

## NOTA INFORMATIVA

preparada para la  
segunda reunión de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo  
15-17 de febrero de 2018

#12

**Grupo 6: La futura gobernanza del trabajo**

# Enfoques innovadores para garantizar una protección social universal para el futuro del trabajo

La creación de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo en agosto de 2017 marcó el inicio de la segunda fase de la iniciativa del centenario de la OIT relativa al futuro del trabajo. Los seis grupos temáticos que se han formado en el seno de la Comisión proporcionan una base para futuras deliberaciones de la Comisión Mundial. Se centran en las principales cuestiones que conviene tener en cuenta para que el futuro del trabajo ofrezca seguridad, igualdad y prosperidad. Para cada uno de los grupos propuestos se ha elaborado una serie de notas informativas. La finalidad de esas notas es alimentar el debate en torno a un conjunto de cuestiones escogidas con arreglo a cada uno de los temas tratados. Los grupos temáticos no están necesariamente relacionados con la estructura del informe final.

---

# Índice de notas informativas

---

Grupo 1: El papel del trabajo para los individuos y la sociedad

**#1. Los individuos, el trabajo y la sociedad**

**#2. Responder a la situación actual y las aspiraciones de la juventud**

Grupo 2: Poner fin a la persistente desigualdad de la mujer en todo el mundo

**#3. La prestación de cuidados en favor de los mercados de trabajo inclusivos y la igualdad de género**

**#4. Empoderar a las mujeres que trabajan en la economía informal**

Grupo 3: Tecnología al servicio del desarrollo social, ambiental y económico

**#5. La calidad del trabajo en la economía de plataformas**

**#6. La influencia de la tecnología en la calidad y la cantidad del empleo**

Grupo 4: Gestión del cambio durante cada fase de la educación

**#7. Gestión de las transiciones a lo largo del ciclo de la vida**

**#8. Políticas y sistemas de fomento de las capacidades profesionales para la futura fuerza de trabajo**

Grupo 5: Nuevos enfoques para el crecimiento y el desarrollo

**#9. Nuevos modelos empresariales para el crecimiento inclusivo**

**#10. Cadenas de valor mundiales para un futuro inclusivo y sostenible**

Grupo 6: La futura gobernanza del trabajo

**#11. Nuevas perspectivas para la gobernanza del trabajo**

**#12. Enfoques innovadores para garantizar la protección social universal para el futuro del trabajo**

# Introducción

La protección social es una característica definitoria de las economías y sociedades contemporáneas y una parte importante de su tejido social, ejerciendo una función esencial en la consecución de la equidad y la justicia social. Sin embargo, la creciente diversificación de las modalidades de trabajo podría afectar considerablemente a su futuro. Algunos de estos cambios se refieren a la manera en que tendencias mundiales como la digitalización, la automatización y la globalización influyen sobre los mercados de trabajo y las modalidades de empleo y cómo repercuten en las transformaciones en la estructura del mercado de trabajo, la participación en el mismo, las relaciones laborales, los salarios y la seguridad del empleo y del puesto de trabajo (OIT, 2017a). En muchos casos, las nuevas formas de trabajo y empleo surgidas recientemente no gozan del mismo nivel de protección social que otras modalidades como las relaciones de trabajo de tiempo completo y a término indefinido («relaciones de trabajo tradicionales»). Muchas de estas «nuevas» modalidades de empleo coexisten en paralelo con las categorías más tradicionales de trabajadores, pero con un nivel menor de protección, a menudo en formas atípicas de empleo o en la economía informal (OIT, 2016a). En términos más generales, en un mundo donde el trabajo es incierto y es cada vez más necesaria una seguridad de los ingresos, la protección social es una de las esferas de política que puede ayudar a contener la creciente desigualdad (OIT, 2017b).

Los sistemas de protección social se consideran más amplios que un conjunto de programas o redes de protección fragmentados. En los últimos tiempos, estos sistemas han sido el blanco habitual de ataques a raíz de unas políticas de consolidación fiscal que exigen recortes, una atención más centrada en los grupos que se perciben como más vulnerables, y privatizaciones (*ibid.*). Sin embargo, a pesar de estas presiones, los sistemas de protección social suelen gozar del apoyo generalizado de la población y todavía se consideran una parte importante del contrato social implícito de las sociedades modernas (OIT, 2016b).

Mientras que los sistemas de protección social están bien establecidos en la mayoría de los países de ingresos altos, muchos países de ingresos bajos y medianos han introducido o ampliado recientemente sus programas de protección social y están construyendo sus sistemas de forma gradual, en el reconocimiento de la importancia de las políticas de protección social como componente integral de sus estrategias de desarrollo económico y social (OIT, 2017b). A pesar de estos cambios positivos, únicamente el 45 por ciento de la población mundial está cubierta en al menos un ámbito de la protección social y solo el 29 por ciento tiene acceso a una protección integral. La gran mayoría de la población mundial no goza de protección social o solo tiene una cobertura limitada (OIT, 2017a). Ante esta situación, se han producido intensos debates sobre el futuro de la protección social.

Esta nota informativa presenta un análisis de los desafíos y oportunidades relacionados con la protección social a la luz de los resultados de las investigaciones y los actuales debates sobre políticas.

# Constataciones principales

## ¿Cuál es el futuro de la protección social?

El debate mundial sobre el futuro del trabajo incluye muchas discusiones sobre el futuro de la protección social. Algunos observadores mantienen que la considerable reducción en el número de empleos disponibles (véase la nota informativa núm. 6), los cambios en el mercado de trabajo y las modalidades de empleo, el envejecimiento de la población y la creciente competencia fiscal erosionarán significativamente las actuales formas de protección social. Otros consideran que la protección social debería «desvincularse» del empleo, limitarse a unas redes de seguridad para los pobres, reemplazarse por una renta básica universal (véase abajo) y/o por planes de salud y pensión transferibles u otros arreglos individualizados (Foro Económico Mundial, 2017) (véase la nota informativa núm. 4).

Sin embargo, otros observadores sostienen que la «desvinculación» del empleo y la protección social no proporcionaría una alternativa viable. Todas las formas de protección social contributivas (incluidas las modalidades privadas) requieren un flujo de ingresos regular y adecuado. El debilitamiento de las actuales formas de cobertura puede llevar a que adquieran mayor importancia los sistemas privados, con su limitado potencial para la mancomunación de los riesgos y la redistribución, lo que podría exacerbar la desigualdad, incluidas las diferencias de género (OIT, 2016a). Estos observadores sostienen que las crecientes necesidades de protección social requieren unos sistemas justos, inclusivos y sostenibles, con pisos de protección social, que brinden una protección adecuada a toda la población y permitan un grado de redistribución lo suficientemente amplio. Además, consideran que estos sistemas deberían financiarse de manera sostenible y equitativa, generalmente mediante una combinación de impuestos y cotizaciones (OIT, 2017b).

A pesar de las opiniones divergentes sobre los cambios que están por venir y las posibles opciones en materia de políticas, seguramente la mayoría de los observadores estarán de acuerdo en que es poco probable que la necesidad de protección social disminuya en el futuro; más bien al contrario, es probable que aumente la presión sobre los sistemas de protección social a la luz de las perturbaciones que se están produciendo en las sociedades modernas, el aumento de los niveles de desigualdad y el cambiante papel del trabajo en la vida de las personas.

## ¿Cómo pueden los sistemas de protección social adaptarse a los cambios en las modalidades de trabajo?

La necesidad apremiante de protección social que hay en este momento no implica que el sistema actual sea óptimo. El aumento de las formas atípicas de empleo —y los consiguientes niveles más reducidos de protección social que tienen muchos trabajadores, en particular las mujeres, en este tipo de empleo— se ha identificado como uno de los principales desafíos para los sistemas de protección social. Aunque los sistemas de protección social de muchos países tengan cubierta a buena parte de esos trabajadores, persisten las insuficiencias en la cobertura. Estas carencias requieren una respuesta política coordinada para garantizar que los mecanismos de protección se adapten mejor a las circunstancias y necesidades de un número cada vez mayor de trabajadores de esta categoría. Además, los niveles de empleo informal siguen siendo

obstinadamente altos en muchos países (en algunos de ellos se ha producido incluso un aumento de la informalidad). Esto sigue representando un importante desafío para los sistemas de protección social y ha provocado diversas peticiones para que se incrementen los esfuerzos encaminados a subsanar las deficiencias en la cobertura y crear pisos de protección social.

Con objeto de hacer frente a estos desafíos, algunas innovaciones recientes en materia de políticas, aplicadas tanto en países en desarrollo como en países desarrollados, demuestran la capacidad de los sistemas de protección social para adaptarse a las circunstancias cambiantes. Diversos países han comenzado, por ejemplo, a introducir mecanismos adaptados para garantizar la protección social de los trabajadores por cuenta propia. Entre ellos se incluyen: unos mecanismos simplificados de recaudación de impuestos y cotizaciones<sup>1</sup>; medidas para evitar clasificaciones erróneas y poner freno al empleo encubierto (diseñado para evitar las contribuciones al seguro social), con miras a garantizar la protección de todos los trabajadores y una competencia leal para las empresas<sup>2</sup>; el ajuste de los mecanismos de registro, recaudación de cotizaciones y pago de prestaciones a las circunstancias y necesidades de categorías específicas de trabajadores<sup>3</sup>; unas soluciones adaptadas para los trabajadores con múltiples empleadores<sup>4</sup>; y medidas para conocer la situación específica de los trabajadores de las plataformas digitales, muchos de los cuales combinan ese trabajo con un empleo regular en el que pueden disfrutar de cierta cobertura de la protección social (Berg, 2016; Forde *et al.*, 2017)<sup>5</sup>.

Los esfuerzos por mejorar el diseño de los sistemas de protección social para que estos respondan mejor a las circunstancias y necesidades particulares de tipos específicos de trabajadores en formas atípicas de empleo o empleo informal no solo mejoran la cobertura de la protección social de estos trabajadores, sino que también contribuyen a crear una igualdad de condiciones, tanto para los trabajadores como para los empleadores, y respaldan las transiciones de la economía informal a la formal (véase la nota informativa núm. 4). La adaptación de los sistemas de protección social a los requisitos del cambiante mundo del trabajo, así como a los desafíos demográficos, puede beneficiarse también de mejoras tecnológicas, como la comunicación digital y los procedimientos automatizados, para garantizar unos procedimientos administrativos más eficaces y eficientes<sup>6</sup>.

## ¿Cómo financiaremos los sistemas de protección social en el futuro?

Algunos observadores pronostican que, en vista de la disminución prevista del número de contratos de empleo con una relación laboral clara, la base de cotización del seguro social resultará erosionada y aumentará al mismo tiempo la demanda sobre el seguro social debido al envejecimiento de la población y el aumento del desempleo. Los esfuerzos para crear un entorno más equitativo entre los diferentes tipos de empleo,

*1 Este es, por ejemplo, el caso de la Argentina, Brasil, Francia y Uruguay.*

*2 Dichas medidas se han adoptado, por ejemplo, en Alemania e Italia (Eichhorst *et al.*, 2013; OIT, 2016a).*

*3 Por ejemplo, el Brasil y la República de Corea utilizan mediciones indirectas de los ingresos para la evaluación de los ingresos obtenidos, mientras que en Cabo Verde los trabajadores autónomos pueden incluirse ellos mismos dentro de la clasificación de los amplios sectores de ingresos para calcular sus contribuciones.*

*4 Estas medidas pueden incluir el uso de organismos intermediarios (como cooperativas) que asuman algunas de las responsabilidades de los empleadores, particularmente en lo que respecta a la agregación de la información y las contribuciones de los múltiples empleadores y la facilitación de las interacciones con las instituciones del seguro social (Degryse, 2016; Hill, 2015).*

*5 Por ejemplo, el Uruguay introdujo recientemente mecanismos para garantizar que los conductores de Uber, y otras personas que trabajan a través de plataformas digitales, tuvieran la cobertura de un seguro social, previa inscripción en un registro y el abono de las cotizaciones al seguro social mediante una aplicación en línea fácil de utilizar.*

*6 En este ámbito, la protección de los datos personales y de la privacidad tiene un papel esencial.*

así como la mencionada adaptación de los mecanismos contributivos para facilitar la cobertura de las formas atípicas de empleo, pueden ayudar a detener esta erosión. No obstante, se necesitarán otras medidas para ampliar la base de cotización si queremos satisfacer las necesidades futuras.

Muchos observadores coinciden en que es necesario hacer mayor hincapié en la financiación mediante impuestos para solventar los déficits en materia de financiación y cobertura; sin embargo, hay menos coincidencia en la forma en la que esto puede lograrse. Algunos observadores consideran que aplicar gravámenes sobre los robots y otras tecnologías, o sobre el capital en general, podría aportar ingresos adicionales a los sistemas de protección social, lo que contribuiría a distribuir más ampliamente los beneficios de la productividad entre la población. No obstante, no está tan claro cómo puede mejorarse la capacidad de los gobiernos nacionales para gravar a los propietarios de robots, o al capital en general, ambos sumamente móviles, en una economía globalizada con una importante competencia fiscal, de una manera que permita proporcionar una fuente de ingresos a los sistemas nacionales de protección social.

Además, algunos observadores afirman que los desafíos que el cambio demográfico y el debilitamiento de las relaciones laborales presentan para la sostenibilidad de los sistemas de protección social podrían abordarse otorgando un papel mayor a las modalidades privadas, como las pensiones privadas o los mecanismos de ahorro individual. Otros señalan que la experiencia de la privatización de los planes de pensiones en los años ochenta y noventa no produjo los resultados esperados en cuanto a reducción de los costos fiscales, ampliación de la cobertura y aumento de la eficiencia; tanto es así que, después de 2008, varios países revirtieron los intentos de privatización (OIT, 2017b)<sup>7</sup>. Estos observadores sostienen que la opción de otorgar un papel importante a las prestaciones públicas, financiadas a través de una combinación de impuestos y cotizaciones, tiene un mayor potencial para garantizar una protección adecuada para todos, que refleje los principios de riesgo compartido, equidad y solidaridad, y sea sostenible desde una perspectiva tanto fiscal como económica y social.

## ¿Es la renta básica universal una solución política factible?

Las propuestas de renta básica universal son objeto de debate en todo el mundo como una posible solución al aumento en la inseguridad laboral y de ingresos derivado de las transformaciones en las modalidades de empleo. Los defensores de la renta básica universal señalan los desafíos apremiantes que están surgiendo no solo como resultado de la creciente informalidad del empleo, sino también del surgimiento de nuevas formas de empleo que han propiciado la digitalización y la automatización (véanse las notas informativas núms. 4, 5 y 6).

Los partidarios de la renta básica universal aducen que proporciona unos ingresos regulares y predecibles como derecho universal e incondicional, y resulta por tanto más eficaz para reducir la pobreza y la desigualdad que los regímenes sujetos a verificación de recursos, amortiguando la posible pérdida de empleos que podría causar la tecnología (véase Van Parijs y Vanderborght, 2017). La renta básica universal promovería la dignidad y los derechos humanos de las personas al darles la capacidad de participar en diferentes formas de trabajo que no son recompensadas por el mercado, como el trabajo de prestación de cuidados no remunerado y los voluntariados. Además, algunos sostienen que la renta básica universal incrementa los incentivos del trabajo al reducir

<sup>7</sup> Entre los países que dieron marcha atrás a la privatización de las pensiones después de 2008 se incluyen la Argentina, República Checa, Chile, Hungría, Kazajstán y Polonia.

el riesgo de perder el derecho a las prestaciones al inicio de un empleo remunerado, reduciendo al mismo tiempo el costo administrativo y la complejidad de los actuales sistemas de protección social. Los partidarios afirman que una renta básica universal decente fortalece el poder de negociación de los trabajadores individuales al ofrecerles a estos una opción de salida y aumentar el salario de reserva.

Los detractores de este planteamiento cuestionan la viabilidad económica, política y social de la renta básica y su potencial para reducir la pobreza y la desigualdad (OCDE, 2017). Señalan que sería demasiado costoso proporcionar al conjunto de los ciudadanos, incluidas las personas de altos ingresos, una renta básica de un nivel adecuado (Piachaud, 2016). Además, tendría que cubrirse su elevado costo a expensas de otras protecciones. Los oponentes consideran asimismo que el potencial de la renta básica universal para proporcionar un flujo constante de ingresos es menos eficiente en términos de estabilización macroeconómica que el seguro de desempleo (Vandenbroucke, 2017). También temen que la renta básica universal pueda llegar a desincentivar el trabajo, puesto que desvincula los ingresos de la participación en el mercado de trabajo, y señalan que sus potenciales vínculos con unas políticas de empleo y del mercado de trabajo más amplias siguen siendo imprecisos. A algunos les preocupa —particularmente en el caso de las propuestas de renta básica universal que tienen como objetivo abolir el estado de bienestar— que los empleadores puedan responder reduciendo los salarios o desvinculándose de los convenios colectivos. Los críticos también afirman que una cantidad uniforme de renta básica no puede responder adecuadamente a necesidades específicas como las de las personas con discapacidad o las personas mayores.

Este intenso debate sobre la renta básica universal encuentra eco en muchas personas que están preocupadas por el aumento de la inseguridad económica y social, las crecientes desigualdades y las enormes deficiencias en la cobertura de la protección social para la mayoría de la población mundial (OIT, 2014 y 2017b). Los efectos positivos que se atribuyen a la renta básica universal se corresponden con algunos de los principios de la seguridad social: proporcionar al menos un nivel básico de seguridad de ingresos para todos, de forma que se proteja y promueva la dignidad humana y se otorgue a las personas un margen de maniobra suficiente para que puedan dedicarse a un trabajo decente y provechoso que les permita cuidar de sus familias.

Los actuales regímenes de prestaciones universales para determinados subgrupos de la población, como las pensiones o las prestaciones universales por hijo, tanto en países desarrollados como en países en desarrollo, desempeñan ya un papel clave a la hora de subsanar las insuficiencias de la cobertura y garantizar el derecho a, como mínimo, un nivel básico de seguridad de ingresos para esa población, basándose en criterios de elegibilidad claros y transparentes, y a un costo razonable (OIT, 2017b). Los niveles de las prestaciones son bastante modestos, pero proporcionan una base sólida para alcanzar un nivel de protección adecuado si se combinan con otras formas de protección como el seguro social.

# Algunas consideraciones

Es probable que las tendencias descritas en esta nota informativa afecten al tejido (o contrato) social sobre el que se fundamenta la estabilidad de las sociedades y que den lugar a unos niveles más altos de desigualdad, inseguridad, inestabilidad e informalidad.

- ¿Qué políticas de protección social necesitamos para el futuro? ¿Cómo pueden los sistemas de protección social adaptarse a los nuevos desafíos para ofrecer una cobertura inclusiva y adecuada? ¿Cómo podemos garantizar al menos un nivel básico de protección social para todos, es decir, un piso de protección social?
- ¿Cómo financiamos estas políticas de protección social? ¿La imposición de gravámenes sobre los beneficios derivados de la tecnología (por ejemplo, los robots, los megadatos, etc.) es una opción realista para financiar los sistemas de protección social?
- ¿Es la introducción de una renta básica universal una solución política factible?
- ¿Cómo renovamos el contrato social para el futuro del trabajo? ¿Qué roles deberían tener los interlocutores sociales?
- ¿Dónde se encuentra el equilibrio adecuado entre la responsabilidad individual y la responsabilidad colectiva? ¿Se hace recaer excesivamente la responsabilidad sobre el individuo?

# Bibliografía

- Berg, J. 2016. *Income security in the on-demand economy: Findings and policy lessons from a survey of crowdworkers*, Conditions of Work and Employment Series No. 74 (Ginebra, OIT).
- Degryse, C. 2016. *Digitalisation of the economy and its impact on labour markets*, Working Paper No. 2 (Bruselas, Instituto Sindical Europeo (ISE)).
- Eichhorst, W., et al. 2013. *Social protection rights of economically dependent self-employed workers*, IZA Research Report No. 54 for the European Parliament (Bruselas).
- FEM (Foro Económico Mundial). 2017. *Informe de riesgos mundiales 2017* (Ginebra).
- Forde, C.; Stuart, M.; Joyce, S.; Oliver, L.; Valizade, D.; Alberti, G.; Hardy, K.; Trappmann, V.; Umney, C., y Carson, C. 2017. *The social protection of workers in the platform economy* (Bruselas, Parlamento Europeo).
- Hill, S. 2015. *New economy, new social contract: A plan for a safety net in a multiemployer world* (Washington, D.C., New America Foundation).
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2017. *Basic income as a policy option: Can it add up?* Policy Brief on the Future of Work (París).
- OIT (Oficina Internacional del Trabajo). 2014. *Informe Mundial sobre la Protección Social 2014/15: Hacia la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social* (Ginebra).
- . 2016a. *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects* (informe completo en inglés y resumen en español titulado *El empleo atípico en el mundo: Retos y perspectivas*) (Ginebra).
- . 2016b. *El contrato social y el futuro del trabajo: Desigualdad, seguridad de los ingresos, relaciones laborales y diálogo social*, nota informativa núm. 4, Iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo (Ginebra).
- . 2017a. *Informe inicial para la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo* (Ginebra).
- . 2017b. *World Social Protection 2017–19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals* (versión resumida disponible en español titulada *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*) (Ginebra).
- Piachaud, D. 2016. *Citizen's income: Rights and wrongs*, Center for Analysis of Social Exclusion (CASE), Paper No. 200 (Londres, London School of Economics).
- Van Parijs, P., y Vanderborght, Y. 2017. *Basic income: A radical proposal for a free society and a sane economy* (Cambridge, MA, Harvard University Press).
- Vandenbroucke, F. 2017. *Basic income in the European Union: A conundrum rather than a solution*, SSRN Research Paper 2017/02, Amsterdam Centre for Contemporary European Studies (Amsterdam, Universidad de Amsterdam).

