la capacitación, en combinación con pasantías o prácticas dentro del sector privado. Por último, la existencia de incentivos como las subvenciones a la contratación y remuneraciones a los beneficiarios, propiciaría la participación (OIT, 2016: 103-104).

Los programas de capacitación, en su mayoría, tienen un impacto que a menudo es mayor entre las mujeres, lo que es muy importante ya que sabemos que están sobrerrepresentadas en los empleos atípicos (temporales, de tiempo parcial e informales, principalmente). En algunos estudios el efecto sólo es significativo para las mujeres, o cuando es para ambos sexos, para estas últimas es de largo plazo. Se sugiere que esos resultados provienen de una nivelación en las oportunidades entre los géneros, propiciada por los programas de capacitación (OIT, 2016: 104).

De esta revisión puede concluirse que los países de la región todavía no se están anticipando a los cambios por venir ni dan en la actualidad una respuesta satisfactoria a la necesidad de intervenir y diseñar políticas de formación profesional y capacitación capaces de resolver la escasez de fuerza de trabajo calificada y, sobre todo, preparada para asumir los nuevos empleos que genere la economía digital. Tanto los logros como las deficiencias han quedado de manifiesto y también algunos de los caminos para superarlas. Sin duda, de no asumirse este reto en el futuro inmediato, lo que supone evaluar las políticas actuales y rediseñarlas, además de dotarlas de los recursos necesarios, no habrá manera de evitar que la destrucción de los empleos más amenazados por el cambio tecnológico tenga graves consecuencias para la economía, los trabajadores y la sociedad en su conjunto.

Programas de empleo público

La evidencia sobre el impacto de los Programas de Empleo Público (PEP) muestra que estos funcionan principalmente como estrategia de desarrollo local (servicios comunitarios e infraestructura) e instrumento de lucha contra la pobreza (empleando temporalmente a individuos vulnerables). En el documento de la OIT (2016), solamente cuatro estudios analizan el impacto sobre

los ingresos de los participantes en estos programas; de estos, dos analizan las perspectivas futuras de empleo de los beneficiarios.

Los PEP impactan positivamente sobre los ingresos de los beneficiarios, lo que confirma su importancia para reducir la pobreza. Este es el caso de Trabajar y Plan Jefes de Argentina; Construyendo Perú y PLANE de Bolivia. Con todo, el grado de impacto entre los grupos es diferenciado: las mujeres del Plan Jefes recibieron mejores beneficios en cuanto a sus ingresos, pero en el caso de los jóvenes de programa Trabajar se mostró un impacto positivo más elevado. El éxito de los PEP consiste en brindar a sus beneficiarios ingresos superiores a los que recibían previamente a su participación en alguno de estos programas. Respecto al impacto diferenciado, puede deberse a los salarios de reserva y las menores expectativas salariales de los jóvenes en comparación con las de trabajadores de mayor edad, de ahí que los jóvenes tengan más probabilidades de beneficiarse de los PEP. (OIT, 2016: 104)

Los dos estudios que evalúan las perspectivas de empleo muestran impactos, en menor medida, positivos. El PLANE de Bolivia sugiere que en contextos de rigidez del mercado laboral no se registran impactos positivos en las posibilidades de emplearse al concluir el programa. Pese a ello, ayuda a contrarrestar la pobreza.

De todo ello puede inferirse que estos programas no tienen como objetivo principal ayudar a los trabajadores, por ejemplo, en situaciones de transición generadas por la destrucción de los empleos por el cambio tecnológico y facilitar a los trabajadores una inserción laboral satisfactoria. Los propósitos son más limitados e inmediatos los resultados que se buscan. Sin embargo, ello no impide que en el futuro se busque combinar el interés por evitar que los desempleados caigan en la pobreza en el corto plazo con estrategias para reconvertir al mismo tiempo la fuerza de trabajo y proporcionarle a mediano plazo habilidades requeridas por la nueva economía.

Subvenciones al empleo

Las subvenciones al empleo y salariales tienen igualmente un propósito puntual y pueden consistir en el pago de una parte del salario del trabajador, como en el caso de Proempleo de Argentina; o reduciendo a los empleadores las aportaciones a la seguridad social durante un tiempo determinado, como opera el Programa de Bonificación a la Contratación de Mano de Obra, en Chile. (OIT, 2016: 108)

En tres de cuatro estudios analizados por la OIT se observa un impacto positivo sobre la empleabilidad de los beneficiarios, tanto hombres como mujeres. También se ha demostrado que las subvenciones salariales aumentan las probabilidades de empleo principalmente cuando se entregan como complemento de los ingresos de los individuos. (Proempleo de Argentina y Subsidio al Empleo Joven en Chile). Cuando se observan resultados de impacto no significativos, como ocurre en Chile con el Programa de Bonificación a la Contratación de Mano de Obra, se puede atribuir a que el diseño de los programas permitiría que los empleadores elijan a los trabajadores con mayor empleabilidad en perjuicio de los que presentan una menor empleabilidad. (OIT, 2016: 108-109)

En cualquier caso, no hay duda que programas como éste, destinado a otorgar subvenciones al empleo, podrían también reorientarse en el futuro para ayudar a los trabajadores a que sean contratados en un tipo específico de empleos que les permitan en la práctica adquirir o perfeccionar habilidades para desempeñar empleos que estén menos amenazados por el cambio tecnológico o incluso que les permitan transitar hacia el nuevo tipo de empleos que se generarán en la economía digital, siempre que éstos cuenten con la protección necesaria para evitar su precarización.

Programas de apoyo al trabajo por cuenta propia y al microemprendimiento

Los programas de apoyo al autoempleo y el microemprendimiento, usualmente combinan asesoramiento y capacitación técnica, así como gestión empresarial y recursos económicos. Pese a sus resultados positivos, existe discrepancia en cuanto al papel de estos instrumentos como estrategias de desarrollo. Algunos estudios destacan los beneficios en cuanto a la disminución de la pobreza cuando se concentran en áreas rurales (Atención a Crisis de Nicaragua es un ejemplo). En otros estudios se

resalta la asociación entre el autoempleo y la informalidad, lo que sugiere que los instrumentos de autoempleo o emprendimiento incentivan la informalidad (OIT, 2016: 110). Si bien, como vimos, hay preocupación de que este tipo de programas se hagan sin contemplar la situación de desprotección social en que pueden quedar quienes ocupan este tipo de empleos, si existiera un piso social mínimo de protección para todos los trabajadores, como antes se planteó, se trataría de una alternativa que podría ser de interés para los desempleados por cambio tecnológico, sin resultar excluyente.

Así, en tres de cinco evaluaciones revisadas por la OIT se encontraron efectos positivos de los programas de autoempleo y microemprendimiento sobre el empleo. Se trata de los siguientes: “Microemprendimientos Productivos (MEP)” de Argentina, “TechnoServe” de América Central y “Atención a Crisis” de Nicaragua, que lograron que sus usuarios se autoemplearan o iniciaran un micro negocio. En cuanto al incremento de los ingresos o ganancias se encontraron efectos positivos en cuatro de cinco estudios: el de Nicaragua y América Central; Jóvenes Rurales Emprendedores en Colombia y el Programa de Capacitación Empresarial para Mujeres Microempendedoras de Perú. No obstante, el MEP no tuvo impacto significativo en este rubro, excepto para los individuos con mayor nivel educativo (OIT, 2016: 109-110).

En tres evaluaciones se encontró evidencia empírica de que los programas en donde actúan conjuntamente el apoyo técnico y financiero incrementan las posibilidades –entre los beneficiarios- de comenzar una actividad empresarial. De manera que los emprendedores y potenciales autoempleados han logrado superar el obstáculo de los costos iniciales de sus respectivos proyectos (OIT, 2016: 110).

Un ejemplo de PAMT que apoya el trabajo por cuenta propia y el microemprendimiento se observa en Argentina. Es el caso del programa “Microemprendimientos Productivos” (MEP) y fue implementado en el año 2004 para sustituir un programa de transferencias monetarias¹⁰⁷. Los participantes reciben apoyo para comprar insumos y/o equipo de trabajo, y son las autoridades locales quienes hacen la compra en nombre de los beneficiarios. El monto de los apoyos equivale a 30 meses de transferencias del programa que sustituye. Adicionalmente, durante seis meses se otorgan otros beneficios en especie como asistencia técnica relacionada con la actividad por cuenta propia, su administración y asesoramiento según el sector económico de que se trate (OIT, 2016: 77).

Igual que en los casos anteriores, tomando en cuenta los rezagos que la población presenta en la región por lo que se refiere a las habilidades requeridas para el aprovechamiento de las nuevas tecnologías, debería evaluarse la conveniencia de que estos programas de apoyo se orienten en el futuro a facilitar los recursos necesarios para acceder a los nuevos empleos de la economía digital, como sería la compra de computadoras y el acceso a aplicaciones que les faciliten el acceso a los usuarios, lo que, de combinarse con las regulaciones y políticas sociales adecuadas para protegerlos, podrían ser una alternativa con menores riesgos de fracaso que otro tipo de autoempleo o microemprendimientos más tradicionales.

Servicios del mercado de trabajo y los SPE (Servicio Público de Empleo)

De acuerdo a la OIT (2016), la evaluación del impacto de los servicios del mercado de trabajo y los SPE es muy exigua lo que se debe a que el uso de estos instrumentos en la región es bajo en comparación con otras PAMT. En cualquier caso, no cabe duda que estos servicios tendrán que replantearse en el futuro su forma de operación para aprovechar de la mejor manera las plataformas que permiten vincular a demandantes y oferentes de empleo, procurando también que los vínculos que se generen cumplan con las exigencias de un empleo decente. De hecho, como es visto, es el mismo mercado el que está actuando de esta forma con probado éxito.

Ejemplos como los programas ProEmpleo de Perú y el Programa Jóvenes al Bicentenario en Chile, sugieren que el impacto es positivo en cuanto empleo e ingresos. Sin embargo, la carencia de evaluaciones de estos programas sugiere la necesidad de investigar más y con mayor profundidad

¹⁰⁷ Se trata del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados o Plan Jefes

estos instrumentos en contextos de elevada informalidad y donde las contrataciones se realizan por medios también informales. Adicionalmente, puede ser que la reducida capacidad institucional y del mercado laboral para instrumentar estos programas perjudique sus resultados.

Una limitante en la evaluación de estos programas es que no se toma en cuenta sus potenciales efectos indirectos negativos de sustitución o de peso muerto. El primero de estos efectos significa reemplazar trabajadores que no reciben una subvención por otros que sí la reciben. El segundo se refiere a la contratación de trabajadores subvencionados que hubieran sido contratados aun sin este beneficio. Finalmente, hay que tener en cuenta que los resultados de las evaluaciones pueden estar influidos por factores externos como los macroeconómicos, lo que podría alterar los resultados o sus interpretaciones.

3. Políticas pasivas: seguros de desempleo

Solamente seis países de la región tienen actualmente seguros de desempleo: Argentina, Chile, Brasil, Uruguay, Ecuador y Colombia. Aunque las tasas de desempleo son más bajas que las de países desarrollados, si se confirma la tendencia a la expansión del empleo atípico en la economía digital, el desempleo podría aumentar en la región. Además, el alto grado de informalidad es un factor que dificulta transitar hacia este tipo de protección a la vez que la ausencia de seguros de desempleo obliga a la población a recurrir a la informalidad como una estrategia de sobrevivencia. Ante el riesgo de que la creciente volatilidad económica y el cambio tecnológico lleven a aumentar el desempleo en la región, no hay duda que la protección de los trabajadores frente al riesgo de perder el empleo debería ser asumida con urgencia en estos países.

Velázquez, en su estudio comparativo sobre los seguros de desempleo en América Latina (2016), considera que, con todo, ha habido avances. Sostiene que, por un lado, el BID ha incluido en los análisis del contexto de las políticas de mercado de trabajo la elevada informalidad laboral en la región (factor diferenciador frente a los países desarrollados y clave para el análisis). Por el otro, destaca las reformas o propuestas de reformas en tres países: Colombia, Chile y México.

Aun cuando la informalidad puede ser vista como un mecanismo de protección ante el desempleo, la evidencia muestra que es más probable que un desempleado se ocupe en la informalidad y cuente con menores posibilidades de transitar al empleo formal y protegido. Por otra parte, la persistente y elevada informalidad disminuye el alcance y la calidad de los sistemas de protección ante el desempleo (Velázquez, 2016).

Basado en estudios realizados por el BID, el autor destaca que "...los programas contributivos pueden aumentar la formalidad y que ello depende [...] de su diseño..." (Velázquez, 2016: 106). Es decir, su eficacia depende del monto del beneficio y las contribuciones necesarias para alcanzarlo, así como de las acciones que incentiven la formalidad. Otro aspecto importante es que los sistemas universales de protección frente al desempleo facilitan la inserción laboral, la creación de empleo formal y disminuyen el autoempleo informal cuando se pone como condición a los participantes la asistencia a cursos de capacitación laboral. En algunas experiencias analizadas se observa que la condición de desempleado dura menos tiempo cuando el monto del seguro de desempleo es bajo, de corta duración o de pagos decreciente (Velázquez, 2016).

En el caso de Colombia, se creó en 2013 el Mecanismo de Protección al Cesante, cuya base financiera son las Cuentas de Cesantías (fuente voluntaria) y un Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSEC). Este instrumento cubre a empleados del sector público y privado, así como a los independientes que realicen aportaciones voluntarias a las Cajas de Compensación Familiar. Cuando se cumplen ciertos requisitos el FOSFEC cubre aportaciones de salud y pensiones. De ser necesario, el beneficiario debe asistir a los servicios de intermediación y capacitación laboral. Sin embargo, el carácter voluntario del uso de las Cuentas de Cesantía y su disponibilidad para financiar educación y/o vivienda, limitan su utilización.

Entre los cambios recomendados para ese país se propone reformar el MPC para extender la protección frente al desempleo a los trabajadores informales o independientes, que consistiría en “...una oferta de servicios esenciales y de apoyo a la empleabilidad” (Velázquez, 2016: 159), cuya base serían tres criterios: 1) garantizar los ingresos a quienes no cumplen el perfil requerido por los instrumentos contributivos, 2) impulsar la inserción laboral productiva de los desempleados u ocupados en la informalidad, 3) usar la capacidad institucional existente para implementar políticas activas de mercado de trabajo. Estos criterios se justifican considerando las limitaciones de la protección contributiva en contextos de elevada informalidad laboral, el apoyo para el incremento de la productividad y porque se busca utilizar las mejores prácticas emergidas del entramado institucional existente. En suma, se trata de recuperar el potencial de la fuerza laboral desocupada e informal (Ibid: 159).

Esta propuesta operaría bajo dos criterios. El primero es la cobertura universal y el segundo la heterogeneidad que caracteriza el empleo informal. Esto último implicaría trazar una ruta de inserción laboral según las características de los participantes, es decir, personalizada. También se debería distinguir entre los ocupados, los relacionados con el empleo formal o los cesantes. Otro aspecto fundamental sería nivelar los estudios mediante el ingreso a programas existentes para ese fin. Por último, debido a la heterogeneidad de los beneficiarios, también debería apoyarse el microemprendimiento y el autoempleo (Velázquez, 2016).

El reto de este programa sería crear el espacio fiscal para garantizar un mecanismo contributivo y no contributivo de protección ante el desempleo, para trabajadores formales, informales e independientes. En cambio, su éxito se vincularía a la coordinación de la oferta con las necesidades de la demanda. Este instrumento tendría que articularse con otros mecanismos de protección como los programas de transferencias condicionadas, los de generación directa e indirecta de empleo, de formación y capacitación, de intermediación laboral privada y pública a los que ya hicimos referencia. En conclusión, este autor sostiene que el desempeño de estas instituciones debería medirse por su capacidad de respuesta ante tales retos (Velázquez, 2016).

VI. Conclusiones

Como vimos a lo largo del documento, no hay evidencias suficientes para asegurar cuál será el potencial de destrucción, transformación o creación de empleos proveniente del cambio tecnológico y otras modificaciones estructurales que se vienen experimentando en los mercados de trabajo. Esta incertidumbre dificulta saber, por ejemplo, qué habilidades específicas o generales se van a requerir asociadas al uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación o dónde se van a crear estos empleos, aunque las tendencias de los últimos diez o quince años en los países de la OCDE permiten hacer algunas predicciones y clasificarlos según el grado de amenaza de desaparición o la probabilidad de que emerjan otros nuevos.

Tampoco hay consenso acerca de las consecuencias de la nueva economía sobre los empleos pero es evidente que predomina una perspectiva poco optimista. Mientras pocos se enfocan en las ventajas que los nuevos empleos traerán para los negocios y para el trabajador en términos de la autonomía y la flexibilidad de que dispondrán para decidir cuándo prestar o no un servicio o combinar distintas actividades (por ejemplo, una como asalariado y otra como independiente), los más ven el lado negativo. No solamente en términos de la destrucción de empleos sino, sobre todo, de la creciente precarización e informalización, un fenómeno que si bien siempre estuvo presente en forma minoritaria en los países desarrollados, fue la principal característica de los mercados laborales en países en desarrollo. No en vano se ha registrado en aquellos países un importante crecimiento de la desigualdad, a medida que sus mercados de trabajo comenzaron a parecerse a los de estos últimos debido a los bajos salarios junto al aumento del trabajo temporal y de tiempo parcial, la informalidad y el autoempleo, entre otros.

El debate sobre cuál sería la mejor forma de enfrentar la expansión del empleo atípico y aumentar la protección de quienes lo ocupan registra también opiniones encontradas. Hay visiones radicales en donde parecería que todo estará en juego por lo que cambiará por completo la relación entre el trabajador y el empleador, el tipo de contrato, la forma de despido así como la manera de acceder a la protección social. Estaríamos ante transformaciones de gran envergadura en el mundo del trabajo cuyos efectos todavía no pueden vislumbrarse con precisión.

Sin embargo, aún de ser así, hay que recordar con base en las experiencias previas que los cambios institucionales tienden a ser graduales, y así ocurrió después de la primera y la segunda revolución industrial. Otras perspectivas, menos pesimistas y más gradualistas, sostienen que en el nuevo contexto son más importantes que nunca las instituciones del mercado de trabajo y sus funciones tradicionales, aunque se requieran ajustes para proteger a los ocupantes de los nuevos empleos, por ejemplo, con mejores regulaciones sobre trabajo temporal, de tiempo parcial o subcontratado. Incluso

quienes comparten este punto de vista discrepan sobre si conviene crear con ese propósito nuevas categorías de trabajadores o es suficiente con extender la aplicación de las existentes.

Hay en cambio mayor coincidencia en que la solución dependerá de diversos factores y, muy particularmente, de las trayectorias institucionales previas así como de la forma y el alcance con que el fenómeno de la precarización e informalización del empleo se presente en cada país. Esto implica que difícilmente veremos un solo enfoque hacia el que converjan todos los países, como no lo hubo tampoco durante la edad de oro del modelo de protección socio-laboral asociado a la empresa fordista. Es claro también que no será suficiente con adaptar las regulaciones laborales a la nueva realidad ya que lo que se requiere es orientar el conjunto de las políticas públicas hacia la generación de empleo de calidad. Se necesita para ello abandonar la idea de que la innovación social (o el progreso social) se conseguirá solamente a través de la libertad de los mercados y ésta es una decisión eminentemente política.

La buena noticia es que incluso dentro de los organismos financieros que promovieron en los países desarrollados las políticas de flexibilización laboral y de austeridad como forma de salir de la crisis global 2008/ 2009, no pocos advierten la naturaleza de esta decisión. Se reconoce que la intervención del Estado con regulaciones y políticas públicas que favorezcan la inclusión y el fortalecimiento de actores colectivos (salarios de vida, sindicatos, negociación colectiva sectorial o centralizada) será una condición para revertir las tendencias actuales hacia la expansión del trabajo temporal y de tiempo parcial y del autoempleo, con sus graves consecuencias en términos de la desigualdad social, pobreza y bajo crecimiento económico. Sin embargo, si en el plano de las ideas algo parece estar cambiando, no se percibe lo mismo al analizar las políticas que se imponen en los países que enfrentan o buscan evitar desequilibrios en sus economías, como hemos visto con la adopción de las políticas de austeridad en la UE, lo que ha llevado al creciente desencanto de los ciudadanos frente a la globalización.

Por lo que se refiere a América Latina se puede concluir que las transformaciones institucionales y en las políticas laborales adoptadas en la década del 2000 en los países del Cono Sur fueron insuficientes para superar los rezagos en los mercados de trabajo y no se acompañaron de estrategias de convergencia productiva, pero iban en la dirección correcta al restaurar el sentido protector de los trabajadores, lo que hoy resulta fundamental para enfrentar los nuevos retos. Por ese motivo deberían fortalecerse en el futuro inmediato las políticas de formalización del empleo y protección a grupos vulnerables; las estrategias de fiscalización más efectivas a través de la modernización y fortalecimiento de la inspección del Trabajo; las nuevas reglas para trabajadores domésticos, trabajadores del campo, agencias de empleo y procesos de subcontratación junto a las políticas activas de salarios mínimos que buscaron garantizar la satisfacción de necesidades básicas y acortar la brecha entre estos trabajadores- especialmente los más vulnerables- y los sindicalizados.

Igualmente habría que consolidar y expandir las políticas sociales que, aún siendo incipientes, buscaron construir un sistema de protección universal, con base contributiva y no contributiva, junto a la interacción entre políticas de mercado de trabajo y las sociales. Si alguna lección resulta de estas experiencias es que los efectos de las crisis en los mercados de trabajo no pueden contrarrestarse disminuyendo la protección de los asalariados formales o flexibilizando las formas de contratación. Por el contrario, el impulso a la demanda agregada a través del fortalecimiento de los derechos y las políticas salariales activas fue un instrumento crucial para apoyar la recuperación económica después de la crisis del 2000/2001, reducir la pobreza y la desigualdad, lo que también ayudó más tarde a enfrentar mejor los efectos de la crisis mundial 2008-2009.

Sin embargo, estos cambios se dieron en pocos países y no estuvieron insertos por lo general en estrategias de desarrollo que los volvieran sustentables y evitaran que en condiciones menos favorables para el comercio internacional, como las que se enfrentan en la actualidad, el mercado de trabajo vuelva a ser el principal generador de pobreza y desigualdad. Tampoco parecen haber funcionado adecuadamente las políticas activas de mercado de trabajo dados los escasos recursos destinados a ellas y la dificultad para articular las metas de corto, mediano y largo plazo de los sistemas de formación profesional y capacitación, como se requeriría para atender la escasez de fuerza de trabajo calificada mejorando las habilidades que requieren los trabajadores en los empleos actuales

y los que se creen en el futuro a partir de las nuevas tecnologías. Otro problema es que muy pocos países tienen seguros de desempleo y, donde existen, estos apenas cubren a un porcentaje muy menor de los trabajadores.

Muy excepcionalmente se observó en la región el fortalecimiento de los sindicatos, la negociación colectiva sectorial y el diálogo social, principalmente donde antes ya existía (Argentina, Brasil y Uruguay) lo que en adelante debería profundizarse y expandirse a los demás países, especialmente en el caso de Centroamérica y México. Un gran pendiente es la debilidad de los interlocutores y la ausencia de voz de los trabajadores, lo que dificulta utilizar el diálogo social como recurso que dio lugar a buenos resultados en los países de capitalismo coordinado, principalmente en los nórdicos, a la hora de redefinir las políticas públicas. El diálogo abierto en la región con todos los interlocutores sería la mejor alternativa para enfrentar los problemas de empleo y de regulación actuales y los que generará la nueva economía. Aunque también existen instancias tripartitas en la mayoría de los países, la asimetría de poder en ellas y la cercanía de los gobiernos con las exigencias de los empresarios, hacen casi imposible encontrar soluciones equilibradas. Se imponen en estos espacios, por el contrario, decisiones excluyentes y unilaterales.

El punto es que aunque el fortalecimiento del poder sindical, la negociación colectiva y la democratización del mundo del trabajo son viejas demandas de la sociedad que acompañaron los procesos de transición política en la década de los ochenta, han recibido cada vez menor atención en las agendas gubernamentales y siguen generando una fuerte resistencia entre los empleadores. Se trata, sin embargo, de una condición sine qua non para promover una interacción institucional virtuosa, aumentar la coordinación económica y reducir la pobreza y la desigualdad en el mundo del trabajo. Todo ello exigiría cambios en la relación entre actores- sindicatos, empleadores y gobiernos- de modo tal que, por una parte, se amplíe la autonomía y se reduzca la asimetría de poder frente a los empleadores y, por otra, se amplíe la capacidad estatal de coordinación entre diversos ámbitos de las políticas públicas y en la implementación de las que inciden en la cantidad y calidad de los empleos que genera la economía.

Exige también que se democratice la vida interna en los sindicatos para que se renueven y legitimen las dirigencias, se amplíe la participación de las bases y se defiendan los intereses de los grupos más desprotegidos, como los trabajadores no registrados en la seguridad social, los perceptores de los salarios mínimos o los que están en una zona intermedia entre el empleo dependiente y el autoempleo, corrigiendo la desigualdad entre los mismos trabajadores. Las experiencias de los EEUU, donde diversas organizaciones sindicales y comunitarias salieron a luchar por los salarios de los grupos más vulnerables, consiguiendo no solamente mejoras para estos sino un mejor escenario para la negociación colectiva, a la vez que ampliaron sus redes y espacios de interlocución en lo político, son ilustrativas de las oportunidades que se abren gracias a la acción colectiva para contrarrestar el proceso de precarización de los empleos. Incluso ha habido éxito a la hora de organizar y defender a los trabajadores de la economía digital, como sucedió con los conductores de Uber en Reino Unido y, también, en diversas ciudades de los EEUU.

Aunque estas experiencias de innovación social son difíciles de replicar actualmente en la región, ofrecen al menos dos tipos de lecciones. Primero, si la acción colectiva no se orienta hacia los grupos más vulnerables, un mayor poder de negociación de los sindicatos pudiera incluso aumentar los niveles de desigualdad entre los trabajadores, lo que suele aprovecharse por los partidarios del neoliberalismo para presentar los derechos de los asalariados como privilegios o frenos a las inversiones y justificar su recorte hasta llegar a liberar a los empleadores de sus obligaciones. En segundo lugar, cada vez es más claro que importa menos donde o cómo se manifieste la precarización o la informalidad: si en los empleos de los servicios tradicionales (comercio minorista, domésticos, etc) o en los nuevos empleos de la economía digital.

Lo que importa realmente es que el fenómeno no se revertirá sin las regulaciones adecuadas y la exigencia de cumplimiento, el fortalecimiento de la acción colectiva así como el apoyo político que ésta pueda conseguir en diversos sectores de la sociedad y la presencia de Estados nacionales con

capacidades fortalecidas y comprometidos con la incorporación de los trabajadores entre los beneficiarios del desarrollo a través de empleos dignos y políticas sociales universales.

Volviendo a América Latina, las evidencias reunidas en diversas investigaciones citadas en este documento permiten concluir que subsisten muchos rezagos cuando se tendrán que enfrentar los efectos de la cuarta revolución industrial en los mercados de trabajo. Sin embargo, el panorama, al menos hasta ahora, queda lejos de los pronósticos catastróficos de los noventa acerca del fin del trabajo asalariado o la pérdida de centralidad de la intervención del estado y las instituciones del mercado de trabajo. El verdadero peligro es que se quiera volver atrás para enfrentar el bajo crecimiento que actualmente afecta a gran parte de las economías de la región, contrarrestar las presiones en los mercados laborales o atraer nuevamente las inversiones en un contexto en el que la competencia será mayor, en tanto las promesas de desarrollo a través del libre comercio están en tela de juicio y los países más comprometidos con ello están hoy experimentando tentaciones proteccionistas.

Si bien, a pesar de su erosión reciente, el modelo social de los países de capitalismo coordinados en Europa debería seguir siendo una fuente de inspiración en la reconstrucción de los sistemas de protección (laboral y social) latinoamericanos con el propósito de enfrentar el posible agravamiento de la crisis del empleo, tanto ellos como los países de capitalismo liberal tendrían también que valorar las lecciones que se derivan de la experiencia de la región en los últimos treinta años. Se tendría que tomar en cuenta tanto las consecuencias de haber apostado a la flexibilidad laboral y el recorte de derechos durante los años noventa, sin que se cumplieran las expectativas de mejoría en la cantidad y calidad de los empleos, como los avances conseguidos al revertir esas políticas en la década siguiente.

En cualquier caso, no cabe duda que el reto que los países de la región tendrán que enfrentar en el campo del empleo es de mayor magnitud, dado que a los rezagos derivados de las fallas de los modelos de crecimiento seguidos en las últimas décadas se sumarán los que provengan del cambio tecnológico y la transformación de los vínculos sociales en el mundo del trabajo, sin que al menos hasta ahora parezca existir la voluntad política necesaria para colocar esta problemática en el centro de las agendas.

Bibliografía

- Adams, Abi; Mark Freedland and Jeremias Prassl (2015), “The ‘Zero-Hours Contract’: Regulating Casual Work, or Legitimizing Precarity?”, University of Oxford Legal Research Paper Series - Paper No 00/2015, 22Pp.
- Adams, Roy (2011), “Collective Bargaining as a Minimum Employment Standard”, *The Economic and Labour Relations Review*, Vol. 22, Num. 2, Pp. 153–164.
- Adams, Zoe y Simon Deakin (2014), “Institutional Solutions to Precariousness and inequality in Labour Markets”, in *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 52, Num. 4, Pp. 779-809.
- Alaimo, Verónica; Mariano Bosch, David Kaplan, Carmen Pagés y Laura Ripani (2015), *Empleos para crecer*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Anner, Mark (2008), “Meeting the Challenges of Industrial Restructuring: Labor Reform and Enforcement in Latin America”, *Latin American Politics and Society*, Vol. 50, Num. 2, Miami, University of Miami, Pp. 33-65.
- Arriagada, Irma (2005), “Los límites del uso del tiempo: dificultades para las políticas de conciliación, familia y trabajo”, en *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*, Serie de Seminarios y Conferencias, Núm.46, CEPAL, Santiago
- BBC (British Broadcasting Corporation) (2013), “Podrán los sindicatos salvar a la economía mundial?” Disponible en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/03/130301_economia_sindicatos_crisis_desigualdad.shtml, consultado el 17 de julio del 2015.
- Beccaria, Luis y Roxana Maurizio (2014), “Hacia la protección social universal en América Latina. Una contribución al debate actual”, *Revista Problemas del Desarrollo*, Vol. 177, Núm. 45, Pp. 37-58
- _____ y Roxana Maurizio (2010), “Explorando un enfoque de regulaciones laborales y protección social para América Latina”, *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, Año 4, vols. 7 y 8, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Pp. 103-144
- Beltranou, Fabio y Roxana Maurizio (2011), *The role of labour market and social protection in reducing inequality and eradicating poverty in Latin America*, OIT-UNGS-CONICET, Munich Personal Repec Archive, Argentina.
- Bensusán, Graciela (2016a), “Collective Bargaining... and Beyond: Debates, Problems and Alternatives for Worker Protection”, *Bulletin for Comparative Labour Relations (Labour Law and Social Progress)*, Vol. 92, Pp. 39-71.
- _____ (2016b), “Organizing Workers in Argentina, Brazil, Chile and Mexico: The Authoritarian-Corporatist Legacy and Old Institutional Designs in a New Context”, in *Theoretical Inquiries in Law*, Vol. 17, Num. 1, Pp. 131-162.

- _____ (2016c), “Labour law, inclusive development and equality in Latin America”, Shelly Marshall and Collin Fenwick (eds.), *Promoting Labour Law. The Role of Labour Law*, Ed. Edward Elgar Publishing, (forthcoming)
- _____ (2013), *Reforma Laboral. Desarrollo incluyente y desigualdad en México*, Serie Estudios y Perspectivas, Núm. 143, Sede Subregional de la CEPAL en México, México.
- _____ (2010), “Labour Law in Latin America: The gap between norms and reality”, in Tzehainesh Teklé (Ed.), *Labour law and worker protection in developing countries*, Hard Publishing/ILO, Geneva, Pp. 135–173.
- _____ (2009), “Estándares laborales y calidad de los empleos en América Latina”, *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 17, Núm. 34, Pp. 13-49.
- _____ (2008), *Regulaciones laborales, calidad de los empleos y modelos de inspección: México en el contexto latinoamericano*, CEPAL, Subsede México LC/MEX/L.861, México.
- _____ (2006a), “Diseño legal y desempeño real: México”, en Graciela Bensusán (coord.) *Diseño Legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, UAM-X/ Miguel Ángel Porrúa, México, Pp. 313-410
- _____ (2006b), “Las instituciones laborales en una perspectiva comparativa”, en Graciela Bensusán (coord.), *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, México, UAM-X /Miguel Ángel Porrúa, Pp. 313-409.
- _____ y Elizabeth O’Connor (2015), *Innovation in policy-making in city governments: Openings to change minimum wage policy in Mexico City and Los Angeles*, ponencia presentada en REPAL 2015, Organizado por la Red para el Estudio de la Economía Política de América Latina, realizada el 7 y 8 de julio en Montevideo, Uruguay.
- _____ y Kevin Middlebrook (2013), *Sindicatos y Política en México: Cambios, continuidades y contradicciones*, Flacso/Clacso/UAM-X, Mexico.
- Berg, Janine (2016), *Income security in the on-demand economy: Findings and policy lessons from a survey of crowdworkers*, International Labour Office, Geneva, 28Pp.
- _____ (2015), “Labour markets institutions: the building blocks of just societies”, in Janine Berg (ed.), *Labour Markets, Institutions and Inequality: Building Just Societies in the 21st century*, ILO, Geneva.
- _____ (2011), “Laws or Luck? Understanding Rising formality in Brazil in the 2000s”, in Sangheon Lee and Deirdre McCann (eds.), *Regulating for decent work. New Directions in Labour Market Regulation*, Palgrave Macmillan, Pp. 123–150.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2016), *Economía Colaborativa en América Latina*, Instituto de Empresa, Fondo Multilateral de Inversiones, Banco Interamericano de Desarrollo y Gobierno de España, Madrid, 21Pp.
- Bieler, Andreas (2014), *Transnational Labour Solidarity in (the) Crisis*, University of Nottingham, United Kingdom.
- Bonnet, Florence, Catherine Saget and Axel Weber (2012), *Social Protection and minimum wages responses to the 2008 financial and economic crisis: Findings from the ILO/World Bank Inventory*, Employment Working Paper. Num. 113, ILO, Geneva, 63Pp.
- Boyer, Robert (2014), “Is More Equality Possible in Latin America? A Challenge in a World of Contrasted but Interdependent Inequality Regimes”, Working Paper No. 67, International Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America, Berlin, 94Pp.
- Cañigeral, Albert (2015), "Can digital sharing economy platforms pull Latin America’s informal sector into the mainstream? Yes", disponible en: <<http://www.americasquarterly.org/content/can-digital-sharing-economy-platforms-pull-latin-america%E2%80%99s-informal-sector-mainstream-yes>>, consultado el 15 de noviembre del 2016.
- Capretta, James (2016), “The On-Demand Economy and Worker Benefits and Protections”, Fresh perspective series, The Aspen Institute, Colorado.
- Cardoso, Adalberto y Julián Gindin (2009), *Industrial relations and collective bargaining: Argentina, Brazil and México compared*, Industrial and Employment Relations Department, International Labour Office, Ginebra, 108Pp.
- _____ y Telma Lage (2006), “Diseño legal y desempeño real: Brasil”, en Graciela Bensusán, (coord.) *Diseño Legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, Miguel Ángel Porrúa, UAM/LIX Legislatura de la cámara de diputados, Pp. 167-240.

- Cazes, Sandrine and Juan Ramón de Laiglesia (2015), “Temporary contracts and wage inequality”, en Janine Berg (2015) op.cit.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016), Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. La región frente a las tensiones de la globalización, Santiago, 171Pp.
- _____ (2012), Panorama Social de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile
- _____ (2011), Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago de Chile.
- _____ (2010), La hora de la igualdad. Brechas por cerrar y caminos por abrir, Santiago de Chile.
- _____ (2009), La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de marzo de 2009, Santiago de Chile.
- CEPAL-OIT (2015), “Protección social universal en mercados laborales con informalidad”, en Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe, Núm. 12, LC/L.3998, Santiago de Chile.
- Codagnone, Cristiano; Fabienne Abadie y Federico Biagi (2016), The Future of Work in the ‘Sharing Economy’ Market Efficiency and Equitable Opportunities or Unfair Precarisation?, Institute for Prospective Technological Studies, JRC Science for Policy Report EUR 27913, Spain, 100Pp.
- Comisión Europea (2016), “Comunicación de la comisión al parlamento europeo, al consejo, al comité económico y social europeo y al comité de las regiones. Una Agenda Europea para la Economía Colaborativa”, Bruselas, 2.6.2016, 18Pp.
- Conferencia Internacional del Trabajo, 102.^a (2013), “Ante el centenario de la OIT: realidades, renovación y compromiso tripartito”, Memoria del Director General, 37Pp.
- Cowan, Kevin (2007), “Estabilidad del Empleo o del Ingreso? Un Análisis del Sistema de Protección Contra el Desempleo en Chile”, Revista Estudios Públicos, Núm. 105, Pp. 173–204
- CSA-CSI (2015), Tercerización mediante agencias de trabajo temporal en América Latina, Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA)/Confederación Sindical Internacional (CSI), Brasil, 96Pp.
- De Stefano, Valerio (2016), The rise of the ‘just-in-time workforce’: On-demand work, crowdwork and labour protection in the ‘gigeconomy’, ILO, Geneva, 43Pp.
- Deakin, Simon (2016), “Labour Law and Development in the Long Run”, Shelly Marshall and Collin Fenwick (eds.), Promoting Labour Law. The Role of Labour Law, Ed. Edward Elgar Publishing, (forthcoming)
- Degryse, Christophe (2016), “Digitalisation of the economy and its impact on labour markets”, Working Paper 2016.02, European Trade Union Institute, Brussels, 86Pp.
- Drache, Daniel, Anne LeMesurier and Yanick Noiseux (2015), Non-Standard Employment, The Jobs Crisis and Precarity: A Report on the Structural Transformation of the World of Work, PRACTA/CEIM, Canada, 59Pp.
- Drahokoupil, Jan and Brian Fabo (2016), “The platform economy and the disruption of the employment relationship”, Policy Brief N° 5/2016 European Economic, Employment and Social Policy, European Trade Union Institute, Brussels, 6Pp.
- Durán, Gonzalo (2015), “La formalidad precarizante”, Working Paper, LASA, San Juan de Puerto Rico, del 26 al 28 de mayo, 20Pp.
- _____ (2011), “Institucionalidad laboral para un desarrollo inclusivo” en Ricardo Infante (Ed.), El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad, CEPAL, Santiago de Chile, Pp. 245-298.
- Epstein, Richard (2015), “The Political Economy of Crowdsourcing: Markets for Labor, Rewards, and Securities”, in The University of Chicago Law Review Dialogue, Vol. 82, Num. 35, Pp. 116-133.
- Ermida, Oscar (2009), “La política laboral de los gobiernos progresistas, el posneoliberalismo y el movimiento sindical”, en Diálogo Movimiento Sindical Gobiernos Progresistas: Un primer balance en la Región, Fundación Ebert-Stiftung, Uruguay, Pp.35-59.
- EuroFound (2015), New forms of employment, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Ffrench-Davis, Ricardo (2011), Macroeconomía para el empleo decente en América Latina y el Caribe, Sector de empleo Documento de Trabajo Núm. 79, OIT, Ginebra.
- Felstiner, Alek (2011), “Working the crowd: employment and labor law in the crowdsourcing industry”, Berkeley Journal of Employment & Labor Law, Vol. 32, Num. 1, Pp. 143-204

- Figueroa, Rodrigo (2006), “Diseño legal y desempeño real: Chile”, en Graciela Bensusán, (coord.) *Diseño Legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, Miguel Ángel Porrúa, UAM/LIX Legislatura de la cámara de diputados, Pp. 241-312.
- Fine, Janice (2015), “Movimientos alternativos de protección de los trabajadores en los Estados Unidos”, en *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 134, Núm. 1, Pp. 17-29.
- Fontes, Ariana; Valeria Pero y Janine Berg (2012), “Low-paid employment in Brazil”, *International Labour Review*, Vol. 151, Num. 3, Pp. 193–219.
- Fox, Justin (2014) “The World Is Still Not Flat”, *Harvard Business Review*, disponible en: <<https://hbr.org/2014/11/the-world-is-still-not-flat>>, consultado el 08 de noviembre del 2016.
- Freeman, Richard (2011), “New roles for unions and collective bargaining post the implosion of Wall Street capitalism” in Susan Hayter, (ed.), *The Role of Collective Bargaining in the Global Economy. Negotiating for social justice*, ILO, Geneva.
- Francese, Maura y Carlos Mulas-Granados (2015), *Functional Income Distribution and Its Role in Explaining Inequality*, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Fudge, Judy y Rosemary Owen (eds.) (2006), *Precarious work, women, and the new economy. The challenge to legal norms*, Hart Publishing, USA.
- GDF (Gobierno del Distrito Federal) (2014), *Política de recuperación del salario mínimo en México y en el Distrito Federal: Propuesta para un acuerdo nacional*, México.
- Godínez, Victor Manuel (2011), “Objetivos básicos de las políticas de convergencia productiva”, en Ricardo Infante (ed.), *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Hall, Jonathan y Alan Krueger (2015), “An Analysis of the Labor Market for Uber’s Driver-Partners in the United States”, *Working Papers*, Princeton University Press, Princeton.
- Harris, Seth y Alan Krueger (2015), *A Proposal for Modernizing Labor Laws for Twenty-First-Century Work: The “Independent Worker”*, Discussion Paper, Hamilton Project, disponible en: <<http://www.brookings.edu/research/papers/2015/12/09-modernizing-labor-laws-for-the-independent-worker-krueger-harris>>, consultado el 10 de diciembre del 2016.
- Hayter, Susan (2015), “Unions and Collective Bargaining”, in Janine Berg (ed.), *Labour Markets, Institutions and Inequality: Building Just Societies in the 21st century*, ILO, Geneva.
- _____ (2011), “Introduction” in Susan Hayter (ed.), *The Role of Collective Bargaining in the Global Economy. Negotiating for social justice*. ILO, Geneva.
- _____ y Bradley Weinberg, (2011), “Mind the gap: collective bargaining and wage inequality”, In Hayter, Susan (ed.), *The Role of Collective Bargaining in the Global Economy. Negotiating for social justice*. ILO, Geneva.
- Hessami, Zohal y Thushyanthan Baskaran (2014), "Has Globalisation Affected Collective Bargaining? An Empirical Test, 1980–2009", *The World Economy*, Vol. 38, Num. 12, Pp. 1180-1911.
- Howe, Jef (2006), “The Rise of Crowdsourcing”, *Wired*, available at <<https://www.wired.com/2006/06/crowds/>>, consulted 10/11/2016
- Huber (2002), “Introduction: Posing the Question”, Evelyne Huber (ed.), *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*, Pennsylvania State University Press, Pp. 1-22
- ILO (International Labour Organization) (2016a), *Non-Standard Employment Around the World: Understanding challenges, shaping prospects*, Geneva, 396Pp.
- _____ (2016b), “Social contract and the future of work: Inequality, income security, labour relations and social dialogue”, *Future Of Work Issue Notes Series N° 4*, ILO, Geneva.
- _____ (2016c), *A Challenging Future for the Employment Relationship: Time for affirmation or alternatives?*, *Future of Work serie n° 3*, ILO, Geneva (forthcoming).
- _____ (2016d), *Technological changes and work in the future: Making technology work for all*, Geneva, 19Pp.
- _____ (2014), *Indicadores sobre las relaciones laborales*, Geneva.
- _____ (2009), *Combining flexibility and security for decent work*, ILO, Geneva.
- ILO/OECD/WB (International Labour Organization; Organisation for Economic CO-operation and Development; World Bank), (2014), *G20 Labour markets: outlook, key challenges and policy responses*, Australia.
- Infante, Ricardo (ed.) (2011), *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Johal, Sunil and Noah Zon (2015), *Policymaking for the Sharing Economy: Beyond Whack-A-Mole*, The Mowat Centre Ontario’s Voice on Public Policy, Toronto, 29Pp.

- Kolben, Kevin (2010) “Labour regulation, human capacities and industrial citizenship”, in *Promoting decent work: the role of labour law*, Monash University, Pp. 100-122.
- Krugman, Paul (2015a), “Power and paychecks”, *New York Times*, disponible en: <<http://www.nytimes.com/2015/04/03/opinion/paul-krugman-power-and-paychecks.html?emc=eta1>>, consultado el 22 de julio del 2015.
- _____ (2015b), “Progresistas y salarios”, *El País*, disponible en: <http://economia.elpais.com/economia/2015/07/17/actualidad/1437147778_915450.html>, consultado el 22 de julio del 2015.
- Krull, Sebastian (2016), *El cambio tecnológico y el nuevo contexto del empleo. Tendencias generales y en América Latina*, Santiago de Chile, 52Pp. (Inédito)
- Lakhani, Tashlin; Sarosh Kuruvilla and Ariel Avgar (2013), “From the Firm to the Network: Global Value Chains and Employment Relations Theory” in *British Journal of Industrial Relations*, vol. 51, num. 3, Pp. 440-472
- Lee, Joonkoo (2016), *Global supply chain dynamics and labour governance: Implications for social upgrading*, ILO, Geneva, 39Pp.
- Levy, Santiago (2008), *Good intentions, Bad Outcomes. Social policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*, Brookings Institution Press, Washington, D.C.
- Locke, Richard; Thomas Kochan; Monica Romis and Fei Qin, (2007), “Beyond corporate codes of conduct: Work organization and labour standards at Nike's suppliers”, *International Labour Review*, Vol. 146, Num. 1-2, Pp. 21–40.
- Lustig, Nora (2012), “Desigualdad y pobreza en América Latina”, in M. Puchett (coord.). in *América Latina. En los albores del siglo XX. Economic Aspects, Volume 1*, Mexico, Flacso, Pp. 89–116.
- Marinakakis, Andrés y Juan Velasco (eds.) (2006), *¿Para qué sirve el salario mínimo? Elementos para su determinación en los países del cono sur*, OIT, Santiago de Chile.
- Marshall, Shelly (2016), “Revitalising labour market regulation for the economic South: new forms and tools”, Shelly Marshall and Collin Fenwick (eds.), *Promoting Labour Law. The Role of Labour Law*, Ed. Edward Elgar Publishing, (forthcoming)
- Martínez-Franzoni, Juliana y Diego Sánchez-Ancochea (2013), “Good Jobs and Social Services: How Costa Rica Achieved the Elusive Double Incorporation”, Palgrave McMillan.
- _____ (2015), “Public social services and income inequality”, in Janine Berg (ed.), *Labour Markets, Institutions and Inequality: Building Just Societies in the 21st century*, ILO, Geneva.
- Martínez, Aleida (2008), *Subcontratación y Calidad de los Empleos: Volkswagen de México y su cadena productiva*, Tesis, Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, Flacso-Sede México, México.
- Martner, Ricardo y Eduardo Aldunate (2006), *Política fiscal y protección social*, Serie Gestión Pública LC/IP/L.267, Núm. 53, CEPAL, Santiago de Chile.
- Maurizio, Roxana (2016), *Non-Standard forms of employment in Latin America. Prevalence, characteristics and impacts on wages*, ILO, Geneva, 57Pp.
- _____ (2014), *El impacto distributivo del salario mínimo en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*, Serie Políticas Sociales Núm. 194, CEPAL, Santiago de Chile.
- _____ y Fabio Bertranou (2011), *The role of labour market and social protection in reducing inequality and eradicating poverty in Latin America*, OIT-UNGS-CONICET, Munich Personal Repec Archive, Argentina.
- Mesa Lago, Carmelo (2010), *World crisis effects on social security in Latin America and the Caribbean. Lessons and policies*, Institute for the Study of the Americas, 111pp.
- _____ (2009), *Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de políticas*, Serie Políticas Sociales LC/L.3104-P, Santiago de Chile, 77Pp.
- _____ (2008), “Social Protection in Chile: Reforms to improve equity”, *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 147, Num. 4, Pp. 377-402.
- Messenger Jon C. And Nikhil Ray (2015), “ The ‘deconstruction’ of part-time work”, en Janine Berg (2015), op. cit.
- Midaglia, Carmen (2012), “Un balance crítico de los programas sociales en América Latina. Entre el liberalismo y el retorno del Estado”, *Revista Nueva Sociedad*, Núm. 239, Mayo-junio, Pp. 79-101.
- Moreno-Brid, Juan Carlos y Stefanie Garry, (2015), “El rezago del salario mínimo”, *Nexos*, disponible en: <<http://www.nexos.com.mx/?p=24115>>, consultado el 22 de julio del 2015.

- MTEySS (2012), *Hacia Nuevos Paradigmas del Trabajo Doméstico. Proyecto de ley sobre Régimen especial de contrato de trabajo para el personal de casas particulares*, Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de Argentina, disponible en: <<http://www.investigacionesdeltrabajo.com/wpcontent/uploads/2012/12/Nuevosparadimas.pdf>>.
- _____ (2010), *Trabajo y empleo en el bicentenario. Cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión (periodo 2003-2010)*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina, disponible en <www.trabajo.gob.ar/trabajoyempleoenelbicentenario>.
- NIC (National Intelligence Council) (2012), *Tendencias globales 2030: mundos alternativos*, Oficina del Director Nacional de Inteligencia de EEUU, Washington.
- OCDE/CAF/CEPAL (2016), “El futuro del trabajo, las políticas y las ciudades”, en *Perspectivas económicas de América Latina 2017. Juventud, competencias y emprendimiento*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico / Banco de Desarrollo de América Latina / Comisión Económica Para América Latina y El Caribe, París, 336Pp.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2016a), *New forms of work in the digital economy*, DSTI/ICCP/IIS, París.
- _____ (2016b), *Getting Skills Right Assessing and Anticipating Changing Skill Needs*, OECD Publishing, París.
- _____ (2015), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publishing, París.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2016), *Soluciones eficaces: Políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe*, OIT, Ginebra.
- _____ (2015a), *Las formas atípicas de empleo: Informe para la discusión en la Reunión de expertos sobre las formas atípicas de empleo*, Ginebra, 16-19 de febrero, 79Pp.
- _____ (2015b), *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo. El Empleo en plena mutación*, Ginebra, 155Pp.
- _____ (2014) *Panorama Laboral Temático: Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe*, Lima.
- _____ (2012), *Panorama Laboral de América Latina y El Caribe*, Lima, 112Pp.
- _____ (2011), *Pacto Mundial del Empleo. Estudio Nacional: Argentina*, Argentina.
- _____ (2010), *Informe mundial sobre salarios 2010/2011. Políticas salariales en tiempos de crisis*, Chile.
- _____ (2008), *Panorama Laboral de América Latina y El Caribe*, Lima, 128Pp.
- Palma, José (2011), *Homogeneous middles vs. heterogeneous tails, and the end of the ‘Inverted-U’: the share of the rich is what it’s all about*, Cambridge Working Paper in Economics, Cambridge.
- Porcile, Gabriel (2011), “La teoría estructuralista del desarrollo”, en Ricardo Infante (ed.), *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Reinecke, Gerhard y María Elene Valenzuela (Eds.) (2011), *Chile: El impacto del mercado laboral en el bienestar de las personas Distribución del ingreso y calidad del empleo*, OIT, Santiago de Chile, 196pp.
- Robinson, William (2015), “Can digital sharing economy platforms pull Latin America’s informal sector into the mainstream? No”, disponible en: <<http://www.americasquarterly.org/content/can-digital-sharing-economy-platforms-pull-latin-america%E2%80%99s-informal-sector-mainstream-no>>, consultado el 15 de noviembre del 2016.
- Rocha Pires, Roberto (2011), “Governing Regulatory Discretion: innovation and accountability in two models of labour inspection work”, in Sangheon Lee and Deirdre McCann (eds.), *Regulating for decent work. New Directions in Labour Market Regulation*, Palgrave Macmillan.
- _____ (2008), “Cómo hacer realidad la ley. Métodos y logros de la inspección del trabajo brasileña”, *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 127. Num. 2–3, Pp. 223–256.
- Rodgers, Gerry and Janine Rodgers (1989), “Precarious work in Western Europe: The state of the debate”, in Gerry Rodgers y Janine Rodgers (eds.), *Precarious jobs in labour market regulation: The growth of atypical employment in Western Europe*, International Labour Organization, Geneva.
- Rogers, Brishen (2015), “Employment as legal concept”, *Legal Studies Research Papers Series*, Temple University, Pp.41
- Saget, Catherine (2008), “Fijación del salario mínimo en los países en desarrollo. Deficiencias y soluciones”, *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 127, Núm. 1, Pp. 27–45.
- Samaniego, Norma (2002), “Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina”, *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, Núm. 19, CEPAL, Santiago de Chile.

- Schmitt, John and Mitukiewicz, Alexandra (2012), “Politics matter: changes in unionisation rates in rich countries, 1960–2010”, *Industrial Relations Journal*, Vol. 43, N° 3, Pp. 260-280.
- Schneider, Ben y Karcher, Sebastian (2010), “Complementarities and continuities in the political economy of labour markets in latin america”, *Socio-Economic Review*, Vol. 8, Num. 4, Pp. 623-651
- _____ y Soskice, David (2009), “Inequality in developed countries and Latin America: coordinated, liberal and hierarchical systems”, *Economy and Society*, Vol. 38, Num. pp. 17-52.
- Senén, Cecilia y Héctor Palomino (2006), “Diseño Legal y desempeño real: Argentina”, en Graciela Bensusán, (coord.) *Diseño Legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, Miguel Ángel Porrúa, UAM/LIX Legislatura de la cámara de diputados, Pp. 95-162.
- Standing, Guy (2011), *The Precariat*, Bloomsbury Academic, London.
- Stiglitz, Joseph (2012), *El precio de la desigualdad. El 1 por ciento de la población tiene lo que el 99 por ciento necesita*, Editorial Taurus, México.
- Supiot, Alain (2005), *Beyond employment. Changes in work and the future of labour law in Europe*, Oxford University Press, New York.
- Todolí, Adrián (2015), “El impacto de la ‘uber economy’ en las relaciones laborales: los efectos de las plataformas virtuales en el contrato de trabajo”, en *IUSLabor*, Vol. 3, Pp. 1-25.
- Tokman, Victor (2004), *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile.
- _____ (2007), “The Informal economy. Insecurity and social cohesion in Latin America”, *International Labour Review*, Vol. 146, Num. 1-2, Pp. 81–107.
- _____ (2009), “Flexiguridad con informalidad: opciones y restricciones” in Jürgen Weller (ed.), *El nuevo escenario laboral latinoamericano: regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo*, Argentina, ECLAC-SXXI, Pp. 255–288.
- _____ (2011), “Informalidad en América Latina: Balance y perspectivas de políticas”, *Revista Internacional de Estadística y Geografía Realidad. Datos y Espacio*. Vol. 2. No. 3. pp. 16–31.
- TUAC (Trade Union Advisory Committee to Organisation for Economic Cooperation and Development) (2016), *Inclusive innovation pathways, regulatory challenges, and the role of policies and unions*, TUAC Discussion Paper on the Digital Economy, 39Pp.
- TUC (Trades Union Congress) (2015), *The Decent Jobs Deficit: The Human Cost of Zero-Hours Working in the UK*, TUC, London, 44Pp.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) (2016), *Trade and Development Report 2016. Structural transformation for Inclusive and sustained growth*, New York and Geneva, 252Pp.
- Valenduc, Gérard y Patricia Vendramin (2016), “Work in the digital economy: sorting the old from the new”, Working Paper 2016.03, European Trade Union Institute, Brussels, 46Pp.
- Vega, María Luz (2016), *Los nuevos paradigmas en la relación de trabajo: el dilema humanización, flexibilidad y producción. El futuro del trabajo*, disponible en <<http://www.relat.org/documentos/FTgeneral.VegaRuiz.pdf>>, OIT, 21Pp (inédito).
- _____ (2005), *La reforma laboral en América Latina: 15 años después. Un análisis comparado*, Organización Internacional del Trabajo, Lima, 280Pp.
- Velázquez, Mario (2016), “Un análisis de la protección ante el desempleo en América Latina”, en Alberto Isgut y Jürgen Weller (eds.), *Protección y formación Instituciones para mejorar la inserción laboral en América Latina y Asia*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, Pp. 87-116.
- _____ (2010), *Seguros de desempleo y reformas recientes en América Latina*, Serie Macroeconomía del Desarrollo, Núm. 99, División de Desarrollo Económico, CEPAL, Santiago de Chile.
- Webster, Edward (2015), “Se redefinen las fronteras de las relaciones laborales. Aportaciones desde Sudáfrica”, *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 134, Núm. 1, Pp. 31-41.
- WEF (World Economic Forum) (2016), *The Future of Jobs Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution*, Davos, Suiza, 167Pp.
- Weller, Jürgen (2009), *Retos y respuestas: Las políticas laborales y del mercado de trabajo en Costa Rica, Panamá y Uruguay*, Serie Macroeconomía del Desarrollo LC/L.3092-P, Núm. 90, CEPAL.
- _____ (2012), *Crecimiento, empleo y distribución de ingresos en América Latina*, CEPAL-Naciones Unidas, Serie Macroeconomía del Desarrollo, Núm. 122, 63Pp.
- _____ y Sonia Gontero (2016), “Hacia sistemas nacionales de formación profesional y capacitación eficaces, eficientes e inclusivos en América Latina”, Alberto Isgut y Jürgen Weller (eds.),

- Protección y formación Instituciones para mejorar la inserción laboral en América Latina y Asia, Libros de la CEPAL, Núm. 140, (LC/G.2687-P), Santiago de Chile.
- _____ y Claudia Roethlisberger (2011), La calidad del empleo en América Latina. Macroeconomía del Desarrollo Series LC/L.3320-P, No. 110, CEPAL, Santiago de Chile, 83Pp.
- World Bank (2013), World Development Report: Jobs, Washington, DC.
- Wulandari, Sri (2011), “Beyond collective bargaining”, Asian Labour Update, Num. 79, april-june, Pp. 10-15.
- Zafiaur, José María; Sebastián Reyna y Álvaro Orsatti (2015), “El trabajo autónomo en Europa y América Latina: normativa, organización y diálogo social. Balance de diez años”, Laboratorio Sindical Iberoamericano del Trabajo Autónomo y la Economía Informal (SINDALB), Brasil, 21Pp.

Anexos

Cuadro 3
Incidencia y composición del empleo de tiempo parcial involuntario^{a,b}
en personas de 15 años y más, porcentaje

	Empleo de tiempo parcial involuntario como proporción del total del empleo												Empleo de tiempo parcial involuntario como proporción del empleo de tiempo parcial			
	Total				Hombres				Mujeres				2000	2007	2014	2015
	2000	2007	2014	2015	2000	2007	2014	2015	2000	2007	2014	2015				
Australia	6,3	6,6	8,6	8,9	4,3	4,5	6,2	6,4	8,8	9,3	11,6	11,8	23,8	23,5	28,2	28,8
Austria	1,8	2,7	3,1	3,3	0,9	1,0	1,6	1,8	3,0	4,6	4,7	5,1	11,1	11,8	11,0	11,9
Belgium	4,6	3,2	2,4	2,4	1,7	1,5	1,3	1,4	8,4	5,5	3,7	3,6	22,1	14,6	9,9	9,8
Canada	4,6	4,0	5,3	4,9	2,8	2,6	3,6	3,4	6,6	5,6	7,1	6,7	25,4	22,0	27,3	26,2
Chile	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Czech Republic	1,4	0,8	1,3	1,1	0,3	0,3	0,6	0,6	2,9	1,4	2,1	1,7	27,1	16,4	20,0	17,2
Denmark	2,9	3,1	4,1	3,8	1,1	1,3	2,1	2,1	5,1	5,0	6,4	5,8	13,8	13,0	16,2	15,1
Estonia	..	1,2	1,4	1,3	..	0,7	0,7	0,9	..	..	2,0	1,8	..	15,3	14,4	12,1
Finland	3,5	2,9	3,7	4,0	1,5	1,3	2,0	2,5	5,7	4,6	5,5	5,6	28,7	20,7	23,9	25,8
France	4,6	5,2	7,2	7,5	2,3	1,8	3,2	3,4	7,3	9,0	11,5	11,9	27,0	29,9	37,9	40,0
Germany	2,3	5,3	3,7	3,6	0,8	2,7	1,9	1,9	4,2	8,4	5,7	5,5	12,0	20,3	13,3	12,8
Greece	1,9	2,4	6,3	6,5	1,2	1,2	4,7	5,1	3,2	4,3	8,6	8,5	42,9	42,7	66,5	68,9
Hungary	0,7	1,1	2,5	2,1	0,4	0,7	1,9	1,7	1,2	1,6	3,2	2,5	19,0	26,3	38,6	34,7
Iceland ^c	2,2	1,1	4,5	3,6	0,8	0,0	1,9	1,2	3,8	2,5	7,3	6,2	8,5	5,0	19,5	15,3
Ireland	2,7	1,8	8,8	7,8	2,2	1,3	7,0	6,2	3,4	2,6	10,9	9,7	16,4	10,3	37,4	34,3
Israel	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Italy ^c	3,2	5,2	11,7	11,8	1,8	2,4	6,2	6,4	5,4	9,5	19,3	19,4	37,1	38,3	63,6	63,9
Japan	..	4,5	4,8	4,7	..	2,6	2,7	2,7	..	7,1	7,6	7,2	..	23,6	21,1	20,6
Korea	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Luxembourg	0,8	0,8	2,4	2,5	0,2	0,4	0,6	0,8	1,7	1,3	4,7	4,7	6,8	4,4	12,8	13,5
Mexico	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Netherlands	1,4	2,1	4,7	4,2	0,9	1,1	3,1	3,0	2,2	3,3	6,5	5,7	4,7	6,1	13,0	11,7
New Zealand	6,0	3,9	4,9	4,6	3,5	2,5	2,9	2,7	9,0	5,4	7,2	6,7	26,0	16,6	21,6	20,3
Norway ^c	1,6	1,5	1,4	1,5	0,8	0,7	0,8	0,9	2,6	2,3	2,2	2,2	6,4	5,6	5,8	5,9
Poland	..	2,0	2,3	2,0	..	1,3	1,4	1,3	..	2,8	3,3	3,0	..	21,3	29,0	27,5
Portugal	2,5	3,3	4,8	4,8	1,0	1,5	3,1	2,9	4,3	5,4	6,6	6,7	22,4	26,8	36,9	38,5

Cuadro 3 (conclusion)

	Empleo de tiempo parcial involuntario como proporción del total del empleo												Empleo de tiempo parcial involuntario como proporción del empleo de tiempo parcial			
	Total				Hombres				Mujeres				2000	2007	2014	2015
	2000	2007	2014	2015	2000	2007	2014	2015	2000	2007	2014	2015				
Slovak Republic	0,7	0,9	3,3	4,0	0,2	0,3	2,8	3,0	1,3	1,6	3,9	5,1	33,5	33,8	63,4	65,4
Slovenia	..	0,4	0,9	1,2	..	0,3	0,6	0,7	..	0,6	1,4	1,9	..	4,6	8,5	11,5
Spain ^c	1,8	3,9	10,3	10,0	0,6	1,4	5,6	5,5	3,8	7,4	15,9	15,3	22,1	33,6	64,6	63,4
Sweden ^c	3,4	7,7	8,0	7,0	1,7	4,3	5,6	5,1	5,3	11,5	10,6	9,1	16,0	32,4	34,9	30,8
Switzerland	1,3	1,8	2,6	2,8	0,8	0,8	1,4	1,6	1,9	3,1	4,1	4,2	4,4	5,7	7,3	7,7
Turkey	..	0,6	0,9	0,9	..	0,5	0,9	0,9	..	0,7	1,0	1,0	..	7,3	8,7	9,5
United Kingdom ^c	2,4	2,3	4,5	4,3	1,8	1,8	3,7	3,5	3,2	3,0	5,5	5,2	9,7	9,3	16,9	15,9
United States ^c	0,7	0,8	1,7	1,5	0,5	0,6	1,4	1,2	0,9	1,0	2,2	1,9	4,1	4,8	9,3	8,3
OECD ^d	1,8	2,6	3,7	3,5	1,0	1,4	2,2	2,2	2,9	4,1	5,5	5,2	10,8	14,1	17,8	17,4
Colombia	..	..	..	6,9	..	..	..	4,6	..	..	..	10,1	..	..	..	41,8
Latvia	..	1,4	2,6	2,4	..	1,0	1,9	1,5	..	1,8	3,2	3,3	..	22,2	34,9	30,3
Lithuania	..	2,4	2,7	2,5	..	2,0	2,1	1,5	..	2,9	3,3	3,4	..	26,6	29,8	29,6
Russian Fed.	0,3	0,1	0,3	0,3	0,3	0,1	0,2	0,2	0,4	0,2	0,4	0,3	3,0	1,9	3,5	3,3

a) Involuntary part-time employment refers to part-time workers who could not find full-time work.

b) Part-time employment is based on national definitions.

c) The lower age limit is 16 instead of 15: for Iceland up to 2008, Italy after 2007, Norway up to 2005 and Sweden up to 2006.

d) Weighted average.

Fuente: OECD Employment Database: www.oecd.org/employment/database and www.oecd.org/els/emp/lfsnotes_sources.pdf.

Cuadro 4
Incidencia y composición del empleo de tiempo parcial^a en personas de 15 años y más
(En porcentajes)

	Empleo de tiempo parcial como proporción del total del empleo												Porcentaje de mujeres en empleos de tiempo parcial			
	Total				Hombres				Mujeres				2000	2007	2014	2015
	2000	2007	2014	2015	2000	2007	2014	2015	2000	2007	2014	2015				
Australia ^{b,c}	23,8	23,7	25,2	25,2	11,7	12,3	14,0	14,2	38,8	37,7	38,4	38,0	72,7	71,5	69,9	69,5
Austria	11,7	17,3	20,9	21,0	2,4	5,6	8,5	8,6	23,9	31,4	34,9	35,0	88,6	82,4	78,6	78,4
Belgium	19,3	18,1	18,1	18,2	6,9	6,4	7,2	7,3	35,5	32,2	30,5	30,2	79,5	80,7	79,1	78,9
Canada	18,1	18,3	19,3	18,9	10,4	11,1	12,3	12,1	27,2	26,3	27,0	26,4	69,1	68,0	66,6	66,4
Chile	4,7	8,0	17,0	16,8	3,1	5,2	11,5	11,5	8,7	13,9	25,0	24,5	53,9	56,9	60,2	59,4
Czech Republic	3,2	3,5	4,8	4,7	1,6	1,7	2,5	2,5	5,4	5,9	7,7	7,4	72,5	72,3	70,5	69,5
Denmark	15,3	17,3	19,7	20,0	9,1	11,9	14,6	15,0	22,4	23,4	25,4	25,8	68,1	63,3	61,0	60,3
Estonia	7,2	6,8	7,6	8,6	4,6	3,6	5,0	5,1	10,0	10,1	10,3	12,2	67,9	73,2	66,1	69,8
Finland	10,4	11,7	13,3	13,4	7,1	8,2	10,0	10,6	13,9	15,5	16,8	16,4	63,8	63,7	61,4	59,5
France	14,2	13,3	14,3	14,4	5,3	4,9	6,7	6,9	24,3	22,8	22,5	22,3	80,1	80,5	75,6	75,2
Germany	17,6	22,0	22,3	22,4	4,8	7,8	9,1	9,3	33,9	39,1	37,5	37,4	84,5	80,7	78,1	77,9
Greece	5,3	7,7	11,2	11,1	3,0	4,1	7,5	7,3	9,4	13,3	16,2	16,3	65,0	67,7	60,8	61,9
Hungary	3,2	3,1	4,5	4,4	1,7	1,8	3,2	3,0	4,7	4,5	6,0	6,0	71,2	68,6	62,8	63,6
Iceland ^{b,d}	20,4	15,9	16,7	17,2	8,8	8,0	10,8	11,3	33,7	25,4	23,2	23,7	77,0	72,7	66,2	65,6
Ireland	18,1	19,9	23,4	23,3	7,3	7,4	12,5	12,3	32,0	35,0	35,4	35,4	77,1	79,8	72,2	72,1
Israel	15,6	16,1	16,0	15,9	7,4	8,1	9,4	9,4	25,4	25,3	23,5	23,3	74,5	73,3	68,6	68,3
Italy ^d	11,7	15,3	18,8	18,7	5,4	5,5	8,6	8,5	22,5	29,8	32,9	32,8	70,9	78,2	73,4	73,5
Japan ^e	15,9	18,9	22,7	22,7	7,1	9,2	12,0	12,0	29,0	32,6	37,2	36,9	73,7	71,5	69,8	69,8
Korea ^e	7,0	8,9	10,5	10,6	5,1	6,3	6,8	6,9	9,8	12,5	15,6	15,9	57,7	58,9	62,2	62,6
Luxembourg	13,0	13,1	15,5	14,9	2,1	1,4	5,6	5,2	28,9	27,6	27,7	26,7	90,4	93,9	80,1	80,8
Mexico	13,5	17,7	18,7	18,2	7,1	11,3	13,0	12,5	25,6	28,2	27,9	27,5	65,1	60,0	56,8	57,3
Netherlands	32,1	35,9	38,3	38,5	13,1	16,1	19,4	19,5	57,3	59,9	60,6	60,7	76,7	75,5	72,6	72,7
New Zealand	22,2	21,9	21,5	21,3	10,9	11,0	11,4	11,2	35,7	34,5	32,7	32,7	73,2	73,2	72,0	72,3
Norway ^d	20,2	20,4	18,8	19,4	8,7	10,5	10,8	12,1	33,4	31,6	27,7	27,6	77,0	72,9	69,8	67,1
Poland	12,8	10,1	7,1	6,4	8,8	6,0	4,2	3,8	17,9	15,0	10,7	9,6	61,7	67,0	67,1	67,0
Portugal	9,3	10,0	11,0	10,5	4,9	6,3	9,1	8,5	14,7	14,4	12,9	12,6	70,9	66,7	57,9	59,3

Cuadro 4 (Conclusión)

	Empleo de tiempo parcial como proporción del total del empleo												Porcentaje de mujeres en empleos de tiempo parcial			
	Total				Hombres				Mujeres				2000	2007	2014	2015
	2000	2007	2014	2015	2000	2007	2014	2015	2000	2007	2014	2015				
Slovak Republic	1,9	2,4	4,9	5,7	1,0	1,1	3,7	4,1	2,9	4,0	6,4	7,8	70,6	74,0	58,2	59,9
Slovenia	4,9	7,8	9,6	9,2	3,9	6,3	7,1	6,7	6,1	9,7	12,5	12,1	56,8	56,2	59,5	59,8
Spain ^d	7,5	10,5	14,7	14,5	2,6	3,6	7,1	7,2	16,1	20,1	23,6	23,1	78,3	80,0	74,0	73,3
Sweden ^d	14,0	14,4	14,2	14,1	7,3	9,5	10,5	10,6	21,4	19,7	18,3	18,0	72,9	65,0	61,1	60,7
Switzerland	24,4	25,4	26,9	26,8	8,4	8,7	10,8	10,9	44,7	45,6	45,6	45,0	80,6	81,3	78,5	78,3
Turkey	9,4	8,1	10,6	9,9	5,7	4,4	6,4	5,9	19,3	18,6	20,6	19,0	55,4	59,6	57,7	58,2
United Kingdom ^d	23,3	22,9	24,1	24,0	8,5	9,7	11,7	11,9	40,7	38,2	38,1	37,7	80,2	77,2	74,2	73,7
United States ^{c,f}	12,6	12,6	13,0	12,7	7,7	7,6	8,5	8,4	18,0	17,9	17,9	17,4	68,1	68,4	66,3	65,9
OECD ^g	13,9	15,4	17,0	16,8	6,7	7,8	9,6	9,5	23,8	25,3	26,3	25,9	72,4	71,5	68,8	68,7
Brazil ^c	16,8	18,3	17,1	..	8,8	10,3	10,6	..	28,4	29,1	25,6	..	69,1	67,6	64,8	..
Colombia ^c	17,9	14,5	16,5	..	11,4	9,2	9,2	..	28,2	22,8	26,6	..	61,1	61,3	67,5	..
Costa Rica	..	..	19,0	18,2	..	..	11,8	11,1	..	..	30,6	29,8	..	..	61,4	62,2
Latvia	8,8	5,4	6,6	6,8	6,3	3,4	4,1	4,2	11,4	7,4	9,0	9,4	64,6	67,5	69,2	69,7
Lithuania	11,8	7,0	8,7	7,9	8,8	4,3	6,0	5,0	14,5	9,5	11,0	10,5	64,5	69,9	67,4	70,0
Russian Fed.	7,4	5,1	4,0	4,2	4,9	3,5	2,7	2,9	10,0	6,6	5,3	5,6	66,0	64,8	65,1	64,9
South Africa	..	..	8,0	8,8	..	..	5,0	5,5	..	..	11,9	13,0	..	..	64,8	64,6

a) Part-time employment refers to persons who usually work less than 30 hours per week in their main job.

b) Part-time employment based on hours worked at all jobs.

c) Data for 2000 refer to 2001.

d) The lower age limit is 16 instead of 15: for Iceland up to 2008, Italy after 2007, Norway up to 2005 and Sweden up to 2006.

e) Data are based on actual hours worked.

f) Data are for wage and salary workers only.

g) Weighted average.

Fuente: OECD Employment Database: www.oecd.org/employment/database. See van Bastelaer, A., G. Lemaître and P. Marianna (1997), "The Definition of Part-Time Work for the Purpose of International Comparisons", Labour Market and Social Policy Occasional Paper, No. 22, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/132721856632>.

Cuadro 5
Incidencia del autoempleo, personas de 15 y más años
(En porcentajes)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
AUS	13,5	13,4	13,5	13,1	12,8	12,6	12,1	11,7	11,5	11,5	11,5	11,1	10,4	10,1	10,2	10,3
AUT	13,3	13,3	13,3	12,9	12,4	13,0	13,1	13,7	13,6	13,7	13,9	13,3	13,1	13,2	13,3	13,0
BEL	15,8	15,1	15,4	15,0	14,9	15,2	15,1	14,8	14,2	14,8	14,4	14,3	14,3	15,1	14,6	15,2
CAN	10,6	9,9	9,8	9,8	9,5	9,4	9,2	9,3	9,2	9,5	9,3	9,0	8,9	8,8	8,8	8,6
CZE	15,2	15,2	16,1	17,3	16,9	16,1	16,2	16,2	16,2	16,8	17,8	18,1	18,5	17,9	18,1	17,4
DNK	9,1	8,9	8,9	9,1	8,8	8,9	9,1	9,0	8,8	9,3	9,1	9,1	9,1	9,0	-	-
FIN	13,7	13,0	12,9	12,9	12,8	12,7	12,9	12,6	12,8	13,6	13,5	13,4	13,6	13,5	14,1	14,3
FRA	9,3	9,0	8,9	8,9	8,9	9,0	9,0	9,0	9,0	9,2	9,4	9,7	-	-	-	-
DEU	11,0	11,1	11,2	11,4	12,1	12,4	12,2	12,1	11,7	11,6	11,6	11,7	11,6	11,2	11,0	10,8
GRC	42,0	39,6	38,9	38,6	36,2	36,1	35,9	35,5	34,7	35,1	35,1	36,1	36,6	36,9	35,4	35,2
HUN	15,2	14,5	13,9	13,5	14,3	13,8	12,9	12,6	12,3	12,7	12,4	12,2	11,8	11,3	11,0	10,9
ISL	18,0	16,8	16,6	14,0	14,2	14,3	14,9	13,8	12,7	12,0	12,7	12,6	12,5	12,7	12,5	12,5
IRL	18,8	18,3	18,1	17,5	17,9	17,7	16,2	16,7	17,2	17,5	17,1	16,6	16,7	17,1	17,4	17,6
ITA	28,5	28,2	27,7	27,5	28,3	27,0	26,7	26,4	25,7	25,2	25,6	25,3	25,2	25,1	24,9	24,7
JPN	16,6	15,9	15,4	15,1	14,9	14,7	13,8	13,3	13,0	12,6	12,2	11,3	11,8	11,5	-	-
KOR	36,8	36,7	36,0	34,9	34,0	33,6	32,8	31,8	31,3	30,0	28,8	28,2	28,2	27,4	26,8	
LUX	7,4	7,1	6,9	6,8	6,7	6,5	6,2	6,0	5,8	5,8	5,8	5,6	6,1	6,2	6,2	6,1
MEX	36,0	36,4	36,8	36,6	36,5	35,5	34,5	34,3	33,9	33,8	34,7	33,7	33,7	33,0	32,1	32,1
NLD	11,2	11,6	11,7	11,4	12,1	12,4	12,7	13,1	13,2	13,5	15,0	15,0	15,2	15,9	-	-
NZL	20,6	19,7	19,3	19,3	19,2	18,5	17,7	17,2	17,3	16,4	16,2	16,7	16,6	15,4	15,3	14,8
NOR	7,4	7,2	7,1	7,3	7,4	7,4	8,5	8,0	7,8	8,1	7,7	7,0	6,9	7,0	7,2	7,0
POL	27,4	28,0	28,1	27,3	26,7	25,8	24,4	23,5	22,9	22,7	23,0	22,9	22,4	21,8	21,4	21,2
PRT	26,1	26,9	26,9	26,9	26,1	25,4	24,3	24,5	24,4	24,2	23,2	21,7	22,2	22,1	19,9	18,5
SVK	8,0	8,4	8,6	9,7	12,0	12,6	12,6	12,9	13,8	15,7	16,0	15,9	15,5	15,6	15,4	15,2

Cuadro 5 (Conclusión)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ESP	20,2	19,8	18,8	18,1	18,0	18,1	17,8	17,6	17,7	16,9	16,8	16,5	17,4	17,9	17,7	17,4
SWE	10,3	10,0	9,8	9,6	9,9	9,8	10,0	10,6	10,4	10,7	11,0	10,4	10,5	10,6	10,3	10,3
CHE	13,2	13,0	12,5	12,0	11,4	11,2	11,1	11,5	11,0	10,6	10,5	10,5	10,3	10,4	10,0	9,0
TUR	51,4	52,8	50,2	49,4	45,5	43,0	41,1	39,6	39,0	40,0	39,1	38,3	37,1	35,9	34,0	33,0
GBR	12,8	12,8	12,7	12,9	13,3	12,9	13,1	13,3	13,4	13,6	13,9	13,9	14,6	14,5	15,4	-
USA	7,4	7,4	7,2	7,6	7,6	7,5	7,4	7,2	7,0	7,1	7,0	6,8	6,8	6,6	6,5	-
BRA	-	37,1	37,2	37,2	36,6	36,6	35,8	34,7	33,8	33,3	-	31,6	31,2	31,2	32,3	-
CHL	29,8	30,2	30,3	31,5	31,0	30,4	29,0	28,1	26,8	27,7	26,5	26,4	25,1	25,4	25,9	-
COL	-	51,8	50,2	50,3	50,9	49,4	47,4	46,1	50,7	52,8	53,7	54,2	53,5	52,6	51,8	51,3
EST	8,8	8,2	7,9	8,8	9,7	7,9	8,2	9,2	7,9	8,4	8,5	8,8	8,9	9,2	9,1	9,4
ISR	14,2	13,5	13,5	13,8	13,1	13,1	13,1	12,7	12,7	12,9	12,8	12,6	12,7	12,6	12,5	-
RUS	10,1	8,1	7,8	7,4	7,5	7,8	7,5	7,3	7,3	7,4	6,8	7,1	6,9	7,3	7,2	7,2
SVN	16,1	17,1	16,3	14,0	15,6	15,1	16,2	15,9	14,1	16,2	17,3	16,8	16,2	16,9	18,6	16,5
OECD	17,7	17,6	17,4	17,3	17,1	16,7	16,3	16,1	15,9	15,9	16,1	15,8	-	-	-	-
G-7	11,7	11,5	11,3	11,4	11,6	11,4	11,1	10,9	10,7	10,7	10,7	10,4	-	-	-	-
EU28	18,3	18,2	17,8	17,8	17,7	17,4	17,2	17,0	16,7	16,7	16,9	16,6	16,6	16,5	-	-
EA19	17,2	17,2	17,0	17,0	17,2	16,9	16,8	16,6	16,3	16,2	16,3	16,0	16,0	16,0	-	-
LVA	14,9	15,2	13,7	13,5	13,5	11,5	11,7	11,0	10,2	11,5	11,5	11,3	11,4	11,5	-	-

Fuente: OECD Employment Database: www.oecd.org/employment/database and www.oecd.org/els/emp/lfsnotes_sources.pdf.

Cuadro 6
Incidencia y composición del empleo temporal como porcentaje del empleo dependiente en cada grupo etario

	Total (15+)				(15-24)				(25-54)				Women's share in temporary employment			
	2000	2007	2014	2015	2000	2007	2014	2015	2000	2007	2014	2015	2000	2007	2014	2015
Australia ^b	4,8	6,3	5,6	..	4,6	6,0	5,5	..	5,0	6,4	5,6	..	54,4	52,3	52,7	..
Austria	7,9	8,8	9,1	9,1	33,0	34,8	35,1	35,8	3,8	4,3	5,3	5,2	47,1	47,5	48,5	48,4
Belgium	9,1	8,7	8,7	9,0	30,8	31,6	34,2	36,6	6,9	6,6	7,1	7,3	58,3	57,3	54,3	52,3
Canada	12,5	13,0	13,4	13,4	29,1	28,9	30,8	31,3	8,8	9,2	9,8	9,8	51,0	51,8	51,5	50,9
Chile	..	..	29,2	29,1	..	..	46,5	45,0	..	..	27,5	27,7	..	..	36,4	36,8
Czech Republic	9,3	8,6	10,2	10,5	19,6	17,4	32,4	31,0	5,2	5,6	8,1	8,7	46,6	54,3	53,3	54,6
Denmark	9,7	9,1	8,5	8,6	27,4	22,5	21,4	22,7	6,6	6,9	6,8	6,7	54,8	55,7	51,3	52,8
Estonia	3,0	2,1	3,2	3,5	6,4	6,6	11,2	11,4	2,6	1,6	2,6	2,9	27,4	37,6	48,2	45,1
Finland	16,5	16,0	15,6	15,4	45,6	42,4	42,7	41,9	13,0	13,2	12,9	12,9	60,3	61,8	61,0	60,5
France	15,4	15,1	16,0	16,7	55,1	53,6	57,3	59,6	11,6	11,1	12,6	13,3	49,6	52,5	52,9	52,6
Germany	12,7	14,6	13,0	13,1	52,4	57,4	53,4	53,6	7,5	9,1	9,3	9,6	46,2	46,7	48,4	48,4
Greece	13,5	11,0	11,7	12,0	29,5	26,5	29,4	33,3	11,6	10,0	11,1	11,1	46,5	50,9	48,3	48,4
Hungary	7,1	7,3	10,8	11,4	13,9	18,9	25,1	24,1	5,9	6,5	9,8	10,3	43,8	44,0	45,3	46,3
Iceland ^c	12,2	12,4	13,4	12,8	28,9	32,0	31,3	33,3	7,5	8,9	10,6	9,5	53,3	53,8	49,5	54,4
Ireland	6,0	8,5	9,3	8,7	15,9	21,2	33,9	32,7	3,0	5,6	6,9	6,5	55,1	56,6	51,5	50,7
Israel	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Italy ^c	10,1	13,2	13,6	14,0	26,6	42,2	56,0	57,1	8,5	11,4	12,7	13,2	48,1	51,7	47,3	46,7
Japan ^d	14,5	13,9	7,6	7,5	24,9	26,4	14,4	14,1	9,5	10,9	5,4	5,3	61,7	65,1	60,5	60,5
Korea	..	24,7	21,7	22,3	..	30,0	25,7	27,0	..	21,3	16,4	16,7	..	44,4	47,8	48,2
Luxembourg	3,4	6,8	8,2	10,2	14,5	34,1	45,4	47,1	2,3	5,3	6,2	7,7	54,0	49,9	51,1	45,4
Mexico	20,5	..	..	..	25,7	..	..	..	17,8	..	..	..	19,7	..	..	..
Netherlands	13,7	18,1	21,5	20,2	35,5	45,1	55,5	53,4	9,1	12,9	16,1	14,9	53,7	51,1	49,5	50,6
New Zealand	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Norway ^c	9,3	9,5	7,8	8,0	28,5	27,3	23,2	24,1	6,9	7,4	6,1	6,3	58,8	59,8	60,0	57,5
Poland	..	28,2	28,4	28,0	..	65,7	71,2	72,7	..	24,0	25,7	25,6	..	45,9	46,3	46,9
Portugal	19,9	22,3	21,5	22,0	41,4	53,1	63,0	67,5	16,4	19,7	19,7	20,1	50,0	49,1	50,8	50,3
Slovak Republic	4,8	5,1	8,9	10,6	10,5	13,7	28,2	29,1	3,4	3,7	7,4	9,4	44,6	48,3	45,9	50,1
Slovenia	13,7	18,5	16,7	18,0	46,3	68,3	72,7	75,5	9,4	12,9	13,5	14,4	51,3	52,4	48,4	49,4
Spain ^c	32,2	31,6	24,0	25,1	68,3	62,7	69,1	70,4	27,7	29,3	23,6	24,8	40,7	45,4	49,2	48,0

Cuadro 6 (Conclusión)

	Total (15+)				(15-24)				(25-54)				Women's share in temporary employment			
	2000	2007	2014	2015	2000	2007	2014	2015	2000	2007	2014	2015	2000	2007	2014	2015
Sweden ^c	15,2	17,5	17,5	17,2	49,5	57,3	56,4	55,9	11,9	13,0	12,6	12,3	57,6	56,9	55,3	54,6
Switzerland	11,5	12,9	13,1	13,6	47,0	50,3	52,6	52,3	5,1	6,4	6,9	7,9	50,1	47,1	48,0	47,3
Turkey	20,3	11,9	13,0	13,2	23,7	12,4	21,7	23,4	18,6	11,3	10,7	10,6	12,1	21,6	23,4	23,7
United Kingdom ^c	7,0	5,8	6,4	6,2	14,2	13,4	15,2	15,0	5,4	4,2	4,7	4,6	54,4	53,9	52,7	52,7
United States ^b	4,0	..	..	..	8,1	..	..	..	3,2	..	..	..	49,8	..	..	..
OECD ^e	11,4	12,2	11,0	11,4	21,9	25,6	23,6	25,0	8,9	10,0	9,2	9,5	45,7	47,5	46,2	46,0
Colombia ^{b,f}	18,3	29,1	23,7	33,1	..	..	..	..	..	..	..	..	29,0	26,0	36,7	24,6
Costa Rica	..	..	8,4	8,8	..	..	15,0	14,2	..	..	6,4	7,4	..	..	24,6	26,2
Latvia	6,6	4,1	3,3	3,8	10,9	9,0	8,4	10,9	6,0	3,5	2,7	2,9	33,6	33,8	38,0	41,5
Lithuania	4,4	3,8	2,8	2,1	9,4	10,5	8,5	6,5	4,1	3,1	2,2	1,6	38,1	33,1	37,9	45,0
Russian Fed.	5,5	12,3	8,9	9,0	14,5	23,1	17,4	18,4	4,2	11,2	8,3	8,4	36,5	41,9	37,0	37,0

a) Temporary employees are wage and salary workers whose job has a pre-determined termination date as opposed to permanent employees whose job is of unlimited duration. To be included in these groups are: i) persons with a seasonal job; ii) persons engaged by an employment agency or business and hired out to a third party for carrying out a "work mission"; iii) persons with specific training contracts (including apprentices, trainees, research assistants, probationary period of a contract, etc.). National definitions broadly conform to this generic definition, but may vary depending on national circumstances. Country-specific details can be found in the PDF reported below.

b) Data for 2000 refer to 2001.

c) The lower age limit is 16 instead of 15: for Iceland up to 2008, Italy after 2007, Norway up to 2005 and Sweden up to 2006.

d) Japan applies a maximum duration threshold of one year to classify jobs as temporary employment. As a result, a regular employee with a fixed-term contract lasting more than one year is not included in temporary employment.

e) Weighted average.

f) The data cover only salaried employees who reported a written labour contract.

Fuente: OECD Employment Database: www.oecd.org/employment/database and www.oecd.org/els/emp/lfsnotes_sources.pdf.

Cuadro 11
Gasto público y participación en políticas y programas del mercado de trabajo en países de la OCDE, 2013 y 2014

	Gasto público (Porcentaje del PIB)						Participantes (Porcentaje de la fuerza de trabajo)					
	Total		Active programmes		Active measures not including PES and administration		Passive programmes		Active measures not including PES and administration		Passive programmes	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Australia	0,88	0,94	0,24	0,26	0,08	0,09	0,64	0,68	1,99	1,93	6,72	6,96
Austria	2,16	2,20	0,75	0,80	0,59	0,62	1,40	1,41	3,88	3,76	6,88	7,21
Belgium	2,77	2,65	0,72	0,74	0,52	0,52	2,05	1,91	6,27	6,66	18,76	15,74
Canada	0,80	0,79	0,24	0,22	0,14	0,12	0,57	0,57	0,51	0,49	2,69	2,64
Chile	0,36	0,42	0,10	0,11	0,07	0,08	0,26	0,31	..	..	1,85	2,07
Czech Republic	0,54	0,59	0,30	0,37	0,19	0,24	0,25	0,23	1,05	1,56	2,22	2,19
Denmark	3,45	3,33	1,81	1,91	1,49	1,60	1,65	1,42	6,08	6,17	6,14	5,52
Estonia	0,67	0,58	0,23	0,19	0,13	0,10	0,43	0,39	0,70	0,57	2,45	2,18
Finland	2,63	2,89	1,02	1,07	0,86	0,91	1,61	1,82	4,41	4,77	10,37	11,27
France	2,39	2,47	0,93	0,99	0,67	0,73	1,46	1,48	5,74	6,24	10,26	10,60
Germany	1,64	1,59	0,64	0,66	0,30	0,29	1,00	0,94	3,14	3,06	6,95	6,67
Greece	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Hungary	1,12	1,12	0,78	0,86	0,70	0,77	0,34	0,26	7,02	5,31	5,67	4,25
Ireland	3,01	..	0,86	..	0,71	..	2,15	..	4,72	..	18,07	..
Israel	0,73	0,73	0,16	0,16	0,14	0,14	0,57	0,56	3,40	3,98	4,84	4,91
Italy	1,99	1,97	0,41	0,36	0,32	0,28	1,58	1,61	4,71	4,44	7,03	6,46
Japan	0,41	0,36	0,18	0,17	0,11	0,10	0,22	0,20	..	..	..	..
Korea	0,73	0,75	0,44	0,45	0,41	0,42	0,29	0,30	..	..	..	..
Luxembourg	1,47	1,41	0,62	0,65	0,58	0,60	0,85	0,76	9,49	9,86	6,25	3,86
Mexico	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	..	..	..	..
Netherlands	2,79	3,03	0,84	0,83	0,58	0,55	1,95	2,20	4,08	3,99	9,59	9,85
New Zealand	0,70	0,72	0,27	0,33	0,18	0,16	0,43	0,39	2,47	2,18	2,84	2,68
Norway	0,83	0,88	0,50	0,50	0,37	0,37	0,33	0,38	2,06	1,92	1,99	2,15

Cuadro 11 (conclusion)

	Gasto público (Porcentaje del PIB)						Participantes (Porcentaje de la fuerza de trabajo)					
	Total		Active programmes		Active measures not including PES and administration		Passive programmes		Active measures not including PES and administration		Passive programmes	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Poland	0,84	..	0,49	..	0,41	..	0,35	..	3,14	..	2,79	..
Portugal	2,15	1,89	0,50	0,57	0,46	0,53	1,65	1,32	3,91	5,30	8,07	6,94
Slovak Republic	0,62	0,55	0,22	0,20	0,17	0,16	0,40	0,35	2,45	2,42	2,30	2,09
Slovenia	1,18	0,98	0,38	0,37	0,28	0,28	0,80	0,61	1,84	1,85	2,98	2,37
Spain	3,37	..	0,50	..	0,42	..	2,87	..	7,90	..	12,36	..
Sweden	2,03	1,95	1,35	1,34	1,07	1,08	0,68	0,62	5,34	5,35	5,44	5,09
Switzerland	1,19	1,19	0,56	0,57	0,46	0,46	0,63	0,61	1,20	1,21	2,57	2,40
United Kingdom	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
United States	0,36	0,29	0,12	0,11	0,09	0,08	0,24	0,18	..	..	..	..
OECD	1,46	1,34	0,54	0,55	0,42	0,42	0,92	0,80	3,90	3,77	6,46	5,48
Latvia	0,54	0,53	0,23	0,17	0,19	0,14	0,31	0,36	1,50	1,22	3,00	3,47
Lithuania	0,46	0,43	0,24	0,24	0,19	0,18	0,22	0,19	1,31	1,51	2,32	2,19

Note: The data shown should not be treated as strictly comparable across countries or through time, since data at the level of individual countries in some cases deviate from standard definitions and methods and certain programmes or programme categories are not always included in the data for participants stocks. See www.oecd.org/els/emp/employment-outlook-statistical-annex.htm which provides a general introductory note about scope and comparability, tables for expenditure and participants in the main programme categories and subcategories, country-specific notes, and access to the online database.

OECD average has variable country coverage. Fiscal years for Australia, Canada, Japan, New Zealand, the United Kingdom and the United States."

Fuente: For European Union countries and Norway, European Commission (2016), Labour Market Policy (<http://ec.europa.eu/eurostat/web/labour-market/labour-market-policy/database>) and detailed underlying data supplied to OECD by the European Commission with certain Secretariat adjustments. For other countries: OECD Database on Labour Market Programmes, <http://dx.doi.org/10.1787/data-00312-en>.