

POLÍTICAS SOCIALES

El mundo del trabajo

Cambios y desafíos en materia de inclusión

Marta Novick



NACIONES UNIDAS



POR UN DESARROLLO
SOSTENIBLE CON IGUALDAD

POLÍTICAS SOCIALES

El mundo del trabajo

Cambios y desafíos en materia de inclusión

Marta Novick



NACIONES UNIDAS



Este documento fue preparado por Marta Novick, Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de la Argentina y Consultora de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), bajo la coordinación de Simone Cecchini, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la CEPAL.

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

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN: 1680-8983 (versión electrónica)

ISSN: 1564-4162 (versión impresa)

LC/TS.2018/2

Distribución: Limitada

Copyright © Naciones Unidas, enero 2018. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.17-01269

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Presentación	7
I. El futuro del trabajo: breve estado del arte sobre el debate	11
II. El empleo en las cadenas Mundiales de suministro (CMS) o Cadenas globales de valor (CGV)	19
III. Las nuevas formas de empleo no estandarizables	23
IV. La eventual implementación de estos procesos en América Latina	25
V. Los desafíos para la región	31
VI. Conclusiones y recomendaciones de política	39
Bibliografía	41
Serie Políticas Sociales: números publicados	48
Cuadros	
Cuadro 1 América Latina (5 países): características del mercado de trabajo en relación con la incidencia de formas atípicas de empleo.....	27
Gráficos	
Gráfico 1 América Latina (5 países): incidencia del empleo temporal en los asalariados formales e informales.....	28
Gráfico 2 América Latina y el Caribe (5 países): prevalencia del empleo temporal y a tiempo parcial.....	28

Resumen

Este documento tiene por objetivo plantear un debate sobre el futuro del trabajo. La CEPAL propone que el trabajo es la “llave maestra de la igualdad” (CEPAL, 2010), en el sentido que constituye una de las principales dimensiones de inclusión social, es dador de derechos y una herramienta central en la lucha contra la pobreza en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 (ODS). Para ello, se analizan distintas posiciones respecto a la etapa tecnológica en curso y las miradas tanto “pesimistas”, por las consecuencias negativas sobre el mercado de trabajo, como aquellas que entienden que la vinculación entre estas tecnologías y el empleo y el trabajo no responde a una relación lineal, sino que está mediada por el grado de desarrollo, la heterogeneidad estructural y el perfil y tipo de los marcos institucionales de cada sociedad. Pero también, y asociado a esta nueva etapa tecnológica de inusitada velocidad, se analizan someramente las nuevas configuraciones de las cadenas globales de valor o las cadenas mundiales de suministro, y sus eventuales consecuencias sobre el empleo en la región. Junto con lo anterior también se revisa el avance de las denominadas formas no estándar de empleo que están en crecimiento en los países desarrollados y han comenzado a emerger en América Latina superponiéndose a las formas precarias e informales de empleo que abundan en la región; ello agrega un nuevo desafío a los ya existentes en materia de empleo, seguridad y protección social. Esta dinámica de la dimensión tecnológica, combinada con el desarrollo de nuevas disciplinas en convergencia, nuevas configuraciones de relaciones comerciales y productivas a nivel mundial así como formas de empleo “no estándar” y menos protectoras, generan desafíos para la regulación laboral, la protección social, la educación y formación técnica y profesional y la estructura productiva latinoamericana. El documento finaliza presentando un conjunto de dilemas y recomendaciones de política tendientes a progresar en el camino de la equidad social.

Presentación

Partiendo de la premisa que el trabajo de calidad¹ es una de las principales herramientas de inclusión social, fuente de ingresos de los hogares, dador de ciudadanía y sobre todo una de las dimensiones fundamentales para erradicar la pobreza, tal como lo establecen los Objetivos y Metas de Desarrollo Sostenible (ODS), este documento se centrará en la problemática del futuro del trabajo, hoy en el debate mediático, académico y político. Se analizarán sus implicancias en el mercado de trabajo y en la estructura ocupacional y se revisará de qué manera pueden verse afectados los sistemas de protección social, necesarios para la búsqueda de la equidad y la mitigación de eventuales problemas asociados con las fuertes transformaciones en curso.

Para ello, este trabajo revisa y sintetiza la literatura sobre los estudios sobre el futuro del trabajo a nivel internacional y regional e intenta establecer reflexiones para América Latina tanto en términos de los cambios en materia tecnológica y organizacional, como de estrategias y modalidades de empleo. Se intenta proponer una mirada que supere la perspectiva de determinismo tecnológico²; ello, porque ya se ha demostrado que dicho enfoque es insuficiente para dar cuenta de las transformaciones producidas por las distintas olas de cambio tecnológico que se vienen produciendo no solo desde la Primera Revolución Industrial, sino en los últimos 40 años producto de un importante avance de los procesos de automatización, de la revolución en las telecomunicaciones, en la digitalización, en la masividad y velocidad de transmisión. Hoy, el cambio tecnológico integra por un lado, nuevas tecnologías digitales (la denominada inteligencia artificial o IA³, la tecnología 4.0⁴, el Internet de las cosas⁵ y la impresión

¹ Entendemos por trabajo de calidad la noción desarrollada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) bajo la denominación de trabajo decente caracterizado como aquel que se realiza con respeto a los principios y derechos laborales fundamentales, con ingreso justo y proporcional al esfuerzo realizado, sin discriminación de género o de cualquier otro tipo, con protección social y diálogo social. Véase [en línea] http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_LIM_653_SP/lang--es/index.htm

² Entendido como la concepción según la cual la tecnología es capaz, por ella misma, de incidir de manera directa y positiva en el desarrollo socioeconómico de un grupo o en un determinado contexto social. Esta teoría coloca a la tecnología como factor dominante para explicar los cambios que se producen.

³ La inteligencia artificial (IA, por su sigla en inglés), a la que algunos consideran más adecuado denominar inteligencia computacional, se refiere a acciones realizadas por computadoras y que se asemejan a las de la inteligencia humana. Una máquina es "inteligente" cuando, a partir de un determinado entorno, un conjunto de hechos o situaciones y utilizando un modelo conformado por reglas o patrones de comportamiento, todo ello almacenado en su memoria, produce o realiza un diagnóstico/caracterización de la situación e indica las acciones más apropiadas para lograr un objetivo específico. Visto en su conjunto, este proceso de la máquina imita las funciones "cognitivas" de los humanos o que son vinculados a la inteligencia humana, en particular "aprender" y "resolver problemas".

3D) y la combinación tecnológica y convergencia de disciplinas asociadas (nanotecnología, biotecnología y ciberfísica, entre otras) facilitadoras de estos procesos.

Al mismo tiempo, se deben considerar los cambios organizacionales, no solo a nivel de las firmas a nivel individual, sino de las cadenas globales de valor que produjeron y producirán cambios de magnitud en las relaciones interempresas a nivel global, todos ellos facilitados por las nuevas aplicaciones tecnológicas o estrategias y formas de implementación de las técnicas puestas en práctica con anterioridad. Se trata de procesos de interconexión de producción y logística facilitados por el marco de globalización financiera actual producto de los avances tecnológicos, pero también caracterizados por nuevas modalidades de empleo y contratación. En las últimas décadas la producción global se ha fragmentado en diferentes tareas de los procesos de producción, los que se realizan en distintos países a lo largo de las cadenas mundiales de suministro aumentando la interconexión entre las empresas y trabajadores de diversos sectores. A su vez, esto ha tenido repercusiones en el mercado laboral, ya que numerosos puestos de trabajo se han convertido directa o indirectamente en vínculos de producción entre países. El nuevo perfil de las cadenas productivas remite a un aumento significativo en las tareas de servicios (Viegelahn, 2016), disminuyendo la envergadura de las actividades de producción.

Otra dimensión a destacar en el marco del documento para reflexionar sobre el futuro del trabajo es la vinculada con las nuevas formas de empleo o modalidades de contratación (Berg, 2016) y la pérdida de calidad en el empleo. La OIT ha avanzado en su estudio y ha planteado lo que denomina “sistemas de empleo no estandarizables”⁶ o “economías de ocupaciones transitorias”⁷, las que en muchos casos se superponen y no se diferencian significativamente de las modalidades de precariedad e informalidad predominantes en América Latina para una parte importante de los trabajadores y trabajadoras. Esta informalidad y precariedad son parte constitutiva de los mercados de trabajo de la región y si bien en la primera década del siglo XXI ha habido un crecimiento del empleo formal, sigue constituyendo el principal problema del mercado de trabajo de la región. Para los países del Cono Sur, la Argentina, el Brasil y el Uruguay, entre otros, el proceso de precarización se inicia a mediados de la década de los setenta y tiene un fuerte crecimiento en la década de los noventa. Ambos períodos han sido acompañados por fuertes cambios tecnológicos y productivos a nivel internacional (crisis del petróleo y del taylorismo fordismo a mediados de la década de los setenta, cuya ola de cambios organizacionales llegó a nuestra región en los años ochenta) y la implementación de las políticas del Consenso de Washington en la década de los noventa que, en el marco de una fuerte desregulación laboral, generó desempleo y un fuerte crecimiento de la informalidad y la precariedad (Velásquez Pinto, 2016)

Este conjunto de dimensiones actúan de manera combinada, por lo que se requiere de un análisis de los probables cambios tanto en el mercado de trabajo, en la calidad del empleo y en la cantidad, configuración y contenido de los puestos de trabajo, ya sea en aquellos que podrían ser eliminados, como en los que puedan crearse o modificarse. Este análisis debe ser conceptualizado y contextualizado en el marco de la heterogeneidad estructural de la región latinoamericana, de su modelo de crecimiento basado en “recursos naturales” y, por lo tanto, poco diversificado y muy oscilante, y la necesidad de

⁴ El término industria 4.0 fue acuñado por el gobierno alemán para describir la fábrica inteligente, una visión de la fabricación informatizada con todos los procesos interconectados. La industria 4.0 es conceptualizada como aquella capaz de impulsar cambios fundamentales al mismo nivel de la primera revolución industrial a vapor, la producción en masa de la segunda y la electrónica. Véase [en línea] <http://www.masingenieros.com/portfolio/el-nuevo-reto-la-industria-4-0/>

⁵ El término Internet de las Cosas se refiere a escenarios donde la conectividad de red y la capacidad de cómputo se extienden a objetos, sensores y artículos de uso diario que habitualmente no se consideran computadoras, permitiendo que estos dispositivos generen, intercambien y consuman datos con una mínima intervención humana. Sin embargo, no existe ninguna definición única y universal. Véase [en línea] <https://www.internetsociety.org/es/resources/doc/2017/la-internet-de-las-cosas-una-breve-resena/>

⁶ Aluden al empleo temporal, trabajo a tiempo parcial; trabajo a través de agencia, subcontratación, trabajo por cuenta propia dependiente; relaciones de trabajo ambiguas (Berg, 2016). Pueden estar asociados o complementados con organización no-estándar del tiempo de trabajo; contratos atípicos de empleo y relaciones laborales atípicas y los denominados trabajos “*on demand*”, “0 horas” o “*gig work*”, que se definen en las notas a pie 22, 23 y 24.

⁷ El crecimiento de la economía “de ocupaciones transitorias” o “economía por encargo”, donde el trabajo es asignado a través de plataformas web o aplicaciones, ha renovado el interés por las relaciones de empleo encubierto y por cuenta propia económicamente dependiente, ya que los trabajadores en esta economía casi siempre son clasificados como contratistas independientes, mientras que su remuneración depende del trabajo puesto a disposición y asignado a través de una aplicación o una plataforma Internet específica.

implementar nuevas estrategias productivas, laborales y sociales para ingresar con mayor productividad y competitividad a un escenario de altísima incertidumbre.

No solo deben analizarse los temas asociados con la estructura productiva, los cambios tecnológicos y el empleo, sino también con la protección social. Si todavía resulta difícil acordar y establecer “pisos de protección social” (OIT, 2012) en nuestros países, y a ello se suma la ambiciosa Agenda 2030 (ODS) para avanzar en la disminución drástica de la pobreza y lograr mayor equidad, quedan desafíos todavía mayores en materia de sustentabilidad económica, social y ambiental⁸.

La pobreza y la desigualdad no son solo el resultado de diferencias en los ingresos laborales (la principal fuente de ingresos del 80% de las familias), sino del acceso equitativo a bienes públicos de calidad desde el nacimiento hasta la muerte. El mercado de trabajo es el eslabón clave que vincula la estructura productiva con una alta desigualdad del ingreso de los hogares, relacionada con una distribución muy diferenciada de las ganancias de la productividad y con un acceso fuertemente estratificado al empleo de calidad y a la protección social (CEPAL, 2011, 2013, 2014 y 2017). Asimismo, se reconoce cada vez más que la desigualdad es un fenómeno que se expresa en múltiples dimensiones y es causado por diversos factores. La noción de igualdad de la CEPAL, por lo tanto, no se refiere solo a una igualdad económica o de medios. Sin duda, la igualdad de medios es una dimensión central de la igualdad que alude tanto a la distribución de los ingresos monetarios de que disponen las personas y las familias para procurar su bienestar y desarrollar sus capacidades, como a la distribución funcional del ingreso entre capital y trabajo, y a la distribución de la propiedad de activos financieros y no financieros (CEPAL, 2017).

Este documento presenta un breve estado del debate sobre el futuro del trabajo a partir de una caracterización de la etapa o revolución tecnológica en curso. Por una parte, se analiza una perspectiva pesimista sobre sus consecuencias en materia de empleo y, por la otra, se propone una mirada diferente y de mayor complejidad que analiza el problema de manera no lineal, rescatando el peso significativo de las instituciones y de la respuesta social. Luego, se plantea el debate actual sobre las cadenas globales de valor y su perspectiva en la región así como una breve síntesis del cambio de configuración en curso y sus posibles consecuencias en materia de empleo y salarios. El último punto está dedicado a la emergencia de nuevas modalidades de empleo, los debates sobre ello y la yuxtaposición en nuestros países de estos con los tradicionales problemas de precariedad e informalidad de los mercados de trabajo. Posteriormente, la eventual implementación de estas innovaciones en América Latina y los desafíos que se presentan en materia de regulaciones laborales, de protección social y de educación y formación profesional. Para finalizar, se presenta un conjunto de conclusiones y recomendaciones

⁸ Una de las conclusiones más importantes de un estudio internacional realizado por la OIT en el año 2016 en materia de empleo y pobreza es que no será posible reducir la pobreza de manera duradera sin trabajo decente. El trabajo decente es una condición necesaria y hacen falta unos 10.000 millones billones de dólares para erradicar la pobreza extrema y moderada para 2030. Sin embargo, no es realista considerar que se puede alcanzar este objetivo únicamente con transferencias de ingresos. La solución a este problema exige mucho más que la disponibilidad de recursos. En efecto, será necesario reforzar la capacidad de las personas de mantenerse a sí mismas mediante empleos de calidad. En realidad, casi un tercio de las personas que viven en situación de pobreza extrema y moderada en los países emergentes y en desarrollo tienen un empleo. Sin embargo, se trata de empleos vulnerables que en algunas ocasiones no son remunerados, se concentran en ocupaciones que requieren de baja calificación y, ante la ausencia de protección social, los trabajadores dependen casi exclusivamente del ingreso laboral. Además, dos tercios de los empleos corresponden a actividades agrícolas de baja productividad. Véase *Perspectivas sociales y de empleo en el mundo* (2016) [en línea] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_507516.pdf

I. El futuro del trabajo: breve estado del arte sobre el debate

En este capítulo se presentan algunas perspectivas sobre el empleo y las ocupaciones a partir de las dos perspectivas dominantes: aquella que supone una fuerte destrucción de puestos de trabajo y/o de actividades y otra que, desde una perspectiva más institucionalista y social, lo enfoca como un fenómeno factible de ser administrado o gerenciado para un buen aprovechamiento de la crisis y oportunidad que ofrecerían las nuevas tecnologías.

El contexto actual puede ser caracterizado como una etapa de alta incertidumbre que combina rasgos estructurales con coyunturas más riesgosas que pueden afectar todavía más la desigualdad histórica del continente (Bárcena, 2015). La nueva revolución tecnológica, la robótica y los cambios en la configuración productiva internacional generan mayor inestabilidad e introducen nuevos riesgos.

El cambio técnico es un fenómeno permanente donde la tecnología va transformándose de manera continua, con mayor intensidad y velocidad en las últimas décadas, y alcanza ritmos y profundidades diferentes volviéndose más o menos disruptivo al momento de su aparición e implementación. El grado de influencia (el tradicionalmente mal llamado “impacto”) que tiene el cambio técnico en la sociedad y en el trabajo indica su grado de disruptividad, por eso se habla de revoluciones tecnológicas cuando se trata de modificaciones radicales en la actividad económica (Rodríguez, 2017)⁹.

Hay diferentes visiones sobre las etapas por las que transcurrieron los cambios tecnológicos en los últimos dos siglos, pero también coincidencias. Existe acuerdo acerca de la relevancia del momento actual y su carácter disruptivo aunque sea analizado desde perspectivas diferentes.

Rodríguez (2017), por ejemplo, menciona que la primera revolución tecnológica consistió en la introducción de máquinas cuyas principales fuentes de energía fueron el carbón y el vapor. En el siglo XVIII se introdujeron telares en Gran Bretaña y luego se generalizó a toda la industria manufacturera. La

⁹ En 2013, Mc Kinsey evaluó más de cien posibles tecnologías con el objetivo de identificar aquellas que representarían el más alto grado de disrupción económica y social. Entre estas, señala la Internet y su impacto en la información y en las comunicaciones; la automatización del trabajo en la era del conocimiento; la Internet de las cosas; la tecnología nube; la robótica avanzada; los vehículos autónomos; la biotecnología y el almacenamiento de energía (Mankiya y otros, 2013).

segunda revolución se produjo con la introducción de la línea continua de montaje del modelo T en la fábrica de automóviles Ford. En 1903 la producción se organizó en una línea continua, o cadena de montaje, en la cual se hacían paradas para la realización de las distintas tareas hasta alcanzar el producto final¹⁰. La tercera revolución es aquella vinculada con las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) a principios de la década de los setenta. La utilización de computadores capaces de almacenar, procesar y transmitir grandes cantidades de datos abrió espacios para realizar nuevas actividades y transformar las existentes a partir de las posibilidades que estos equipos generaban. La revolución tecnológica en curso desde la primera década del SXXI, la denominada cuarta revolución industrial, se conforma a partir de una serie de cambios relacionados entre sí y que en conjunto determinan una nueva forma de hacer frente a la producción, el consumo y la relación entre los actores con un gran aumento en la capacidad de producción y en la productividad, por lo que algunos afirman que estamos en los albores de un nuevo mundo.

Otros en cambio, desde una empresa como General Electric, hablan solo de tres grandes revoluciones. La primera sería la Revolución Industrial y estaría caracterizada por máquinas y fábricas con economías con poder de escala y alcance; la segunda, la Revolución de Internet se define por el poder computacional y el crecimiento de las redes de información y la tercera, la Revolución Industrial de Internet, por las máquinas basadas en analíticos, un profundo dominio de la *expertise* y la automatización predictiva (Evans y Annunziata 2012)¹¹.

Las distintas periodizaciones presentadas indican que las opiniones no son unánimes en cuanto a la caracterización de las etapas. Lo que sí es consensuado es la importante transformación que se abre a partir de la nueva combinación de tecnologías digitales con el desarrollo de nuevas disciplinas y procesos que pueden aplicarse a la industria y que generan una dinámica disruptiva y una transformación importante de la forma de producir, al menos en los países industrializados. Si bien algunos hablan de la robotización como sinónimo de revolución tecnológica, en la práctica esta constituye una tecnología o una herramienta que efectivamente puede sustituir mano de obra por la reducción de precios que viene ocurriendo, pero no constituye por sí misma la Revolución Tecnológica, ni la Industria 4.0 de la que se habla. El argumento actual es que esta vez es diferente, ya que el proceso es y será más acelerado porque no es una revolución tecnológica, sino varias a la vez, y la velocidad de cambio es, sino exponencial como argumentan algunos, al menos vertiginosa (Salazar-Xirinachs, 2017).

La actual corriente de automatización e intercambio de datos en tecnologías de manufactura o industrial se denomina industria 4.0 e incluye sistemas ciberfísicos, la Internet de las cosas, *cloud computing* (computación en la nube) y computación cognitiva. La industria 4.0 crea lo que se ha llamado “la fábrica inteligente” (*smart factory*), que está estructurada modularmente y en la cual los sistemas ciberfísicos monitorean los procesos, crean una copia virtual del mundo físico y toman decisiones descentralizadas. Además del Internet de las cosas, los sistemas ciberfísicos se comunican y cooperan entre sí y con personas en tiempo real vía Internet de Servicios que son ofrecidos y utilizados por los participantes en la cadena de valor.

Para Casalet (2016), las bases técnicas de la Internet industrial¹² y la Industria 4.0, dos de las últimas etapas de las que se habla. La aparición y desarrollo de Internet Industrial seguido por las máquinas y procesos de características analíticas son similares, aunque la primera es más amplia que la segunda, la producción industrial. En ambas se plantean retos técnicos y cambios organizacionales en la estructura de la empresa, lo que conduce a la necesidad de formación basada en perfiles multidisciplinarios. Hay cambios en la producción industrial que surgen de los avances de la digitalización y los procesos de interconexión permanente (Internet Industrial – Industria 4.0 y

¹⁰ Carlota Pérez (2010) intercala una etapa previa a la línea de montaje automotriz, la era del carbón y del acero a fines del siglo XIX.

¹¹ Las grandes empresas participaron en la búsqueda de nuevos modelos disruptivos. La Internet industrial surge como una iniciativa de General Electric en 2011. Esta firma, por su tamaño e inserción internacional, tiene una importante posición en el mercado y representa una de las primeras experiencias de convergencia empresarial (Casalet, 2016).

¹² Internet Industrial es un proceso que fusiona el mundo digital con el mundo de las máquinas; esto es, la convergencia de un sistema industrial con el poder de la computación avanzada.

manufactura avanzada); los sistemas ciberfísicos¹³ que posibilitan la creación de productos y procesos inteligentes, conectados y de servicios asociados con alto valor agregado y potencial en toda la cadena de valor. El avance de la globalización y la utilización de la ciencia en la producción constituyen los grandes cambios en la transformación industrial, organizativa y de negocios. Los servicios comienzan a tener un rol determinante.

Independientemente de la caracterización de las etapas o revoluciones tecnológicas, los analistas sostienen que estaríamos al inicio de una nueva revolución tecnológica. Otros, en cambio, destacan que lo novedoso de estas tecnologías es que facilitan un nuevo modelo de negocios y productos individualizados (Casalet, 2016). La innovación emerge no como la realización tecnológica en sí misma, sino como la capacidad combinatoria y adaptativa original para satisfacer los cambios actuales y futuros.

En cada etapa, la dinámica de incorporación de estas nuevas tecnologías es heterogénea y discontinua y se expresa generalmente en mercados de trabajo segmentados y en economías que evolucionan a diferente velocidad, con fuertes consecuencias sobre los procesos de inclusión y en la distribución del ingreso (Cimoli y Primi, 2008). La relación entre cambio tecnológico y trabajo, o más adecuadamente entre innovación, pues la tecnología es solo una parte del proceso más integral de cambio e implementación de innovaciones, y empleo, debe ser entendida en el marco de una ecuación donde actúan el Estado, las instituciones públicas y privadas y el nivel de competencias de los individuos, las firmas y las regiones. Lo anterior es así, ya que si bien existe una difusión de las TIC a escala global, no necesariamente existe una globalización de las capacidades tecnológicas de las empresas y los países (Castaldi y Dosi, 2010). Un tipo específico de tecnología no actúa como factor determinante sino como una dimensión interviniente en el proceso; todavía más, su relación con el empleo va a estar condicionada por el tipo de estructura organizacional y la gestión del conocimiento allí existente (Yoguel, Novick y Barletta, 2013).

Por eso, y frente a las voces alarmistas acerca del duro efecto sobre el empleo, se plantea la pregunta sobre si este proceso de cambio tecnológico y sus impactos en el mundo laboral son realmente distintos a los cambios anteriores. Mokyr, Vickers y Ziebarth (2015) constatan que los debates de hoy sobre los impactos en el mundo laboral son muy parecidos a las discusiones de los siglos XIX y XX, y que las preocupaciones por las consecuencias adversas de las nuevas tecnologías en el trabajo y el empleo, que parecen muy fuertes en algunas discusiones, no son nuevas.

Un análisis de la UNCTAD¹⁴ critica el aire de inevitabilidad que se ha dado al tema de la robotización, pues señala que en realidad se trata de decisiones políticas y normativas y recuerda que el debate de la destrucción de los modos de vida existentes a partir de cambios tecnológicos ha estado vigente por lo menos desde la Revolución Industrial.

De todos modos, sea por la emergencia de tecnologías “disruptivas” o por las nuevas combinaciones que las tecnologías permiten, se están produciendo cambios significativos con repercusiones que pueden ser importantes para los mercados de trabajo, tanto para su dinámica de creación-destrucción de empleo, como por la eventual aparición de perfiles de nuevos puestos de trabajo o cambios de los actuales.

Como sintetiza Nüdler (2016), la reciente ola de cambio tecnológico ha ganado considerable atención y ha creado un debate controversial sobre el futuro del mundo del trabajo. Algunos creen que esta nueva etapa de cambio tecnológico e innovaciones va a destruir empleos de manera masiva y prevén un futuro con falta de trabajo. En contraste, los optimistas confían que las nuevas tecnologías puedan movilizar procesos de ajuste y transformación que posibiliten la creación de nuevos empleos, y hasta “edades de oro” en este ámbito. A continuación se analizarán muy sucintamente las dos perspectivas:

¹³ Un sistema ciberfísico (*cyber-physical system* o CPS, en inglés) es un mecanismo controlado o monitoreado por algoritmos basados en computadoras y estrechamente integrados con Internet y sus usuarios. Los componentes físicos y de software en los sistemas ciberfísicos están profundamente entrelazados y cada elemento opera en diferentes escalas espaciales y temporales, exhibiendo múltiples comportamientos e interactuando entre ellos de innumerables formas que cambian con el contexto.

¹⁴ Véase Juan Carlos Miranda, “Baja la contribución de salarios al ingreso nacional por robots: ONU”, *Periódico La Jornada*, domingo 17 de septiembre de 2017 [en línea] <http://www.jornada.unam.mx/2017/09/17/economia/024n1eco>.

i) la que se caracteriza como pesimista porque argumenta que los cambios son exponenciales y los sistemas productivos y las instituciones de política no serán capaces de adaptarse y están retrasados respecto de la velocidad de los cambios (Salazar-Xirinachs, 2017) y ii) aquella que desarrolla una relación no lineal entre la tecnología y sus eventuales consecuencias sobre el empleo y que enfatiza que en el pasado han habido otras revoluciones tecnológicas que han destruido empleo, pero que también lo han generado y que no hay razón para considerar que esta vez vaya a ser diferente.

A. La perspectiva “pesimista” sobre el mercado de trabajo. ¿Destrucción de ocupaciones y tareas?

El tema del “desempleo tecnológico”, como se ha denominado a la sustitución de trabajo humano por máquinas con diferentes componentes, ha sido ampliamente abordado en la economía, desde los clásicos fundadores de la ciencia hasta la actualidad. En las últimas décadas, varias investigaciones sostienen que la reducción del empleo, sobre todo en algunos sectores, como la administración o la industria manufacturera, está asociada a que el trabajo ha sido sustituido por computadoras, robots o plataformas digitales. En la actualidad, las visiones pesimistas presentan dos vertientes algo diferentes: aquellos que sostienen que se eliminaría una importante cantidad de puestos de trabajo y otras que se limitan a circunscribir el efecto a algunas tareas o actividades, y no sobre la ocupación o puesto como una totalidad.

Frente al escenario descrito en el párrafo anterior surgen planteamientos acerca de la desaparición del trabajo y de la eliminación de porcentajes importantes de la fuerza de trabajo, sobre todo de aquellos más rutinarios o menos calificados. Esta es una de las posturas que se sostiene frente a la posible sustitución del trabajo humano por maquinarias con nuevos componentes tecnológicos (Rodríguez, 2017).

Un hito en esta línea está constituido por el trabajo de Frey y Osborne, de la Universidad de Oxford en 2013, cuando midieron la pérdida de empleos previsible para los Estados Unidos en un plazo no muy extenso. El impacto de esta investigación se asocia con una conclusión muy fuerte: se estima que el 47% de los puestos de trabajo sería sustituido por máquinas. Otros autores aplicaron la misma metodología desarrollada por Frey y Osborne en otros países llegando a conclusiones similares¹⁵.

La generalización de la informatización habría provocado importantes disminuciones, particularmente en los empleos rutinarios. En un estudio de McKinsey Global Institute se plantea que el 44% de las empresas que redujeron su plantilla desde la crisis de 2008, lo hicieron automatizando tareas (Rausas y otros, 2011). El impacto se centra en las tareas rutinarias y los trabajos repetitivos, incluyendo el diseño de ciertos software, ya que son fácilmente codificables y realizados por una computadora o un robot (Acemoglu y Autor, 2011). Esta sustitución del trabajo focalizada en ciertas categorías estaría provocando cambios en la estructura del mercado laboral.

En un estudio posterior de McKinsey Global Institute (2017) se señala que la automatización de las actividades posibilita que las empresas mejoren su desempeño al reducir los errores y mejorar la calidad y la velocidad; lo que en algunos casos puede llevar a lograr resultados que vayan más allá de las capacidades humanas. Como ya lo ha hecho a lo largo de la historia, la automatización también contribuye a mejorar la productividad. A partir de un modelado de escenarios, en el trabajo citado se estima que la automatización podrá aumentar anualmente el crecimiento de la productividad a nivel mundial de un 0,8% a un 1,4%.

¹⁵ Rodríguez (2017) menciona a Pajarinen y Rouvinen (2014) quienes estudiaron la economía de Finlandia y estimaron que aproximadamente un 35% de los puestos de trabajo eran susceptibles de ser automatizados. Por su parte Brzeski y Burk (2015) estimaron que para Alemania esta cifra alcanzará el 59%. Bowles (2014) estima entre un 45% y 60% los puestos de trabajos en los países europeos que son automatizables. En esta misma línea, y con la metodología de Frey y Osborne, Aboal y Zunino (2017) señalan que el 64% de las ocupaciones en la Argentina y el 66,4% en Uruguay podrían ser automatizadas; siendo los puestos femeninos en esta situación el 61,3% y el 63%, respectivamente.

Las actividades susceptibles de ser automatizadas involucran actividades físicas en entornos altamente estructurados y predecibles, lo mismo que aquellas vinculadas con la recopilación y procesamiento de datos. Por ello, estos puestos predominan en la manufactura, en el alojamiento (sobre todo hotelería, donde muchos puestos de recepción pueden ser totalmente automatizados), en la industria alimentaria y en el comercio al menudeo (donde el mismo cliente puede facturar y pagar), incluyendo algunos empleos para trabajadores medianamente calificados

Se realizaron críticas a diversos aspectos de la metodología utilizada por Frey y Osborne en los años siguientes y se definió otra metodología que permitió realizar un cálculo alternativo, cuyos resultados son menos dramáticos. Todos estos trabajos son muy recientes y, de hecho, el tema sigue siendo objeto de una muy actual y fuerte polémica. Autor y Dorn (2013), por ejemplo distinguen las tareas en cognitivas y manuales por un lado, y rutinarias y no rutinarias por otro. Las computadoras pueden realizar las tareas rutinarias cognitivas y las manuales, en tanto las no rutinarias presentan dificultades para su codificación. La descomposición de tareas no rutinarias hace que algunas de sus partes puedan ser codificables y, por lo tanto, realizadas por una computadora. Arntz, Gregory y Zierahn (2016) encuentran que la automatización puede reemplazar ciertas tareas que cambiarían la naturaleza de los puestos en los cuales estas se realizan, pero los puestos en sí mismos no están en riesgo. Concluyen que en los países de la OCDE solo alrededor de un 9% de los puestos está en riesgo de ser automatizado, con un ranking que oscila entre un 12% en Austria, Alemania y España, hasta un 6% o menos en Finlandia y Estonia. Para ello utilizan el enfoque de las tareas en lugar del de ocupaciones¹⁶. Para ello la base de ocupaciones que utilizan es la del Programa para la Evaluación Internacional de Competencias de Adultos (PIACC), que encuesta las tareas. El resultado indica que los puestos de trabajo amenazados de ser sustituidos se acercan al 9% en promedio para los países de la OCDE (Corea con un 6% y Austria con un 12%, por ejemplo). Asimismo, señalan que hay razones por las cuales las pérdidas de empleo reales aun no pueden ser equiparadas con esas cifras¹⁷.

B. Otra mirada sobre la incorporación del cambio tecnológico

En este acápite se planteará una perspectiva algo diferente y más “institucionalista” del tratamiento del cambio tecnológico y sus consecuencias sobre el empleo y el mercado de trabajo. Sin minimizarlo, el cambio tecnológico puede ser analizado desde un enfoque que lo muestra como un proceso complejo y no lineal que surge por oleadas y fases diferentes y que la dinámica de destrucción y creación de empleo es movilizadora tanto por el mercado como por las fuerzas económicas y sociales (Nübler, 2016). En esa línea, en un artículo del Economic Policy Institute (2017), Mishel y Bivens argumentan que la actual focalización excesiva de los medios sobre el fin del trabajo y la destrucción de puestos debido a la automatización constituye una pantalla para evitar el debate sobre los verdaderos problemas del empleo, como el escaso incremento salarial, una desigual distribución de los ingresos y una mayor inequidad social.

En esta misma línea, una nueva investigación de Acemoglu y Restrepo (2017) indica que en los Estados Unidos no se observan efectos negativos importantes sobre el conjunto del empleo a causa de la automatización. Concluyen, en cambio, que el cambio tecnológico y la automatización no fueron las principales fuerzas que explican el estancamiento salarial o el aumento de la desigualdad que acosan a la

¹⁶ La ocupación corresponde a la actividad que desempeña una persona para generar ingresos. Se trata de la caracterización o definición de un puesto de trabajo (albañil, maestro, ingeniero y otros). Existen varias formas de abordar esta variable desde el punto de vista teórico y metodológico. El procedimiento habitual consiste en elegir ramas de actividad económica. Toda ocupación se desempeña a partir del ejercicio en diversas tareas o actividades, descritas o no. Pero una misma ocupación puede desempeñarse en puestos diferentes y de mayor o menor complejidad. Mientras el taylorismo hablaba de “gestos y movimientos” para el desempeño en tareas repetitivas, el desarrollo posterior demostró que toda actividad tienen un componente mental, que puede ser más o menos automatizado en su ejecución.

¹⁷ En Estados Unidos, mientras que el denominado “trabajo independiente” y los trabajos por “agencia de empleo” están creciendo en las últimas décadas, los avances de las tecnologías de la información hacen más fácil el acceso a esas oportunidades de empleo y, en algunos casos, de realizarlos vía Internet. Esto permitió un crecimiento de nuevas empresas basadas en la tecnología mediatizada por el concepto “on demand” o empleo “gig” tanto a los trabajadores de alta como de baja calificación. El 25% del trabajo en los Estados Unidos tendría la modalidad de “autónomo” (Sundararajan, 2017).

clase trabajadora norteamericana. No hay tampoco evidencias que la automatización sea la responsable de la polarización ocupacional que ocurrió en los años recientes ni prueba que haya causado la reciente desigualdad salarial o estancamiento de los ingresos. Tampoco se constata que el aumento significativo de la automatización en los últimos 10 a 15 años haya afectado al desempleo en su conjunto. Por otro lado, según estos autores, los datos indican que la automatización se desaceleró. Si bien, de hecho, la robotización desplazó ciertos puestos en determinadas industrias y ocupaciones, ello no significa que la automatización haya liderado el incremento del desempleo en su conjunto.

Nübler (2016) plantea que el cambio tecnológico difiere entre países, ya que el impacto depende significativamente de las capacidades sociales. Este autor sostiene que los cambios no son generados por los mercados, sino que hay elecciones sociales y políticas. El eje de su argumento es que el cambio tecnológico y el futuro del empleo no es determinístico, sino que necesita ser modelado. Ambos, los ajustes del mercado y los procesos sociales de aprendizaje, son los que actúan endógenamente en la dinámica de creación de empleo. El desafío para las políticas públicas es fomentar la dinámica del aprendizaje societal y la transformación económica. En su análisis introduce la perspectiva de la economía evolucionista que explica el desarrollo económico esencialmente como un proceso de aprendizaje colectivo. Los cambios transformadores en las estructuras de producción requieren sociedades que desarrollen el conocimiento tecnológico, nuevos sistemas de creencias y nuevas instituciones.

La teoría evolucionista neoschumpeteriana (Schumpeter, 1912, 1942, Nelson y Winter, 1982) complementada con el enfoque de sistemas de innovación (Lundvall, 1992; Nelson, 1993; Freeman, 1995; Edquist, Hommen y Mc Kelvey, 2001) permiten desarrollar un esquema analítico para entender a la innovación como una propiedad emergente del sistema económico-institucional y, por lo tanto, como un fenómeno endógeno. A la vez, estos son herramientas y conceptos indispensables para analizar la relación entre desarrollo económico, innovación y empleo y los mecanismos de retroalimentación existentes entre esas dimensiones.

A diferencia de una visión ortodoxa que atribuye el rol de coordinación al mercado, la perspectiva institucionalista (Amable, 2005; Boyer, 2012; Acemoglu, 1999) integra las instituciones al análisis económico¹⁸. Las instituciones determinan la coordinación y la regulación entre las distintas áreas y son el resultado de elecciones sociopolíticas. Las complementariedades existentes entre las instituciones permiten caracterizar configuraciones que dan cuenta del modo en que interactúan, destacando la importancia de aquellas que se encuentran ubicadas en lo alto de la jerarquía de la arquitectura institucional, representando el núcleo del compromiso social y político. De ese modo, las instituciones vigentes, su jerarquía y su dinámica permiten perfilar la conformación de diferentes modos de producción que derivarán en distintos senderos de crecimiento y modelos de desarrollo (Novick y Perrot, 2009). Debe tenerse en cuenta que cuando se habla de instituciones nos referimos tanto a las de tipo tangible (gobiernos, programas, regulaciones o agencias descentralizadas) como a aquellas dirigidas a mantener o cambiar los factores intangibles (hábitos, creencias y cultura compartida, entre otros).

En la misma línea, un documento de 2013 de una Comisión Ad Hoc de los Estados Unidos que discutía los ejes de defensa de la competitividad del país en 2013, señalaba que la innovación no debe ser considerada como un conjunto dado o determinado de tecnologías específicas, sino como el resultado de procesos institucionales, desarrollo de capacidades y generación de incentivos al sistema productivo. La búsqueda para la generación de mayor competitividad en los Estados Unidos, según se plantea en dicho documento, requiere de un conjunto de instituciones, personas y programas asociadas a un objetivo común para avanzar hacia una mayor competitividad que involucre políticas de gobierno, formación de talentos y empresas con espíritu de riesgo, entre otros.

¹⁸ En el enfoque institucionalista la idea de hábito es clave y, a diferencia del análisis neoclásico, precede a la elección y deliberación racional. Los mecanismos de deliberación y de elección racional se utilizan solo cuando las conductas derivadas de los hábitos entran en conflicto o son insuficientes para resolver situaciones complejas. En este análisis, el instinto es anterior al hábito que a su vez precede a las creencias, previas a la razón. Como lo planteaba Veblen a principios del siglo XX, el hecho de que los hábitos compartidos sean el material que forma las instituciones, explica la inercia del cambio institucional.

Algunos autores (Nübler, 2016; Yoguel, Novick y Barletta, 2013) tienden a mostrar esta dinámica entre tecnología, innovación y empleo como un proceso alejado de cualquier semejanza con una mirada de determinismo tecnológico planteando, en cambio, una relación compleja y no lineal entre estas dimensiones, en la que juegan múltiples variables de carácter económico, social e institucional. En esta importancia de las instituciones se sustenta también un rol más activo de muchos Estados en materia de infraestructura, de ciencia y tecnología, de educación, de incentivos a determinados tipos de inversiones y estrategias de transformación en las orientaciones hacia la promoción de modelos de vida más sustentables económica, social y ambientalmente.

En esta misma perspectiva, Pérez y Mazucatto (2014) señalan que el mundo está en un momento crucial de transición que requiere posicionar la innovación en el centro de las políticas de gobierno para reparar los errores cometidos, sobre todo en la facilitación de la inversión hacia la financiarización y alejada de la economía real. La estrecha relación de la innovación con las finanzas debería redireccionarse hacia el funcionamiento de la economía “real” y lo “verde”, lo que constituiría la nueva oportunidad tecnológica y de mercado. El rol del Estado sería clave para promover la inversión en bienes públicos y en inversiones, imprimiéndole esta dirección hacia lo ambiental y “verde”. Este nuevo marco requeriría nuevas formas de pensar, herramientas y políticas para hacer posible el ingreso a otra fase y explotar su amplio potencial para la creación de empleo. Los autores se refieren al rol del Estado, a la importancia de la economía ambiental y los cambios que se requieren al respecto, a las transformaciones en educación y a miradas holísticas sobre la sociedad. El tipo de sendero que esta economía privilegia remite a cambios estructurales y políticas transformadoras que los mercados por sí solos no pueden lograr. Se necesitaría una nueva visión de la economía del futuro, líderes imaginativos y emprendedores pioneros conscientes del actual potencial tecnológico y las oportunidades para la creación de empleo. Esta nueva visión transformaría los patrones de producción y demanda, movilizaría nuevas capacidades, creatividad y cambio institucional. Así como las modalidades de trabajo y consumo cambian, también las empresas y sus organizaciones deben cambiar.

Esta mirada enfatiza la importancia de la generación de capacidades a nivel de países, regiones, empresas y personas. También jerarquiza el rol de las instituciones y su recorrido histórico además de destacar la presencia de una dinámica de interrelación entre las diferentes dimensiones y actores, entre los que se destaca un Estado activo que debe establecer condiciones y pactos entre actores y dimensiones en el marco de un desarrollo estratégico e inclusivo.

II. El empleo en las cadenas Mundiales de suministro (CMS) o Cadenas globales de valor (CGV)¹⁹

Simultáneamente a los procesos tecnológicos a los que hacemos referencia, en las últimas décadas la producción global se ha fragmentado en diferentes tareas de los procesos de producción que se realizan en diferentes países. Esta organización de la producción a lo largo de las cadenas mundiales de suministro (CMS) ha aumentado la interconexión entre los agentes económicos de distintos sectores y países. Estudios de la OIT (Viegelahn, 2016) estiman, a partir de datos de 40 países del World Input-Output Data Base²⁰, que alrededor de dos terceras partes de la fuerza de trabajo global están vinculadas con estos procesos de difusión de la producción en diferentes países. Según lo estimado, en 2013 un total de 453 millones de trabajadores en el mundo tenían un trabajo relacionado con cadenas globales de valor en estos 40 países, comparado con 296 millones en 1995, lo que implica un incremento de 53%. Las economías emergentes serían las mayores responsables de este incremento de trabajos vinculados con las CGV, contribuyendo con un estimado de 116 millones más que en 1995, en un porcentaje del 20,6% comparado en estos 40 países con el 16,4% de la medición anterior. También se verifican nuevas tendencias en las actividades y puestos de trabajo que forman parte de las CMS y son asociados a la llamada “servicificación de la manufactura”, un aumento de las actividades y tareas de servicios más que de producción.

El informe conjunto CEPAL/OIT (2016) señala que, con frecuencia, se ha asumido que a la mejora económica le seguiría, necesariamente, la mejora social. Sin embargo, la investigación empírica basada en estudios de caso sectoriales ha demostrado que esta relación no es ni automática ni inevitable: la mejora económica puede darse sin que necesariamente se verifique el avance social (Lee, Gereffi y Barrientos, 2011; Milberg y Winkler, 2013; Bernhardt y Pollak, 2015). El reto consiste en establecer a través de instituciones, como políticas y el diálogo social, las condiciones para garantizar que la mejora

¹⁹ En este párrafo se utilizarán de manera indistinta ambos conceptos. Se incluye CMS porque la OIT recientemente ha comenzado a considerar bajo esta denominación la relación entre clientes y proveedores en el marco de las cadenas del comercio y/o producción internacional.

²⁰ Véase [en línea]<http://www.wiod.org/home>.

económica en las cadenas mundiales de suministro en América Latina y el Caribe conduzca a mejoras en el ámbito social y el trabajo decente.

Según los resultados de investigaciones recientes realizadas a nivel mundial, la participación de un sector como proveedor en las CMS está asociada estadísticamente a una mayor productividad laboral, pero no a mejores salarios. Por lo tanto, la participación en las CMS estaría vinculada con una erosión de la participación de la masa salarial en el producto (Kizu, Kühn y Viegelahn, 2016). En general, las cadenas son dominadas por algunas empresas líderes que manejan algún conocimiento que no puede ser sustituido fácilmente por otras empresas. En cambio, en los eslabones más alejados de las primeras predominan actividades con bajas barreras de entrada, por lo que su posición de negociación es menos favorable (Padilla Pérez, 2014). La distribución del valor agregado a lo largo de la cadena se vincula, por un lado, con la productividad de las distintas empresas que participan en ella; es decir, con la dinámica económica generada por la combinación de distintos factores de producción. Por otro lado, también se relaciona con la gobernanza de la cadena y las relaciones de poder que permiten a algunos actores de ella moldear las relaciones entre las empresas a su favor. Es decir, en la distribución del valor agregado se combinan factores económicos y sociales.

Otros autores (Costinot, Vogel y Wang, 2012) demuestran desde una perspectiva similar que, comparando empresas semejantes y con tecnologías similares entre países del Hemisferio Norte y del Sur en el marco de diferentes cadenas de valor, la estrategia de las empresas líderes es involucrar a trabajadores del sur en las etapas tempranas de producción (especialmente áreas del sector primario o extractivo), por lo que la desigualdad de ingresos tiende a disminuir en la base de la pirámide y a crecer en lo alto. La robustez de los datos obtenidos explicarían, al menos parcialmente, la razón por la cual la desigualdad de ingresos en el marco de la globalización es muy diferente para los sectores primarios como agricultura o minería (trabajo poco calificado en sectores de recursos naturales o agropecuarios) que constituyen una parte importante del PBI en muchos países en desarrollo, de aquellos sectores habitualmente de mayor nivel de calificación y con mayor valor agregado de los países del Norte. Mayer y Milberg (2013), tomando como eje de estudio países desarrollados y en desarrollo en el marco del Programa de Ayuda al Comercio de la OMC, entregan resultados similares que muestran las fuertes diferencias que se verifican en materia de creación de empleo y sobre todo de niveles salariales entre los trabajadores de los países centrales en el marco de cadenas de suministros frente a aquellos de los países en desarrollo.

Algunas investigaciones realizadas en América Latina desde los años noventa muestran el deterioro de la calidad del empleo y de los salarios cuando se desciende a lo largo de los diferentes eslabones de las cadenas de valor o de suministros entre la empresa cliente y sus proveedores (Novick y Gallart, 1997; Iranzo y Leite, 2006). Al analizar las redes o cadenas nacionales en sus diferentes anillos o niveles de provisión se observa un deterioro de la calidad del empleo, mayor precarización, menores esfuerzos de capacitación por parte de la empresa y niveles salariales en disminución. También hay diferencias según el tipo de bienes producidos así como de los servicios ofrecidos o por la estructura diferencial de las redes (más jerárquicas, en red u horizontales) (Bisang y otros, 2005; Yoguel, Novick y Milesi, 2003). También se han identificado estrategias diferenciales entre distintos países de América Latina según modelo de desarrollo, instituciones y modelos económicos (Carrillo y Novick, 2006). Simultáneamente a esta caracterización de los procesos de segmentación y precarización observados en los diferentes niveles de las cadenas, se destaca la perspectiva de género que constituye un sesgo importante, ya que las mujeres suelen ubicarse en las empresas que se encuentran en los segmentos inferiores de las redes de subcontratación, replicando la lógica de la “empresa cerebro” en el lugar dominante de la cadena y “empresa manos” en la base con trabajos repetitivos y empleo femenino (Abramo, 1997; Abramo y Rangel de Paiva Abreu, 1998)²¹.

Existen algunas investigaciones actuales sobre la perspectiva a futuro de la fragmentación productiva que sugieren cambios fundamentales en la especialización al interior de las cadenas de valor. La expectativa es que se focalizaría en servicios y supone una relocalización de tareas entre los países

²¹ Estudios de la década de los ochenta mostraban cómo el trabajo industrial en empresas mexicanas finalizaba el proceso productivo con trabajo femenino a domicilio (Benería y Roldan, 1987) y se caracterizaba como una combinación de una proletarización parcial del trabajo y de las relaciones de dominación/subordinación prevalecientes en la sociedad.

desarrollados, emergentes y en desarrollo. Muchos de estos últimos incrementaron sus expectativas de atraer empleos en servicios, incluso en los más complejos como investigación y desarrollo (I&D), marketing o finanzas. Sin embargo, los países emergentes, gobiernos y empresas, esperan de los países más industrializados una promoción de sistemas y cadenas de valor regional que subcontraten tareas de producción y de ensamble en los países de bajos ingresos permitiéndoles integrarse en las cadenas de valor internacional. A pesar de este juego de expectativas se observa un movimiento inverso en el que tecnologías inteligentes de manufactura establecidas en países desarrollados podrían ser repatriadas desde los países de bajos ingresos (*backshoring*), destruyendo una importante cantidad de trabajos de baja calificación, para crear algunos pocos puestos de mayor calificación en la industria manufacturera en países desarrollados²².

Los estudios sobre “los sistemas de producción global” (Sarabia 2017) y las CGV o CMS de mayor densidad tecnológica e innovadora, señalan que las empresas estarían privilegiando para su localización el tamaño del mercado, las capacidades y saberes locales, las actividades de las firmas y procesos de innovación, la existencia de redes y la infraestructura e incentivos gubernamentales. En términos más inmediatos, buscan reducción de costos de logística, de transacción, mejora de calidad y aumento de velocidades de respuesta y flexibilidad organizacional. Es decir, para que nuestra región tenga alguna posibilidad de ingresar en CGV de alta complejidad se requiere implementar importantes esfuerzos de formación de la mano de obra así como un aumento de capacidades empresariales y sociales, además de una dinámica empresarial flexible con alta propensión a la adaptación.

Este debate y análisis complejo sobre las CMS o cadenas globales de valor generan un alerta en materia laboral y productiva así como de integración internacional. No solo por los tipos de configuración cambiantes de la cadena, ya sea por aquellas gobernadas por la producción, por el comercio o por los servicios (Fernandez-Stark; Bamber y Gereffi, 2011), sino por las asimetrías que se crean entre los países industrializados y aquellos en desarrollo, entre las empresas “cliente” y las proveedoras. También por las diferencias tecnológicas, pero incluso por el diferencial innovador de la cadena, el rol del Estado y el perfil y tamaño del mercado, la propensión a consumir de las sociedades y otros elementos.

²² Estos movimientos son aún incipientes: 2,5% para las firmas norteamericanas y 16% para las europeas (Offshoring Research Network). Véase [en línea] <http://www.iese.edu/en/faculty-research/research-centers/cgs/offshoring/about-us/>

III. Las nuevas formas de empleo no estandarizables

Como ya se planteó en la introducción, una de las principales 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, que se caracteriza por ser de tiempo completo, permanente y desempeñarse regularmente bajo la dependencia de un empleador bien identificado. No es un fenómeno nuevo ni afecta por igual a todos los sectores de actividad, países ni regiones. Tampoco hay suficiente evidencia que permita suponer que en el futuro el empleo típico o estándar desaparecerá o que será reemplazado por el trabajo independiente. Lo cierto es que esta preocupación en el ámbito latinoamericano se superpone, o se agrega, a un mercado de trabajo segmentado y con un alto porcentaje de precarización e informalidad.

La OIT identifica como formas no estandarizadas de empleo (Berg, 2016) las siguientes:

- *Empleo temporal*, trabajo por contratos por tiempo determinado, incluidos contratos por tareas, trabajo estacional, trabajo “casual” que puede incluir el diario.
- *A tiempo parcial*: tareas con una jornada inferior a las horas de trabajo de un trabajador full-time, o empleo por tiempo parcial marginal o trabajo por “llamada” incluido contratos “0 hora”.
- *Trabajo por agencia*: trabajo subcontratado a través de una agencia o institución empleadora diferente de la empresa o lugar donde desarrolla la tarea.
- *Autoempleo dependiente*: relaciones de empleo oculto o “fraudulentas”, figuradas o encubiertas.

Estos trabajos, o formas de empleo, suelen estar asociados con otras características: organización no-estándar del tiempo de trabajo; contratos atípicos de empleo; relaciones laborales atípicas y los denominados trabajos “*on demand*” o “0 horas”²³, “*gig work*”²⁴ y otros²⁵.

En el caso europeo, el empleo dependiente de un empleador, así tenga la forma de trabajo temporal por tiempo parcial o triangulado por agencias o subcontratación, ha experimentado cambios a la par que la protección a nuevas categorías de trabajadores se ha extendido o se les ha asegurado al menos derechos limitados, pero no está siendo reemplazado por el trabajo independiente. En los Estados Unidos, a pesar de una legislación más laxa en materia de contratación laboral, que permitiría contrataciones flexibles en el marco legal, lo que se observa es una fuerte heterogeneidad en las nuevas formas de empleo y una tendencia al aumento de las modalidades no estandarizables de empleo.

La temática de la transformación de los tipos de empleo, y el debilitamiento del empleo “estándar” (Berg, 2016)²⁶ o “típico” (De la Garza, 2008) y la aparición de estas nuevas formas generan dilemas importantes a los sistemas de relaciones laborales y a su regulación así como a la protección social tanto en países desarrollados como en desarrollo. Sobre todo, teniendo en cuenta que esos sistemas de seguridad social están sustentados en el empleo clásico; es decir, con contrato por tiempo indeterminado, con un solo empleador y de jornada completa.

Una reciente presentación de la OCDE (Scarpetta, 2017) señala que si bien el porcentaje de estas nuevas modalidades no es demasiado elevado, están creciendo significativamente. En los Estados Unidos, en el año 2015, el 0,5% de los trabajadores proveen servicios a través de sistemas intermediarios *online* y el 1% de los trabajadores recibieron ingresos al menos un mes por tareas a través de plataformas *online* entre octubre de 2012 y septiembre de 2015. El 3% de adultos mayores de 15 años probaron “*gig work*” de alguna forma en Gran Bretaña. Esto planteará problemas a los sistemas de seguridad social que se basan en una definición estricta de la relación de empleos basados en sistemas contributivos. Los trabajadores temporales pueden tener problemas para constatar la existencia de una relación laboral para recibir esos derechos, los autoempleados están habitualmente cubiertos solo por los riesgos más básicos y el estatus de los trabajadores vía plataforma *online* es aún incierto. Todo ello demuestra la necesidad de redefinir y repensar los sistemas de seguridad y protección social en todos los países.

²³ Los “contratos 0 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. Es un servicio que está siempre disponible pero que las empresas pagan solo cuando los utilizan. Según estimaciones conservadoras, estos contratos alcanzan al menos al 5% de la fuerza de trabajo y son utilizados por el 13 % de los empleadores en Reino Unido. Se han triplicado a partir de 2012 y son parte del crecimiento 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).

²⁴ Una *gig economy* es un ambiente donde las posiciones temporales son comunes y las organizaciones trabajan con trabajadores independientes por periodos cortos de tiempo.

²⁵ Los últimos avances en la tecnología de la información y la comunicación han facilitado nuevas formas de trabajo, incluido el trabajo que trasciende las fronteras nacionales, en la denominada “economía de ocupaciones transitorias” (OIT, 2016b).

²⁶ Muchas veces, dice el informe de Berg, el empleo “no estandarizable” se asocia con el “trabajo precario”, aunque hay importantes distinciones entre ambos tipos. Precariedad tiene varias definiciones aunque típicamente se le considera como un trabajo mal pagado y con alto riesgo de no poder conservarlo, asociado particularmente con ingresos cercanos a la línea de pobreza y variables, con escaso control por parte del trabajador sea en forma individual o colectiva sobre sus condiciones de trabajo, salud y seguridad u otros derechos provistos por los empleadores en una relación de empleo. Ver Maurizio (2016).

IV. La eventual implementación de estos procesos en América Latina

El dilema es cómo pensar esta nueva economía, este futuro del trabajo desde lo tecnológico, lo organizacional, las modalidades de empleo y las instituciones y marcos regulatorios en nuestra región, que presenta debilidades en los sistemas de protección social, asimetrías en los mercados de trabajo y una fuerte heterogeneidad estructural los que, combinados, presentan un freno al crecimiento y al desarrollo, con economías a diferente velocidad basadas en recursos naturales y con una oferta de trabajo segmentada y muchas veces de baja calificación.

La dinámica del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe está cruzada por una dinámica de empleo débil, con serias dificultades para la creación de empleos de calidad, a excepción de las etapas de la ISI y una década en los primeros años del siglo XXI hasta el año 2013, aproximadamente, cuando el empleo asalariado registrado creció significativamente. Pero, al mismo tiempo, al ser una región caracterizada por una fuerte heterogeneidad estructural acompañada por mercados laborales segmentados y asimétricos²⁷, el camino hacia la equidad debe transitar la reducción de la brecha de segmentación laboral y social y facilitar el acceso a empleos de calidad (Amarante y Arim, 2015)²⁸.

Weller y Kaldewey (2013) elaboran una síntesis sobre la dinámica del trabajo en la región que es útil incluir en el análisis de la perspectiva sobre el “futuro del trabajo” y la protección social. Los puntos que destacan son: i) la región está en situación de cobrar un “bono demográfico”, ya que la evolución demográfica todavía contribuye a un incremento de la cantidad de oferta laboral en relación con la población en general; ii) aunque la región haya avanzado significativamente en el aumento de la calificación de su fuerza laboral, persisten grandes desafíos respecto de la evolución de esa calidad, que

²⁷ La OIT calcula que en América Latina y el Caribe hay al menos 130 millones de personas trabajando en condiciones de informalidad, lo que representa el 47,7% de los trabajadores.

²⁸ Para la OIT, la informalidad tiene repercusiones de mayor alcance para el contrato social en una sociedad, ya que es un síntoma de que la relación entre el Estado y sus ciudadanos está funcionando mal. En muchos lugares del mundo, la alta desigualdad y pobreza, junto con los bajos niveles de seguridad de ingresos, llevan a una prevalencia de ocupaciones informales y la resultante falta de protección. La economía informal está caracterizada por un escaso desarrollo productivo, grandes déficits de trabajo decente y una falta tanto de trabajo como de protección social para la mayoría de los trabajadores, lo que da lugar a bajas remuneraciones y a un alto nivel de inseguridad de los ingresos (OIT, 2016a).

es de gran relevancia para las dinámicas de crecimiento; iii) a pesar de algunas mejoras recientes, las economías de la región siguen caracterizándose por una elevada heterogeneidad estructural y un mercado laboral segmentado, lo que refleja un dinamismo limitado de la demanda laboral; iv) la evolución de la productividad laboral, como factor clave de un mayor crecimiento económico y bienestar de la población, ha sido mediocre durante las últimas décadas, pero recientemente se observa un moderado incremento al cual han contribuido cambios tanto intra como intersectoriales; v) los salarios, por su doble rol como costo laboral y fuente de ingreso para los hogares, juegan un rol clave en balancear la competitividad internacional de una economía por un lado, y el bienestar y la demanda interna por otro. Incrementos de la productividad laboral, tal como se han observado recientemente en la región, pueden facilitar este acto de balanceo y de esta manera, además, fortalecer la demanda interna; vi) las regulaciones laborales son clave para el funcionamiento del mercado laboral pero, dadas las características diferentes de cada país, no existen pautas únicas para su mejor funcionamiento; vii) la elevada volatilidad económica que caracterizó a la región durante gran parte de las décadas recientes, junto con las características del mercado laboral, refuerzan el impacto negativo de los ciclos económicos en la distribución.

Recientemente, la situación de empleo y su debilidad se han agravado. En 2016, América Latina y el Caribe sufrió el mayor aumento de la tasa de desempleo urbano de los últimos dos decenios y la mayoría de los países de la región presentaron un deterioro de sus mercados laborales. En este segundo año consecutivo de contracción del producto regional, la tasa de ocupación urbana cayó 0,7 puntos porcentuales, principalmente por la debilidad en la generación de empleo asalariado, que disminuyó un 0,5% en el promedio ponderado (CEPAL/OIT, 2017).

La intensificación de la fase contractiva del ciclo económico afectó tanto al volumen como a la calidad del empleo en la región. En efecto, la contracción de la economía regional no solo produjo un marcado descenso de la tasa de ocupación, tanto regional como de la mayoría de los países, sino que también se expresó en el reajuste de la composición del empleo hacia categorías más informales con condiciones laborales estructuralmente más precarias, como los trabajadores por cuenta propia. El empleo asalariado mostró un claro comportamiento pro cíclico y desde 2013 se desaceleró siguiendo la senda de desaceleración de la economía (CEPAL/OIT, 2016).

Este contexto regional, cíclico, complejo y debilitado se ve agravado por la aparición y emergencia de nuevas modalidades de empleo así como de incorporación heterogénea y asimétrica de nueva tecnología, con una parte importante de la fuerza de trabajo con bajas o inadecuadas calificaciones para los cambios en marcha. Precisamente, debido a esta situación en que a nivel internacional surgen nuevas modalidades de empleo, el riesgo es aún mayor para América Latina y el Caribe, ya que se agrega a la fuerte situación de informalidad²⁹ de gran parte de la fuerza de trabajo de la región que se calcula abarca a cerca de la mitad de los ocupados, lo que constituye uno de los principales problemas de su mercado de trabajo. Si a ello se le agrega el efecto, aunque todavía reducido, que puedan tener las nuevas tecnologías, y estas nuevas modalidades de empleo que inciden sobre otros sectores de población en términos de ocupaciones y calificaciones, es necesario un fuerte replanteo de los sistemas de protección social con las naturales diferencias entre países, propios de la heterogeneidad estructural regional. En la medida que se trata de una nueva economía, o al menos de situaciones muy novedosas, el conjunto de sistemas y regulaciones diseñados para modelos anteriores de producción y trabajo dejaría de tener efectividad, entre ellas la protección social, que debería volver a ser rediseñada como lo fuera en estas últimas décadas con las modalidades de transferencias condicionadas (Cecchini, Filgueira y Robles, 2014).

La heterogeneidad estructural determina que coexistan sectores donde se ha robotizado parcial o totalmente la producción (automotriz³⁰, hilanderías y otras) con sectores rezagados y de baja

²⁹ El empleo informal puede tener características de falta de protección como: no pago de salarios, obligación de hacer sobretiempo o turnos extraordinarios, despidos sin aviso ni compensación, condiciones de trabajo inseguras y ausencia de beneficios como pensiones, licencia por enfermedad o seguro de salud. Las mujeres, los migrantes y otros grupos de trabajadores vulnerables que no tienen otras oportunidades se ven obligados a aceptar trabajos en condiciones de informalidad. La Resolución sobre Trabajo Decente y Economía Informal adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2002 pidió brindar atención a las necesidades de trabajadores y unidades económicas en la economía informal, con énfasis en un enfoque integrado desde la perspectiva del trabajo decente.

³⁰ Véase Miranda, J.C. (2017), "Baja la contribución de salarios al ingreso nacional por robots: ONU", La Jornada 17 de septiembre de 2017 [en línea] ww.jornada.unam.mx/2017/09/17/economia/024n1eco.

productividad y rentabilidad (producción artesanal, sectores de la construcción, algunos de confección, comercio al por menor u otros) y simultáneamente emergen nuevos sectores o aquellos vinculados con la nueva economía digital y/o nuevos modelos de contratación tales como software, industrias informáticas, industrias culturales y servicios a empresas de alto contenido tecnológico. En el Uruguay, por ejemplo, se acaba de lanzar un programa de inserción en la “Cuarta Revolución Industrial” en asociación con Alemania, basándose en el protagonismo del sector del software uruguayo que tiene una fuerte estrategia exportadora con ventas de más de mil millones de dólares y un total de 19.716 puestos de trabajo. También se puede señalar una empresa líder de comercio *online* nacida en la Argentina que está presente en 15 países de la región y ocupa 8.200 trabajadores. Estos ejemplos se multiplican en los distintos países, pero todavía no es suficiente para cambiar la matriz estructural.

También se han introducido en la región los nuevos tipos de empleo: si bien en nuestros países el trabajo a tiempo parcial voluntario ligado a un solo empleador³¹ y regulado por la protección laboral suele no ser voluntario, abundan los trabajadores independientes (genuinos o “falsos”³²). En muchos países ha penetrado el “Uber” (Brasil, Chile, México y otros), AirBNB, empresas de compra y venta en línea, así como plataformas de compras de pasajes y reservas de hoteles en línea, entre otros. En ese contexto existen muchísimas modalidades de empleo vía este tipo de plataformas, “teletrabajo”, “0 hora” y trabajadores *freelance* en diferentes tipos de tarea, diseño y control de software, controles automatizados y otros. En este sentido, la preocupación por la regulación laboral, los derechos laborales y de protección social parecerían tener ya una extensión considerable que muchas veces evade la legislación existente, como se tratará en los capítulos siguientes.

A. La situación de las nuevas modalidades de empleo en América Latina

Como se mencionó anteriormente, en las últimas décadas ha habido a nivel mundial un incremento en las formas atípicas de empleo. Ello se asocia con los cambios tecnológicos, la búsqueda de mayor flexibilidad laboral, la implementación de nuevas formas de organización industrial y la mayor inserción de las mujeres en el mercado de trabajo. La preocupación acerca de cómo se expresan estas modalidades en nuestra región llevó a la OIT a realizar un estudio (Maurizio, 2016) sobre formas no típicas de empleo en algunos países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Perú) sobre la base de datos de las encuestas de hogares de los respectivos países³³.

Cuadro 1
América Latina (5 países): características del mercado de trabajo en relación con la incidencia de formas atípicas de empleo

(En porcentajes)

	Empleo asalariado formal/ Empleo asalariado total	Empleo temporal/ Empleo asalariado total	Empleo a tiempo parcial/ Total empleo asalariado
Argentina	66,3	10,6	31,4
Brasil	79,0	3,3	18,6
Chile	82,3	24,2	12,0
Ecuador	53,2	55,4	10,8
Perú	50,7	62,5	26,4

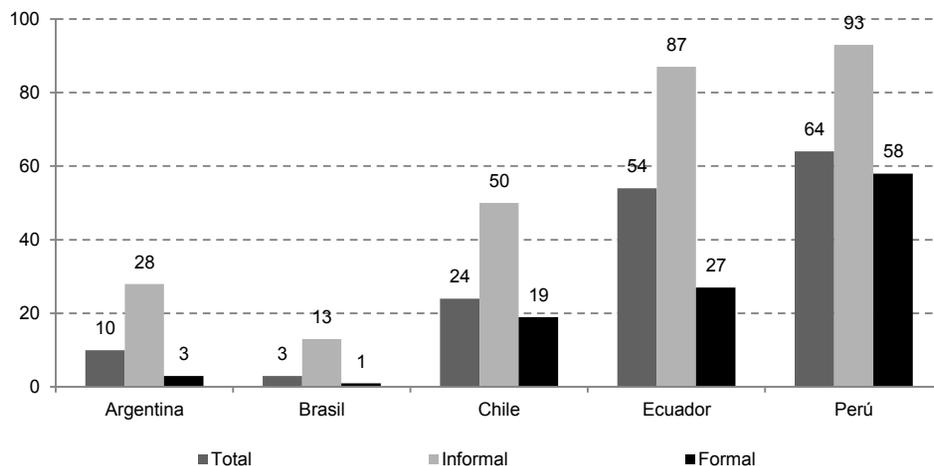
Fuente: R. Maurizio, “Formas atípicas de empleo en América Latina: incidencia, características e impactos en la determinación salarial”, *Serie Condiciones de Trabajo y Empleo* N° 76, OIT, 2016 y F. Bertranou, “Cambios en el mundo del trabajo y el futuro de la protección social en América Latina”, Asociación Argentina de Derecho del trabajo y la Seguridad Social, 2017 (en prensa).

³¹ En algunos sectores como el comercio, por ejemplo, los trabajadores son registrados como de tiempo parcial cuando en realidad la tarea es por tiempo completo, pero una parte del salario es pagado de manera informal y no está incluido en la seguridad social.

³² Muchas veces un ocupado figura como independiente o “cuenta propia” cuando en realidad trabaja para un solo empleador, por lo que se estaría encubriendo una relación de dependencia. O, por el contrario, puede tratarse de un empleador con trabajadores a cargo cuyo monto de facturación (venta) correspondería a la figura de empleador o de autónomo para quienes la carga tributaria es mayor.

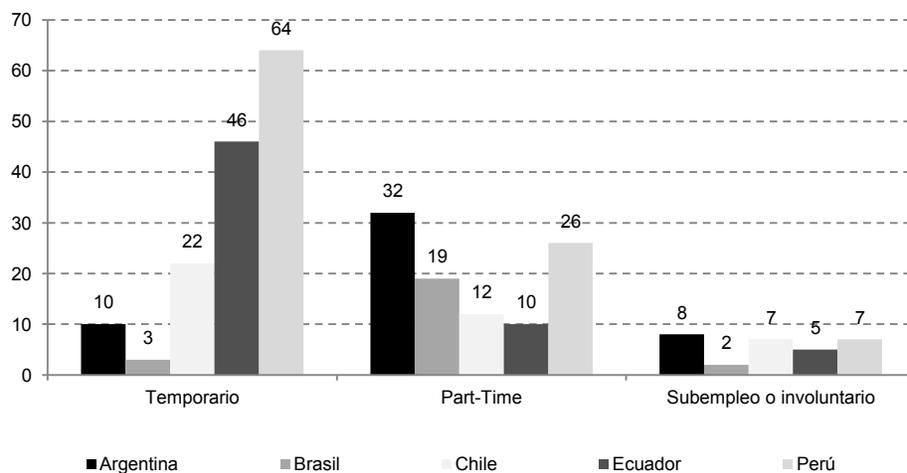
³³ Son las únicas modalidades que pueden relevarse por la forma de captación de contratación o empleo por parte de las Encuestas de Hogares. En los Estados Unidos y Europa ya se han llevado a cabo encuestas especiales sobre estas modalidades.

Gráfico 1
América Latina (5 países): incidencia del empleo temporal en los asalariados formales e informales
(Último año de cada país)



Fuente: R. Maurizio, "Formas atípicas de empleo en América Latina: incidencia, características e impactos en la determinación salarial", *Serie Condiciones de Trabajo y Empleo* N° 76, OIT, 2016.

Gráfico 2
América Latina y el Caribe (5 países): prevalencia del empleo temporal y a tiempo parcial
(Último año de cada país)



Fuente: R. Maurizio, "Formas atípicas de empleo en América Latina: incidencia, características e impactos en la determinación salarial", *Serie Condiciones de Trabajo y Empleo* N° 76, OIT, 2016.

Estos gráficos destacan diferencias y heterogeneidades entre los países y, como señala Maurizio (2016), se comprueba que el fenómeno del trabajo temporal en los países estudiados de América Latina resulta de gran importancia. En particular, la temporalidad afecta más intensamente a los asalariados informales, mujeres, jóvenes y a los trabajadores y trabajadoras con menor nivel educativo. Al mismo tiempo, el trabajo temporal, además de implicar lógicamente una menor estabilidad laboral, conlleva una penalidad salarial significativa en todos los países analizados. Ello sugiere una correlación positiva entre bajos salarios, precariedad y falta de ingresos laborales, que resulta todavía más problemática si se tiene en cuenta la baja o nula protección frente al desempleo que estos países poseen. En la medida en que este fenómeno afecta más intensamente a los trabajadores que, en promedio, exhiben atributos personales menos favorables en términos de inclusión (menor calificación, mujeres, jóvenes y migrantes, entre otros) estas brechas salariales constituyen fuentes adicionales de desigualdad.

Puede señalarse también que, según el Centro de Estudios de Trabajo y Desarrollo (CETYD) de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) con base en el Sistema Integrado Previsional Argentina (SIPA) y a la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL) mensual del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, solo entre mayo de 2016 y mayo de 2017 en la Argentina, con una caída de 0,5% del empleo, los contratos por tiempo indeterminado crecieron un 0,4%, los contratos de duración determinada aumentaron en 19,9 % y el trabajo por agencias de empleo un 12,8%, lo que sería un indicio del avance de estas nuevas modalidades. En el caso argentino, ninguna de las dos es nueva, ya que están reguladas por ley y protegidas socialmente³⁴. Sin embargo, debido a que las tareas no se realizan en espacios comunes de trabajo como oficinas, fábricas y, por ende no pueden ser registradas ni inspeccionadas, algo que por lo demás viene verificándose en el tiempo, su expansión y sobre todo la falta de cumplimiento de la regulación arroja una importante señal de alerta.

Como señalan Pages y Rapani (2017), “flexibilidad, trabajo independiente, colaboración en redes e innovación tecnológica son todas palabras que describen el trabajo del futuro, pero también potencialmente, desempleo, desprotección, desigualdad”.

³⁴ El contrato de trabajo por temporada refiere a aquel donde las partes, empleador y empleado, acuerdan por escrito que la actividad del trabajador se prestará en épocas del año predeterminadas. Es un contrato que perdura en el tiempo, pero solo se efectúa en determinados períodos, a causa de la naturaleza de la actividad que se presta. Por su parte, el contrato de trabajo a tiempo parcial es aquel en virtud del cual el trabajador se obliga a prestar servicios durante un determinado número de horas al día o a la semana, inferiores a las dos terceras (2/3) partes de la jornada habitual de la actividad. En este caso, la remuneración no podrá ser inferior a la proporcional que le corresponda a un trabajador a tiempo completo, establecida por ley o convenio colectivo, de la misma categoría o puesto de trabajo.

V. Los desafíos para la región

A. El desafío de las regulaciones laborales para sostener empleo de calidad

La globalización ha llevado a una mayor necesidad de protección para los trabajadores, tanto mediante la protección social como políticas de activación del mercado de trabajo. Cabe resaltar que en los últimos años se ha observado un amplio consenso entre las organizaciones internacionales que reconocen la función positiva que puede cumplir la reglamentación del trabajo, siempre y cuando se ajuste debidamente a las condiciones del mercado de trabajo en cuestión (OIT/ OCDE/BM/FMI, 2015).

El desafío en materia de regulaciones laborales para intentar proteger a estos trabajadores implica reflexionar sobre la manera de extender los derechos laborales al conjunto de los trabajadores y no solo a los trabajadores “típicos” y, sobre todo, aquellos en formas asalariadas clásicas. El dilema es cómo asegurar los derechos a aquellos que se desempeñan en los nuevos tipos de empleo, para que no pasen a engrosar el colectivo de los informales ni que se genere un nuevo segmento en un colectivo ya fragmentado. En muchos de nuestros países, donde el empleo dependiente y protegido no tuvo el grado de avance o presencia que en los países de Europa o de industrialización avanzada, el reto es doble (Bensusan, 2016). En algunos de ellos los instrumentos e instituciones laborales (negociación colectiva y diálogo social, salario mínimo o inspección del trabajo), que son centrales para una mayor equidad, están debilitados. Paralelamente, a nivel global y en América Latina, aunque no de forma homogénea y en algunos casos de manera poco convergente (Etchemendy y Collier, 2007), se observa el debilitamiento de la voz institucional de los trabajadores al reducirse el poder estructural de negociación colectiva en el mercado de trabajo. Ello se debe tanto a cambios en los mercados de trabajo como a la erosión del poder de asociación y el debilitamiento de las organizaciones sindicales (Bensusan, 2016) dado un predominio cada vez mayor de los acuerdos y pactos individuales por sobre los colectivos (Bensusan, 2016)³⁵.

³⁵ Algunas excepciones incluyen a la Argentina, el Brasil, Chile, el Ecuador, el Uruguay y algunos otros países.

En principio, y como señala entre otros Berg (2016)³⁶, el objetivo sería eliminar las grietas, fracturas o campos confusos en la reglamentación. Es esencial asegurar el trato igualitario para los trabajadores del empleo no estándar (ENS), tratando a la vez de mantener un nivel de presión homogéneo para los distintos tipos de empleadores. Eso significa establecer horas mínimas de trabajo protegido, ya que la limitación de la variabilidad de los horarios de trabajo puede proveer salvaguardas importantes para los trabajadores *part-time*, los “*on demand*” y los “casuales”.

La legislación necesita también ocuparse de las clasificaciones o asignaciones erróneas (o fraudulentas) de los empleos, restringiendo algunos usos de los trabajos no estandarizados para prevenir abusos y asignar obligaciones y responsabilidades de sistemas y modos de empleo conjugando múltiples perspectivas. Se requieren esfuerzos para asegurar que todos los trabajadores, independientemente de sus modelos contractuales tengan acceso a la libertad de asociación y de negociación colectiva. Algunas iniciativas, aunque heterogéneas, para incluir a estos trabajadores en estrategias de articulación y defensa colectiva ya se están implementando. Hay ejemplos tanto a nivel de protecciones sociales colectivas como regulaciones nacionales que se mencionan en los capítulos siguientes³⁷.

Sin embargo, las instituciones de mercado de trabajo tienen un importante rol a la hora de disminuir inequidades en la protección y en los derechos a los grupos más vulnerables. Las instituciones laborales (negociación colectiva, salario mínimo y el seguro de desempleo), que presentan una alta debilidad en la región, así como el diálogo social entre trabajadores, empleadores y organismos gubernamentales, genera una menor desigualdad social (Berg, 2013; OIT/OCDE/BM, 2014). Otras políticas efectivas son las relativas a la equidad de género acompañadas por políticas institucionales de cuidado (ODS N°5). Adams y Deakin (2014) plantean que para limitar los efectos de la inseguridad en todas las categorías de trabajadores, el modelo del empleo estándar y las reglas del mercado de trabajo siguen siendo indispensables junto con la extensión de mecanismos regulatorios alternativos (como la negociación colectiva). Debe recordarse que en los años noventa el modelo de desarrollo centrado en el mercado ha generado en América Latina un aumento de la pobreza y de la desigualdad junto con un crecimiento de la informalidad y la precariedad (Velásquez Pinto, 2016). Por ello se requiere una recuperación o fortalecimiento del Estado para repensar un nuevo escenario de regulaciones equitativas y protectoras dirigidas al conjunto de los trabajadores.

Para ello debe garantizarse una mínima protección a todos los trabajadores, independientemente de su estatus en el empleo, se trate de trabajo virtual o en el mundo real. Para ello De Stefano (2016), citado por Bensusan, sugiere garantizar los principios fundamentales y derechos en el trabajo establecidos por la OIT: libertad de asociación y negociación colectiva, prohibición del trabajo forzado e infantil y no discriminación, además de otros derechos a la salud. Sugiere que, de esta forma, la distinción entre empleo y autoempleo sería menos dramática. También habría que asegurar un piso

³⁶ Para Berg (2016), las políticas para lograr reducir los déficits del trabajo decente en los empleos no estándar debieran incluir una guía de estándares laborales internacionales y prácticas actuales identificadas en los niveles nacionales que reporten los avances y recomendaciones de política en cuatro áreas principales: i) reducción de las diferencias regulatorias en materia de protección; ii) fortalecimiento de la negociación colectiva; iii) mejoramiento y mantención de la protección social de manera que todos los trabajadores se beneficien de la cobertura; iv) institución de políticas de empleo y sociales para administrar el riesgo social y adaptarse a las transiciones (programas de seguro de desempleo que cubran un conjunto importante de contingencias como reducción de las horas de trabajo en período de recesión o el ausentismo temporal por formación; políticas para sostener licencias parentales u otras formas de cuidado, facilitar las trayectorias de tiempo completo a tiempo parcial o viceversa; y colaborar en la articulación de las responsabilidades familiares y laborales).

³⁷ La naturaleza descentralizada del trabajo en la economía de ocupaciones transitorias y las inquietudes sobre la baja remuneración y la calidad del trabajo han dado lugar a varias iniciativas para fortalecer la participación y representación de los trabajadores. En Seattle, por ejemplo, los trabajadores de servicios de transporte en condición de contratistas independientes están organizados mediante una asociación de conductores que funciona con una aplicación tecnológica. Otro enfoque desarrollado es la aplicación llamada Swift, creada por ex-conductores de Uber y que funciona como una cooperativa con reparto de utilidades (“cooperativismo de plataformas”). Algunas de las iniciativas más notables provienen de Alemania. El sindicato alemán de empleados de servicios (*German Service Workers Union*) creó una división de trabajadores independientes y el sindicato alemán de trabajadores metalúrgicos (IG Metal) inició una campaña de trabajo de colaboración horizontal justa para los trabajadores en ocupaciones transitorias. El desenlace de varias de estas iniciativas sindicales sigue siendo incierto, ya que lleva a cuestionar si los trabajadores en las ocupaciones transitorias se categorizan como trabajadores contratados o como contratistas independientes y, por ende, si como contratistas independientes tienen restricciones legales para acceder al derecho de formar sindicatos (OIT, 2016b).

mínimo de derechos, facilitando las transiciones del desempleo al empleo, las oportunidades de trabajo y el apoyo en el cuidado para todos los trabajadores, sin importar su situación contractual.

Otros autores (por ejemplo, Eichhorst, 2017) plantean la necesidad de políticas que combinen flexibilidad y seguridad a través de diversos mecanismos de protección frente a riesgos del mercado de trabajo, equilibrando el rol de la protección al desempleo, beneficios por desempleo y políticas activas de empleo y formación. A pesar de las innovaciones técnicas y las interacciones económicas globales, las instituciones laborales no van a perder relevancia. De hecho, también en esta era van a conformar el funcionamiento de los mercados de trabajo y el impacto de estos procesos sobre el empleo será mediado por instituciones tal y como fue en el pasado, logrando que estas avancen en una estrategia tendiente a lograr “un buen trabajo para todos” y sean instituciones adecuadas a escala global que retomen ejes políticos relevantes y soluciones factibles en los respectivos contextos económicos e institucionales. El mismo autor destaca tres líneas de intervención para el progreso social mencionado: i) educación; ii) regulación de los mercados de trabajo y iii) protección social y políticas activas de empleo.

Otro déficit es la falta de reconocimiento de situaciones intermedias que son admitidas en las legislaciones de otros países, como los dependientes económicos. En Italia, por ejemplo, es el caso de los “para-subordinados”, que consideran actividades realizadas por trabajadores propios, protegidos por la legislación laboral y bajo subordinación y dependencia del empresario, que han pasado a ser ejecutadas por trabajadores independientes, lo que los deja en los márgenes del derecho laboral. En el proceso señalado se ha podido constatar la existencia de zonas grises o intermedias, ubicadas entre el trabajo dependiente y el autónomo, calificando a tal segmento laboral como propio de los trabajadores económicamente dependientes, o trabajadores para-subordinados. En España se presenta el caso del “trabajador económicamente dependiente” (TRADE), que alude al trabajador autónomo económicamente dependiente que factura más del 75% de sus ventas a un solo cliente. Esta figura se aprobó con el Estatuto del Trabajo Autónomo y ha dado lugar a bastante controversia. Se trata de un concepto muy debatido, ya que guarda relación con los llamados “falsos autónomos”, aquellos trabajadores que son contratados en esta modalidad como una vía para que la empresa contratante evite un contrato laboral, ahorrando así en los seguros sociales.

Como ya se ha señalado, el desafío de la regulación laboral presenta múltiples aristas que deben contemplar simultáneamente las normas vigentes y los derechos fundamentales y responder a las demandas transformadoras de los sistemas tecnológicos y productivos en curso.

B. El desafío de la protección social

La protección social tiene por objetivo garantizar un ingreso que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas, posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción, y procurar la universalización del trabajo decente. Para lograrlo deben considerarse tres grandes componentes: i) la protección social no contributiva (tradicionalmente conocida como asistencia social, que puede incluir tanto medidas universales como focalizadas); ii) la protección social contributiva (o seguridad social), y iii) la regulación de los mercados laborales que consiste en normativas y estándares orientados a fomentar y proteger el trabajo decente (Cecchini y Martínez, 2011).

Las nuevas formas de empleo a las que hicimos referencia, denominadas “no estándar”, y que están en proceso de crecimiento, ponen en riesgo desde la perspectiva de la seguridad social incluso a los segmentos tradicionalmente formales y estables de la economía. Bertranou (2016) se pregunta cómo deberá adaptarse la protección social para cumplir los cometidos de cobertura universal, suficiencia y sostenibilidad. Una de los principales interrogantes es cómo se podrá establecer y financiar en forma sostenible un piso de protección social que garantice un nivel mínimo de seguridad económica a lo largo del ciclo de vida. A su vez, ello pone de manifiesto complejas encrucijadas que llevan a preguntarse cómo pueden diseñarse garantías de seguridad económica para personas en edad de trabajar (16 a 65 años) cuando las áreas más demandantes de recursos para las políticas sociales se dirigen hacia la población infantil, adolescente y de adultos mayores en un contexto que no tiene la pujanza económica que tuvo hasta los años 2013 y 2014.

Bertranou (2017) señala en un artículo periodístico³⁸ que para la región se suman tres fenómenos que se refuerzan e interactúan entre sí: los problemas estructurales de la economía y su matriz productiva que generan insuficientes empleos asalariados formales, la desaceleración económica y recesión en algunos países (por ejemplo, en la Argentina y el Brasil), y el surgimiento de las formas no estándar de empleo. Ante estos desafíos para el futuro de la protección social, plantea que deben profundizarse tres ámbitos clave de política que tienen que ver con el financiamiento y su impacto en la sostenibilidad. El primero refiere a la construcción de una matriz de financiamiento flexible basada en una combinación de recursos contributivos (contribuciones a la seguridad social) y no contributivos (impuestos). El segundo alude a la necesidad de continuar promoviendo la creación y el sostenimiento de empleos decentes. Y, por último, desarrollar herramientas que permitan regular apropiadamente las emergentes formas no estándar de empleo.

En los años recientes, la configuración actual de la protección social ha cambiado. Todos los países, con distintos niveles de cobertura y compromiso fiscal, han expandido los componentes no contributivos permitiendo reducir, aunque en forma bastante desigual, las brechas de la seguridad social contributiva. La cobertura contributiva tuvo una recuperación considerable con el superciclo de las materias primas debido a que los países de la región continuaron ampliando la cobertura legal a colectivos de trabajadores anteriormente no comprendidos en ella. Se mejoraron los indicadores de empleo asalariado y formalidad como producto de avances en las instituciones laborales (administración del trabajo, inspección laboral e innovaciones en la recaudación de las cotizaciones a la seguridad social). Sin embargo, otros colectivos tradicionalmente no cubiertos por la cobertura legal de la seguridad social han continuado excluidos, por ejemplo los trabajadores independientes quienes, en el caso que hubieran estado protegidos legalmente, el cumplimiento (*enforcement*) ha sido bajo. La persistencia de estas formas de trabajo, junto con la expansión de las nuevas modalidades de relaciones laborales, pone de manifiesto la necesidad de reexaminar algunos puntos centrales para el debate y de las políticas de trabajo decente y protección social

En materia de protección social el debate internacional está aún abierto³⁹; no hay homogeneidad en el tratamiento, ni siquiera en la definición de las nuevas formas de empleo, y las estrategias implementadas para la protección social son también diversas. En un estudio sobre la Unión Europea titulado “Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. A study of national policies”, Spasova y otros (2017) hacen referencia a un proceso de “hibridación” del mercado de trabajo a causa de las diferentes formas de empleo emergente, la carencia de definición normativa unánime relativa a las “formas no estandarizadas de empleo” y a los trabajadores por cuenta propia o autoempleados y a los “falsos trabajadores autoempleados”⁴⁰. El estudio analiza las respuestas heterogéneas dadas por los 35 países que integran la Unión Europea y algunos aliados en un marco donde la mayoría de los países ya había disminuido los beneficios de la seguridad social, sea en el monto de las pensiones, en la edad de jubilación o en los gastos de salud, entre otros. Elaboran una tipología en base a los accesos y normas reglamentarias/legales, ya que diferencian la protección normativa de la efectivamente implementada para los beneficios de la seguridad (contributiva)⁴¹ para los trabajadores autónomos⁴² que puede dividirse en cuatro grupos:

³⁸ Véase [en línea] <http://www.lanacion.com.ar/1934382-nuevas-formas-de-empleo-pero-siempre-con-proteccion-social>.

³⁹ Esta preocupación se extiende a los países desarrollados e industrializados. La OCDE, acaba de realizar un seminario sobre el “futuro de la protección social” centrado en la preocupación de la protección social para los trabajadores en “trabajos no estandarizables” y para los autoempleados (independientes o cuenta propia). Workshop on the “future of social protection” (junio de 2017) [en línea] <http://www.oecd.org/els/soc/Agenda-workshop-on-the-future-of-social-protection-Berlin-12-June-2017.pdf>.

⁴⁰ Las definiciones operacionales de los términos claves que consideran son las siguientes: i) trabajo no estandarizable: “puestos que se encuentren fuera de las regulaciones del trabajo estándar, incluyendo trabajo a tiempo parcial o por tiempo determinado, trabajo por agencia o tercerizado, autónomo dependiente, así como el trabajo por tiempo parcial incluido el marginal, caracterizado por horario corto, variable, y a menudo sin predicción horaria, (OIT, 2016d); ii) autoempleado: una persona que trabaja por su cuenta (no tiene subordinación contractual) con o sin empleados; iii) hibridación de los estatus en el mercado de trabajo: “cuenta propia/independiente” y “falso cuenta propia/independiente (OIT, 2016d): aquel cuya actividad es desarrollada principalmente para un único cliente (o para un pequeño número de clientes) y falso independiente/cuenta propia (relación de trabajo oculta): un empleador que erróneamente trata al trabajador como un contratista independiente y oculta el verdadero estatus de empleado asalariado.

⁴¹ Hacen referencia a: salud, beneficios familiares, cuidados de la salud en el largo plazo, asistencia social, pensiones por viudez, maternidad/paternidad (pagos por nacimiento), por vejez, invalidez, enfermedad, accidentes laborales y enfermedades profesionales o vinculadas al trabajo y seguro de desempleo.

- Grupo 1: Accesibilidad alta integral que incluye seis países (Croacia, Hungría, Luxemburgo, Islandia, Serbia y Suecia) donde el trabajador independiente está obligado a asegurarse en todos los sistemas.
- Grupo 2: Accesibilidad media a alta que abarca ocho países (Austria, República Checa, Dinamarca, España, Finlandia, Polonia, Rumania y Suiza) donde el trabajador no está obligado a asegurarse, en tanto los asalariados registrados tienen el total de la cobertura. Sin embargo, tiene la posibilidad de optar voluntariamente por el/ los esquemas de seguridad.
- Grupo 3: Accesibilidad baja o falta de acceso que comprende al menos 14 países (Bélgica, Chipre, Grecia, Francia, Italia, Liechtenstein, Lituania, Latvia, Macedonia, Malta, Noruega, Eslovaquia, Eslovenia y Turquía) donde este tipo de trabajador no puede ni siquiera optar, en tanto los asalariados están obligatoriamente cubiertos por los esquemas de protección.
- Grupo 4: *Patchwork* de accesibilidad media a baja que corresponde a siete países (Bulgaria, Alemania, Estonia, Irlanda, Holanda, Portugal y Gran Bretaña) y que representa una combinación de los rasgos de los grupos 2 y 3. Los trabajadores autónomos o independientes no están obligados a asegurarse en uno o más de los seguros, pero tienen la posibilidad de optar por algunos, aunque están excluidos en otros.

Como se observa, el debate sobre las alternativas de cobertura de protección social para estas categorías de trabajadores se ubica en el contexto de la normativa de seguridad social del orden de lo contributivo, muy diferente al planteado en América Latina.

En nuestra región las estrategias implementadas en la primera década del siglo XXI se focalizaron hacia una estrategia de protección social no contributiva, en general bajo las distintas alternativas de programas de transferencias condicionadas. Con las diferencias propias de cada país, estos han contribuido de manera importante a la disminución de la pobreza, a una mayor inclusión social y a un aumento de la cobertura de la escolaridad infantil (Cecchini y Martínez, 2011).

Otra estrategia utilizada hasta el momento en la región, a pesar de haber sido una categoría ocupacional tradicionalmente marginada en la economía neoclásica, fue la cobertura a los trabajadores “independientes”. El porcentaje de estos en América Latina se ha mantenido relativamente estable durante el período comprendido entre los años 1995 y 2006, concentrando un porcentaje de la población ocupada que varía entre el 27% y 28%, aproximadamente (Bertranou y Sarabia, 2009). Este colectivo presenta una importante heterogeneidad con distintos niveles de calificación y de empleos y se caracteriza por una participación significativa en la economía informal. Actualmente, en países como la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, la República Dominicana, el Ecuador y el Uruguay, los trabajadores independientes están obligados a realizar aportes previsionales, de tal manera de garantizarles un nivel de protección similar al de los asalariados. En otros países, como el Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Nicaragua y el Perú, los independientes pueden realizar aportes de manera voluntaria al sistema previsional. En la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y el Uruguay se comparte el hecho de que, hoy en día, el régimen de contribución al sistema de protección social es de carácter obligatorio para los trabajadores independientes, pero su grado de cumplimiento es relativo⁴³.

Otra alternativa de la que se habla mucho, sobre todo cuando se piensa en las opciones más pesimistas para el mercado de trabajo, es la referida al ingreso básico universal. Algunos analistas han recomendado el derecho a ingresos básicos como una contramedida política. El ingreso ciudadano básico sería pagado por el gobierno a cada miembro pleno de la sociedad incluso si no quiere trabajar, independiente de sus ingresos. Muchas veces esto es visto como un alternativa “de última instancia” a

⁴² Si bien teóricamente los trabajos “no estandarizables” tienen los mismos beneficios que los asalariados “estándar”, hay excepciones como los “trabajadores por temporada” o los trabajadores a demanda, los contratados por agencias, o los contratos que no establecen tiempo de trabajo, sino por prestación.

⁴³ En la Argentina se ha instituido también el “monotributo social” focalizado para trabajadores independientes de sectores populares o trabajadores en cooperativas sociales. El aporte es menor, pero ofrece cobertura tanto en materia de salud como de jubilaciones en la edad post activa.

los tradicionales sistemas de seguridad social y garantizaría estándares de vida mínimos para todos, independientemente de su condición laboral y, de ese modo, se mantendría la demanda de consumo. Esta idea no es nueva. En la década de los sesenta, frente a un gran pesimismo tecnológico con relación al empleo, la comisión establecida por el Presidente Johnson de los Estados Unidos observó que la “revolución cibernética” llevó a “un sistema de capacidad de productividad casi ilimitada que requería cada vez menos mano de obra humana” y a la ruptura del “vínculo tradicional entre empleos e ingresos”. Por consiguiente, se propuso que la “sociedad, mediante las instituciones legales y gubernamentales pertinentes, asumiera el claro compromiso de que cada individuo y cada familia recibiera, de pleno derecho, un ingreso adecuado”⁴⁴.

La problemática del futuro del trabajo y el riesgo del denominado “fin del trabajo” o “trabajo para pocos” ha traído de vuelta este debate del ingreso mínimo universal, tradicionalmente alejado de nuestros países por problemas impositivos, fiscales y sociales. Se están llevando a cabo algunas experiencias piloto y ha sido una propuesta de algunas plataformas electorales; por ejemplo, el Partido Socialista en las elecciones francesas de 2017 o el referéndum en Suiza en 2016 que fue rechazado por amplia mayoría. En Finlandia se está realizando una experiencia con dos mil beneficiarios del seguro de desempleo con una diferente asignación impositiva para unos y otros. Ciertos gobiernos locales han implementado diversas experiencias (Livorno en Italia, Oakland y tres distritos en Ontario, Canadá) y se discutieron propuestas concretas en Quebec, Canadá y en Francia. Para la OCDE esta propuesta tiene complicaciones en términos presupuestarios y presenta algunos problemas en relación con la equidad. Un reciente estudio de la OCDE sostiene, de todos modos, que el monto no distaría mucho de los considerados actualmente en la asistencia social.

Actualmente, hay distintos casos piloto que experimentan con variantes del ingreso universal. Desde el sector público, el más conocido es el de Finlandia. En la India planean extender el plan piloto de 2010 en el estado de Madhya Pradesh. En la provincia canadiense de Ontario anunciaron que repetirán el experimento Mincome de Manitoba de los años setenta y en la holandesa Utrecht, 250 beneficiarios de planes sociales recibirán el equivalente de 1.100 dólares mensuales por dos años. Y desde el sector privado, de la mano de ONG y emprendedores, se anunciaron planes piloto en Kenia y Uganda, y en Oakland, California. Para algunos, el ingreso básico garantizado es una medida compleja porque “desincentivaría la búsqueda de trabajo” pero que podría llegar a tener una aplicación limitada a colectivos que no tienen edad para jubilar y que no estén en condiciones de reinserirse en el mercado de trabajo, ya sea por sus calificaciones y competencias o por otras condiciones que las empresas pueden exigir cuando la oferta de puestos de trabajo es menor que la demandada.

Rodríguez (2016), propone que se establezcan algunos requisitos de edad, por ejemplo, trabajadores de 50 años o más que no encuentren trabajo. En su opinión, como otros grupos con dificultades de inserción, estas personas pasarían a una categoría de ser “desocupados tecnológicos” o estructurales y, en esos casos, no sería solo un problema individual, sino también un problema social. Con todas las prevenciones y acotamientos que se puedan poner para evitar una distorsión de la medida, esta puede ser una buena opción, por lo menos temporal.

En el caso de América Latina no ha habido experiencias en esta materia y recién se está comenzando a debatir en el marco del posible “desempleo tecnológico”⁴⁵. La experiencia en la región se dirigió más hacia los programas de transferencia condicionadas (PTC), destinados a familias con niños y niñas con la obligación de cumplir exigencias en materia de salud y de educación, contribuyendo de manera significativa a la extensión de la protección social. Los programas están presentes en la mayoría de los países de la región y ejemplos de ellos son, entre otros, el ProgresA/Oportunidades (hoy Prospera) en México; el Plan Jefes y Jefas de Hogares desocupados que se fue transformando hasta llegar a la Asignación Universal por Hijo (AUH) como extensión de los beneficios que recibían los hijos de padres

⁴⁴ Véase OIT (2016c), La iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo, Nota informativa N° 1.

⁴⁵ Véase Levi Yeyati (2017) [en línea] <http://www.lanacion.com.ar/1980605-un-ingreso-universal-que-compense-la-pobreza-y-el-desempleo>.

en empleos registrados en la Argentina, y el *Bolsa Família* en el Brasil, (Cecchini, Filgueira y Robles, 2014; Cecchini y Martínez, 2011).

Cecchini y Atuesta (2017), al analizar estos programas encuentran que tanto la cobertura como la inversión en los PTC aumentaron considerablemente en la región durante la década de los 2000, estabilizándose después de 2010 y experimentando disminuciones en 2014 y 2015. Como resultado de esta evolución, en 2015 los PTC alcanzaban a un quinto de la población de la región (132 millones de personas y 30 millones de hogares) con una inversión correspondiente al 0,33% del PIB regional; es decir, 153 dólares per cápita. Datos preliminares al año 2016 muestran una ulterior baja en la cobertura de estos programas.

Varias evaluaciones de impacto han demostrado que los PTC han logrado mejorar el bienestar de la población pobre en diversos aspectos tales como el ingreso, el consumo de alimentos y el acceso a educación y salud, entre otros. Aunque los resultados no son homogéneos entre los diferentes PTC de la región (Cecchini y Madariaga, 2011), en general se han encontrado efectos positivos de estos programas sobre las capacidades humanas y el acceso a la educación de niños y niñas así como sobre su cobertura de salud y controles periódicos. Asimismo, se muestra evidencia sobre el efecto positivo de los PTC en el ingreso de los hogares pobres y su influencia en la mejora de los indicadores de pobreza y de consumo. Otra evidencia indica que los PTC están relacionados con importantes reducciones en el trabajo infantil y mejoras en el empoderamiento de las madres. Estas mejorías en el bienestar de la población, así como el fortalecimiento de la institucionalidad social, han hecho que los PTC se consoliden en la región y adecúen su diseño para responder a las necesidades emergentes, como el mejoramiento de la inclusión laboral y productiva de sus destinatarios con el fin de generar condiciones para una salida sustentable de la pobreza (Cecchini y Martínez, 2011).

La situación descrita muestra alternativas diferentes para responder con diversos mecanismos a procesos de exclusión social. Las nuevas configuraciones en materia de trabajo y empleo, la emergencia de figuras no solo ocupacionales, sino enmarcadas en modalidades de empleo para sectores sociales que tradicionalmente no hubieran pertenecido a grupos sin protección, generan la necesidad de estrategias diferentes. El espectro es amplio e incluye no solo los cambios regulatorios tendientes a cubrir desde la seguridad social contributiva a estos nuevos tipos de empleo (y reconocer la necesidad de que no solo sean formuladas, sino implementadas) sino el “ingreso mínimo universal”, o aplicado a grupos específicos hasta una redefinición y fortalecimiento de los PTC. Urge poner en debate las diferentes alternativas.

C. El desafío en materia educativa y de formación técnica y profesional

El desarrollo de la educación y de perfiles adecuados es un factor crucial para sustentar el progreso futuro de América Latina. Mejorar las competencias y la educación, aumentando el acceso y la matriculación a los sistemas educativos vocacionales y terciarios sigue siendo uno de los elementos centrales a desarrollar. Además, para responder mejor a las demandas del sector productivo, las políticas basadas en competencias deberían centrarse en reforzar la educación vocacional y la capacitación, así como fortalecer los lazos entre las instituciones de educación superior y el sector privado (Berg, 2013; CAF/CEPAL/OCDE, 2014).

Los cambios tecnológicos y productivos abren la posibilidad de que se creen también empleos más calificados con nuevas capacidades cognitivas lo que queda manifiesto en diferentes estudios realizados a nivel internacional y regional (OCDE, 2016; Novick, 2017; Encuesta Manpower, 2016). La pregunta es hasta qué punto estos empleos podrían generarse en los países en desarrollo, si no se adoptan políticas integrales que tiendan a dotar a los trabajadores de las capacidades necesarias para ocupar estos puestos y, al mismo tiempo, a favorecer la capacidad de atracción de inversión a la nueva industria por parte de estas economías.

Para Weller y Gontero (2016), la eficacia de la formación profesional y la capacitación (FPC) así como su impacto en la desigualdad están determinadas por una triple pertinencia, ya que su desempeño debe ser pertinente 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. Estas tres pertinencias están estrechamente relacionadas y no se puede dar énfasis a ninguna de ellas en detrimento de otra. Esa diferenciación tiende a desdibujarse progresivamente, ya que, por un lado, la educación general refleja cada vez más aspectos relevantes para el mundo del trabajo e incorpora muchas actividades de FPC a su programa de estudios y, por otro, la formación profesional también suele considerar aspectos teóricos o de conocimiento general. La coordinación de estos tres elementos constituye un desafío para la mayoría de los países de la región y es un factor crucial para el desarrollo de los sistemas de educación técnica y formación equitativos. Las transformaciones económicas, tecnológicas y sociales generaron y siguen generando nuevos retos que la FPC tiene que enfrentar para asegurar esta triple pertinencia.

Eichhorst (2017) plantea que un área central en materia de políticas públicas en relación con el futuro del trabajo es la educación. La inversión en formación es de la mayor importancia cuando se trata de crear buenos empleos y asegurar empleabilidad y productividad en el futuro, pues abarca todos los niveles y diferentes tipos de educación y formación a lo largo de la vida. Estos son: i) calidad educativa en las primeras etapas de la vida, que provee los fundamentos básicos para la futura educación y formación; ii) formación técnica profesional, para brindar un servicio efectivo para un sendero adecuado entre escuela y trabajo para los segmentos de calificación media y iii) educación terciaria, que tiene un rol particular en muchas de las ocupaciones hoy en crecimiento y que requieren competencias generales y profesionales.

La cuestión del desajuste de las calificaciones ha recibido atención especial en las economías desarrolladas como consecuencia de la crisis económica y de las dificultades del sector productivo para completar sus demandas en materia de calificaciones. Se trata de un problema que afecta a los mercados laborales de todo el mundo desde hace tiempo (OCDE, 2016; Encuesta Manpower, 2016, Novick, 2017). Las políticas educativas, laborales, de articulación y vinculadas con lo productivo, cuando están bien orientadas, pueden contribuir a morigerar el problema al colaborar con las personas que buscan empleo para que puedan encontrar trabajo en los sectores más dinámicos de la economía. Con ello, adquieren un rol central, que debe acompañar la educación general, los sistemas de formación profesional y técnica que respondan a las demandas del sector productivo. Ello permitiría adelantarse a las demandas futuras.

Lo anterior requiere que se mejoren las competencias, habilidades y saberes de nuestra fuerza de trabajo para que la nueva etapa de la economía y los desafíos que presenta puedan conjugarse con nuevas estrategias de crecimiento y desarrollo. Novick (2017) señala que cuando se analizan los resultados de las proyecciones de las demandas productivas en la región, que corresponden a estudios y análisis de prospectiva poco sistemáticos pero importantes, y su relación con los perfiles en el mercado de trabajo, surgen dificultades ya conocidas y otras nuevas. Los estudios de prospectiva muestran el desafío de avanzar hacia esta nueva economía con una estructura laboral que presenta una subcalificación importante de un porcentaje no menor de la fuerza de trabajo en gran parte de la región, donde se verifican altos porcentajes de informalidad. Esta es resultado, por un lado, de bajos niveles de escolaridad, pero también de la falta de una dinámica económica que permita generar empleo de mayor calidad.

El desafío al que se enfrenta América Latina es vincular los conocimientos, los saberes y las competencias con la productividad, el empleo y el desarrollo. Ello requiere coordinación de instituciones y políticas, la participación de los interlocutores sociales y de los principales actores del mundo del trabajo y de la educación así como un correcto, fiable, adecuado y continuo sistema de información.

VI. Conclusiones y recomendaciones de política

El proceso dinámico de la evolución tecnológica y de la innovación no ocurre de manera aislada, ni semejante entre países o de forma predeterminada, y supone ajustes económicos y sociales que pueden afectar de manera desproporcionada a ciertos trabajadores, empresas y comunidades; así como en algunos casos, a países y regiones. La experiencia indica que el resultado de los cambios tecnológicos depende de cómo se manejen estos procesos de adaptación, las instituciones que se ponen en juego y si los trabajadores o sectores más afectados son apoyados. Los modelos económicos también muestran que para que haya un crecimiento sostenido en la productividad así como buenos empleos, es necesario que la economía se diversifique, que aumenten las actividades de alta tecnología y que haya un crecimiento dinámico en la demanda nacional e internacional (Astorga, Cimoli y Porcile, 2014).

La literatura analizada muestra que los mercados por sí mismos no pueden administrar este complejo proceso de ajuste relacionado con los cambios tecnológicos y que las políticas e instituciones proactivas del gobierno son fundamentales para apoyar estos procesos. La evidencia indica que los países asiáticos que lograron crecer rápida y eficientemente mejorando la calidad de vida de su población transformaron su estructura industrial para favorecer a los sectores de alta tecnología y de mayor elasticidad en la demanda. Para lograrlo, implementaron políticas en la industria, el comercio, la inversión, la educación y la capacitación, así como políticas macroeconómicas y relacionadas con el mercado de trabajo, lo que permitió generar procesos de aprendizaje, de transformación productiva y de creación de puestos de trabajo. Muchos países latinoamericanos, y también africanos, no han podido generar dinámicas de cambio estructural para mejorar su productividad y aumentar el número de puestos de trabajo y, sobre todo, de calidad. La experiencia reciente muestra una vez más que los países asiáticos han usado la integración en las cadenas de valor mundiales como un medio para aumentar la complejidad de su economía, en tanto los países latinoamericanos siguieron una estrategia que la redujo (Nübler, Kümmritz y Rubínová, 2016).

La literatura analizada ha mostrado el importante rol que cumplen las instituciones estatales que articulan la relación entre mercado y sociedad. Si bien debemos centrarnos en los retos que actualmente enfrentan las instituciones y políticas de mercado de trabajo, 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 por el mercado de trabajo y los procesos de exclusión que allí se manifiestan.

En ese sentido, se requiere una coordinación de políticas (económicas, financieras, monetarias, laborales, educativas y sociales) que se enfoquen a la lucha contra la pobreza y a una búsqueda de mayor igualdad. Las políticas son necesarias para asegurar que todos los tipos de situaciones laborales constituyan trabajo decente, y que ninguna forma contractual sea inmune a las actuales transformaciones en el mundo del trabajo. Aunque indiscutiblemente los años por delante traigan nuevos cambios, la dependencia del trabajo para cada persona y su efecto sobre su bienestar no va a cambiar. Con el objetivo de promover trabajo decente para todos, los gobiernos, empleadores, trabajadores y sus organizaciones, a través de esfuerzos internacionales, regionales y nacionales, deben focalizarse en estos desafíos en el contexto del futuro del trabajo.

Para mejorar la inclusión se requiere avanzar en nuevos pactos sociales que involucren a los diferentes actores y que permitan avanzar hacia un compromiso de inversiones para un desarrollo sustentable que permita mejorar la productividad y competitividad de nuestros países en un marco de equidad social. Estas nuevas configuraciones resignifican también el rol de los gremios y sindicatos y los enfrentan a nuevos desafíos y estrategias para el sostenimiento de los derechos laborales para todos los trabajadores.

Empleo y protección social son los ejes para lograr países y regiones cohesionados socialmente y con mayor equidad, lo que requiere avances y cambios en materia de estrategias de crecimiento que se encaminen hacia estructuras económicas más complejas tecnológicamente y con mayor capacidad de competitividad y productividad. La ampliación de la brecha social y de ingresos es un obstáculo no solo en términos de desarrollo humano, sino también de desarrollo económico. Se requiere repensar instituciones, políticas y estrategias en materia de regulaciones laborales, de políticas e instituciones educativas y su articulación con el mundo del trabajo y debatir sobre los nuevos modelos a seguir en materia de protección social.

Si bien los futuros efectos de estas tecnologías son difíciles de predecir dadas las actuales dificultades para comprender las complejas interacciones entre tecnologías, habilidades, organizaciones, instituciones, políticas y las preferencias sociales (National Academy of Sciences, 2017), es imprescindible avanzar en la eliminación de las diferentes velocidades de lo económico y lo social, hacia la equidad y reduciendo las asimetrías.

Como señala Salazar–Xirinachs (2017), el futuro del trabajo no debe verse de manera determinista como resultado de fuerzas tecnológicas u otras sobre las que las sociedades no tienen control. Ese futuro dependerá mucho de la capacidad de las sociedades de dar respuestas colectivas adecuadas a los impactos que se puedan anticipar y de direccionar y acelerar los procesos de cambio en sentidos positivos.

Bibliografía

- Aboal, D. y G. Zunino (2017), “Innovación y habilidades en América Latina” en *ROBOTLUCION; el futuro del trabajo en la integración 4.0 de América Latina*, Revista *Integración y comercio*, 42 (21), Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo (BID-INTAL) [en línea] <https://publications.iadb.org/handle/11319/8487?locale-attribute=es&>.
- Abramo, L. (1997), “Um olhar de genero: visibilizando precarizadas ao longo das cadeias produtivas”, publicación de circulación restringida, Dirección de Desarrollo y Gestión Local, ILPES, Naciones Unidas [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/30922/S9712986_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Abramo, L. y A. Rangel de Paiva Abreu (eds.) (1998), *Gênero e Trabalho na Sociologia Latino-Americana*. São Paulo and Rio de Janeiro: Secretaria Estadual do Trabalho/ALAST.
- Acemoglu, D. (1999), “Changes in Unemployment and Wage Inequality: An Alternative Theory and Some Evidence”, *The American Economic Review*, Vol. 89, N° 5 [en línea] <https://economics.mit.edu/files/3906>.
- Acemoglu, D. y D. Autor (2011), “Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings and Skills” [en línea] <http://economics.mit.edu/>
- Acemoglu, D. y P. Restrepo (2017), “Robots and Jobs: Evidence from US Labor Markets”, *NBER Working Paper* N° 23285, National Bureau of Economic Research [en línea] <https://economics.mit.edu/files/12763>.
- Adams, A., M.R. Freedland y J. Prassl (2015), “The 'Zero-Hours Contract': Regulating Casual Work, or Legitimizing Precarity?”, *Oxford Legal Studies Research Paper N° 11* [en línea] https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2507693
- Adams, Z. y S. Deakin (2014), “Institutional Solutions to Precariousness and Inequality in Labour Markets”, *British Journal of Industrial Relations*, [en línea] <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/bjir.12108/abstract>.
- Amable, B. (2005), *Les cinq capitalismes: diversité des systèmes économiques et sociaux dans la mondialisation*. Paris, Éditions du Seuil, Collection Économie Humaine.
- Amarante, V. y R. Arim (2015), *Desigualdad e informalidad: un análisis de cinco experiencias latinoamericanas* (LC/G.2637-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Publicación de las Naciones Unidas [en línea] <http://www.cepal.org/es/publicaciones/37856-desigualdad-informalidad-un-analisis-cinco-experiencias-latinoamericanas>.
- Arntz, M., T. Gregory y U. Zierahn (2016), “The risk of automation for Jobs in OECD countries: a comparative analysis”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, N° 189, Paris [en línea] <http://www.ifuturo.org/sites/default/files/docs/automation.pdf>.

- Astorga, R., M. Cimoli y G. Porcile (2014), “The role of industrial and exchange rate policies in promoting structural change, productivity and employment”, en J.M. Salazar-Xirinachs, I. Nübler y R. Kozul-Wright, *Transforming Economies: Making industrial policy work for growth, jobs and development*, ILO, Geneva.
- Autor, D. y D. Dorn (2013), “The Growth of Low-Skill Service Jobs and the Polarization of the US Labor Market”, *American Economic Review* 103 (5) [en línea] <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.103.5.1553>.
- Bárcena, A. (2015), “Los desafíos de América Latina y el Caribe en la actual encrucijada del desarrollo”, en *Revista de Trabajo N° 13: Desigualdades y distribución del ingreso: el rol de la institucionalidad laboral*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Año 11, Nueva época, 2015, Argentina.
- Benería, L. y M. Roldan (1987), *The Crossroads of Class and Gender: Industrial Homework, Subcontracting, and Household Dynamics in Mexico City*, Women in Culture and Society Series.
- Bensusan, G. (2016), “Nuevas tendencias en el empleo: retos y opciones para las regulaciones y políticas del mercado de trabajo”, documento de trabajo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Dirección de Desarrollo Productivo [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/document/files/bensusan_1.1.pdf.
- Berg, J. (2016), *Non-standard forms of employment, a feature of the contemporary world of work*. Organización Internacional del Trabajo (OIT) [en línea] http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_534122/lang--en/index.htm.
- _____(ed) (2013), *Labour Markets, Institutions and Inequality: Building just societies in the 21st century*, ILO, Ginebra [en línea] http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_314464/lang--en/index.htm.
- Bernhardt, T. y R. Pollak, (2015), “Economic and Social Upgrading Dynamics in Global Manufacturing Value Chains: A Comparative Analysis”, *FIW - Working Paper* N° 150, March 2015 [en línea] https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2889224.
- Bertranou, F. (2017), *Cambios en el mundo del trabajo y el futuro de la protección social en América Latina*, Asociación Argentina de Derecho del trabajo y la Seguridad Social (en prensa).
- _____(2016), “El futuro de la protección social. Desafíos frente a las nuevas formas de empleo”, presentado en Jornadas de Análisis del Mercado de Trabajo y de la Protección Social. Universidad de Buenos Aires -IIEP BAIRES, UBA CONICET, Oficina Internacional del Trabajo –OIT, 6 y 7 de septiembre de 2016.
- Bertranou, F. y L. Sarabia (2009), “Trabajadores independientes y la protección social en América Latina: desempeño laboral y cobertura de los programas de pensiones”, en F. Bertranou (coord), *Trabajadores independientes y protección social en América Latina*, OIT, Montevideo.
- Bisang, R. y otros (2005), “Las redes de producción y el empleo. Elementos básicos para la formulación de políticas públicas” en M. Casalet, M. Cimoli y G. Yoguel (comp.) *Redes, jerarquías y dinámicas productivas. Experiencias en Europa y América Latina*. Miño y Dávila srl-FLACSO México-OIT.
- Bowles, J. (2014), “The computerisation of European jobs” [en línea] "<http://bruegel.org/2014/07/the-computerisation-of-european-jobs/>.
- Boyer, R. (2012), “The four fallacies of contemporary austerity policies: The lost Keynesian legacy”, *Cambridge Journal of Economics*, 36 [en línea] <http://www.radaracademico.mecon.gov.ar/2012/11/20/boyer-r-2012-the-four-fallacies-of-contemporary-austerity-policies-the-lost-keynesian-legacy-cambridge-journal-of-economics-36-283-312/>.
- Brzeski, C. e I. Burk (2015), “Die Roboter kommen. Folgen der Automatisierung für den deutschen Arbeitsmarkt”, *Economic Research*, 30. INGDiBa.
- CAF/CEPAL/OCDE (Corporación Andina de Fomento/Comisión Económica para América Latina y el Caribe)/Organización de Cooperación para el Desarrollo económico) (2015), *Perspectivas económicas de América Latina 2015. Educación, competencias e innovación para el desarrollo* (LC/G.2627) [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37445/S1420759_es.pdf.
- Carrillo, J. y M. Novick (2006), “Eslabonamientos productivos globales y actores locales. Debates y experiencias en América Latina”, en E. de la Garza, E. (coord.) *Teorías Sociales y estudios del trabajo: nuevos enfoques*, Anthropos-UAM, México [en línea] <https://www.colef.mx/jorgecarrillo/wp-content/uploads/2012/04/PU311.pdf>.
- Casalet, M. (2016), “Nuevas trayectorias digitalizadas en la producción: viabilidad explicativa de la convergencia” presentado en Taller de análisis de datos industriales del 25° Aniversario del Laboratorio Nacional de Informática Avanzada (LANIA), Xalapa, México [en línea] https://www.researchgate.net/profile/Monica_Casalet/publication/308905407_Nuevas_trayectorias_di

- gitalizadas_en_la_produccion_viabilidad_explicativa_de_la_convergencia/links/57f6d17a08ae280dd0bb362e.pdf?origin=publication_detail.
- Castaldi, C. y G. Dosi (2010), Technical change and economic growth: some lessons from secular patterns and some conjectures on the current impact of ICT, LEM Working Paper Series (pp. 43-73). Cheltenham, UK.
- Cecchini, S., F. Filgueira y C. Robles (2014), “Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Una perspectiva comparada”, *serie Políticas Sociales* N° 202 (LC/L.3856). Publicación de las Naciones Unidas [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36831/S2014250_es.pdf?sequence=1&isAllowed=.
- Cecchini, S. y A. Madariaga (2011), *Conditional Cash Transfer Programmes. The recent experiences in Latin America and the Caribbean*, ECLAC-SIDA Cuadernos de la Cepal N°95, (LC/G.2497-P). Publicación de las Naciones Unidas [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27855/1/S1100263_en.pdf
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral al enfoque de derechos* (LC/G.2488-P), Publicación de las Naciones Unidas [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2593/1/S2011914_es.pdf.
- Cecchini, S y B. Atuesta (2017), “Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión” (LC/TS.2017/40), *serie Desarrollo Social* N° 224 [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41811-programas-transferencias-condicionadas-america-latina-caribe-tendencias>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), *Panorama Social de América Latina 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Publicación de las Naciones Unidas, Santiago [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41598/4/S1700567_es.pdf.
- _____ (2016), Desarrollo social inclusivo Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe (LC.L/4056/Rev.1), Publicación de las Naciones Unidas [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39100/4/S1600099_es.pdf.
- _____ (2014), *Panorama Social de América Latina 2014* (LC/G.2635-P), Publicación de las Naciones Unidas [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37626-panorama-social-america-latina-2014>.
- _____ (2013), *Panorama Social de América Latina 2012* (LC/G.2557-P), Publicación de las Naciones Unidas [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/1247-panorama-social-america-latina-2012>.
- _____ (2012), Cambio estructural para la igualdad, Trigésimo cuarto período de sesiones, una visión integrada del desarrollo, San Salvador, 27 a 31 de agosto (LC/G.2524(SES.34/3)), Publicación de las Naciones Unidas, [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3078/1/S2012062_es.pdf.
- _____ (2011), *Panorama Social de América Latina 2010* (LC/G.2481-P), Publicación de las Naciones Unidas [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1236/S2011800_es.pdf?sequence=4.
- _____ (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL, Brasilia 30 de mayo a 1 de junio de 2010 (LC/G.2432(SES.33/3)), Publicación de las Naciones Unidas [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13309/1/S2010986_es.pdf.
- Cimoli, M. y A. Primi (2008), “Propiedad intelectual y desarrollo: una interpretación de los (nuevos) mercados del conocimiento”, en J.M. Martínez (ed.) *Generación y protección del conocimiento: propiedad intelectual, innovación y desarrollo económico* (LC/MEX/G. 12-2008), Publicación de las Naciones Unidas [en línea] file:///C:/Users/dhuneus/Downloads/LCmexG12_es.pdf.
- Costinot, A., J. Vogel y S. Wang (2012), “Global Supply Chains and Wage Inequality”, *Paper and Proceedings* Vol. 102 N° 2 [en línea] <https://economics.mit.edu/files/7461>.
- De Stefano, V. (2016), “The rise of the ‘just-in-time workforce’: On-demand work, crowdwork and labour protection in the ‘gig economy’”, *Conditions of Work and Employment Series* N° 71 ILO, Geneva [en línea] ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_443267.pdf.
- De la Garza, E. (2008), *Hacia un concepto ampliado de trabajo. Del concepto clásico al no clásico*, Ediciones Anthropos-Coedición con UAM-Iztapalapa, México [en línea] www.miu.buap.mx/infoRNIU/ene11/3/libro_haciaUnConcepto.pdf.
- Edquist, C., L. Hommen y M. Mc Kelvey (2001), *Innovation and Employment: Process versus Product Innovation*, UK: Edward Elgar Publishing, Cheltenham [en línea] <https://charlesedquist.com/books/innovation-and-employment-process-versus-product-innovation/>.
- Eichhorst, W. (2017), “Labor market institutions and the future of work: Good jobs for all”, *IZA Policy Paper* N°122 [en línea] <http://ftp.iza.org/pp122.pdf>.

- Encuesta Manpower (2016), “Human Age 2.0: las fuerzas futuras en el trabajo” [en línea] http://www.manpowergroup.es/data/files/Estudios/pdf/Human_Age_2.0_-_las%20fuerzas_futuras_del_trabajo_-_estudio_ManpowerGroup_635917387176422500.pdf.
- Echemendy, S. y R.B. Collier (2007), “Golpeados pero de pie. Resurgimiento sindical y neocorporativismo segmentado en Argentina, 2003-2007”, *Politics and Society*, Vol. 35, N°3 [en línea] http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-96012008000100007.
- Evans, P. y M. Annunziata (2012), *Industrial net: Pushing the Boundaries of Minds and Machines November 26*, GE [en línea] https://www.ge.com/docs/chapters/Industrial_Internet.pdf.
- Fernandez-Stark, K, P. Bamber y G. Gereffi (2011), “The Offshore Services Global Value Chain Economic upgrading and workforce development”, Center on Globalization, Governance and Competitiveness, Duke University [en línea] http://www.cggc.duke.edu/pdfs/2011-11-11_CGGC_Offshore-Services-Global-Value-Chain.pdf.
- Ford, M. (2015), *The rise of the robots: Technology and the threat of a jobless future*, New York.
- Freeman, C. (1995), “The ‘National System of Innovation’ in historical perspective”, *Cambridge Journal of Economics*, 19(1).
- Hodgson, G.M. (2004), “Reclaiming habit for institutional economics”, *Journal of Economic Psychology*, Vol. 25 (5).
- Iranzo, C. y M. Leite (2006), “La subcontratación laboral en América Latina”, en E. de la Garza (coord.) *Teorías sociales y estudios del trabajo: nuevos enfoques* [en línea] <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2109680>.
- Kizu, T., S. Kühn y C. Viegelahn (2016), “Linking jobs in global supply chains to demand”, ILO Research Paper, N° 16, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT) [en línea] www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_512514.pdf.
- Krull, S. (2016), “El cambio tecnológico y el nuevo contexto del empleo. Tendencias generales y en América Latina” (LC/W.725), documento de proyecto, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40856/1/S1601255_es.pdf.
- Lakhani, T., S. Kuruvilla y A. Avgar (2013), “From the Firm to the Network: Global Value Chains and Employment Relations Theory”, *BJIR*, Vol. 51 [en línea] <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/bjir.12015/abstract>.
- Lee, J., G. Gereffi y S. Barrientos (2011), “Global value chains, upgrading and poverty reduction”, *Capturing the gains. Economic and Social Upgrading*, Briefing Note N° 3 [en línea] http://www.capturingthegains.org/pdf/ctg_briefing_note_3.pdf.
- Levaggi, V. (2004), “¿Qué es el trabajo decente?” del 9 de agosto de 2004 en página web OIT [en línea] http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_LIM_653_SP/lang--es/index.htm.
- Lundvall, B. Å. (1992), *National System of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Londres, Pinter.
- Mankiya, J. y otros (2013), “Disruptive technologies: Advances that will transform life, business and the global economy”, Mac Kinsey Global Institute Report [en línea] <https://www.mckinsey.com/business-functions/digital-mckinsey/our-insights/disruptive-technologies>.
- Maurizio, R. (2016), “Formas atípicas de empleo en América Latina: incidencia, características e impactos en la determinación salarial”, *Serie Condiciones de Trabajo y Empleo* N° 76 [en línea] [ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_492723.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_492723.pdf).
- Mayer, F. y W. Milberg (2013), “Aid for Trade in a world of global value chains: chain power, the distribution of rents and implications for the form of aid”, *Working Paper* 34, Department for International Development (DFID) [en línea] <https://www.gov.uk/dfid-research-outputs/aid-for-trade-in-a-world-of-global-value-chains-chain-power-the-distribution-of-rents-and-implications-for-the-form-of-aid>.
- MGI (McKinsey Global Institute) (2017), “Un futuro que funciona: automatización, empleo y productividad”, [en línea] <https://www.google.com.ar/#q=mckinsey+global+institute+Un+futuro>.
- Milberg, W y D. Winkler (2013), *Outsourcing Economics. Global Value Chains in Capitalist Development*. Cambridge University Press.
- _____ (2011), “Economic and Social Upgrading in Global Production Networks: Problems of Theory and Measurement”, *International Labour Review*, Vol. 150, N° 3–4.
- Mishel, L. y J. Bivens (2017), “The zombie robot argument lurches on There is no evidence that automation leads to joblessness or inequality” Economic Policy Institute [ww.epi.org/publication/the-zombie-robot-argument-lurches-on-there-is-no-evidence-that-automation-leads-to-joblessness-or-inequality/](http://www.epi.org/publication/the-zombie-robot-argument-lurches-on-there-is-no-evidence-that-automation-leads-to-joblessness-or-inequality/).

- Mokyr, J., C. Vickers y N. Ziebarth (2015), “The History of Technological Anxiety and the Future of Economic Growth: Is This Time Different?”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 29, N° 3 [en línea] http://www.jstor.org/stable/43550119?seq=1#page_scan_tab_contents.
- National Academy of Sciences (2017), “Information Technology and the U.S Workforce. Where are We and Where do We Go from There?” [en línea] <https://www.nap.edu/catalog/24649/information-technology-and-the-us-workforce-where-are-we-and-where-do-we-go-from-there>.
- Nelson, R. (ed.) (1993), *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*, Oxford University Press.
- Nelson, R. y S.G. Winter (1982), *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge, Harvard University Press.
- Novick, M. (2017), “Metodologías aplicadas en América Latina para anticipar demandas de las empresas en materia de competencias técnicas y profesionales”, *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 187 (LC/TS.2017/37) [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41590/1/S1700433_es.pdf.
- Novick, M. y M.A. Gallart (1997), “Competitividad, redes productivas y competencias laborales” Montevideo, Cinterfor-OIT [en línea] <http://www.oitcinterfor.org/node/6240>.
- Novick, M. y B. Perrot (coords.) (2009), Informe nacional sobre el impacto social de la globalización en Argentina. Resumen Ejecutivo [en línea] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_117792.pdf.
- Nübler, I. (2016), “New technologies: A jobless future or golden age of job creation?”, *Research Department, ILO Working paper* N°13 [en línea] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_544189.pdf.
- Nübler, I., V. Kümritz y S. Rubínová (2016), “GVCs and economic complexity– a comparative analysis of China, South East Asia and Latin America”, Working paper. Geneva, ILO, Research Department.
- OCDE (Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico) (2017), *Le revenu de base: que changerait-il?* [en línea] www.oecd.org/fr/els/emp/Le-revenu-de-base-que-changerait-il-2017.pdf.
- ____ (2016), *Getting Skills Right: Assessing and Anticipating Changing Skill Needs*. Paris [en línea] <http://www.oecd.org/publications/getting-skills-right-assessing-and-anticipating-changing-skill-needs-9789264252073-en.htm>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2016a), “El contrato social y el futuro del trabajo: desigualdad, seguridad de los ingresos, relaciones laborales y diálogo social”, *La iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo*, Nota N° 4 [en línea] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_543160.pdf.
- ____ (2016b), “Un futuro lleno de retos para las relaciones de trabajo: ¿es momento de consolidar o de buscar alternativas?”, *La iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo*, Nota N°3 [en línea] [ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_543159.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_543159.pdf).
- ____ (2016c), Los cambios tecnológicos y el trabajo en el futuro: cómo lograr que la tecnología beneficie a todos”, *La iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo*, Nota informativa N° 1 [en línea] [ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_543154.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_543154.pdf).
- ____ (2016d), “Transformar el empleo para erradicar la pobreza”, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo 2016* [en línea] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_507516.pdf.
- ____ (2012), *Recomendación relativa a los pisos nacionales de protección social* [en línea] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_160399.pdf.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2017), *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe: la inmigración laboral en América Latina* (LC/TS.2017/30) [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41370/1/S1700342_es.pdf.
- ____ (2016), *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe: cadenas globales de suministro y empleo decente* (LC/L.4242) [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40663/1/S1600965_es.pdf.
- OIT/OCDE/BM (Organización Internacional del Trabajo/Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico/Banco Mundial) (2014), *G20 Labour Markets: Outlook, Key Challenges and Policy Responses* [en línea] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_305421.pdf.
- OIT/OCDE/BM/FMI (Organización Internacional del Trabajo/Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico/Banco Mundial/Fondo Monetario Internacional) (2015), “La desigualdad de

- ingresos y la participación en el ingreso laboral en los países del G-20: tendencias, impactos y causas”, documento elaborado para el G20.
- Padilla Perez, R. (2014), Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la política industrial Metodología y experiencia de la CEPAL en Centroamérica (LC/G.2606-P), Comisión Económica de América Latina (CEPAL), Publicación de las Naciones Unidas [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36743/S20131092_es.pdf?sequence=4.
- Pajarinen, M. y P. Rouvinen (2014), “Computerization Threatens One Third of Finnish Employment”, *ETLA Briefs* 22, The Research Institute of the Finnish Economy [en línea] <https://www.etla.fi/wp-content/uploads/ETLA-Muistio-Brief-22.pdf>.
- Pages, C. y L. Ripani (2017), “El empleo en la Cuarta Revolución Industrial” en *ROBOTLUCION; el futuro del trabajo en la integración 4.0 de América Latina*, Revista *Integración y comercio*, 42 (21), Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo (BID-INTAL) [en línea] <https://publications.iadb.org/handle/11319/8487?locale-attribute=es&>.
- Pérez, C. (2012), “Revoluciones tecnológicas y paradigmas tecno-económicos”, *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 34, N°1, [en línea] http://www.carlotaperez.org/downloads/pubs/Revoluciones_tecnologicas_y_paradigmas_tecnoeconomicos.pdf.
- Perez, C. y M. Mazucatto (2014), “Innovation as Growth Policy: the challenge for Europe”, *Working Paper Series SWPS, 2014, D13* [en línea] <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=2014-13-swps-mazzucatto-perez.pdf&site=25>.
- Piketty, T. (2014), *El capital en el siglo XXI*, Fondo de Cultura Económica.
- Rausas, M. P. de y otros (2011), “Internet matters: The Net's sweeping impact on growth, jobs, and prosperity”, McKinsey [en línea] besit.in/wp-content/uploads/2014/07/internet-matters-sweeping.pdf
- Rodríguez, J.M. (2017), “Transformaciones tecnológicas, su impacto en el mercado de trabajo y retos para las políticas del mercado de trabajo”, documento de trabajo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), [en línea] cepal.org/sites/default/files/document/files/rodriguez_final.pdf.
- Salazar-Xirinachs, J.M. (2017), “La metamorfosis del trabajo” en *ROBOTLUCION; el futuro del trabajo en la integración 4.0 de América Latina*, Revista *Integración y comercio*, 42 (21). Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo (BID-INTAL) [en línea] <https://publications.iadb.org/handle/11319/8487?locale-attribute=es&>.
- Sarabia, M. (2017), “Changing patterns in the global production system as the root of global slowdown: Why and how are technological dynamics reshaping global production?”, Presentado en el YSI Workshop ECLAC Summer School on LAE, Santiago de Chile, julio.
- Scarpetta, S. (2017), “Setting the scene – Future challenges for Social Protection”, Workshop of the future on Social Protection, Berlin, mayo 2017 [en línea] http://www.oecd.org/els/soc/1_Scarpeta_Future_Challenges_for_Social_Protection.pdf.
- Schumpeter J.A. (1947), “The creative response in Economic History”, *The Journal of Economic History* Vol. 7, N° 2 [en línea] <https://www.jstor.org/stable/pdf/2113338.pdf?refreqid=excelsior%3Abfb49090a2de785b41cc9c4d0dc7e841>.
- _____(1942), *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York: Harper.
- _____(1912) *Teoría del Desarrollo Económico*. FCE, 1944 <https://www.fce.com.ar/ar/libros/detalles.aspx?IDL=1719>.
- Spasova, S. y otros (2017), “Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. A study of national policies”, *European Social Policy Network (ESPN), Syntheses Reports*, abril [en línea] <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1135&intPageId=3588>.
- Sundarajan, A (2017), “Capitalismo colaborativo”, en *ROBOTLUCION; el futuro del trabajo en la integración 4.0 de América Latina*, Revista *Integración y comercio*, 42 (21). Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo (BID-INTAL) [en línea] <https://publications.iadb.org/handle/11319/8487?locale-attribute=es&>.
- TUC (Trades Union Congress) (2015), “The Decent Jobs Deficit: The Human Cost of Zero-Hours Working in the UK”, London [en línea] <https://www.tuc.org.uk/research-analysis/reports/decent-jobs-deficit-human-cost-zero-hours-working-uk>.
- Velásquez Pinto, M. (2016), “Regulación del mercado de trabajo y protección social en países de América Latina”, *serie Políticas sociales N° 218* (LC/L.4224), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Publicación de las Naciones Unidas [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40770-regulacion-mercado-trabajo-proteccion-social-paises-america-latina>.

- Viegelahn, C. (2016). New trends: the servicification of manufacturing, global supply chains and the labour markets, IUS Labor numero 3/2016 [en línea] <http://www.raco.cat/index.php/IUSLabor/article/view/316737/406833>.
- Weller, J. y S. Gontero (2016), “Hacia sistemas nacionales de formación profesional y capacitación eficaces, eficientes e inclusivos en América Latina”, en J. Weller y A. Isgut (eds.), *Protección y formación: instituciones para mejorar la inserción laboral en América Latina y Asia*, CEPAL/OECD [en línea] <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/773994bb-es.pdf?expires=1506951408&id=id&accname=ocid195767&checksum=BDDA21B0FC44D864F68954F5EC03B42E>.
- Weller, J. y C. Kaldewey (2013), “Empleo, crecimiento económico e igualdad” (LC/L.3743), *serie Macroeconomía del Desarrollo* N° 145, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35881/1/LCL3743_es.pdf 2013.
- Yoguel, G., M. Novick y F. Barletta (2013), “Aportes desde la experiencia y la literatura internacional en materia de innovación y empleo para América latina”, documento de trabajo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Mimeo. .
- Yoguel, G., M. Novick y A. Marin (2000), “Production Networks Linkages, Innovation Processes and Social Management Technologies. A Methodological Approach Applied to the Volkswagen case in Argentina”, *DRUID Working Papers 00-11*, DRUID, Copenhagen Business School, Department of Industrial Economics and Strategy/Aalborg University, Department of Business Studies [en línea] <https://ideas.repec.org/p/aal/abbspw/00-11.html>.
- Yoguel, G., M. Novick y D. Milesi (2003), “Entorno productivo y ventajas competitivas: el caso de una trama siderúrgica”, Informe de Investigación. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.



NACIONES UNIDAS

Serie**CEPAL****Políticas Sociales****Números publicados**

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

- 228. El mundo del trabajo: cambios y desafíos en materia de inclusión, Marta Novick (LC/TS.2018/2), 2018.
- 227. La educación técnica en el Ecuador: El perfil de sus usuarios y su impacto en la inclusión laboral y productiva, Andrés Tomaselli (LC/TS.2018/1), 2018.
- 226. Confronting inequality: social protection for families and early childhood through monetary transfers and care worldwide, Fernando Filgueira, Cecilia Rossel, (LC/TS.2017/139), 2017.
- 225. Pension and income transfers for old age: inter- and intra-generational distribution in comparative perspective, Fernando Filgueira, Pilar Manzi, (LC/TS.2017/62), 2017.
- 224. Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: Tendencias de cobertura e inversión, Simone Cecchini, Bernardo Atuesta, (LC/TS.2017/40), 2017.
- 223. Caracterización de la participación laboral en Chile, Andrés Tomaselli, (LC/TS.2017/26), 2017.
- 222. Panorama de la educación técnica profesional en América Latina y el Caribe, María Paola Sevilla B, (LC/L.4287), 2017.
- 221. Aspectos institucionales de los sistemas de pensiones en América Latina, Andras Uthoff (LC/L.4282), 2016.
- 220. Políticas públicas para afrodescendientes: marco institucional en el Brasil, Colombia, el Ecuador y el Perú, Marta Rangel (LC/L.4275), 2016.
- 219. Gasto social y ciclo económico en América Latina y el Caribe, Varinia Tromben (LC/L.4245), 2016.
- 218. Regulación del mercado de trabajo y protección social en países de América Latina, Mario D. Velásquez Pinto (LC/L.4244), 2016.
- 217. Ciudades e infancia: juego, participación y derechos culturales en Rosario (Argentina), Cristina Bloj (LC/L.4000), 2014.
- 216. Hacia un sistema de transferencias monetarias para la infancia y los adultos mayores: Una estimación de impactos y posibilidades fiscales en América Latina, Fernando Filgueira, Ernesto Espíndola, (LC/L.3934), 2014.
- 215. Programas de transferencias, condicionalidades y derechos de la infancia. Apuntes a partir del caso del Uruguay, Cecilia Rossel, Denise Courtoisie y Magdalena Marsiglia (LC/L.3927), 2014.
- 214. Infancia y (des)protección social. Un análisis comparado en cinco países latinoamericanos, Claudia Giacometti y Laura Pautassi, (LC/L.3928), 2014.
- 213. Protección social para la infancia en El Salvador, Guatemala y Honduras: avances y desafíos, Juliana Martínez Franzoni, (LC/L.3921), 2014.
- 212. Promoción y protección social de la infancia y adolescencia en Haití, Nathalie Lamaute-Brisson, (LC/L.3919), 2014.
- 211. El sistema de pensiones contributivo chileno como locus de rivalidad y de un nuevo pacto social, Ana Sojo, (LC/L.3901), 2014.

POLÍTICAS
SOCIALES

228

POLÍTICAS
SOCIALES

POLÍTICAS SOCIALES

Series

C E P A L

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org