

03|2018

# INFORME EL FUTURO DEL TRABAJO

CES  
▶▶▶



CONSEJO  
ECONÓMICO  
Y SOCIAL  
ESPAÑA

**INFORME 03|2018**

EL FUTURO  
DEL TRABAJO

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL **ESPAÑA**  
DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES  
NICES: 752-2018

*Colección Informes*

Número 03/2018

La reproducción de este informe  
está permitida citando su procedencia.

Primera edición, julio 2018

Informe elaborado a iniciativa propia por el Consejo Económico  
y Social, conforme a lo dispuesto en el artículo 7.1.3 de la Ley 21/1991,  
de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social. Aprobado  
en la sesión ordinaria del Pleno del día 30 de mayo de 2018.

*Edita y distribuye*

Consejo Económico y Social

Huertas, 73

28014 Madrid. España

T 91 429 00 18

F 91 429 42 57

publicaciones@ces.es

www.ces.es

ISBN: 978-84-8188-379-4

D.L.: M-25036-2018

*Imprime*

Industria Gráfica Mafra, S.L.

Sesión ordinaria del Pleno de 30 de mayo de 2018

# INFORME 03|2018

## EL FUTURO DEL TRABAJO



# ÍNDICE



# ÍNDICE

|  |     |
|--|-----|
| INTRODUCCIÓN   | 9   |
| <b>CAPÍTULO I. EL FUTURO DE LA OCUPACIÓN</b>   | 16  |
| 1. LA OFERTA DE TRABAJO EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN   | 19  |
| 1.1. Cambios sociodemográficos   | 20  |
| 1.2. Cualificaciones y competencias  | 36  |
| 2. CAMBIOS SOCIOECONÓMICOS Y TECNOLÓGICOS Y DEMANDA DE TRABAJO                                     | 48  |
| 2.1. El debate sobre la sustitución, creación y transformación del empleo                          | 52  |
| 2.2. Demanda de competencias y cualificaciones: efectos en la composición de la demanda de trabajo | 59  |
| <b>CAPÍTULO II. LAS RELACIONES DE TRABAJO</b>  | 68  |
| 1. CAMBIOS EN LA ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO, CALIDAD DEL EMPLEO Y RELACIONES LABORALES               | 69  |
| 1.1. Cambios en el mundo del trabajo: perspectiva histórica  | 71  |
| 1.2. Cambios tecnológicos y relaciones laborales: retos y oportunidades                            | 82  |
| 1.3. Preocupaciones acerca del futuro del trabajo  | 96  |
| 2. LA GOBERNANZA DEL TRABAJO   | 99  |
| 2.1. Las normas internacionales y otros instrumentos   | 100 |
| 2.2. El diálogo social y la negociación colectiva  | 112 |
| <b>CAPÍTULO III. RETOS PARA LA COHESIÓN SOCIAL</b>   | 123 |
| 1. TENDENCIAS SOCIOECONÓMICAS Y REPERCUSIONES PARA LA COHESIÓN SOCIAL                              | 125 |
| 2. SOSTENIBILIDAD Y ALCANCE DE LA PROTECCIÓN SOCIAL  | 129 |

|  |     |
|--|-----|
| CAPÍTULO IV. LA GOBERNANZA DEL CAMBIO DESDE<br>UNA PERSPECTIVA AMPLIA. EL MARCO DE POLÍTICA<br>ECONÓMICA | 133 |
| CAPÍTULO V. POLÍTICAS DE EMPLEABILIDAD   | 142 |
| CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS   | 158 |

# INTRODUCCIÓN



En las últimas décadas asistimos a un proceso intenso y acelerado, a escala mundial, de cambios con hondas repercusiones en la economía, el trabajo y la sociedad. Las profundas transformaciones derivadas de la aplicación de las nuevas tecnologías, y especialmente de la tecnología digital, se proyectan en la aparición de nuevos productos y servicios, pero también en la mutación en las formas de organizar el trabajo y la producción.

Dichos cambios tienen lugar dentro de un contexto de economía fuertemente globalizada y abierta, junto con una gran expansión de la economía financiera, todo ello a impulso del desarrollo de las TIC (digitalización financiera y comercial), y de factores de tipo institucional, fundamentalmente la apertura comercial de las economías. La transnacionalización económica se asienta, a su vez, en gran medida en una fragmentación productiva expresada en las cadenas globales de valor organizadas en torno a grandes empresas transnacionales, que genera al menos dos efectos bien conocidos: la deslocalización de actividades desde economías desarrolladas a economías emergentes, y la creciente exigencia de competitividad en esas cadenas que, al mismo tiempo, presiona por una mayor innovación tecnológica en los procesos productivos.

En ese contexto, en los últimos años se han intensificado las preocupaciones, los análisis y los debates sobre los efectos de todo ello en el trabajo tal como se ha entendido y conocido históricamente, como factor de producción, y obviamente en el empleo como principal medio de vida de la inmensa mayoría de la población. Aunque tales preocupaciones no son novedosas, muchos expertos e instituciones vienen analizando el impacto de la actual era de cambios sobre el trabajo, tanto por sus implicaciones en términos de cuántos y de qué empleos demandará una economía en constante y acelerada transformación, como por sus consecuencias sobre la calidad del empleo, y el papel de este como instrumento garantizador de inclusión y de cohesión social.

Dichos efectos son también objeto de iniciativas por parte de organizaciones supranacionales, entre las que cabe destacar la Iniciativa sobre el futuro del trabajo impulsada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con ocasión de su centenario en 2019, y que forma parte de los antecedentes de este informe. La OIT ha señalado cuatro temas (“Conversaciones del Centenario”) que, a grandes rasgos, se sintetizan en el papel que debe seguir correspondiendo al trabajo como mecanismo de integración social en una economía del conocimiento (“Trabajo y sociedad”);

en la orientación de las políticas en favor de un cambio tecnológico inclusivo y que generalice sus beneficios (“Trabajo decente para todos”); en los retos derivados de las nuevas formas de producción y de empleo (“la organización del trabajo y la producción”); y en asegurar la gobernanza del trabajo, de la que identifica como factor clave los procesos de diálogo social entre los gobiernos y las organizaciones de trabajadores y de empleadores (“La gobernanza del trabajo”).

El presente informe se inserta dentro de estas preocupaciones y para ello trata de pasar revista a las cuestiones centrales implicadas en todos estos procesos y formular algunas propuestas consecuentes con los retos que se perfilan.

En relación a la demanda de trabajo en una economía del conocimiento, determinados análisis cuantifican en un 12 por 100 los empleos potencialmente sustituibles por tecnología en países como Alemania, Austria o España. Estas estimaciones ponen el acento en los cambios dentro de las tareas y contenidos de muchos empleos, que no necesariamente desaparecerán en igual medida, y desde luego avalan la tendencia de polarización de los empleos en las economías desarrolladas que se viene señalando desde hace tiempo por todos los expertos, con diferencias entre países.

En todo caso, no cabe perder de vista que diversos análisis y estudios apuntan al potencial de creación de nuevos empleos en entornos económicos más dinámicos que favorezcan nuevas inversiones. Entre otros se señalan, como dos ejemplos de potenciales sectores de crecimiento del trabajo, la economía verde (*green jobs*) por las inversiones que requerirá asegurar las bases de un crecimiento más sostenible, y la economía de los cuidados, por los recursos que demandará la atención a una población creciente de mayores.

Determinados organismos especializados, como el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Cedefop), señalan la importancia de comprender las distintas maneras en que la tecnología está cambiando el mundo del trabajo, a través de procesos complejos donde coexisten la sustitución, la creación y la transformación de puestos de trabajo, y cómo ello resulta fundamental para alumbrar conclusiones sobre el futuro del trabajo<sup>1</sup>.

El foco debería ponerse, por tanto, en las políticas públicas necesarias para afrontar los retos planteados por todos estos procesos de cambio, desde una doble perspectiva.

Por un parte, es fundamental tener en cuenta las políticas de naturaleza económica, industrial o de I+D+i, entre otras, que faciliten las condiciones para un crecimiento duradero y sostenible, que garanticen una adecuada asignación de recursos hacia la economía productiva, que favorezcan la creación de empleo de calidad, y que faciliten al sistema productivo la adaptación a los cambios.

#### NOTAS

1 Cedefop, “Personas, máquinas, robots y competencias”, nota informativa, 2017.

Por otra parte, es necesario prever las cualificaciones y las competencias necesarias, lo que implica a las políticas formativas y de empleo susceptibles de proporcionar a las personas las cualificaciones y las competencias que refuercen su empleabilidad, y al tejido productivo los recursos humanos que requiere una economía con capacidad de adaptación.

Todos estos ámbitos de políticas convergen en el principio de trabajo decente para todos asumido en el marco de la OIT, y de ellas depende en gran medida su proyección dentro de una economía y una sociedad del conocimiento desarrolladas.

Deben, además, enmarcarse en estrategias de ámbito comunitario como la lanzada hace casi una década por la Comisión Europea sobre nuevas capacidades para nuevos empleos<sup>2</sup>, que recogía tres conclusiones: que a medio y largo plazo existe un gran potencial de creación de puestos de trabajo en Europa; que las necesidades de capacidades, competencias y cualificaciones aumentarán en todos los tipos y niveles de ocupación; y que es necesario garantizar una mejor adecuación entre la oferta de capacidades y la demanda del mercado laboral.

Más recientemente, se ha aprobado el Pilar Europeo de los Derechos Sociales, proclamado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, y justificado, entre otros factores, en el ritmo y la amplitud de los cambios en el mundo del trabajo. Este instrumento es la expresión de un compromiso político de las Instituciones y de los Estados miembros de la Unión Europea en relación con el impulso de la Europa social, y por ello debe tenerse en cuenta, en el marco de las estrategias comunitarias, dentro del conjunto de instrumentos que integran la gobernanza del trabajo.

Las implicaciones de los profundos cambios que están teniendo lugar no se agotan en las cuestiones de cuánto trabajo y de qué trabajos van a ser demandados por la economía en las próximas décadas, por trascendentales que estas sean. Al menos otras dos cuestiones igualmente importantes surgen y resulta necesario plantearlas en un informe de esta naturaleza.

La primera es la relativa a la propia relación laboral como instrumentación jurídica del intercambio de trabajo y retribución (predominantemente basada en una relación contractual formal, estable y a tiempo completo), que a su vez continúa siendo la principal referencia para la atribución de derechos de protección social. Tendencias como la penetración de la tecnología digital en el tejido productivo y social impulsan profundos cambios en la organización empresarial de la actividad y del trabajo, en los procesos y en los métodos. Y no solo en la industria, también en muchas actividades de los servicios. Al lado de cambios organizativos más conocidos en las empresas como

2 Comunicación de la Comisión sobre *Nuevas capacidades para nuevos empleos. Previsión de las capacidades necesarias y su adecuación a las exigencias del mercado laboral*, COM (2008) 868 final. Y en iniciativas más específicas como la relativa a las capacidades en materia de TIC o cibercapacidades. Comunicación de la Comisión *Cibercapacidades para el siglo XXI: fomento de la competitividad, el crecimiento y el empleo*, COM (2007) 496 final.

organizaciones productivas y mercantiles clásicas (externalización, subcontratación, etc.), las TIC permiten la aparición de realidades como el desarrollo de servicios gestionados mediante plataformas en internet (*crowdworking*), con una difusión rápida en bastantes economías, que cuestionan los fundamentos mismos de la relación laboral clásica.

La segunda tiene que ver con el conjunto de instituciones, políticas e instrumentos de interrelación entre los Estados, los mercados y los ciudadanos, que convergen en los objetivos básicos de garantizar el equilibrio y la estabilidad política y social a partir de la cohesión y la justicia sociales. Este consenso fundamental forjado en décadas pasadas, base de un contrato social implícito legitimador de las sociedades democráticas que surgen tras los conflictos del siglo xx, se puede ver puesto en cuestión y podría verse amenazado en un escenario futuro de pérdida de peso y de centralidad del trabajo en la economía y en la sociedad.

Desde diversos ámbitos se alerta sobre el debilitamiento del vínculo social que ocasionaría para las personas un escenario de esa naturaleza, pero también sobre la creciente desigualdad que puede derivar de la tendencia de polarización de los empleos, de la frecuencia de empleos de bajos salarios (con una manifestación extrema en el fenómeno de la pobreza laboral), y de una muy diferente atribución de renta y de riqueza generada en una economía intensiva en capital y con baja intensidad de trabajo. Conviene, por ello, reflexionar sobre los retos que los cambios tecnológicos y organizativos sobre el trabajo pueden proyectar en los sistemas de la protección social, y, más ampliamente, en la cohesión social. Y, consiguientemente, pasar revista a las principales políticas relacionadas con la prevención y eliminación de las brechas que se pueden generar, fundamentalmente el papel de las políticas redistributivas y sociales.

Las anteriores reflexiones hacían aconsejable que el CES aborde la elaboración de un informe de iniciativa propia cuyo propósito se centra en analizar las implicaciones para el futuro del trabajo derivadas de un proceso de cambios tecnológicos de naturaleza diferente a los de otras etapas históricas, al que se suman cambios también profundos de naturaleza social y económica que interactúan con aquel, y que convergen en un entorno internacional marcado por nuevas fases de la globalización económica, todo ello visible ya en nuestra realidad.

El informe se centra en las evidencias y debates en el plano mundial y europeo acerca de los retos que se perfilan. Para ello recoge diagnósticos, en base fundamentalmente a los análisis estimativos y previsiones disponibles, que permiten formular algunas propuestas.

Este informe de iniciativa se lleva a cabo de manera coherente y complementaria con otros informes del CES que han incidido, o que se están elaborando, en ámbitos temáticos conexos y complementarios, y que abordan retos y desafíos derivados de coyunturas y de procesos de cambio con hondas implicaciones en el trabajo. Entre ellos, los siguientes: Informe 3/2015, *Competencias profesionales y empleabilidad*; Informe

1/2009, *Sistema educativo y capital humano*; Informe 2/2015, *La situación de la I+D+i en España y su incidencia sobre la competitividad y el empleo*; Informe 4/2016, *Nuevos hábitos de consumo, cambios sociales y tecnológicos*; e Informe 3/2017, *La digitalización de la economía*.

Con el mismo, además, el CES contribuye a las iniciativas llevadas a cabo desde otras instituciones consultivas de nuestro entorno que vienen abordando esta temática en sus ámbitos respectivos. Entre ellas, el Comité Económico y Social Europeo (CESE), en su reciente Dictamen sobre “El Futuro del trabajo”<sup>3</sup>, se ha referido a algunos de los numerosos aspectos implicados, entre ellos, las nuevas necesidades de competencias y de capacidades (en particular la Nueva Agenda de Capacidades de la Unión Europea y su marco de acciones prioritarias), el diseño de estrategias nacionales sobre competencias y los ejemplos de buenas prácticas para la mejora de las competencias y el reciclaje profesional, las necesidades de mejora y adaptación de los sistemas de educación y formación, la orientación inclusiva que deben adoptar las estrategias y las políticas europeas y nacionales para facilitar la transición de ciudadanos, empresas y trabajadores hacia el cambio tecnológico, el aprendizaje permanente, la importancia de las políticas activas de empleo, de la formación profesional y de los servicios públicos de empleo, la movilidad laboral en Europa, las nuevas necesidades que se abren en las relaciones laborales y en la protección social, el papel en todo ello de la regulación, de los interlocutores sociales y de la negociación colectiva, la participación de los trabajadores, o la contribución de los Fondos Estructurales, en particular del Fondo Social Europeo, a los objetivos implicados.

- 3 Comité Económico y Social Europeo: Dictamen sobre “El Futuro del trabajo. La adquisición de los conocimientos y competencias necesarios para responder a las necesidades de los futuros empleos” (SOC/570, de 15 de marzo de 2018). Se trata del más reciente de un conjunto de dictámenes del CESE que suponen un tratamiento desde múltiples ángulos de un tema complejo, interrelacionado y dinámico como es el del futuro del trabajo. Véanse, además, Dictamen sobre “La Asignación y desarrollo de capacidades, incluidas las competencias digitales, en el contexto de las nuevas formas de trabajo: nuevas políticas y evolución de los papeles y responsabilidades”, 2017, Dictamen sobre “La evolución de la naturaleza de las relaciones de trabajo y su impacto en el mantenimiento de un salario digno, así como la incidencia de los avances tecnológicos en el sistema de seguridad social y el Derecho laboral”, 2016, o Dictamen sobre “Papel y perspectivas de los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil en el contexto de las nuevas formas de trabajo”, 2017.

CAPÍTULO I  
EL FUTURO DE LA OCUPACIÓN

Es un hecho que existe una preocupación y una expectativa crecientes por el futuro del trabajo en nuestras sociedades. También lo es que, aunque están muy extendidas, la percepción sobre las mismas mantiene rasgos diferentes según se trate de países industrializados desarrollados, de países situados entre las llamadas economías emergentes, o de países en desarrollo.

El diferencial de alerta ante los desafíos y las oportunidades que plantea el futuro del trabajo tiene que ver no solo con el tejido estructural económico y el grado de desarrollo social de cada país, sino también con las expectativas acerca del impacto esperado en cada caso de las principales macrotendencias que van a seguir condicionando el futuro. Las grandes tendencias mundiales, que no son nuevas pero que están experimentando en la mayoría de los casos una aceleración notable, se concentran en cuatro ámbitos.

En primer lugar, los cambios demográficos y sociales en marcha, cuyas proyecciones anticipan unas profundas asimetrías en las estructuras de población entre distintas regiones del mundo. Y ello con seguras consecuencias para unas sociedades que necesitan mantener como mínimo estables ciertos umbrales de población en edad de trabajar (oferta de trabajo) si quieren mantener o alcanzar determinados niveles de crecimiento y bienestar. La compleja realidad sociodemográfica mundial indica, como se abordará después, que la ocupación no agota todas las cuestiones implicadas en el futuro del trabajo, pero sí está en el centro de las expectativas vitales de la mayoría de la población, al tiempo que condiciona otros bienes sociales como el trabajo no remunerado y las pautas de organización y de desarrollo social que muestra su nivel y su reparto entre hombres y mujeres.

En segundo lugar, la globalización viene conformando aceleradamente la economía, la sociedad y el trabajo desde hace varias décadas y lo va a seguir haciendo con efectos cada vez más profundos, como muestra la fortaleza de las cadenas globales de valor y de suministro, protagonistas de muchas de las decisiones de deslocalización y relocalización productiva entre regiones económicas del mundo. El presente y el futuro de la ocupación en la gran mayoría de los países, aunque con diferencias importantes, está en estrecha dependencia con el ritmo y las características de la globalización, pero también con las políticas e instrumentos de gobernanza de la misma. Entre las cuestiones con mayor potencial de impacto en el trabajo presente y futuro es necesario

poner el acento sobre políticas e instrumentos capaces de maximizar los beneficios de la globalización y de reducir al mínimo los riesgos de inestabilidad macroeconómica de carácter sistémico derivados de la propia, y necesaria, apertura e interconexión de las economías. Riesgos que cuando se materializan tienen efectos laborales y sociales devastadores incluso en las economías más robustas, como ha puesto de manifiesto la última crisis financiera.

Otro rasgo de la globalización viene dado por un creciente peso de la economía financiera a nivel mundial como indica, entre otros, el hecho de que los flujos financieros internacionales hayan adquirido unas dimensiones superiores a los requerimientos derivados del comercio internacional de bienes y servicios<sup>4</sup>. A la vista de la importancia que parecen haber ganado las inversiones con mayor rentabilidad en el corto plazo, que incluso pueden estar induciendo cambios en los modelos de gestión de algunas de las grandes empresas cotizadas transnacionales, otra palanca con potencial impacto en el futuro del trabajo pasaría por impulsar políticas que fortalezcan la cultura empresarial tradicional consistente en “retener y reinvertir” excedentes con una visión de largo plazo, lo que repercutirá positivamente en las tasas de inversión productiva y de creación de empleo.

En tercer lugar, otra tendencia de largo recorrido que viene conformando el nivel y las características de la ocupación en numerosos países, y que todos los expertos e instituciones coinciden en señalar su potencial para condicionarla en el futuro, es el proceso de cambio tecnológico en plena y abierta aceleración. Obviamente el futuro del trabajo no va a depender solo de la implantación de un amplio rango de innovaciones tecnológicas en el tejido económico, social y empresarial, ni mucho menos de algunos de sus avances más espectaculares como pueden ser la automatización o la robotización, sino que se va a ver determinado también por otras macrotendencias socioeconómicas como las antes mencionadas y desde luego por las políticas económicas, de alcance general y sectorial (responsables del modelo productivo, de la capacidad de generar bienes y servicios de alto valor añadido), y las políticas laborales que convergen en lo que se viene denominando sintéticamente como gobernanza del trabajo.

Pero resulta innegable la extensión y la rapidez de las innovaciones tecnológicas, su penetración y desarrollo en todos los sectores productivos y en cada vez más empresas. Algunos análisis agrupan en nueve tipos las principales tecnologías que en la actualidad más están cambiando y lo harán en el futuro los modelos de producción, de consumo y de vida<sup>5</sup>. De ellas subrayan su carácter exponencial, porque en un relativamente corto

4 Véase UNCTAD, *Trade and Development Report 2017*, “Beyond austerity: towards a global new deal”.

5 Martín Robles, J., *Futurizable*, Ediciones Puertollano, 2017. Como tales considera la biotecnología, la nanotecnología, la inteligencia artificial, la robótica, la impresión 3D, los nuevos materiales, la realidad virtual (realidad aumentada) y el big data. Existen muchas otras referencias acerca de las tecnologías emergentes y su potencial transformador. En muchos casos se trata de aplicaciones tecnológicas a partir de los tipos anteriores o del resultado de procesos de convergencia de distintas tecnologías, como podrían ser la inteligencia artificial en la nube, la computación cuántica, o la neurotecnología. La

periodo de tiempo han saltado de la incertidumbre, del laboratorio, a múltiples aplicaciones, la interacción e interrelación entre ellas, y su aplicación, en mayor o menor medida, en todos los ámbitos. Dichas tecnologías van a moldear el futuro de las sociedades, de las personas y del trabajo, abriendo oportunidades hoy todavía difícilmente imaginables. Y no se trata solo del nivel o la composición del empleo, de la demanda de cualificaciones o de las relaciones laborales, se trata de la concepción misma del trabajo y de su consideración por la colectividad, de la actitud de las personas hacia el mismo, y de los efectos en la organización social.

Ahora bien, no cabe perder de vista otros efectos que deberán ser tenidos en cuenta a la hora de adoptar estrategias que maximicen sus beneficios y reduzcan al mínimo determinados riesgos.

Las tecnologías digitales minimizan el coste de transmitir ideas, conocimientos, *know-how* y tecnología a cualquier punto del globo y reducen el coste de coordinar actividades complejas distanciadas geográficamente. Por ello, contribuyen a una tendencia a la fragmentación de los procesos productivos y a la deslocalización de las distintas fases, incluso a nivel de tareas, aprovechando las diferencias internacionales de precios y salarios. De esta manera, la economía mundial tiende a articularse en torno a cadenas globales de valor digitalizadas de grandes empresas multinacionales donde compiten por integrarse empresas y trabajadores de todo el mundo, presionando los salarios y las condiciones laborales a la baja<sup>6</sup>. Puesto que la economía digital trasciende los marcos nacionales, restando efectividad a las políticas socioeconómicas de los países, se abrirá paso la necesidad de reforzar los instrumentos de gobernanza, tanto basados en la autonomía colectiva de los interlocutores sociales como de carácter normativo, que actúen en favor del objetivo de trabajo decente.

En cuarto lugar, por último, no cabe olvidar las posibles consecuencias y efectos para el futuro de la ocupación derivados de los riesgos del cambio climático, pero también de las oportunidades que se abren ante las políticas de lucha contra su progresión en la medida en que implican toda una transición energética y económica con amplias repercusiones en las empresas y en los mercados de trabajo.

## 1. La oferta de trabajo en el contexto de la globalización

Los primeros interrogantes sobre el futuro de la ocupación apuntan a la evolución de la oferta de trabajo en todas sus vertientes, es decir, tanto desde el punto de vista puramente cuantitativo—donde la evolución de los principales componentes de la

velocidad de aparición de nuevas aplicaciones y combinaciones tecnológicas lleva a publicar listados anuales o seguimientos actualizados de tecnologías emergentes. Véanse, a modo de ejemplos, *MIT Technology Review*, “Diez tecnologías emergentes”, 2018 (<https://www.technologyreview.es/listas/tecnologias-emergentes/2018>), World Economic Forum, Global Future Councils (<https://www.weforum.org/communities/global-future-councils/>).

6 Véase Informe CES 3/2017, *La digitalización de la economía*.

demografía marca la pauta—, como desde una perspectiva más cualitativa. Esta última impone una reflexión sobre aspectos primordiales como los perfiles de la oferta (sobre todo en términos formativos, de cualificaciones y capacidades) y su interacción con otros importantes vectores de cambio en el terreno de la organización productiva (como son la digitalización, la automatización o los avances de la inteligencia artificial) o de la organización social (cambios culturales y del sistema de valores que afectan a los modelos de familia, el papel social de las mujeres o el significado del trabajo en la vida de las personas).

Al igual que el futuro del trabajo ya no puede concebirse desde una perspectiva estrictamente nacional, la oferta de trabajo requiere ser considerada en el marco de la globalización y de la apertura mundial de las economías.

### 1.1. CAMBIOS SOCIODEMOGRÁFICOS

Las dinámicas demográficas influirán en el futuro de la ocupación, en lo que se refiere a la cantidad de fuerza de trabajo y su distribución geográfica. Hay que tener en cuenta que el crecimiento de la población mundial se ha ralentizado, al tiempo que envejece rápidamente. La oferta de trabajo, en disminución en la mayor parte de las regiones, se encuentra dispersa y desigualmente distribuida por el mundo. Mientras algunas zonas de África y el sur de Asia cuentan todavía con nutridas cohortes de jóvenes en edad de trabajar con tasas de fertilidad considerablemente altas, la disminución de la población activa puede limitar el crecimiento económico en la Unión Europea, Japón, China y otros muchos países en el mundo. Entre los países desarrollados, los únicos cuya población potencialmente activa seguiría creciendo en el futuro serían los que mantengan un flujo sostenido de inmigrantes, como Australia, Canadá y Estados Unidos<sup>7</sup>.

La población disponible para trabajar en el futuro tendrá que ver, entre otros muchos factores, con la manera en que se vaya desarrollando el cambio demográfico y las estrategias de adaptación y aprovechamiento de sus oportunidades que se pongan en marcha. A su vez, la situación y la evolución de las pautas demográficas que determinan la cantidad y características de la fuerza de trabajo guardan estrecha relación con el desarrollo económico y social alcanzado en cada lugar del mundo. De ahí la disparidad en las tendencias demográficas observadas y previstas en las distintas regiones geográficas mundiales, según las proyecciones de Naciones Unidas. En conjunto, sigue siendo válida la paradoja demográfica-económica de modo que la fertilidad desciende a medida que aumenta el desarrollo económico y social.

7 Véase Fotakis, C. y Peschner, J., *Demographic change, human resources constraints and economic growth – The EU challenge compared to other global players*, Comisión Europea (DG EMPL) Working paper 1/2015, 2015; OIT, *The future of work Centenary Initiative, Issue Note Series. The future of labour supply: demographics, migration, unpaid work*; OCDE/OIT/Banco Mundial, *G20 labour markets: Outlook, key challenges and policy responses*, 2014.

En estos momentos el 90 por 100 de la pobreza en el mundo se concentra en zonas que todavía no han completado su transición demográfica<sup>8</sup> y cuya población continúa aumentando, con una elevada proporción de jóvenes con dificultades para insertarse laboralmente. En estas regiones, acelerar la transición demográfica facilitando el tránsito hacia un modelo de fertilidad más baja es un requisito para la erradicación de la pobreza, estrechamente relacionado con la mejora de la educación y formación, el acceso a la salud así como el avance de la igualdad de género y la incorporación sociolaboral de las mujeres. Es importante subrayar la importancia de la inversión en capital humano como factor desencadenante de la transición demográfica que acompaña al crecimiento económico y el progreso tecnológico, siendo el acceso a la educación, especialmente de las mujeres, un importante motor del cambio sociodemográfico y económico<sup>9</sup>. Esta asunción forma parte de las premisas de la agenda mundial de los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>10</sup>, cuyo grado de consecución a lo largo de las próximas décadas influirá decisivamente en la cantidad, distribución espacial y características de la oferta de trabajo en el mundo.

En la Unión Europea, al igual que en otras regiones económicamente más desarrolladas, el control y reducción de la natalidad, el descenso de la mortalidad prematura y el aumento de la esperanza de vida son los principales componentes de un largo proceso de cambio demográfico que ha acompañado al desarrollo económico y social de la región. Una de las expresiones más visibles de estos logros es el envejecimiento de la población (gráfico 1).

---

*La oferta de trabajo  
del futuro en la  
Unión Europea:  
más reducida y más  
envejecida*

---

Por lo que respecta al impacto del envejecimiento en el mundo del trabajo, cabe recordar que el retraso de los fallecimientos hacia edades cada vez más tardías y el consecuente aumento de la longevidad han significado una enorme reducción del número de años de vida laboral perdidos por muertes prematuras, con lo que la productividad potencial de cada generación ha ido en aumento. A lo anterior se añade la aportación que ha supuesto la intensa incorporación de las mujeres al mercado laboral paralela al descenso de la natalidad.

Se prevé que esta tendencia al envejecimiento de la población activa se mantenga en el futuro, dado que las generaciones de *baby boomers* permanecerán más tiempo en

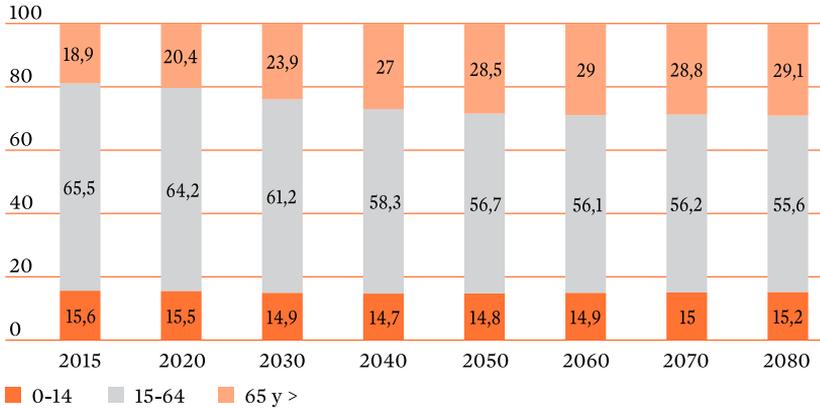
8 La teoría de la transición demográfica se refiere al tránsito que, a distinto ritmo, van experimentando los países desde el denominado régimen demográfico antiguo o preindustrial, caracterizado por altas tasas de natalidad y mortalidad, al régimen demográfico moderno, apoyado en bajas tasas de natalidad y mortalidad. Se utiliza habitualmente para explicar o predecir la evolución demográfica previsible de los países en función de su nivel de desarrollo económico.

9 Véase Becker, G. S.; Murphy, K. M. y Tamura, R., "Human capital, fertility and economic growth", *Journal of Political Economy*, núm. 98, 1990; o, más recientemente, Ranganathan, S.; Swain, R. B. y Sumpter, D. J. T., *The demographic transition and economic growth: implications for development policy*, 2015.

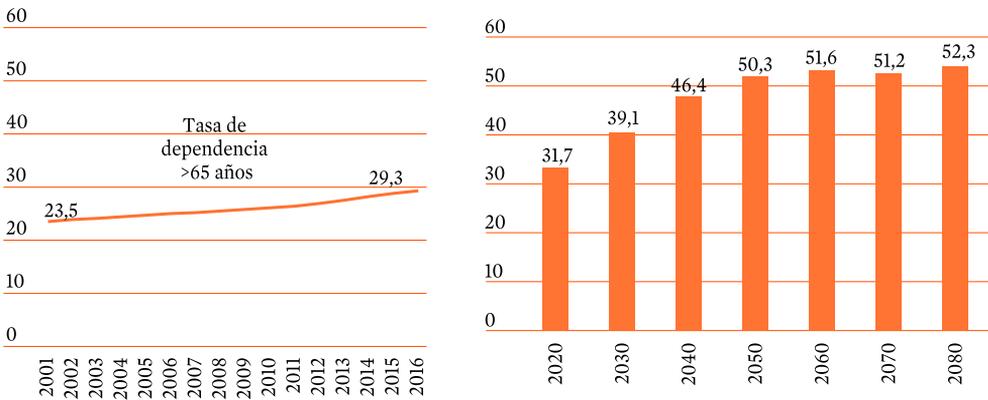
10 La Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aprobados en 2016 en el seno de la ONU aspiran a erradicar la pobreza y el hambre para el año 2030.

**GRÁFICO 1. AVANCE DEL ENVEJECIMIENTO EN LA UNIÓN EUROPEA**

**En 2060, los mayores (65 y más) representarán el 29 por 100 de la población de la Unión Europea. Los “más mayores” (80 y más): el 12 por 100**



**Mayores de 65/persona potencialmente activa en la Unión Europea: de 3 a 10 en 2016 a 5 a 10 en 2050**



**La vida laboral se alarga: de 32,9 años en 2000 a 35,4 en 2015**

Nota: desde 2020 en adelante, las cifras deben considerarse con las cautelas a que obliga la incertidumbre intrínseca a las proyecciones estadísticas de población, que no son predicciones y que pueden variar si lo hacen sus supuestos de partida, razón por la cual se revisan y varían periódicamente.  
Fuente: Eurostat, Europop 2015.

el empleo que las anteriores, tanto por el progreso registrado en términos de salud y prevención de la discapacidad como por la circunstancia del progresivo alargamiento de la vida laboral y la tendencia al retraso de la jubilación o al cese definitivo de la actividad<sup>11</sup>. Ello permitiría rentabilizar mejor la inversión en formación y la experiencia laboral adquirida, en coherencia con el paradigma de sociedad del conocimiento que se presume que imperará en el futuro del trabajo, siempre que se impulse adecuadamente el aprendizaje a lo largo de la vida. No obstante, hay que tener en cuenta que la mayor

11 Comisión Europea, *Employment and social developments in Europe 2017*.

permanencia en el sistema educativo de los jóvenes y el retraso del momento en que se incorporan al mercado laboral se traduce en la progresiva reducción de sus tasas de actividad, lo que refuerza la tendencia al envejecimiento de la población trabajadora.

A medio y largo plazo, incluso el escenario más optimista de aumentos en la participación laboral (por ejemplo, con una hipotética igualación de las tasas de participación de mujeres y hombres e incluso considerando escenarios de un considerable mayor aumento de los flujos migratorios) no lograría compensar en términos cuantitativos el descenso demográfico del volumen de la población activa, sino que solamente retrasaría sus efectos. Ello apuntaría a que para mantener un crecimiento económico y del empleo similar a los niveles anteriores a la crisis sería necesario un incremento sustancial de la productividad en la Unión Europea, a través de una apuesta más intensa por la educación, la formación y la I+D+i<sup>12</sup>.

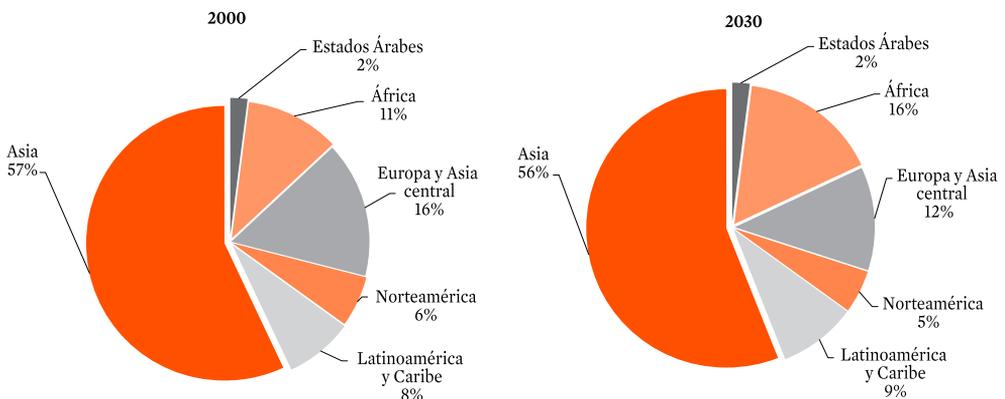
En el año 2030 tres cuartas partes de la población mundial en edad de trabajar provendrán de Asia y África. Concretamente, hasta el año 2030 se prevé que África aumente considerablemente la proporción de su población en edad de trabajar (unos 5 puntos porcentuales). Por su parte, Europa y Asia Central experimentarían un significativo declive del peso de su población activa en el conjunto de la oferta de trabajo mundial, que pasaría de suponer el 16 por 100 en 2000 al 12 por 100 en 2030 (gráfico 2).

A nivel global, la oferta de población activa se integra en el escenario de la división mundial del trabajo y de la desigual distribución geográfica del bienestar y las

*Desequilibrios en la  
distribución mundial  
de la fuerza de  
trabajo*

**GRÁFICO 2.** POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR POR REGIONES MUNDIALES, 2000 Y 2030

(En porcentaje sobre el total de población en edad de trabajar en el mundo)



Fuente: OIT, a partir de las proyecciones de población de Naciones Unidas, revisadas en 2015.

12 Véase Comisión Europea, *Employment and Social Developments in Europe. Annual Review 2017*, así como Fotakis, C. y Peschner, J., *op. cit.* y Comisión Europea, *Demography Report*, 2015.

oportunidades, que muestran una estrecha relación con el momento de la evolución demográfica y del cambio en el modelo reproductivo en que se encuentra cada región del planeta. Partiendo de que la especialización productiva de cada país se orienta hacia las mercancías que le generan mayor ventaja comparativa, se constata una clara asociación entre la evolución del modelo demográfico y la estructura económica sectorial de las distintas regiones del mundo. Sobre estas bases, en sus primeras fases, la división internacional del trabajo se sustentaba en la especialización productiva a que daba lugar la brecha entre países industrializados y países periféricos. Los primeros, con bajas tasas de fertilidad y, comparativamente, alta inversión en educación y capital humano, lideraban el cambio tecnológico, la fabricación y exportación de manufacturas. Los segundos, caracterizados por no haber completado su transición demográfica ni su proceso de industrialización, con abundancia de mano de obra escasamente cualificada, predominio del sector primario y orientados a la producción y exportación de materias primas.

De cara al futuro del trabajo en el mundo, la asincronía de los cambios demográficos en las distintas regiones y, en particular, la escasez de mano de obra en los países más desarrollados económicamente podrían contribuir a una profundización en algunas pautas que vienen caracterizando a la división internacional del trabajo. Se expandirían así aún más tendencias ya constatadas al menos desde el último tercio del siglo xx<sup>13</sup> como el traslado de la producción (*offshoring*) o la subcontratación de servicios (*outsourcing*) hacia países con abundancia de población activa, salarios y costes de producción más bajos así como, en general, menores estándares sociales y medioambientales.

No obstante, se vislumbran ya algunos cambios que pueden alterar el escenario de la especialización productiva a nivel mundial, como el aumento de las clases medias y la expansión del proceso de urbanización o la paulatina mejora de las condiciones de vida, de protección social y salariales en algunos de los países a los que tradicionalmente se han dirigido las relocalizaciones. Hay que tener en cuenta el cambio en el rol de algunos de ellos, que han transitado de ser meros manufactureros a productores de nuevas tecnologías y *know how* o la mejora de las cualificaciones de la población en algunas economías emergentes que han invertido importantes recursos en sus sistemas educativos, especialmente en Asia.

No hay que olvidar que las proyecciones de pérdida de peso y envejecimiento de la población en las regiones hoy en día más desarrolladas económicamente (que durante los próximos veinte años vivirán la retirada laboral de la generación del “*baby-boom*”), se acompañan de pronósticos sobre su pérdida de influencia económica y cultural, que se desplazaría hacia oriente y hacia el sur. Precisamente en este entorno geográfico

13 Fröbel, F.; Heinrichs, J. y Kreye, O., *La nueva división internacional del trabajo: paro estructural en los países industrializados e industrialización de los países en desarrollo*, Siglo XXI de España Editores, 1980.

hay países que cuentan con importantes reservas de población en edad de trabajar (la denominada “ventana de oportunidad demográfica”), que han experimentado importantes mejoras en salud materno infantil y han aumentado la inversión en educación y formación. Algunas estimaciones prevén que para 2030 la participación de Estados Unidos, Europa y Japón en las rentas mundiales habrá caído del 56 por 100 a la mitad. Ello puede tener implicaciones en el futuro del trabajo a través del debilitamiento del modelo social europeo (prosperidad económica con derechos sociales) como uno de los principales referentes mundiales, toda vez que las economías emergentes registran crecimiento<sup>14</sup> e incluso se van incorporando a la economía del conocimiento con unos estándares laborales y sociales menos exigentes.

El desequilibrio en la distribución espacial de la población en edad de trabajar, a largo plazo, puede afectar al crecimiento económico y el empleo en distinta medida, dependiendo de la evolución de factores como el avance tecnológico; los movimientos migratorios y el impulso de la educación y las competencias clave para el futuro.

El déficit oferta de trabajo en los países económicamente más avanzados debería poder suplirse, al menos parcialmente, con aumentos de la productividad a través de nuevos avances en la sociedad del conocimiento, especialmente en el campo de las nuevas tecnologías, la automatización y la inteligencia artificial<sup>15</sup>. Las perspectivas de expansión de los robots son enormes<sup>16</sup>, si bien se perciben importantes diferencias en la evolución tecnológica y en el ritmo de la automatización, que pueden impactar en el complejo panorama de la desigualdad y la división del trabajo a nivel mundial. Por una parte, las nuevas tecnologías de producción llevarán a la relocalización o internalización de las actividades altamente intensivas en mano de obra que estaban siendo deslocalizadas, lo que repercutirá negativamente en la población trabajadora de los países en desarrollo y en su situación económica y social, lo que podría inducir a un aumento de la emigración. Sin embargo, al mismo tiempo, la digitalización permitirá reubicar nuevas tareas especializadas de servicios, incluso las más complejas, en los países en desarrollo que ya van contando con un volumen creciente de trabajadores con alto nivel de cualificación.

En todo caso, la evolución de las migraciones —el componente más imprevisible de la demografía— tendrá importantes consecuencias para el futuro del trabajo, incidiendo en el volumen y los perfiles de la población activa. Según estimaciones de la OIT; unos 214 millones de personas (alrededor de un 3,1 por 100 de la población mundial y más del doble que hace

*Tendencias  
migratorias*

14 Véase Memoria CES 2016, capítulo I.

15 No cabe obviar que la expansión de las nuevas tecnologías esencialmente facilitadoras (KET) se acompaña de diversos desafíos desde el punto de vista de la organización del trabajo, las relaciones laborales y los derechos sociales, como se verá más adelante en el apartado 1 del capítulo II de este informe.

16 International Federation of Robotics, *World Robotics 2017, Industrial Robots* (resumen ejecutivo) y *World Robotics 2016, Service Robots* (resumen ejecutivo).

25 años) habitan en un país distinto del suyo de origen<sup>17</sup>. La persistente desigualdad económica, política y social entre las regiones y países del mundo augura que la movilidad de las personas continuará creciendo en las próximas décadas, aumentando además en su complejidad puesto que pierden nitidez en la práctica las tradicionales clasificaciones, como la que diferenciaba entre países emisores, receptores y de tránsito (cada vez más países reúnen las tres características) o entre migraciones laborales, económicas o por otros motivos.

Hay que tener en cuenta que en los últimos años, el fenómeno de las migraciones se ha visto protagonizado por el aumento de los desplazamientos forzados de población en el mundo, especialmente por el aumento de los solicitantes de asilo y refugio<sup>18</sup>. La gran mayoría de los refugiados son acogidos en países de Oriente Medio y África, si bien los países desarrollados han experimentado en los últimos años la llegada más intensa de solicitantes de asilo y refugio desde la Segunda Guerra Mundial, alcanzando en 2015 y 2016 los 3,5 millones de solicitudes recibidas. Como señala la OIT, la creciente magnitud de la migración forzosa plantea una serie de retos a la comunidad internacional, entre los que cabe destacar su incidencia real y potencial en los mercados de trabajo. Si bien existe un consenso cada vez más amplio en torno a la importancia del acceso de los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza a los mercados de trabajo, el empleo productivo y el trabajo decente<sup>19</sup>, la experiencia demuestra que se trata de una tarea compleja.

Para el periodo 2005-2050 las estimaciones de la OIT apuntan a un volumen neto de unos 103 millones de migrantes internacionales hacia las regiones más desarrolladas. En términos puramente cuantitativos, esa llegada de inmigrantes procedentes de regiones con un dividendo demográfico positivo podría compensar o atenuar la disminución de la población en los países receptores (estimada en unos 74 millones de personas). Sin embargo, hay que tener en cuenta que, de mantenerse los actuales perfiles y las pautas de participación laboral de los inmigrantes, estos podrían verse más afectados que los autóctonos por los cambios en el futuro del trabajo<sup>20</sup>. Como pone de relieve la OCDE en ese mismo informe, los trabajadores extranjeros acusan en mayor medida el problema del desempleo aunque existe una importante heterogeneidad entre países.

17 OIT, *Iniciativa centenario El futuro del trabajo. Nota temática 2, El futuro de la oferta de trabajo: demografía, migración, trabajo no remunerado*.

18 ACNUR, *Informe Tendencias Globales. Desplazamiento forzado en 2015: forzados a huir*. A finales de 2015 había 65,3 millones de personas desplazadas en el mundo (5,8 millones más que en el año anterior), de las cuales 21,3 millones eran refugiadas; 40,8 eran desplazadas internas y 3,2 millones, solicitantes de asilo. En 2015, el 86 por 100 de las personas refugiadas fueron acogidas por países de Oriente Medio y África, con Turquía a la cabeza, seguida de Líbano y Pakistán.

19 OIT, *El acceso de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza al mercado de trabajo*. Documento de referencia y proyecto de principios rectores de la OIT para su discusión en la Reunión técnica tripartita sobre el acceso de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza al mercado de trabajo, Ginebra, 5-7 de julio de 2016.

20 OCDE, *International Migration Outlook 2017*. Véase capítulo 2, “Labour market outcomes of migrants and integration policies in OECD countries”.

Además, constata que, dadas sus menores alternativas disponibles (en términos de apoyo familiar, social y oportunidades formativas), sobre todo en momentos de crisis económica muestran una mayor propensión a aceptar peores condiciones laborales, están con más frecuencia sobrecualificados, y están más expuestos a la temporalidad y al trabajo a tiempo parcial.

Unido a lo anterior, la OCDE destaca la elevada concentración de trabajadores extranjeros en ocupaciones que no requieren cualificación específica y dominadas por tareas rutinarias, es decir, las más expuestas al riesgo de automatización. En 2016, el 47 por 100 de los trabajadores extranjeros en los países europeos de la OCDE se encontraba ocupado en estas actividades. A este respecto, la OCDE señala en su informe que, dadas las mayores dificultades de los migrantes para acceder a programas de recualificación y desarrollo de sus competencias, en ausencia de políticas específicas, puede aumentar su exposición a los ajustes que implica la automatización y su vulnerabilidad al desempleo de larga duración. Habrá que ver cómo se desarrollan en el futuro estas cuestiones en relación con las competencias de la fuerza de trabajo y la tendencia a la polarización del empleo, como se verá en el apartado 2 de este capítulo.

Dentro de los flujos migratorios, merece una consideración específica la movilidad laboral propiamente dicha. Especialmente desde los años cincuenta, en diversos lugares del mundo se han propiciado migraciones laborales entre países o grupos de países, generalmente caracterizados por su proximidad geográfica, histórica o cultural.

---

### *Movilidad laboral*

---

Generalmente, tal liberalización de la movilidad internacional del trabajo se ha desarrollado de manera gradual en el contexto de procesos de integración económica regional. Han sido escasos los procesos de este tipo que han conducido al establecimiento de áreas de libre circulación de trabajadores, incluyendo el acceso pleno al mercado laboral y en igualdad de condiciones que los nacionales del país receptor. En la mayoría de los casos, estas áreas de libre circulación se han formado en países desarrollados en el área de la OCDE. En conjunto, según esta organización, las migraciones desarrolladas en régimen de libertad de circulación constituyen casi una cuarta parte del total de movimientos migratorios con destino a países del área de la OCDE<sup>21</sup>, siendo el espacio europeo en el ámbito de la Unión Europea el ejemplo más paradigmático de este tipo de áreas<sup>22</sup>.

No en vano, la libertad de circulación de trabajadores constituye uno de los principios fundacionales y ha contribuido a la prosperidad y a los ajustes del mercado de trabajo en la Unión Europea. Según un reciente informe publicado por la Comisión

21 OCDE, *Free Movement of Workers and Labour Adjustments. Recent experiences from OCDE countries and the European Union*, 2012.

22 Otros ejemplos en el área de la OCDE son el Acuerdo Trans-Tasman Travel entre Australia y Nueva Zelanda, el Acuerdo MERCOSUR de libre circulación y residencia, el Acuerdo de libre circulación de trabajadores entre Suiza y el Área Euro y, en menor medida, el Acuerdo Norteamericano de Libre Comercio.

europaea<sup>23</sup>, en 2016, el 3,9 por 100 de la población en edad de trabajar de la UE-28 residía en un país miembro diferente del suyo: 11,8 millones de ciudadanos de la UE-28, según las estadísticas migratorias de Eurostat. Estas cifras reflejan un aumento de la movilidad intra-UE del 5 por 100 con respecto a 2015, continuando la tendencia creciente de años anteriores. Los supuestos de movilidad directamente vinculados con motivos laborales, es decir, protagonizados por personas ocupadas o en búsqueda de empleo, afectaron al 4 por 100 de la población activa de la UE-28 (9,1 millones de personas según la Encuesta de Población Activa europea). Alemania y Reino Unido, seguidos de Italia, España y Francia constituían los principales países receptores.

Al margen de la libertad de circulación de trabajadores, hay que tener en cuenta el desplazamiento temporal de trabajadores en la Unión Europea; que se desenvuelve en el marco de la libertad de prestación transnacional de servicios y con arreglo a su propia normativa<sup>24</sup>. Estos supuestos de movilidad geográfica, que afectan a trabajadores que son enviados por su empresa a otro Estado miembro durante un periodo de tiempo limitado, afectaban en 2016 al 1 por 100 de la fuerza de trabajo europea (algo más de 2 millones de trabajadores), según el citado informe de la Comisión Europea.

De cara al futuro, cabría plantearse la capacidad de la movilidad laboral para contribuir a paliar el déficit de mano de obra y de competencias en las zonas como la Unión Europea en las que rige la libertad de circulación de trabajadores. Sin embargo, según la OCDE, la similitud de las tendencias demográficas entre los países y el avance de la convergencia económica entre regiones limita a medio y largo plazo el potencial de la movilidad geográfica en este marco para afrontar las necesidades del mercado laboral del futuro. Además, no hay que olvidar que persisten todavía importantes barreras administrativas para el desarrollo efectivo de la libertad de circulación de trabajadores en la Unión Europea, que requerirían mayores esfuerzos de armonización para responder a las necesidades de los trabajadores y las empresas.

No obstante, no hay que olvidar que la movilidad geográfica de los trabajadores dentro de las propias fronteras de su país de residencia también puede jugar un papel en el futuro desde el punto de vista de los procesos de ajuste de oferta y demanda<sup>25</sup>.

Unido a lo anterior, hay que tener en cuenta que, al margen de la movilidad laboral canalizada a través de los regímenes o zonas de libre circulación de personas y de

23 Comisión Europea, *2017 Annual Report on intra-UE labour mobility*, enero 2018.

24 Actualmente en proceso de revisión, Directiva sobre desplazamiento de trabajadores (Directiva 96/71/CE), que establece unas condiciones mínimas determinadas de trabajo y empleo en el Estado de acogida, y la Directiva asociada relativa a la garantía de su cumplimiento (Directiva 2014/67/UE), tendente a evitar una competición a la baja con los prestadores de servicios locales.

25 A título de ejemplo, para el caso español, los datos del Observatorio de las Ocupaciones relativos a 2016 refieren desde 2013 un ininterrumpido ascenso de los contratos con movilidad interautonómica e interprovincial. Las tasas de movilidad interautonómica e interprovincial (es decir, la proporción de contratos que implican desplazamiento sobre los contratos que afectan al territorio) se situaban en 2016, respectivamente, en 13,2 y 8,9 por 100. Véase Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Observatorio de las Ocupaciones, 2017. *Datos Básicos de Movilidad. Contratación y movilidad geográfica de los trabajadores de España. Datos 2016*.

libertad de establecimiento, cada vez con mayor frecuencia los países más interesados en atraer trabajadores altamente cualificados adoptan medidas para facilitar su establecimiento e integración social en su territorio, en lo que se denomina competencia global por el talento.

En ese contexto, en algunos países la oferta de trabajo podría verse reducida al emigrar hacia otros lugares los profesionales con buenas cualificaciones, atraídos por mejores condiciones y oportunidades, lo que en algunos casos puede dar lugar a la descapitalización de recursos humanos de sus países de origen o lo que se ha dado en llamar “diáspora” o “fuga de cerebros”.

---

*Fuga de cerebros  
y jubilación de  
profesionales en  
sectores estratégicos*

---

Las tasas de emigración de la población con cualificaciones elevadas (educación terciaria) superan las de la población en general en casi todos los países de origen, reflejo de la naturaleza selectiva de las migraciones<sup>26</sup>. A ello se añade el hecho de que la cada vez mayor movilidad internacional de los estudiantes contribuye a ampliar el rango de países de destino una vez alcanzada la titulación. Los países del G-20 registran una media del 11 por 100 de estudiantes internacionales matriculados en programas de Máster y un 17 por 100 en programas de doctorado.

Entre los países receptores de migrantes con altas cualificaciones destacan Estados Unidos, Canadá y Reino Unido, donde residen dos terceras partes del total. India (2,2 millones), China (1,7 millones) o Filipinas (1,4 millones) son los principales países emisores, de donde proviene casi uno de cada cinco migrantes de alta cualificación. Atendiendo a la proporción que representan los emigrados respecto al total de población con alto nivel educativo en cada país, destacan las elevadas tasas de emigración de personas con elevada cualificación de Kazakhsatán (35 por 100), Rumanía (23 por 100), Polonia (20 por 100) y Reino Unido (11 por 100), mientras que para los países asiáticos más poblados (India y China) el riesgo de pérdida de capital humano por “fuga de cerebros” es mucho más bajo (4 por 100 de sus titulados emigran)<sup>27</sup>.

La feminización de la emigración de la población altamente cualificada (más del 52 por 100 son mujeres) es un fenómeno en ascenso, especialmente prevalente en algunos países de origen: en Filipinas, Rusia, Japón o Brasil, por ejemplo, suponían más del 60 por 100 del total de emigrantes con educación terciaria.

En realidad, según la OCDE, desde el punto de vista de la oferta de trabajo la fuga de cerebros representa un problema serio únicamente para un número limitado de países. Por el contrario, en la mayoría de los países el aumento del nivel educativo general de la población y el ritmo de las nuevas titulaciones mitiga los efectos del creciente número de emigrantes con educación terciaria. No obstante, cabe mencionar

26 OCDE, *World migration in figures*, octubre 2013.

27 Sobre las peculiaridades del caso español véase, “Evolución reciente de los flujos migratorios en España”, *Cuadernos del Consejo Económico y Social, Cauces*, núm. 32, CES, 2014.

la puesta en práctica de políticas nacionales de retención y retorno de personal emigrado implantadas por diversos países emisores de personal altamente cualificado, en ocasiones en el marco del impulso a las estrategias nacionales de ciencia, innovación y emprendimiento<sup>28</sup>.

Ligado a lo anterior, hay que tener en cuenta que en el ámbito de la OCDE, más que de la “fuga de cerebros”, algunos problemas de oferta a lo largo de los próximos 15-20 años pueden venir de la mano de la jubilación de una parte importante de los trabajadores de determinados sectores estratégicos con requerimientos muy específicos en materia de cualificación, como la docencia y la sanidad. En el primer caso, la escasez de docentes surgirá a partir de la jubilación de un volumen importante de ellos en los próximos años y la necesidad de sustituirlos. Cabe destacar las oportunidades y los retos que emergen en el sector docente en lo que respecta a la necesidad de anticipar el relevo generacional, mediante el rejuvenecimiento de plantillas por una parte, así como respecto a la necesidad de proporcionar facilidades de reciclaje y adaptación pedagógica al profesorado para transmitir las competencias y habilidades que despuntan como necesarias para el trabajo del futuro. En el sector de la salud y los servicios sociales en la Unión Europea, en los que el peso de los trabajadores mayores de 50 años ha pasado del 19 por 100 en 1998 al 34,6 por 100 en 2016<sup>29</sup>, el problema de la sustitución se agrava con el hecho de que la demanda de trabajo irá en aumento por el avance del proceso de envejecimiento de la población.

Los grandes movimientos de población del futuro guardan relación no solo con la inmigración entre países sino con los flujos migratorios internos ligados al intenso avance del proceso de urbanización en el mundo. Este se está desarrollando especialmente rápido en las regiones con un nivel elevado de ruralidad en la actualidad, que experimentarán un proceso de abandono y envejecimiento en perjuicio de los mercados laborales locales<sup>30</sup>. Las ciudades están creciendo de forma imparable, estando previsto que en 2030 más de la mitad de la población mundial vivirá en zonas urbanas mientras que en 2050 lo harán casi dos tercios de la humanidad. Con respecto al año 2000, en 2030 se habrá duplicado la población urbana de África y Asia. Las migraciones masivas campo-ciudad en los países en desarrollo y emergentes, cada vez con mayor frecuencia empujadas por las consecuencias del cambio climático, afectan a la composición de la fuerza de trabajo en las zonas rurales y en el sector primario, con un acusado aumento de la proporción de agricultores de avanzada edad. Por otro lado, los procesos de rápida urbanización, junto con un crecimiento de la demanda de servicios

---

*Migraciones  
internas y cambios  
en los procesos de  
urbanización*

---

28 OCDE, *G20 global displacement and migration trends report 2017*.

29 Eurostat, *Labour Force Survey*.

30 Sobre las importantes consecuencias de este proceso en el caso concreto español, véase Informe CES 1/2018, *El medio rural y su vertebración social y territorial*.

e infraestructuras, generan también bolsas de pobreza y aumentan la concentración de la oferta de trabajo en las ciudades, surtiendo impacto, entre otros aspectos, en el volumen de la economía informal, los salarios y las condiciones de trabajo.

Paralelamente, en los países industrialmente desarrollados, se aprecian en estos momentos dinámicas de desconcentración de población urbana residente con anterioridad en los centros metropolitanos. Este proceso de periurbanización puede responder a causas relacionadas con los mercados de la vivienda, la evolución de la renta, las infraestructuras del transporte, la evolución de los hábitos y estilos de vida, así como la estructura económica de dichos países. En cualquier caso, es probable que esta tendencia surta impacto en el futuro del trabajo y su organización en las ciudades, confluyendo con el previsible avance en otras políticas que pueden inducir al cambio en la organización productiva, como los derivados de los objetivos de descarbonización de la economía que, junto al fomento de políticas como las de movilidad sostenible, pueden dar lugar a estrategias de organización del trabajo más flexibles en cuestión de tiempos y en lugares de realización.

En todo caso, hay que tener en cuenta que las tecnologías de la información y la comunicación contribuyen a superar las distancias espaciales y temporales, eliminando incluso la necesidad de proximidad entre la vivienda y el lugar de trabajo o de trasladarse físicamente de uno a otro. Las enormes posibilidades que se están abriendo para el trabajo a distancia pueden hacer innecesarios los desplazamientos físicos de población que serían sustituidas por esa especie de “migraciones virtuales” que se encuadran en las diversas formas de teletrabajo, *offshoring*, *crowdworking* y otras modalidades de trabajo desarrolladas merced a la digitalización de la economía.

El avance de los cambios tecnológicos y el aumento de la productividad que conllevan relativizan cada vez más la importancia de la cantidad de población en edad de trabajar —aspecto en el que pondría el acento un enfoque puramente demográfico— mientras ponen en evidencia la prioridad de prestar atención a la calidad de la oferta de trabajo y a las distintas opciones de redistribución del empleo entre la población activa y de los aumentos de la productividad derivados de la automatización, la innovación y las economías de escala<sup>31</sup>.

Como se verá en el siguiente apartado de este informe, dedicado a la demanda de trabajo, el sentido de esta evolución depende en buena medida, por un lado, de la intensidad del impulso de las ocupaciones avanzadas, que llevan implícito un mayor grado de complementariedad con el proceso de automatización y menores riesgos de sustitución y, por otro, de la rapidez con que la organización social y, en particular, el sistema formativo y productivo —que deben estar cada vez más estrechamente conectados— evolucionen para fomentar el desarrollo de las nuevas, complejas y diversas competencias que está requiriendo el escenario cambiante del mundo del trabajo.

31 OIT, Informe IV, *Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico*, Conferencia internacional del Trabajo, 102ª reunión, 2013.

### *Los niveles de participación en el mercado laboral y sus causas*

Junto a los condicionantes puramente demográficos, el escenario de la oferta de trabajo del futuro no puede plantearse al margen de la evolución de los niveles de participación efectiva de la población en los mercados de trabajo. A nivel mundial, en 2017 se encontraba ocupada el 58,5 por 100 de la población en edad de trabajar<sup>32</sup>:

el 71,3 por 100 de los hombres y el 45,8 por 100 de las mujeres, con importantes variaciones por regiones mundiales que responden fundamentalmente al nivel de actividad de la población potencialmente activa y a la mayor o menor extensión del desempleo (cuadro 1).

Uno de los motivos que subyacen a la inactividad en el mercado laboral es el alargamiento de los periodos educativos o formativos, cuestión a la que se volverá en el apartado 1.2 de este capítulo, en consonancia con los objetivos marcados en el contexto de las estrategias políticas internacionales y nacionales para mejorar la empleabilidad de las personas. Otra parte de la no participación laboral responde a la extensión de las diversas formas de trabajo no remunerado en el mundo<sup>33</sup>. Según la OIT, aproximadamente 971 millones de personas en todo el mundo desempeñan trabajos no remunerados que no son obligatorios. A ello contribuye el auge de algunas corrientes de cambio en la organización social y en el sistema de valores que propician otras formas de realización personal y participación social, como el voluntariado. Sin embargo, la mayor parte del trabajo no remunerado consiste en la producción doméstica que se realiza en el seno de los hogares y se encuentra a cargo de las mujeres, repercutiendo en sus niveles de participación laboral.

**CUADRO 1.** TASAS DE OCUPACIÓN POR REGIONES MUNDIALES Y SEXO, 2017

(Personas de 15 a 64 años ocupadas sobre total de población en esa franja de edad, en porcentaje)

| Regiones               | Total | Hombres | Mujeres | % de la población de la región sobre la población mundial |
|------------------------|-------|---------|---------|---|
| Asia                   | 59,6  | 74,5    | 44,4    | 57,4  |
| África                 | 59,3  | 68,4    | 50,5    | 13,3  |
| Estados Árabes         | 47,1  | 71,8    | 15,7    | 1,9   |
| Latinoamérica y Caribe | 58,8  | 71,8    | 46,4    | 8,6   |
| Norteamérica           | 59,3  | 65,2    | 53,7    | 5,2   |
| Europa y Asia Central  | 54,1  | 61,8    | 47      | 13,5  |
| UE-28                  | 52,9  | 59,1    | 47      | 7,7   |

Fuente: OIT, Base de datos ILOSTAT, Employment-to-population ratio, noviembre 2017.

32 OIT, Base de datos ILOSTAT, Employment-to-population ratio, noviembre 2017.

33 Véase, OIT, *Iniciativa centenario El futuro del trabajo. Nota temática 2, op. cit.*

La persistencia del desempleo así como de barreras a la igualdad de oportunidades en sus diversas manifestaciones resultan especialmente preocupantes de cara al futuro del trabajo.

En efecto, la reflexión sobre la interacción entre los cambios sociodemográficos y el futuro del trabajo no puede desgajarse del debate sobre algunas características personales de la población activa y riesgos aparentemente contradictorios pero probablemente confluyentes en el futuro, como el descenso del desempleo estructural, el aumento del desempleo tecnológico y el déficit de profesionales en algunos sectores. Si no se tienen en cuenta estas cuestiones, teóricamente, el avance de la reducción y del envejecimiento de la población activa tendería a “resolver” naturalmente el problema del desempleo —especialmente el desempleo juvenil— en los países desarrollados que más acusan la pérdida de población en edades potencialmente activas. De hecho, la reducción del tamaño de la población activa que ya están experimentando algunas regiones del mundo como la europea está contribuyendo al efecto de aumento de la tasa de empleo aunque no necesariamente aumente en la misma medida el número de ocupados. Y sin embargo, la tasa de desempleo en la mayoría de los países de la Unión Europea sigue estando por encima de los niveles precrisis y el paro de larga duración sigue representando un serio problema. La actual magnitud del desempleo de larga duración puede agravar los problemas de oferta de trabajo en el futuro, debido a la pérdida de empleabilidad y depreciación de las capacidades que acarrea el alejamiento del mercado laboral durante largo tiempo.

---

*Desempleo en el futuro: nuevos riesgos y oportunidades*

---

El problema del desempleo es aún más grave precisamente en los países en desarrollo que todavía cuentan con un elevado volumen de población joven, sin suficientes oportunidades formativas y laborales. A nivel mundial, unos 40 millones de personas entran cada año en el mercado laboral, de modo que, según calcula la OIT hasta 2030 la economía mundial necesitaría crear casi 520 millones de nuevos empleos para absorber ese aumento de la población en edad de trabajar, que en sus tres cuartas provendrá de Asia y África.

La OIT estima que 70,9 millones de jóvenes están desempleados a nivel mundial en 2017<sup>34</sup>. Los jóvenes desempleados de hoy en día serán parte de la población potencialmente activa del futuro, de modo que los todavía demasiado altos niveles de desempleo en el mundo pueden ensombrecer el panorama del futuro del trabajo. El elevado volumen de jóvenes que ni estudia ni trabaja en la actualidad, no solo en los países en desarrollo sino incluso en algunas las economías todavía más avanzadas como la Unión Europea, representa un desafío de primer orden.

34 OIT, *Tendencias mundiales del empleo juvenil 2017* (resumen ejecutivo).

Por tanto, a la reducción puramente cuantitativa de la oferta por el avance del envejecimiento demográfico en los países desarrollados se le añade el hecho de que una parte de la oferta potencialmente existente habrá visto reducidas sus posibilidades de inserción por haber estado apartada del mercado durante largo tiempo, si no se han dedicado suficientes esfuerzos a su preparación para los requerimientos de una demanda cada vez más exigente en términos de habilidades y conocimientos. De ahí que en el futuro, es posible que altos niveles de desempleo sean perfectamente compatibles con importantes carencias de mano de obra, especialmente para determinadas ocupaciones, como se verá en el apartado 2 de este capítulo, dedicado a la demanda de trabajo.

Según documentos recientes de la OIT<sup>35</sup>, contrariamente a lo que podría pensarse, y a pesar de los avances en buena parte de los países del mundo, la participación de

### *Participación laboral e igualdad entre mujeres y hombres*

las mujeres en el mercado laboral ha disminuido del 52,4 por 100 al 49,6 por 100 entre 1995 y 2015. Si una parte de ese descenso responde a la mayor permanencia de las mujeres en el mundo educativo, lo que les auguraría mejores perspectivas laborales, lo cierto es que junto a esa tendencia positiva se aprecian otras más preocupantes de cara al futuro de la oferta de trabajo de las mujeres. Entre los factores que explicarían esa tendencia a la baja a nivel mundial<sup>36</sup>, la OIT se refiere a su riesgo relativamente más alto de caer en desempleo y sus mayores dificultades para mantenerse en la ocupación, la salida voluntaria de las mujeres del mercado de trabajo asociada a los mayores estándares de vida, así como las condiciones de trabajo de los empleos disponibles que no compensan el coste de oportunidad que a las mujeres les supone aceptarlos.

Ya con anterioridad a las iniciativas más recientes de medición del bienestar “más allá del PIB”<sup>37</sup>, pero especialmente a raíz de ellas, el valor de la producción doméstica ha venido siendo objeto de distintos intentos de elaboración de las denominadas “cuentas satélites” del trabajo no monetarizado desde distintas instituciones a nivel internacional o nacional. Las estimaciones del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sitúan el valor económico de los servicios domésticos no remunerados, con base en su coste de mercado, entre el 20 y el 60 por 100 del PIB en 2015.

La falta de valoración del trabajo no remunerado que secularmente han desarrollado las mujeres en el seno de las familias se encuentra en el origen de muchas situaciones

35 Véase OIT, *Iniciativa centenario El futuro del trabajo. Nota temática 2, op. cit.*

36 Sobre las peculiaridades concretas del caso español y su evolución reciente, véase Informe CES 5/2016, *La participación laboral de las mujeres en España.*

37 Véase Stiglitz, J.; Sen, A. y Fitoussi, J. P., *Informe de la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social* presentado el 14 de septiembre de 2009 (en concreto, Recomendación núm. 5: Ampliar los indicadores de ingresos a las actividades no mercantiles), coincidente en el tiempo con una iniciativa similar de la OCDE (Proyecto global para la medición del progreso de las sociedades) y la Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo, “Más allá del PIB: evaluación del progreso en un mundo cambiante”, COM (2009) 0433 final.

de desigualdad en el mercado de trabajo. Ejemplo de ello es la menor valoración social y económica de los trabajos desarrollados en el sector económico de los cuidados, donde no siempre se aprecia la profesionalidad y la complejidad de las habilidades que requieren, por asimilación a las desempeñadas tradicional y gratuitamente por las mujeres en los hogares. Es preciso evitar que estos sesgos culturales se arrastren por inercia hacia el trabajo del futuro, con el fin de evitar perpetuar estereotipos de género.

En paralelo, hay que tener en cuenta que una parte de la oferta de trabajo mundial femenina en el contexto de la globalización se inserta en lo que en terminología de la OIT se denomina “cadenas de valor mundial de los cuidados”<sup>38</sup>. Simplificando mucho, estas cadenas se componen con mujeres de países en desarrollo que dejan a sus familiares dependientes en manos de otras mujeres para, a su vez, ir a reemplazar en el hogar a mujeres en países desarrollados que se han incorporado al mercado laboral. A esta nueva variante de la división internacional del trabajo, que ahonda las brechas entre países desarrollados y periféricos y produce impactos de distinto signo en las relaciones de género<sup>39</sup>, subyace la desigualdad mundial en el reparto de las tareas de cuidados entre hombres y mujeres, así como las insuficientes respuestas de los Estados hasta ahora para responder a la creciente demanda de cuidados en un contexto social diferente.

Como se verá en el siguiente apartado, además de sus implicaciones desde el punto de vista de la demanda de trabajo, el impulso al denominado “cuarto sector” o sector de los cuidados profesionalizados, basado en el concepto de calidad tanto de los servicios prestados como del empleo creado, podría contribuir a canalizar de una manera más igualitaria las aspiraciones de participación laboral y su conciliación con otras responsabilidades personales, contribuyendo al necesario aumento de la tasa de ocupación para sostener las necesidades de la población dependiente.

Unido a lo anterior, no hay que olvidar que la discapacidad representa otro de los principales orígenes de la no participación laboral en el mundo, debido a la persistencia de numerosas barreras<sup>40</sup>. Según la OIT, las personas con discapacidad representan aproximadamente mil millones de personas, un 15 por 100 de la población mundial. Aunque alrededor del 80 por 100 se encuentra en edad de trabajar, las personas con discapacidad experimentan mayores dificultades de acceso a la educación, tasas más elevadas de desempleo e

---

*Discapacidad y  
oportunidades de  
participación laboral*

---

38 Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (UN-INSTRAW). Orozco, A., *Cadenas globales de cuidado*, Serie Género, Migración y Desarrollo, Documento de trabajo núm. 2.

39 Sassen, S., *Contra geografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*, 2003.

40 De Lorenzo García, R., *El futuro de las personas con discapacidad en el mundo*, Informe al Club de Roma, Fundación ONCE, 2003.

inactividad económica y riesgo de una protección social insuficiente<sup>41</sup>. En el futuro, la automatización y las nuevas tecnologías brindan nuevas oportunidades para favorecer la inclusión sociolaboral de las personas con discapacidad, que deben acompañarse con el impulso a políticas activas de formación, empleo y de gestión de la diversidad en el trabajo orientadas específicamente a la plena integración de las personas con distintas capacidades.

Por otro lado, el cambio de valores en las sociedades avanzadas<sup>42</sup> estaría propiciando en las sociedades democráticas un mayor nivel de compromiso cívico y social, por una parte, y una diversificación de formas de participación social y en el mundo del trabajo, por otra. A esta evolución está ligada, entre otros vectores de cambio, el crecimiento de una parte de la economía social y del sector no lucrativo en las últimas décadas.

Se estima que, a nivel mundial, 250 millones de personas intervienen en el empleo cooperativo —una de las expresiones más frecuentes de la economía social— y cabe detectar algunas tendencias en este sector que guardan estrecha relación con las transformaciones que experimenta el mundo del trabajo<sup>43</sup>. Así, la OIT destaca el aumento del interés por el modelo cooperativo entre los jóvenes, en especial los que están en situación por desempleo. También señala el surgimiento de cooperativas de plataforma de ámbito digital constituidas por los trabajadores de la economía del trabajo ocasional en respuesta a los cambios tecnológicos, así como la aparición de las cooperativas como actores económicos en relación con la adaptación y mitigación del cambio climático. Asimismo, se pone de relieve el papel que desarrollan como alternativa a la economía informal en muchos países en desarrollo así como, sin ánimo de exhaustividad, su actuación en el terreno de la prestación de servicios asistenciales a las personas en esos países que a menudo no cuentan con estructuras básicas de protección social, en el contexto de la creciente demanda de cuidados derivada de los cambios sociodemográficos. En los países desarrollados que cuentan con una oferta diversificada de este tipo de servicios, tanto en el ámbito público como privado, estas formas cooperativas constituyen una opción más.

## 1.2. CUALIFICACIONES Y COMPETENCIAS

Una de las principales claves radica en la cuestión de las competencias, las habilidades y las cualificaciones de la fuerza laboral que favorecen su adaptación a los requerimientos del mundo del trabajo del futuro en el contexto de la globalización. En un

41 OIT, Informe sobre *La protección social en el mundo*, 2017.

42 Inglehart, R., *Modernización, cambio cultural y desarrollo humano*, CIS 2006.

43 OIT, “La cooperación en un mundo del trabajo en transformación: hacia un futuro cooperativo”, *La iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo*, nota informativa 6.

momento en que los efectos sociales de esta última se están cuestionando, la inversión en las competencias ya hoy en día requeridas y aquellas que emergen de cara al futuro resulta fundamental para que la participación de los distintos países en las cadenas globales de valor revierta en resultados económicos y sociales positivos. Como subraya la OCDE, más allá de las cualificaciones formales que posean, los trabajadores del futuro requerirán una mezcla cada vez más compleja de competencias y aptitudes que no solo comprenderá las tradicionales de carácter cognitivo (como la comprensión lectora, nociones de cálculo aritmético y solución de problemas), sino otras tanto o más importantes como las competencias sociales y emocionales (gestión, comunicación y auto organización de administración y comunicación o la disposición para el aprendizaje)<sup>44</sup>. Además, la penetración de las nuevas tecnologías en la vida diaria está cambiando la manera de acceder al conocimiento y adquirir nuevas competencias, en un contexto en que la digitalización de la economía plantea nuevos requerimientos y transforma el contenido de los puestos de trabajo<sup>45</sup>. Cada vez con mayor frecuencia, las competencias se van adquiriendo tanto en los sistemas educativos formales como en el lugar de trabajo e incluso en actividades de tiempo libre, a través del aprendizaje informal.

Estar en posesión de las competencias requeridas en el futuro del trabajo será determinante de las probabilidades de inclusión o exclusión laboral de las personas, así como de la capacidad de los países de competir exitosamente en el mercado global. Una aproximación a la situación actual de las competencias de la oferta de trabajo en el mundo permite vislumbrar dónde se encuentran los principales retos de cara al futuro.

Así, si bien el nivel educativo de la población no agota el espectro de lo que constituyen las competencias de la oferta de trabajo, es evidente que, cuanto más progrese, mejor es el punto de partida para dotarse de las herramientas necesarias para estimular la capacidad de aprendizaje a lo largo de toda la vida. En este sentido, las proyecciones sobre el nivel educativo de la población mundial arrojan significativos avances para el futuro, de manera que se puede apreciar una importante tendencia a la reducción del volumen de población sin estudios, así como un notable aumento de la población que alcanzará niveles educativos más elevados, principalmente secundaria y postsecundaria (gráfico 3).

---

*Aumenta el nivel  
educativo de la  
población mundial*

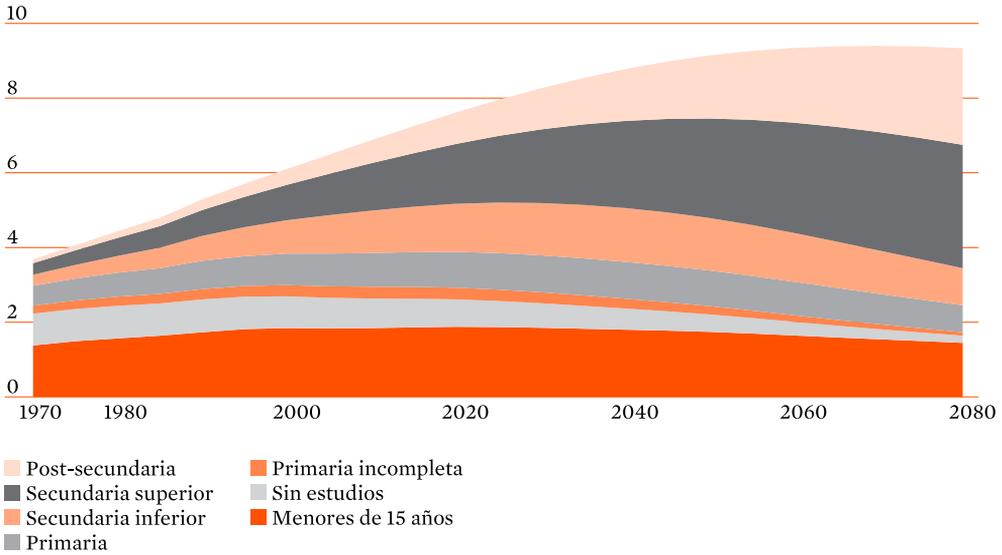
---

En el ámbito de la OCDE, el aumento de la fuerza laboral que ha alcanzado formación académica superior ha sido muy ostensible en lo que va de siglo: el 43 por 100 de las personas de 25-34 años de edad en países de la OCDE tenían un título de educación terciaria en 2016, muy por encima del 26 por 100 de 2000. En ese periodo,

44 OCDE, *Skills Outlook, 2017. Skills and global value chains*.

45 Para el caso español, véase Informe CES 3/2017, *La digitalización de la economía*.

**GRÁFICO 3.** PROYECCIÓN DE LA POBLACIÓN MUNDIAL POR NIVEL DE EDUCACIÓN, 1970-2080  
(Miles de millones)



Fuente: Lutz, W.; Butz, William, P. y Samir KC, "World population and human capital in the twenty-first century", Oxford University Press, 2014, en IIASA International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA), 2015.

el nivel máximo de educación alcanzado por la mayoría de los adultos jóvenes ha pasado de ser la educación secundaria superior al título universitario. Según la OCDE, en cuanto a los ámbitos de estudio más frecuentes entre los adultos con educación terciaria<sup>46</sup>, destacan Ciencias Sociales, Empresariales y Derecho (27 por 100 de media en la OCDE); Ingeniería, Producción industrial y construcción (18 por 100); Ciencias de la Educación (13 por 100) o Salud y Servicios Sociales (12 por 100).

Muchos países han hecho importantes esfuerzos en aumentar la proporción de graduados en STEM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas), a la vista de las tasas de empleo más altas de que se benefician estas carreras, por su papel impulsor de la innovación y el crecimiento y anticipándose a la mayor demanda de las mismas que se vaticina para el futuro. Entre los nuevos egresados en 2015, la media de titulaciones STEM era del 23 por 100. Entre los estudiantes que inician sus estudios, las preferencias son similares, de modo que parece que el interés en estos campos se mantiene estable.

Cabe recordar que estas carreras, por su fuerte componente tecnológico, son también las más expuestas a la competencia en el mercado de la oferta de trabajo global,

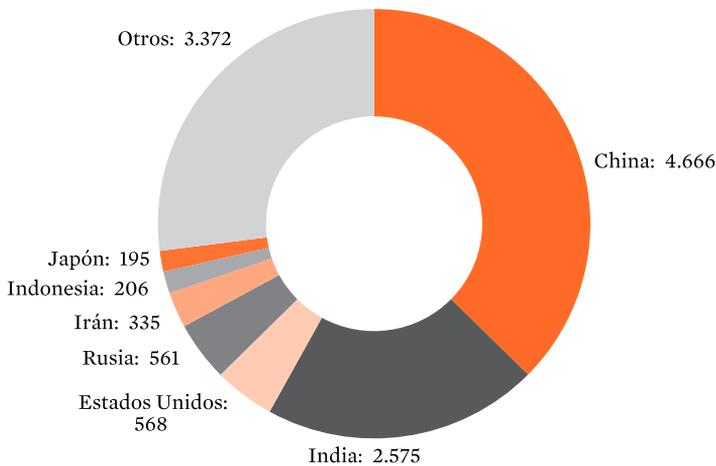
46 OCDE, *Panorama de la educación 2016*.

donde algunos países asiáticos lideran la concentración de graduados en esas titulaciones (gráfico 4).

Aunque la igualdad en las tasas de egresados entre hombres y mujeres mejora en los niveles universitarios, persiste una importante segregación en la elección de las carreras, de modo que las mujeres representan todavía solo uno de cada cuatro nuevos estudiantes en ingeniería, manufactura y construcción, si bien son casi tres de cada cuatro nuevos estudiantes en los campos de salud y bienestar. En los nuevos ingresos en otras carreras casi se ha logrado la paridad entre los egresados, como Administración de empresas y Derecho, Ciencias Naturales, Matemáticas y Estadística. La persistencia de segregación precisamente en algunas de las disciplinas que mayor demanda van a tener en el futuro, podría dar lugar a nuevas desigualdades de género.

Algunos informes advierten que el hecho de que las economías estén cada vez más basadas en el conocimiento y las nuevas tecnologías no implica que todos los jóvenes deban optar por titulaciones STEM. Al contrario, cada vez más se hace hincapié en la diversidad de competencias junto con una buena base de competencias tecnológicas genéricas. Así, el desarrollo del pensamiento crítico, la capacidad analítica, la creatividad, habilidades de trabajo en equipo y, en general, las competencias no cognitivas se perfilan como muy relevantes para el futuro, con lo que las tradicionales disciplinas de artes y humanidades seguirán siendo importantes, si bien resulta primordial superar la tradicional dicotomía entre Ciencias y Humanidades<sup>47</sup>. En el contexto de la oferta

**GRÁFICO 4.** DISTRIBUCIÓN MUNDIAL DE RECIÉN GRADUADOS EN STEM, 2016  
(Miles de personas)



Fuente: World Economic Forum, *Human Capital Report 2016*.

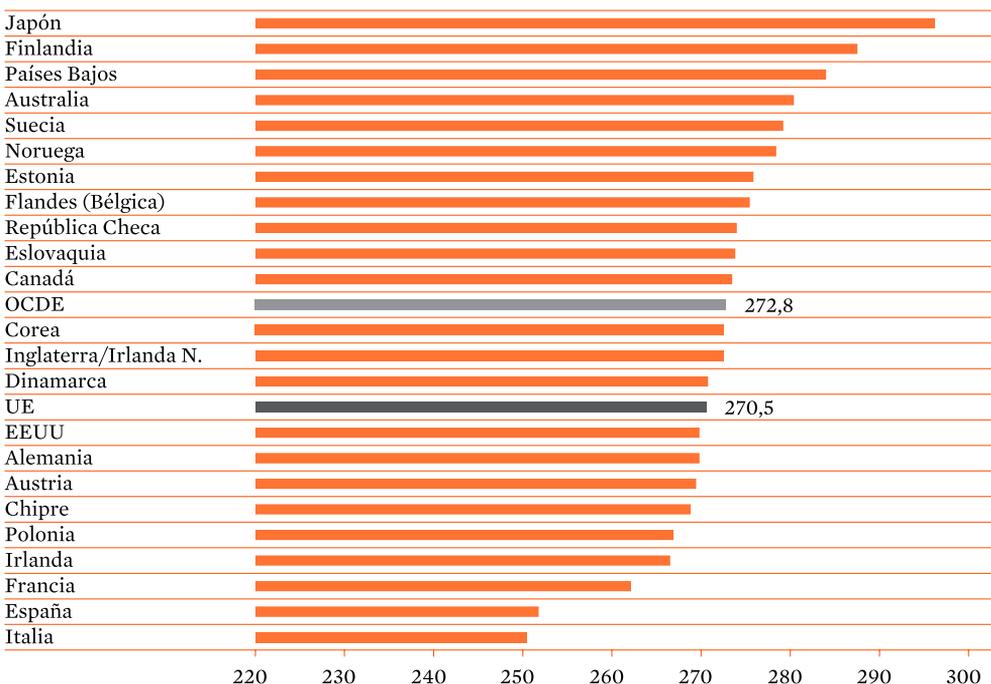
47 World Economic Forum, *Human Capital Report 2016*.

de trabajo global, será ventajoso que los países cuenten con la mayor diversidad de competencias tanto en sus sistemas educativos como en el lugar de trabajo.

De ahí que, más allá del nivel educativo, resulte pertinente una aproximación a la situación respecto a lo que, tanto en el ámbito de la OCDE como de la Unión Europea, se consideran las competencias clave para la plena integración y participación en el mercado laboral, en los sistemas de educación y formación, así como en la vida social y ciudadana. Se trata de la comprensión lectora y las competencias en matemáticas y ciencias, a las que cabe añadir, otras adicionales, como las competencias digitales y la comunicación en lenguas extranjeras, entre otras. El Programa de Evaluación de las competencias de adultos (PIAAC) de la OCDE permite una aproximación a la situación actual a las competencias clave en el ámbito de los países integrados en esta organización. Existe una clara relación entre el nivel de competencias y las oportunidades laborales de las personas<sup>48</sup>, de modo que, a título de ejemplo, el riesgo de caer en desempleo de las personas con un nivel bajo de comprensión lectora es el doble que el del promedio. A medida que avance el paradigma digital y tecnológico, este riesgo de exclusión se acrecentará, puesto que

### Competencias clave y diversidad de competencias

GRÁFICO 5. PUNTUACIONES MEDIAS DE LOS ADULTOS EN COMPRENSIÓN LECTORA, OCDE



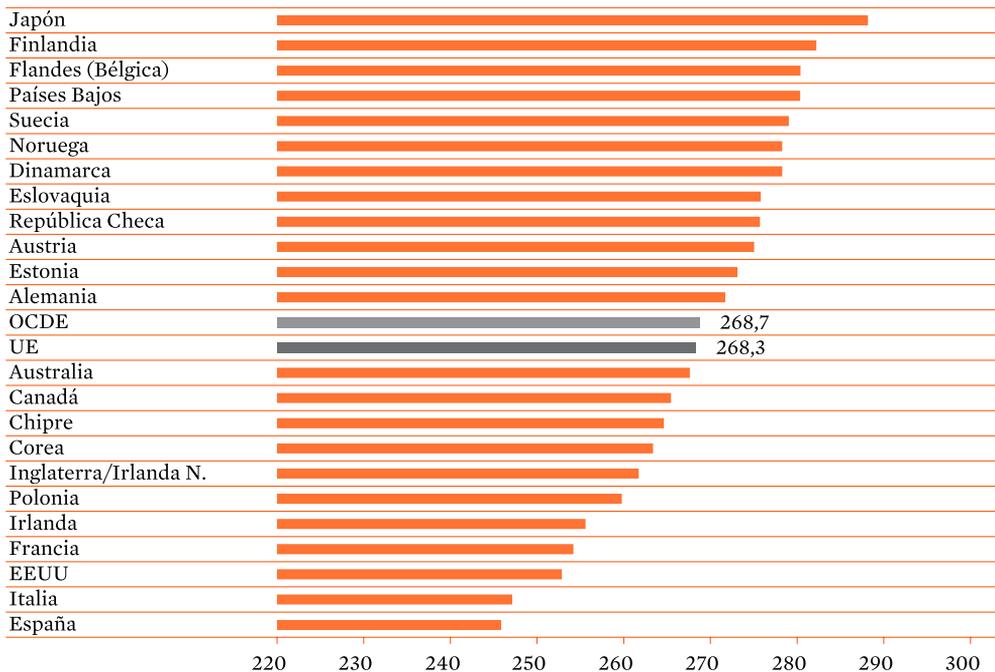
Fuente: OCDE, *Programa de Evaluación de las competencias de adultos (PIAAC)*, 2012.

48 Véase Informe CES 3/2015, *Competencias profesionales y empleabilidad*.

tanto la comprensión lectora como las competencias en matemáticas son necesarias para asimilar los requerimientos de un entorno laboral cambiante, aprender las competencias digitales y facilitar la interacción con las máquinas. Como era de esperar, las personas con mayor nivel educativo arrojan mejores resultados en las competencias clave, aunque llama la atención los muy diferentes resultados de personas con el mismo nivel educativo en los distintos países, lo que según la OCDE plantea interrogantes sobre la relevancia y la calidad de la educación formal en algunos de ellos. Con todo, los resultados del estudio muestran que, siendo importantes las diferencias entre países en las distintas competencias clave, lo son aún más los distintos niveles que se pueden encontrar dentro de un mismo país<sup>49</sup> (gráficos 5 y 6).

En el futuro próximo, prácticamente todos los trabajos requerirán algún nivel de competencias digitales para su desempeño<sup>50</sup>. En el ámbito de la OCDE todavía solo una cuarta parte de los trabajadores utiliza *software* de oficina a diario, de los cuales más del 40 por 100 presenta carencias de cara a la utilización efectiva de estas herramientas, según el Programa de Evaluación de las competencias de adultos (PIAAC). En el momento actual, en casi todos los países al menos un 10 por 100 de la población

GRÁFICO 6. PUNTUACIONES MEDIAS DE LOS ADULTOS EN MATEMÁTICAS, OCDE



Fuente: OCDE, *Programa de Evaluación de las competencias de adultos (PIAAC)*, 2012.

49 OCDE, *Skills for Life? Key findings from the survey of adult skills*, 2013.

50 Véase Informe CES 3/2017, *La digitalización de la economía*.

carece de los conocimientos digitales más elementales, como manejar un ratón. Y aunque la población joven se ha incorporado mayoritariamente al mundo digital, en algunos países sorprende el bajo porcentaje de jóvenes que puede enfrentarse a problemas digitales más complejos<sup>51</sup> (gráficos 7 y 8).

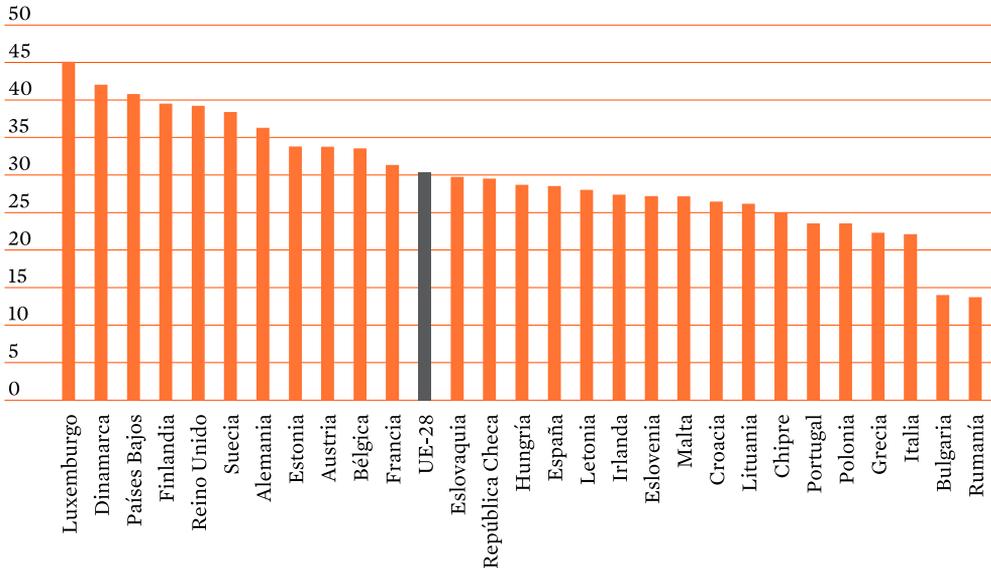
Sin embargo, las nuevas tecnologías están penetrando en el día a día de todo tipo de trabajos de modo que, como señala Cedefop, limitarse a mejorar las capacidades digitales básicas no es suficiente, sino que una serie de importantes competencias complementarias se exigen también a las personas cuyos puestos requieren un nivel medio de conocimientos en TIC, por lo que, además de la lectura, escritura y cálculo numérico deben poder comunicarse, planificar, organizarse, trabajar en equipo y saber idiomas. Además, hay que tener en cuenta el diferente ritmo de incorporación de los cambios tecnológicos según los sectores, así como las diferencias en las competencias digitales requeridas en las distintas actividades productivas (gráfico 9).

*Aprendizaje a lo largo de la vida y envejecimiento de la población trabajadora*

Unido a lo anterior, la actualización permanente de las competencias parece que se consolida como uno de los requerimientos del futuro del trabajo. Sin embargo, el PIACC muestra que la participación de los adultos en actividades de aprendizaje permanente es muy variable, incluso entre países con niveles similares de desarrollo

**GRÁFICO 7.** CAPITAL HUMANO: POBLACIÓN CON APTITUDES DIGITALES BÁSICAS

(En porcentaje)

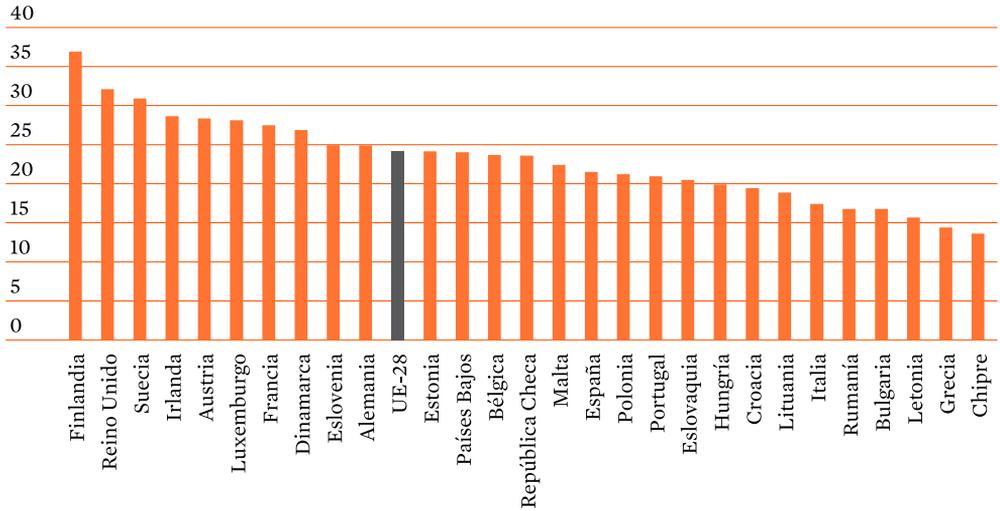


Fuente: Comisión Europea, Digital Scoreboard.

51 OCDE, *Skills for a digital world*. Policy brief on the future of work 2016.

**GRÁFICO 8.** CAPITAL HUMANO: POBLACIÓN CON APTITUDES DIGITALES AVANZADAS

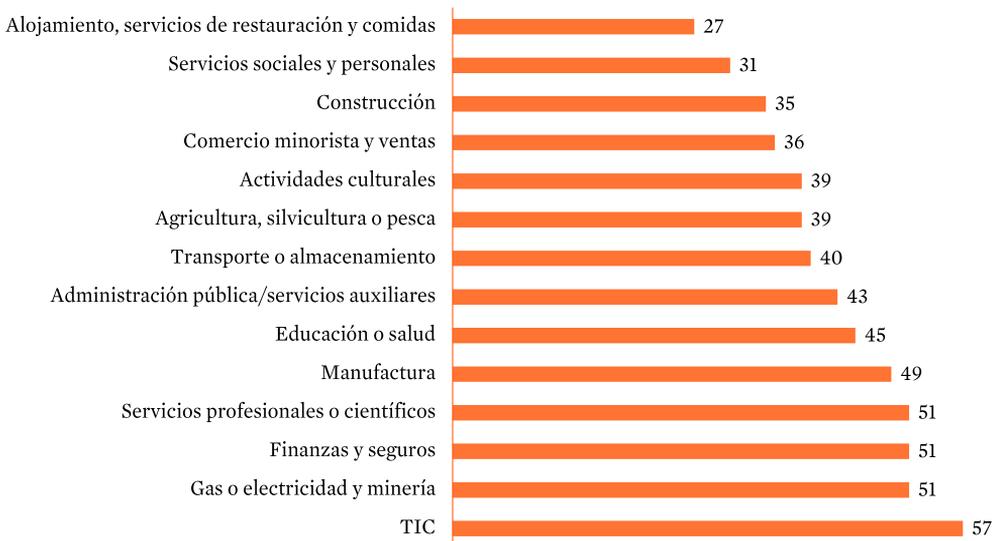
(En porcentaje)



Fuente: Comisión Europea, Digital Scoreboard.

**GRÁFICO 9.** TRABAJADORES ADULTOS CON CAMBIOS TECNOLÓGICOS EN SU LUGAR DE TRABAJO, POR SECTOR, EN LOS ÚLTIMOS CINCO AÑOS, UE-28

(En porcentaje)

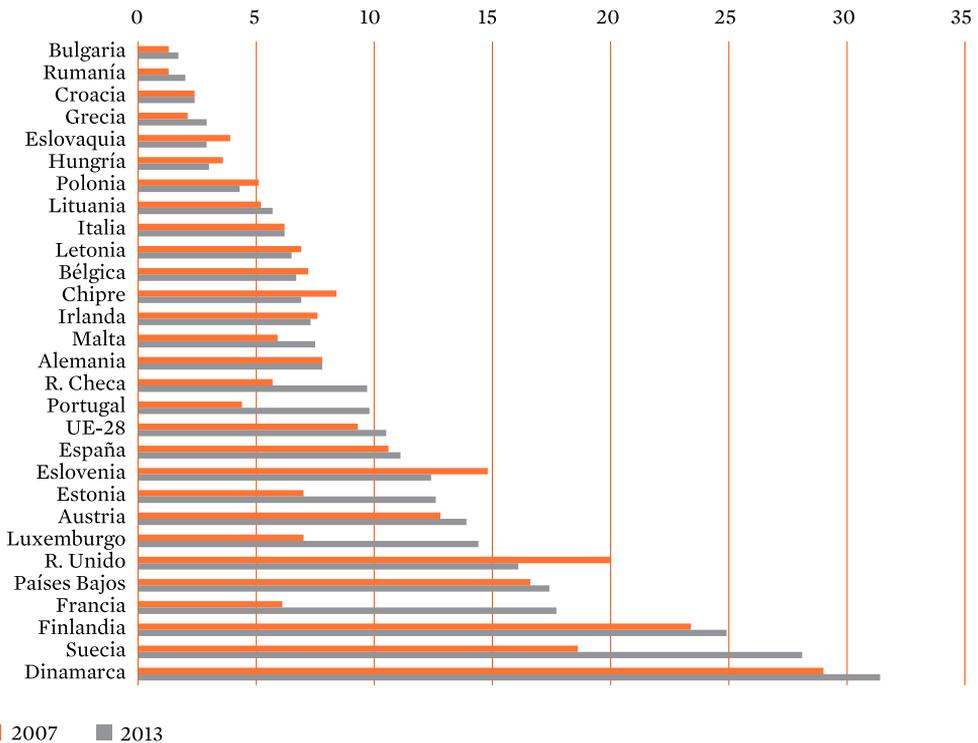


Fuente: encuesta europea del Cedefop sobre competencias y empleo.

económico. Además, los mayores niveles de participación se registran entre las personas con mayor nivel educativo y que cuentan ya con mayor nivel de competencias clave. La adquisición de nuevas competencias o mejora de las ya existentes a lo largo de la vida cobra más importancia en el contexto de envejecimiento de la población trabajadora en los países desarrollados, dado el tiempo que puede mediar desde que se obtuvo la correspondiente cualificación en el sistema formal, los cambios que ha podido experimentar la educación en ese periodo y los nuevos requerimientos del mundo del trabajo. De cara al futuro cabe poner de relieve, como hace la OCDE, el riesgo de que la no participación en programas de aprendizaje o reciclaje permanente empeore las ya de por sí poco halagüeñas perspectivas de los trabajadores con bajo nivel de competencias (gráfico 10).

El envejecimiento de la fuerza de trabajo plantea toda una serie de desafíos en varias dimensiones, más allá de la pérdida u obsolescencia de las competencias adquiridas. Si bien a medida que el fenómeno ha ido avanzando se ha pasado de un enfoque más bien catastrofista de la cuestión a un planteamiento más pragmático, basado más en las oportunidades que en los riesgos que lleva aparejada, lo cierto es que la edad acarrea

**GRÁFICO 10.** PARTICIPACIÓN EN FORMACIÓN PERMANENTE EN LA UNIÓN EUROPEA, 2007-2013



Fuente: Eurostat, Education and training.

una serie de cambios en la salud, la actitud hacia el aprendizaje o la forma física que no es posible obviar.

En el ámbito de la OCDE y en el más restringido de la Unión Europea, la promoción del envejecimiento activo viene siendo un objetivo vinculado a toda una serie de iniciativas basadas en un enfoque integrado de las situaciones que afectan a los trabajadores de más edad de forma diferencial y los mecanismos para fomentar su permanencia en el mercado de trabajo. Una promoción más intensa del enfoque preventivo en salud y de los riesgos laborales específicamente asociados a la edad, el asesoramiento y apoyo a la adquisición de nuevas competencias para los trabajadores de mayor edad, la adaptación y mejora de las condiciones de trabajo (flexibilidad en la jornada y transición gradual a la jubilación, por ejemplo), las estrategias de transmisión del conocimiento y de la experiencia entre distintas generaciones de trabajadores o la sensibilización para evitar discriminación por edad tendrán que ir ganando peso en el escenario de un mundo del trabajo más envejecido<sup>52</sup>. Ello supone un importante reto tanto desde el punto de vista de las competencias gerenciales requeridas en entornos laborales cada vez más diversos y complejos, como de la representación de los trabajadores.

Si todo lo anterior se refiere a las competencias de la población adulta en el momento actual, conviene tener en cuenta cuál es la situación en materia de competencias de la población que se encuentra todavía en los niveles obligatorios del sistema educativo pues, no en vano, potencialmente constituirán la oferta de trabajo del futuro. El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de la OCDE evalúa qué es importante que los ciudadanos sepan y puedan hacer para su participación plena en las sociedades modernas<sup>53</sup>. La evaluación, realizada a niños de 15 años (por tanto, a punto de acabar el periodo de educación obligatoria) se centra en las materias escolares básicas de ciencia, lectura y matemáticas, evaluando también en cada nueva edición las capacidades de los alumnos en un ámbito innovador, que en el último informe (2015) fue la resolución colaborativa de problemas.

---

*Las competencias de los más jóvenes y la importancia del sistema educativo*

---

No se trata de evaluar únicamente si los estudiantes pueden reproducir contenidos sino cómo pueden proyectar lo aprendido y aplicar ese conocimiento en circunstancias desconocidas, tanto dentro como fuera de la escuela. Este enfoque responde a la circunstancia de que ya en el momento actual las economías modernas recompensan a los individuos no por lo que saben sino por lo que pueden hacer con lo que saben, siendo muy probable que este enfoque basado en competencias se mantenga en el futuro cuando estos niños entren a formar parte de la oferta de trabajo. Los resultados

52 EU-OSHA, Cedefop, Eurofound and EIGE, Joint report on *Towards age-friendly work in Europe: a life-course perspective on work and ageing from EU Agencies*, Publications Office of the European Union, Luxemburgo, 2017.

53 OCDE, *PISA 2015. Resultados clave*.

de PISA ponen de relieve la importancia estratégica de los sistemas educativos y la necesidad de fijar metas de política educativa mirando al futuro y en referencia a objetivos mensurables.

El atractivo de este tipo de *rankings* y la resonancia del nuevo enfoque de competencias en el debate sobre la educación del futuro no debería eclipsar la importancia de otro tipo de premisas que impone el objetivo de trabajo decente. Así, no hay que olvidar que a los requerimientos de buenos profesionales desde el punto de vista de sus habilidades y competencias técnicas se añade la no menos importante —pero a menudo olvidada— necesidad de ciudadanos comprometidos con la sociedad y los valores éticos universales, lo que requiere los adecuados referentes y el respaldo de una sólida formación humanista.

En su última edición de 2015, el Informe PISA se centró sobre todo en el rendimiento de los estudiantes en ciencias y en su actitud hacia estas disciplinas. Singapur es el país que arroja los mejores resultados, mientras que en el ámbito de la OCDE los mejor situados son Japón, Estonia, Finlandia y Canadá (cuadro 2). Si bien cerca del 8 por 100 de los estudiantes de los países de la OCDE obtuvieron resultados excelentes en ciencias (niveles 5 y 6), cerca del 20 por 100 rinde por debajo del nivel 2, considerado el umbral básico de competencias científicas. En general, el rendimiento medio de los estudiantes en ciencias se ha mantenido prácticamente inalterado desde 2006, con la excepción de algunos países. De media, una cuarta parte de los estudiantes (25 por 100 de los chicos y 24 por 100 de las chicas) declaraban querer dedicarse a una profesión relacionada con las ciencias: ellas se ven con más frecuencia que ellos como profesionales de la salud mientras ellos aspiran más a menudo que ellas a ser informáticos, científicos o ingenieros.

En cuanto a la lectura, resulta preocupante que cerca del 20 por 100 de los estudiantes de los países de la OCDE no obtenga, de media, las competencias básicas lectoras, habiéndose mantenido estable esta proporción desde 2009. Respecto a las matemáticas, las principales regiones de China ostentan el liderazgo con más de uno de cada cuatro estudiantes que logran un nivel excelente en esta disciplina.

Con todo, el Informe PISA permite constatar importantes progresos en la preparación de las nuevas generaciones en comparación con las anteriores. Así, algunos países que, como España, se mostraban bastante rezagados en el estudio PIACC antes mencionado (referido a las competencias básicas obtenidas por los adultos nacidos entre 1947 y 1996), arrojan resultados bastante más satisfactorios para sus niños de 15 años, alrededor de la media de la OCDE (incluso, en el caso español, por encima en el caso de la comprensión lectora).

Por su parte, la penetración de las competencias digitales en el currículo escolar es muy variable y no parece guardar relación con los resultados en otras áreas, como matemáticas<sup>54</sup>. En cuanto a los resultados, la comprensión lectora en el entorno digital

54 OCDE, *Students, Computers and Learning. Making the Connection*, 2015.

**CUADRO 2.** RENDIMIENTO EDUCATIVO DE LOS NIÑOS DE 15 AÑOS EN CIENCIAS, COMPRENSIÓN LECTORA Y MATEMÁTICAS

| <b>Países</b>                     | <b>Media PISA en Ciencias</b> | <b>Países</b>                     | <b>Media PISA en Comprensión lectora</b> | <b>Países</b>                     | <b>Media PISA en Matemáticas</b> |
|-----------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|--|-----------------------------------|----------------------------------|
| Singapur                          | 556                           | Singapur                          | 535                                      | Singapur                          | 564                              |
| Japón                             | 538                           | Hong Kong (China)                 | 527                                      | Hong Kong (China)                 | 548                              |
| Estonia                           | 534                           | Canadá                            | 527                                      | Macao (China)                     | 544                              |
| China-Taipei                      | 532                           | Finlandia                         | 526                                      | China-Taipei                      | 542                              |
| Finlandia                         | 531                           | Irlanda                           | 521                                      | Japón                             | 532                              |
| Macao (China)                     | 529                           | Estonia                           | 519                                      | B-S-J-G (China)                   | 531                              |
| Canadá                            | 528                           | Corea                             | 517                                      | Corea                             | 524                              |
| Vietnam                           | 525                           | Japón                             | 516                                      | Suiza                             | 521                              |
| Hong Kong (China)                 | 523                           | Noruega                           | 513                                      | Estonia                           | 520                              |
| B-S-J-G (China)                   | 518                           | Nueva Zelanda                     | 509                                      | Canadá                            | 516                              |
| Corea                             | 516                           | Alemania                          | 509                                      | Países Bajos                      | 512                              |
| Nueva Zelanda                     | 513                           | Macao (China)                     | 509                                      | Dinamarca                         | 511                              |
| Eslovenia                         | 513                           | Polonia                           | 506                                      | Finlandia                         | 511                              |
| Australia                         | 510                           | Eslovenia                         | 505                                      | Eslovenia                         | 510                              |
| Reino Unido                       | 509                           | Países Bajos                      | 503                                      | Bélgica                           | 507                              |
| Alemania                          | 509                           | Australia                         | 503                                      | Alemania                          | 506                              |
| Países Bajos                      | 509                           | Suecia                            | 500                                      | Polonia                           | 504                              |
| Suiza                             | 506                           | Dinamarca                         | 500                                      | Irlanda                           | 504                              |
| Irlanda                           | 503                           | Francia                           | 499                                      | Noruega                           | 502                              |
| Bélgica                           | 502                           | Bélgica                           | 499                                      | Austria                           | 497                              |
| Dinamarca                         | 502                           | Portugal                          | 498                                      | Nueva Zelanda                     | 495                              |
| Polonia                           | 501                           | Reino Unido                       | 498                                      | Vietnam                           | 495                              |
| Portugal                          | 501                           | China-Taipei                      | 497                                      | Suecia                            | 494                              |
| Noruega                           | 498                           | EEUU                              | 497                                      | Australia                         | 494                              |
| EEUU                              | 496                           | <b>España</b>                     | <b>496</b>                               | Francia                           | 493                              |
| Austria                           | 495                           | B-S-J-G (China)                   | 494                                      | Reino Unido                       | 492                              |
| Francia                           | 495                           | <b>Media internacional (OCDE)</b> | <b>493</b>                               | República Checa                   | 492                              |
| <b>Media internacional (OCDE)</b> | <b>493</b>                    | Suiza                             | 492                                      | Portugal                          | 492                              |
| Suecia                            | 493                           | Letonia                           | 488                                      | <b>Media internacional (OCDE)</b> | <b>490</b>                       |
| República Checa                   | 493                           | República Checa                   | 487                                      | Italia                            | 490                              |
| <b>España</b>                     | <b>493</b>                    | Vietnam                           | 487                                      | Islandia                          | 488                              |
| Letonia                           | 490                           | Austria                           | 485                                      | <b>España</b>                     | <b>486</b>                       |
| Luxemburgo                        | 483                           | Italia                            | 485                                      | Luxemburgo                        | 486                              |
| Italia                            | 481                           | Islandia                          | 482                                      | Letonia                           | 482                              |
| Hungría                           | 477                           | Luxemburgo                        | 481                                      | Hungría                           | 477                              |
| Islandia                          | 473                           | Israel                            | 479                                      | Eslovaquia                        | 475                              |
| Israel                            | 467                           | Hungría                           | 470                                      | Israel                            | 470                              |
| Eslovaquia                        | 461                           | Grecia                            | 467                                      | EEUU                              | 470                              |
| Grecia                            | 455                           | Chile                             | 459                                      | Grecia                            | 454                              |
| Chile                             | 447                           | Eslovaquia                        | 453                                      | Chile                             | 423                              |
| Turquía                           | 425                           | Turquía                           | 428                                      | Turquía                           | 420                              |
| México                            | 416                           | México                            | 423                                      | México                            | 408                              |

Fuente: OCDE, *Informe PISA*, 2015.

y la competencia para navegar de forma eficaz en la red también arrojan ostensibles diferencias por países<sup>55</sup>. Singapur fue el país cuyos participantes en el estudio PISA mostraron mejores resultados en comprensión lectora digital, seguido de Corea, Hong Kong-China, Japón, Canadá y Shanghai-China. En el caso de las habilidades de navegación avanzadas<sup>56</sup>, destacaban los estudiantes de Australia, Canadá, Irlanda, Corea, Singapur y Estados Unidos. Como subraya la OCDE, la comprensión lectora digital requiere ser capaz de planear y ejecutar una búsqueda, evaluar la utilidad de la información y valorar la credibilidad de las fuentes. Y la mayoría de los estudiantes no desarrollan adecuadamente estas competencias solo a través de la práctica habitual, sino que requieren explícitamente tutoría por parte de sus profesores o de recursos educativos de alta calidad<sup>57</sup>.

Como señala Cedefop<sup>58</sup>, la velocidad del cambio tecnológico hace difícil que los sistemas educativos y de formación mantengan el ritmo de respuesta, existiendo el riesgo de que los estudios queden rezagados respecto al avance tecnológico. En este sentido, cabe destacar que, junto a los requerimientos en materia de competencias digitales, el previsible aumento en el futuro de la presencia de la inteligencia artificial en los entornos de trabajo requerirá fomentar las habilidades relacionadas con la robótica en todos los contextos educativos. En especial, los programas de formación continua y aprendizaje permanente de la población activa tendrán que ir dando cabida a la mejora de las habilidades para adaptar las rutinas de la organización y los procesos de trabajo a los requerimientos del uso de robots.

En suma, en un futuro del trabajo marcado como se ha visto por el declive demográfico de la Unión Europea, la digitalización y la globalización de las economías, emergen como prioridades la educación, la investigación y la innovación, el refuerzo de las competencias de la población y las políticas de activación, así como la adecuación de las políticas migratorias, de movilidad laboral y de organización de las ciudades a los cambios derivados de los nuevos escenarios del mundo del trabajo.

## 2. Cambios socioeconómicos y tecnológicos y demanda de trabajo

El debate internacional sobre el futuro del trabajo ha prestado especial atención también a las repercusiones a largo plazo que sobre la demanda de trabajo puedan tener

55 OCDE, PISA, Focus nº 55, *Who are the best online readers?*

56 Ello implica una selección previa cuidadosa de los links antes de pinchar en ellos y mantener la atención en los *links* relevantes el tiempo necesario hasta obtener la respuesta buscada.

57 En el mismo sentido, véase *Preparing for Life in a Digital Age. The IEA International Computer and Information Literacy Study International Report (ICILS)*. Sobre una muestra de 23 países, el ICILS reporta información sobre las capacidades de buscar, encontrar y juzgar información proveniente de la Red, usar el computador para transformar, crear y comunicar información y comprender los alcances de la comunicación vía web.

58 Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Cedefop), nota informativa “Escasez y exceso de cualificaciones y ocupaciones en Europa”, noviembre de 2016.

factores como la globalización, el cambio climático y, con carácter más reciente, la creciente digitalización de la economía y el uso de tecnologías de la información. Se trata de procesos diferentes pero interconectados que, además, están en constante desarrollo, por lo que sus consecuencias sobre el empleo están aún por contrastar.

Con todo, los mercados laborales han venido ya experimentado transformaciones estructurales importantes a lo largo de las últimas décadas en paralelo al aumento de la digitalización y la globalización de los sistemas productivos, como la tendencia a la polarización del empleo o la pérdida de peso de la industria, si bien con algunas diferencias entre las distintas economías del mundo. Cambios que deben ser considerados en el medio y largo plazo en aras de garantizar una demanda de trabajo que permita mantener niveles de progreso económico y social sostenidos e incluyentes.

Ahora bien, la digitalización ha cobrado especial protagonismo en los últimos años, no solo por los efectos que ya está produciendo en el trabajo, sino también por las importantes repercusiones que se prevé que tenga en las próximas décadas. La creciente automatización, la robotización, el *big data*, la inteligencia artificial, el internet de las cosas, o las plataformas en línea, entre otros, tendrán un gran impacto en todos los ámbitos de nuestra vida (pautas de consumo, ocio, comunicación, etc.) así como en la inversión (orientación estratégica) y en la forma en que se producen los bienes y servicios en todos los sectores productivos.

La globalización, por su parte, sin ser un fenómeno nuevo, está avanzando y transformándose de manera vertiginosa en la era de la digitalización (cuadro 3). No en vano, el comercio mundial representa en la actualidad cerca de la mitad del PIB mundial, mientras que a comienzos de los años setenta se situaba en torno al 20 por 100. Además, ya sea a través de la informatización de los sistemas logísticos, que ayudan a las empresas a administrar complejas cadenas de suministro globalizadas, o a través de los sistemas de comunicación, que facilitan la organización de actividades empresariales en lugares dispersos, lo cierto es que se ha potenciado la creación de cadenas de valor mundiales (gráfico 11). Hoy en día la mayoría de los productos no se fabrican en un lugar concreto sino que provienen de países y continentes diferentes, pudiendo ser diseñados en un país, pero ensamblados en otro con piezas que, a su vez, han sido fabricadas en un tercero. Y se espera que la digitalización dé lugar a un grado mayor aún de fragmentación de la producción potenciando todavía más el desarrollo de las cadenas mundiales de valor.

Al mismo tiempo, la sostenibilidad ambiental será uno de los retos decisivos a abordar en las próximas décadas, tal y como mantienen los principales organismos internacionales. La transición hacia una economía sostenible con bajas emisiones de carbono está estrechamente vinculada al uso de la tecnología (para fomentar la productividad de los sectores con bajas emisiones de carbono, la gestión y el reciclaje de residuos o en la restauración del capital natural, entre otros) y se prevé también que tenga repercusiones importantes tanto en los modelos de producción como en el empleo.

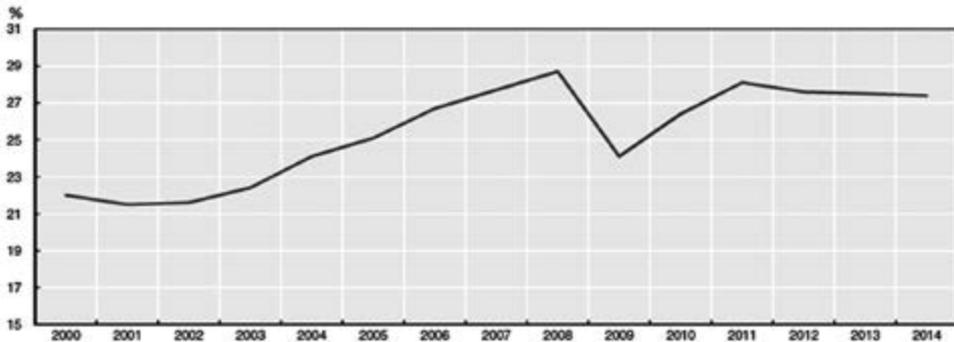
**CUADRO 3.** LA GLOBALIZACIÓN EN LA ERA DE LA DIGITALIZACIÓN

| <b>La globalización hasta ahora</b>  | <b>Tendencias que están cambiando la globalización</b>                              |
|--|---|
| Flujos tangibles de bienes físicos   | Flujos intangibles de datos y servicios   |
| Demanda de bienes y servicios más numerosos y más diversos                 | Demanda de más productos de comercio justo, sostenibles y locales                   |
| Cadenas de abastecimiento mundiales  | Cadenas de valor mundiales  |
| Flujos principalmente entre economías desarrolladas                        | Mayor participación de las economías emergentes y las megaciudades                  |
| Estados y grandes empresas multinacionales impulsan los flujos             | Papel creciente de las pequeñas empresas, los agentes no estatales y los individuos |
| Monetización sencilla de las operaciones                                   | Aumento de los contenidos de fuente abierta y compartidos                           |
| Transferencia tecnológica de las economías desarrolladas a las emergentes. | Transferencia tecnológica en ambas direcciones                                      |

Fuente: Comisión Europea, *Documento de reflexión sobre el encauzamiento de la globalización*, 2017.

**GRÁFICO 11.** EVOLUCIÓN DE LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR

(Porcentaje de las importaciones de las cadenas globales de valor\* sobre el producto final)



\* Las importaciones de las cadenas globales de valor se refiere al total de importaciones de bienes y servicios que se han necesitado en cualquier fase de la producción del producto final.

Fuente: OCDE, *Skills Outlook 2017, Skills and global value chains*.

No existe duda sobre el hecho de que la demanda de trabajo se verá afectada por todos estos factores; cambios de una escala, alcance y complejidad que puede que nunca se hayan experimentado antes, planteando retos importantes de cara al futuro (cuadro 4).

Existen, sin embargo, visiones divergentes respecto al efecto neto que tendrá en términos de creación de empleo (que se analiza en el apartado 2.1 de este capítulo), en la composición del mismo y sus efectos redistributivos (al que se dedica el

**RECUADRO 1.** CAMBIOS DE LA DIGITALIZACIÓN EN ALGUNOS SECTORES PRODUCTIVOS

**Transportes:** vehículos sin conductores, drones.

**Energía:** redes inteligentes, energías renovables, generación distribuida.

**Industria agroalimentaria:** agricultura respetuosa con el clima, reducción del despilfarro alimentos.

**Telecomunicaciones:** realidad virtual, redes más potentes.

**Distribución:** comercio electrónico.

**Servicios financieros:** bancos y empresas de seguros virtuales.

**Producción industrial:** automatización, robotización.

**Asistencia sanitaria:** diagnóstico en línea, realidad virtual, aplicación de la robotización.

Fuente: Comisión Europea, *Documento de reflexión sobre el encauzamiento de la globalización*, 2017.

**CUADRO 4.** RETOS PARA LA VIDA LABORAL DE MAÑANA

| Hasta ahora   | Tendencias futuras  |
|---|---|
| Innovación incremental  | Innovación disruptiva   |
| Los humanos operan las máquinas   | Los humanos supervisan las máquinas   |
| Contratos de larga duración y empleo basado en salarios                     | Contratos flexibles y nuevas formas de empleo   |
| Carreras lineales basadas en la educación previa                            | Carreras dinámicas con reciclaje regular y aprendizaje a lo largo de la vida                    |
| Competencias especializadas   | Competencias interdisciplinarias y capacidades creativas  |
| Trabajo en el lugar de trabajo y separación entre la vida privada y laboral | Trabajo en cualquier momento, en cualquier lugar y conciliación entre la vida privada y laboral |

Fuente: Comisión Europea, *Documento de reflexión sobre el encauzamiento de la globalización*, 2017.

apartado 2.2 de este capítulo), además de las repercusiones que pueda haber en las condiciones de trabajo y en las relaciones laborales<sup>59</sup>. Estas diferencias se traducen en visiones encontradas: las más pesimistas se sustentan sobre los efectos que se puedan generar en términos de destrucción de empleo y profundización de la polarización de las ocupaciones y aumento de la desigualdad, frente a otras más positivas que apuntan hacia un avance neto en términos globales de crecimiento económico, productividad y generación de empleo.

59 Capítulo II, «Las relaciones de trabajo», de este informe.

## 2.1. EL DEBATE SOBRE LA SUSTITUCIÓN, CREACIÓN Y TRANSFORMACIÓN DEL EMPLEO

### *Efecto sustitución del trabajo humano versus efecto compensación*

Con relación a los efectos en términos de creación de empleo, algunas posturas sostienen que uno de los efectos más nocivos de la era de la digitalización es que la tecnología, al aumentar la productividad y reducir los costes de producción, supondrá una sustitución de la mano de obra (efecto sustitución). No es una preocupación nueva. Históricamente los cambios tecnológicos han generado preocupación e incertidumbre en términos de empleo<sup>60</sup>.

Con todo, se considera que los avances tecnológicos de la era actual y venidera van a tener un efecto sustitución sin precedentes en el futuro. Por un lado, porque se basan en los acontecidos en procesos anteriores (tecnología de la información y la automatización), lo que hace que sus efectos en términos de productividad sean exponencialmente mayores. Por otro lado, porque la velocidad de expansión de las tecnologías está siendo mucho mayor que en otros periodos afectando, además, de manera simultánea a todos los sectores. Pero porque, asimismo, y a diferencia de épocas anteriores, la tecnología, no solo será capaz de sustituir el trabajo rutinario de baja cualificación, sino también el de alta cualificación mediante la aplicación de algoritmos (como análisis de mercados financieros, informes jurídicos o intervenciones quirúrgicas, entre otras) e incluso de los que requieren de alta complejidad intelectual (a través del *deep learning*). Los avances en robótica están posibilitando, además, que la sustitución de tareas manuales sea aún mayor, permitiendo la realización de algunas hasta ahora impensables (como podría ser la conducción de un vehículo).

Este proceso de sustitución de mano de obra motivado por un avance tecnológico sin precedentes en términos de velocidad, escala e intensidad se vería agudizado por un entorno globalizado en el que la reducción de costes y el aumento de la productividad son fundamentales para garantizar la competitividad empresarial. La necesidad de optimizar los procesos productivos estaría motivando aún más la introducción de la automatización o robotización con el consiguiente riesgo de sustitución de mano de obra y supresión de puestos de trabajo. Según algunos estudios, la densidad robótica media (número de robots por millones de horas trabajadas) aumentó más del 150 por 100 entre 1993 y 2007 en 17 países industrializados, si bien con grandes diferencias (un 160 por 100 en Alemania y un 236 por 100 en Estados Unidos). Asimismo, se

60 Ya en el siglo XIX la introducción de máquinas textiles dio lugar al surgimiento del movimiento luddita. También John Maynard Keynes a comienzos de los años treinta manifestó la preocupación por lo que denominó el desempleo tecnológico (desempleo causado por el ahorro de mano de obra ante la introducción de nuevas tecnologías) aunque lo interpretaba como una fase temporal de falta de ajuste. Su visión a largo plazo, circunscrita a un período concreto y distinto al actual, era en realidad optimista, al entender que los estándares de vida de los países desarrollados mejoraría en los siguientes cien años, tal y como expuso en su discurso “Las posibilidades económicas de nuestros nietos”, pronunciado en su visita a Madrid en 1930.

calcula que el número total de robots industriales en funcionamiento en la actualidad (estimado en unos 1,5-1,75 millones) podría llegar a triplicarse en 2025<sup>61</sup>.

Ahora bien, los estudios que han tratado de cuantificar el efecto sustitución, debido al uso de diferentes metodologías, dan lugar a resultados muy diversos. En este sentido, una de las estimaciones de referencia (por ser pionera en este ámbito) es la de Frey y Osborne, quienes calcularon la probabilidad de automatización de 702 ocupaciones en Estados Unidos a partir de las tareas de las que estaban compuestas. Sus resultados estimaban que cerca de la mitad de las ocupaciones actuales (47 por 100) podrían ser automatizables en los próximos 20 años<sup>62</sup> (en especial las referidas a los vendedores minoristas, auxiliares administrativos, cajeros y conductores de camiones de transporte). Estudios más recientes han tratado de aplicar esta metodología al ámbito europeo, dando resultados bastante homogéneos entre los distintos países europeos, y no muy alejados de los obtenidos para Estados Unidos. En todos ellos, el riesgo de que las tareas realizadas actualmente por los trabajadores pueda ser sustituida por la tecnología oscila, en un rango que va de 0 a 1, entre 0,46 y 0,58, que en porcentaje sería el 46 por 100 y el 58 por 100, respectivamente, siendo los niveles más bajos de riesgo los de los países nórdicos (gráfico 12)<sup>63</sup>.

Los estudios específicos para España, a partir de los datos de la EPA (para los años comprendidos entre 2011 y 2016) y de acuerdo con la metodología de Frey y Osborne, muestran que la probabilidad de automatización disminuye cuanto mayor es el grado de responsabilidad, el nivel educativo, la participación en actividades formativas, así como con la adopción de nuevas formas de trabajo. La automatización también parece mostrar menor nivel de incidencia en las ocupaciones relacionadas con la educación, la sanidad, los servicios sociales, la energía, las actividades científico-técnicas, así como las TIC<sup>64</sup>.

Con todo, los resultados basados en la metodología de Frey y Osborne han sido cuestionados, habiendo dado lugar a estimaciones alternativas a través de metodologías distintas en las que el riesgo de la automatización se analiza para cada una de las tareas que conforman las ocupaciones, en lugar de analizarlas de manera conjunta. La principal conclusión a la que han llegado es que las ocupaciones suelen adaptarse a los avances tecnológicos mediante una reestructuración de sus tareas. Esto es, las tareas rutinarias y repetitivas suelen terminar reasignándose a la automatización mientras que reorientan al trabajo humano las tareas de gestión así como las no rutinarias o que

61 OMC, *Informe sobre el Comercio Mundial*, 2017.

62 Frey y Osborne, "The future of employment: how susceptible are jobs to computerization?", *Working Paper*, núm. 7, 2013.

63 Gallego, A., *Ocupaciones en transformación: ¿a quién afectará el cambio tecnológico?*, Observatorio Social de La Caixa, noviembre de 2017; Domenech *et al.*, *op. cit.* Para un análisis reciente sobre el riesgo de la automatización en el empleo, véase también, PwC, *Will robots really steal our jobs? An international analysis of the potential long term impact of automation*, 2018.

64 Domenech *et al.*, *op. cit.*

**GRÁFICO 12.** RIESGO DE COMPUTERIZACIÓN EN EUROPA  
(Rango entre 0 y 1)



Fuente: tomado de Gallego, A., *Ocupaciones en transformación: ¿a quién afectará el cambio tecnológico?*, Observatorio Social de La Caixa, noviembre de 2017.

requieren creatividad y/o relaciones interpersonales. De esta manera, las estimaciones de riesgos de automatización de las ocupaciones han sido más bajas. Concretamente, en el contexto de la OCDE, se calcula en torno al 9 por 100 en promedio, aunque con variaciones entre países, que oscilan entre el 12 por 100 en países como Austria, Alemania o España, frente al 6 por 100 en Finlandia o Estonia<sup>65</sup>. Estos estudios vienen así a poner el énfasis no tanto en la pérdida de empleo como en la tendencia hacia una transformación de las ocupaciones, donde se conjuguen tareas automatizadas, que se encarguen del trabajo más rutinario e incluso, en muchos casos, que suponga mayor riesgo para la seguridad y la salud en el trabajo, con el trabajo humano, que

<sup>65</sup> Para más detalle, véase Arntz *et al.*, *The risk of automatización in OCDE countries: a comparative analysis*, 2016.

complemente la automatización con tareas menos rutinizables y acordes con los requerimientos de relaciones interpersonales, creatividad e innovación.

En última instancia, el riesgo de automatización de los empleos no implica directamente la destrucción de los mismos. Lo que nos indica realmente es el riesgo a que algunas de sus tareas puedan ser automatizadas, pero no que dichos empleos desaparezcan. De hecho, puede que el empleo se transforme e incorpore tareas nuevas que sí puedan ser realizadas por personas e incluso que el empleo siga aumentando como resultado de un aumento de la demanda. A este respecto, en el otro extremo del debate sobre el futuro del empleo, algunos estudios sostienen que los avances tecnológicos, debido al efecto compensación, terminarán generando más crecimiento económico y empleo en el largo plazo. Según estos estudios, el crecimiento de la productividad en determinados sectores, si bien puede producir pérdidas de empleo directo, genera un efecto de crecimiento indirecto del empleo en otros lo suficientemente potente en la mayoría de los casos, como para compensar la pérdida registrada en los mismos<sup>66</sup>. En este sentido, hay que tener en cuenta que las nuevas tecnologías permitirán reducir los costes de producción y, por ende, aumentar la calidad de los productos y la diversidad de los mismos. Además, dicha reducción de los costes de producción tendrá su reflejo en un descenso de los precios finales lo que en última instancia (vía efecto renta) potenciará el consumo y la creación de empleo<sup>67</sup>.

A este respecto, y según la OIT, los datos agregados muestran que entre 1960 y 2015, a pesar de los avances tecnológicos y la globalización, el empleo aumentó 10 puntos porcentuales en los países de la OCDE, si bien la composición por sexo varió (gráfico 13). En este mismo sentido, un reciente estudio de la Comisión Europea realizado a partir de una muestra de empresas del sector industrial en varios países europeos concluye que el uso intensivo de robots en la industria, no solo no ha generado pérdidas de empleo, sino que ofrece el potencial de mejorar la eficiencia en la producción de las manufacturas europeas, elevando las ventas y, con ello, ayudando a mantener el empleo del sector dentro de las fronteras europeas, incluso en países con elevados niveles salariales<sup>68</sup>.

Asimismo, los aumentos de productividad que genera el uso de las nuevas tecnologías, en otros casos, suelen llevar asociado una reducción de las horas de trabajo. El efecto compensación, pues, se ha producido en ocasiones no solo mediante creación de nuevos empleos, sino también mediante una disminución de las horas de trabajo.

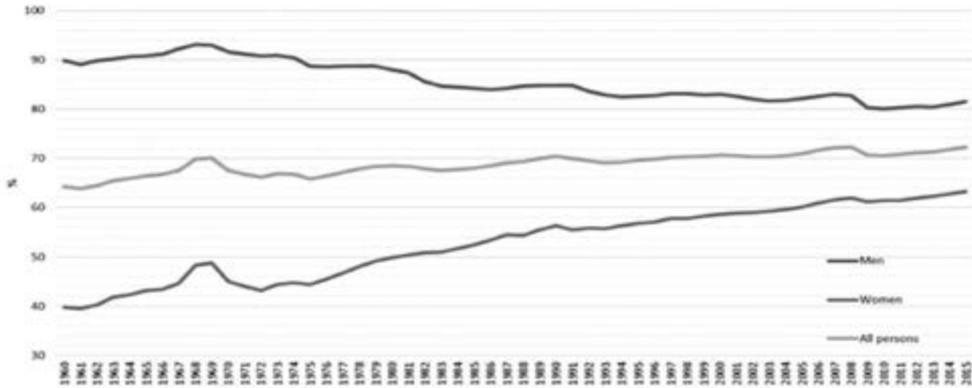
Desde la óptica del efecto compensación, pues, se considera que la digitalización y la consiguiente automatización pueden generar oportunidades de negocio a través

66 Para más detalle véase OMC, *op. cit.*

67 Doménech *et al.*, *¿Cuán vulnerable es el empleo en España a la revolución digital*, BBVA Research, marzo de 2018.

68 Comisión Europea, *Analysis of the impact of robotics systems on employment in the European Union*, 2016. Los países considerados en la muestra representativa de empresas de todos los tamaños en la industria son Austria, Francia, Alemania, Holanda, España, Suecia y Suiza.

**GRÁFICO 13.** AUMENTO DEL EMPLEO EN LA ERA DE LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA: TASA DE EMPLEO-POBLACIÓN (15-64 AÑOS) EN LOS PAÍSES DE LA OCDE, 1960-2015



Fuente: OIT y OCDE (tomado de OIT): “Los cambios tecnológicos y el trabajo en el futuro: cómo lograr que la tecnología beneficie a todos” (nota informativa 1 de la Iniciativa del Centenario relativa al Futuro del Trabajo) (<http://www.ilo.org/global/topics/future-of-work>).

de nuevos procesos de producción, nuevos productos y nuevos mercados, algunos de los cuales pueden venir impulsados y generados por el sector público (recuadro 2). Al mismo tiempo, y debido a la reducción de los costes de producción, se argumenta que puede aumentar las oportunidades para las pymes y el autoempleo.

De hecho, estos efectos ya se estarían constatando de alguna manera. Así, el Centro Europeo para el desarrollo de la formación profesional (Cedefop) estima para el total de la Unión Europea, que el número de ocupados como especialistas TIC habría crecido a una media anual del 3 por 100 entre 2006 y 2015, ocho veces más que el crecimiento medio anual del empleo en el mismo periodo, y nunca se habría dado, a lo largo de la crisis, un dato negativo en la variación año a año de este tipo de empleo. En general, este incremento, cifrado en 2,9 millones de empleos, se correspondería con el recogido en los mayores países: Alemania, Francia, España, Polonia y el Reino Unido. Además, se generaron empleos que hace apenas una o dos décadas eran inexistentes, como es el caso de analistas web, especialistas en *big data* o desarrolladores de aplicaciones, entre otros muchos. De otra parte, se argumenta que igualmente podría facilitar el regreso a los países desarrollados de producciones que habían sido previamente deslocalizadas o subcontratadas (*reshoring*) a empresas situadas en países en desarrollo.

En cualquier caso, y aun cuando los efectos agregados en términos de empleo puedan ser positivos en el futuro, también lo es que en el corto y medio plazo podrán producirse pérdidas. Y también lo es que los nuevos empleos no necesariamente serán ocupados por las personas que pierdan los antiguos, como tampoco serán necesariamente las mismas las áreas concretas (países, regiones, sectores) donde se produzcan estos movimientos. La sustitución de empleos por causa de la tecnología dejará, pues, en el desempleo a algunos trabajadores que necesitarán de un tiempo de adaptación a los nuevos requerimientos de los nuevos empleos.

**RECUADRO 2.** ALGUNOS EJEMPLOS DE ÁMBITOS DE TRABAJOS LATENTES**Industria del ocio**

La incorporación de las nuevas tecnologías ha dado lugar en algunos casos a una reducción de las horas de trabajo que ha generado, a su vez, un incremento de la demanda de la industria del ocio que, además, usan cada vez más tecnología, dando lugar a la creación de una variedad de productos innovadores y a la creación de nuevos puestos de trabajo.

**Economía verde**

Por otro lado, el impulso hacia economía verde y el aumento de la demanda y la inversión en productos y servicios ecológicos, llevará a la expansión de ciertas industrias y empresas. Esto dará por resultado una mayor demanda de mano de obra y creación de puestos de trabajo sobre todo en sectores directamente vinculados con el sector del medio ambiente.

**Economía circular**

La transición de la economía circular representa también un importante yacimiento de empleo sostenible. Algunos estudios calculan que para el año 2030 la economía circular pueda llegar a generar hasta 3 millones de empleos en la Unión Europea. Respecto a España, se calcula que la creación de empleo para ese año podría ser de hasta 160.000, duplicando la estimación de creación de empleo a partir del modelo económico actual<sup>69</sup>.

**Servicios de cuidados**

Por otro lado, se ha de tener en cuenta que la digitalización puede producir también, vía demanda inducida, efectos positivos en empleos de bajo contenido tecnológico pero con un alto componente “humano”, especialmente en forma de servicios presenciales en el ámbito de los cuidados a dependientes, por ejemplo.

Fuente: elaboración propia a partir de los siguientes trabajos: OIT, *Los cambios tecnológicos y el trabajo en el futuro, nota informativa*; OIT, *El desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes*, 2013; Cedefop, *Personas, máquinas, robots y competencias*, 2017.

En definitiva, la combinación entre el efecto sustitución y el efecto compensación es la que en última instancia va a determinar el impacto neto en el empleo. Y el peso relativo que se da a cada uno de estos factores es el que está dando lugar a posturas diferentes sobre cuál será la demanda de trabajo en el medio y largo plazo.

*Un debate con  
muchos matices y  
poca certidumbre*

Hoy por hoy es, pues, difícil predecir los efectos de la automatización en el futuro del empleo en términos netos, como sostiene la propia Comisión Europea<sup>70</sup>. Lo que parece desprenderse de los estudios realizados en este terreno es que la automatización implica un riesgo de pérdida de empleo, al menos en el corto y medio plazo, si bien las estimaciones realizadas hasta el momento difieren de manera importante, por lo que han de tomarse con cautela. No en vano, se trata de un campo de estudio en el que inciden muchas variables, no todas previsibles hoy por hoy, y que quizás requiera aún de un mayor recorrido.

69 WRAP (Waste and Resources Action Programme), *Economic Growth Potential of More Circular Economies*, 2015.

70 Comisión Europea, *Documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa*, abril de 2017.

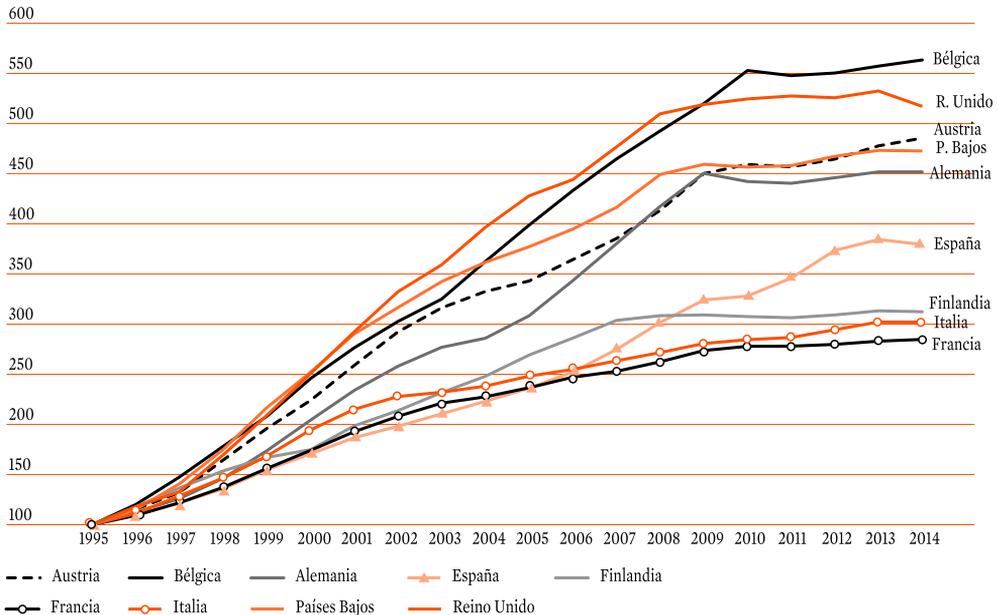
Estamos, por tanto, en un momento en el que existe aún mucha incertidumbre sobre cuál será el futuro de la demanda de trabajo. Los argumentos hasta ahora expuestos se sustentan sobre tendencias generales y sobre procesos que están aún en desarrollo, por lo que los efectos netos en el empleo están cargados de matices.

Se ha de tener en cuenta, a este respecto, que la expansión de las tecnologías de la comunicación y la información, aunque ha aumentado en términos generales, sigue siendo muy desigual entre países (gráfico 14), al igual que la incorporación de la innovación o la robotización, o la integración en las cadenas globales de valor.

Es más, puede que las estimaciones estén sobrevalorando los avances tecnológicos y que, como ha sucedido en épocas anteriores, su desarrollo sea algo menor o más ralentizado, estando sujeto, en cualquier caso, a marcos regulatorios que varían notablemente de unos países a otros.

Pero incluso suponiendo que dichas proyecciones se mantuvieran, su absorción por parte de las empresas probablemente no sea inmediata sino que requerirá de un proceso de adaptación y prueba antes de su pleno desarrollo e implantación. Como ejemplo, la computación en la nube apenas ha sido incorporada por el 30 por 100 de las pequeñas y medianas empresas de los países de la OCDE, a pesar de que comenzó a comercializarse en los años noventa. En este sentido, no puede obviarse tampoco que la introducción de las nuevas tecnologías por parte de las empresas está estrechamente

**GRÁFICO 14.** EXPANSIÓN DE LAS TIC EN ALGUNAS ECONOMÍAS EUROPEAS, 1995-2014  
(Intensidad de capital TIC por hora trabajada. 1995=100)



Fuente: OCDE, Employment Outlook, 2017.

ligada a factores de tipo cultural, organizativo y gerencial, así como los relativos al sector productivo o tamaño empresarial.

Asimismo, algunos autores sostienen que la automatización abarata el coste de emplear mano de obra lo que, a su vez, puede generar incentivos para intensificar la utilización del trabajo de personas como factor de producción complementario a las máquinas y disuadir de la introducción de nuevas tecnologías. Es decir, puede que la automatización suponga en realidad una transición hacia otra era en la que se favorezcan el recurso al factor trabajo<sup>71</sup>.

En definitiva, las proyecciones en el largo plazo sobre la demanda del trabajo en el contexto de la digitalización y la globalización son inciertas aún, estando sujetas en buena medida a los diferentes contextos, instituciones y políticas regionales y nacionales. Ello no obsta para valorar su utilidad de cara a poder intervenir, en su caso, con políticas encaminadas a configurar un modelo económico y social de crecimiento sostenible e incluyente.

## **2.2. DEMANDA DE COMPETENCIAS Y CUALIFICACIONES: EFECTOS EN LA COMPOSICIÓN DE LA DEMANDA DE TRABAJO**

De acuerdo con el Foro Económico Mundial, el 65 por 100 de la población infantil actual cuando llegue a la edad adulta realizará tareas y trabajos que no existen hoy en día<sup>72</sup>. Si bien es una previsión, este dato viene a poner de manifiesto que, al margen de los efectos de la digitalización en el empleo en términos netos, un aspecto clave es qué tipo de empleos se van a demandar, a partir de las cualificaciones y competencias requeridas, con el fin de garantizar su adecuado ajuste con la oferta y, en última instancia, la empleabilidad y el buen funcionamiento de los mercados de trabajo.

En este sentido, la mayoría de los estudios coinciden en señalar que en el medio plazo la digitalización en el contexto de la globalización afectará, no tanto a los niveles de empleo, como a la composición de los mismos. Es decir, más que los puestos de trabajo en sí, lo que se automatizará serán algunas tareas (total o parcialmente) que se ejecutan en ellos, dando lugar a una transformación de la naturaleza de los trabajos y, por ende, de las competencias y cualificaciones requeridas<sup>73</sup>.

A este respecto, se cuenta ya con amplia evidencia empírica y analítica que muestra que las estructuras del empleo se están transformando hacia un modelo polarizado: presidido por un mayor peso del empleo más cualificado (profesionales y técnicos) así como también de categorías de empleo con un grado bajo o medio de requerimientos

71 Acemoglu, D. y Restrepo, P., “The race between machines and man: implications of technology for growth, factors shares and employment” en National Bureau of Economic Research (NBER), Working paper núm. 22252, 2016. Citado en OMC, *op. cit.*

72 Citado en World Economic Forum, *The future of Jobs: employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution*, 2016.

73 Arntz et al., *The risk of automatization in OCDE...*, *op. cit.*

de cualificación (asociadas a actividades de servicios). En contrapartida, se ha reducido el peso de las ocupaciones intermedias, entendidas como puestos administrativos y manuales cualificados (gráficos 15 y 16). Este proceso de polarización, además, se encuentra en todas las actividades y en todos los sectores (gráfico 15)<sup>74</sup>.

La mayoría de los estudios señalan que la polarización es el resultado de dos factores: la globalización y las nuevas tecnologías<sup>75</sup>. El primero porque estaría favoreciendo las deslocalizaciones, que suelen ser las de cualificación media. El segundo, por su parte, por la automatización de las tareas rutinarias, ya sean de tipo cognitivos o manuales, que mayoritariamente se encuadran también en las ocupaciones de cualificación media. En cambio, las tareas cognitivas no rutinarias, correspondientes a los puestos profesionales y técnicos especializados llevadas a cabo por trabajadores altamente cualificados, no son fácilmente deslocalizables ni automatizables (al menos hoy por hoy), ni tampoco lo serían las tareas manuales no rutinarias, correspondientes a empleos de carácter presencial que demandan cualificaciones medias o bajas (como limpieza del hogar, atención a la dependencia, servicio de hostelería, etc.).

Ello tendrá repercusiones, a su vez, en los ingresos de los trabajadores: aquellos que desempeñan ocupaciones cognitivas no rutinarias de alta cualificación, verán compensada su mayor productividad con mayores salarios; en cambio, los ingresos correspondientes a las ocupaciones manuales no rutinarias descenderán como resultado de un aumento de la oferta de mano de obra para la realización de los mismos, integrada no solo por los trabajadores con cualificaciones bajas, sino también por los trabajadores de cualificaciones medias que se hayan visto desplazados de sus empleos, ya sea por las nuevas tecnologías o las deslocalizaciones (cuadro 5).

En definitiva, las ocupaciones que están perdiendo mayor peso respecto al total del empleo son las de cualificación media, que se caracterizan por ser rutinarias y deslocalizables. Este proceso de polarización, además, seguirá en los próximos años

**CUADRO 5.** EFECTOS PREVISTOS DE LA TECNOLOGÍA EN EL EMPLEO Y LOS INGRESOS, POR TIPOS DE OCUPACIÓN

| <b>Tipo de ocupación<br/>(por intensidad de cualificaciones)</b> | <b>Facilidad de<br/>automatización</b> | <b>Efecto previsto<br/>en el empleo</b> | <b>Efecto previsto<br/>en los ingresos</b> |
|--|--|---|--|
| Tareas cognitivas no rutinarias                                  | Baja                                   | Positivo                                | Positivo                                   |
| Tareas cognitivas y manuales<br>rutinarias                       | Alta                                   | Negativo                                | Negativo                                   |
| Tareas manuales no rutinarias                                    | Baja                                   | Positivo                                | Negativo                                   |

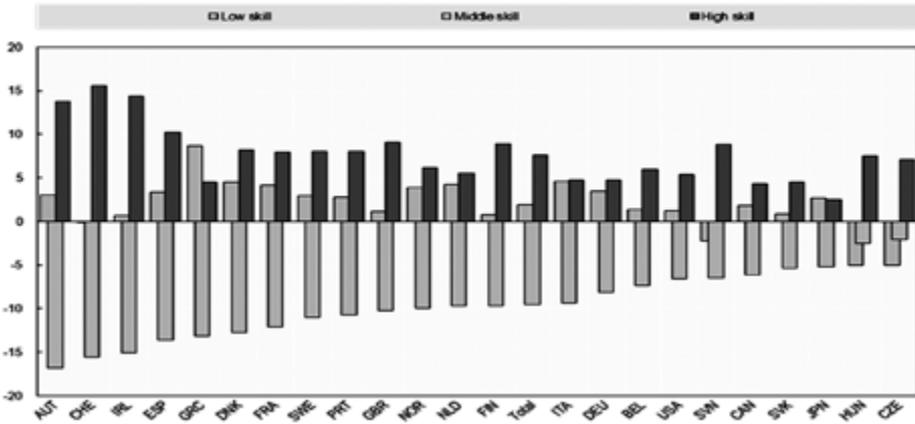
Fuente: elaboración propia a partir de OMC, *Informe sobre el comercio mundial 2017*.

74 La polarización del empleo en el ámbito de la Unión Europea y de España fue objeto de estudio detallado en el Informe CES 3/2015, *Competencias profesionales y empleabilidad*.

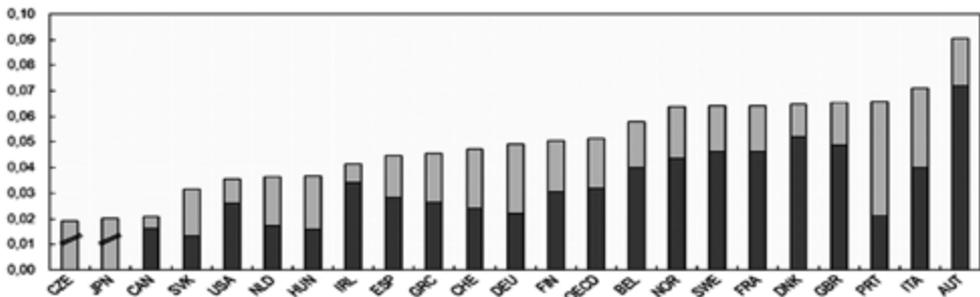
75 Para un análisis más detallado sobre esta cuestión, véase CaixaBank Research, *Polarización del empleo en la zona euro*, julio de 2017.

GRÁFICO 15. POLARIZACIÓN EN EL EMPLEO EN LA OCDE

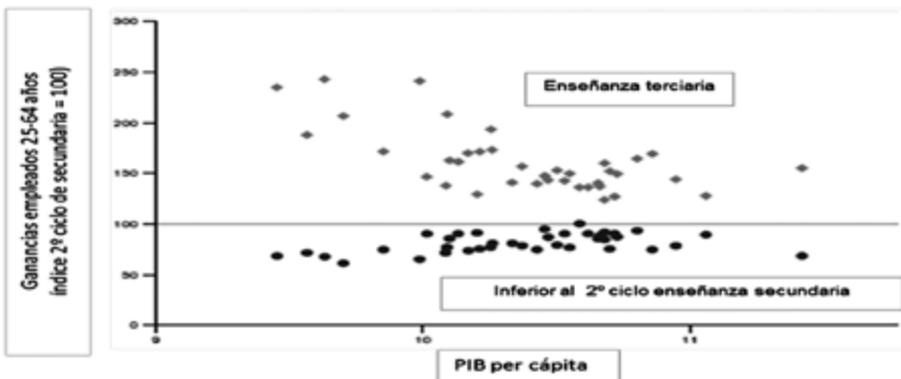
**Polarización del empleo por nivel de cualificación, 1995-2015**  
(Variación en puntos porcentuales sobre el total del empleo)



**Polarización del empleo intra e inter sectorial**  
(Porcentaje de variación de la polarización entre 1997 y 2007)

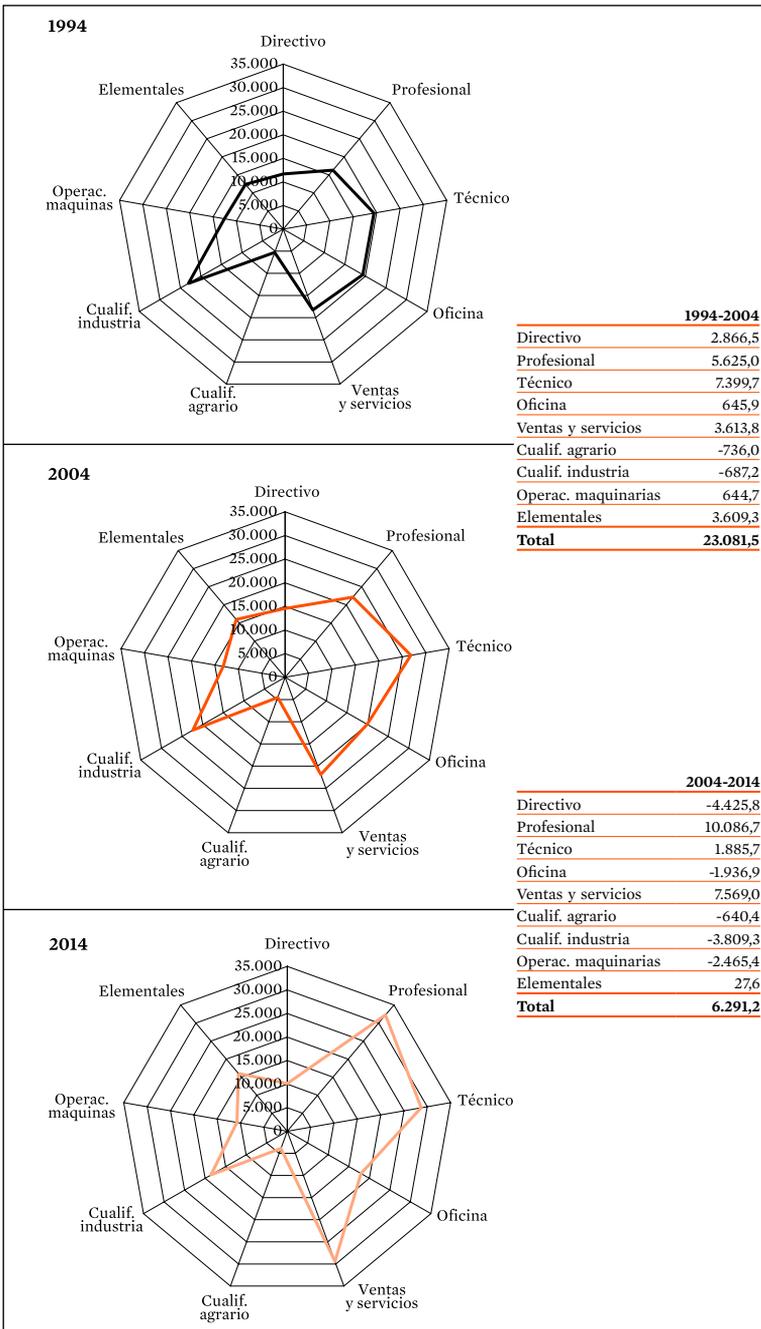


**Salarios relativos de los trabajadores, por nivel de educación y PIB per cápita del país**



Fuente: OCDE, Employment Outlook, 2017, World Trade Report. Trade, Technology and jobs, 2017.

**GRÁFICO 16. CAMBIOS EN EL EMPLEO POR OCUPACIONES EN LA UE-15, 1994-2014**  
(En miles)



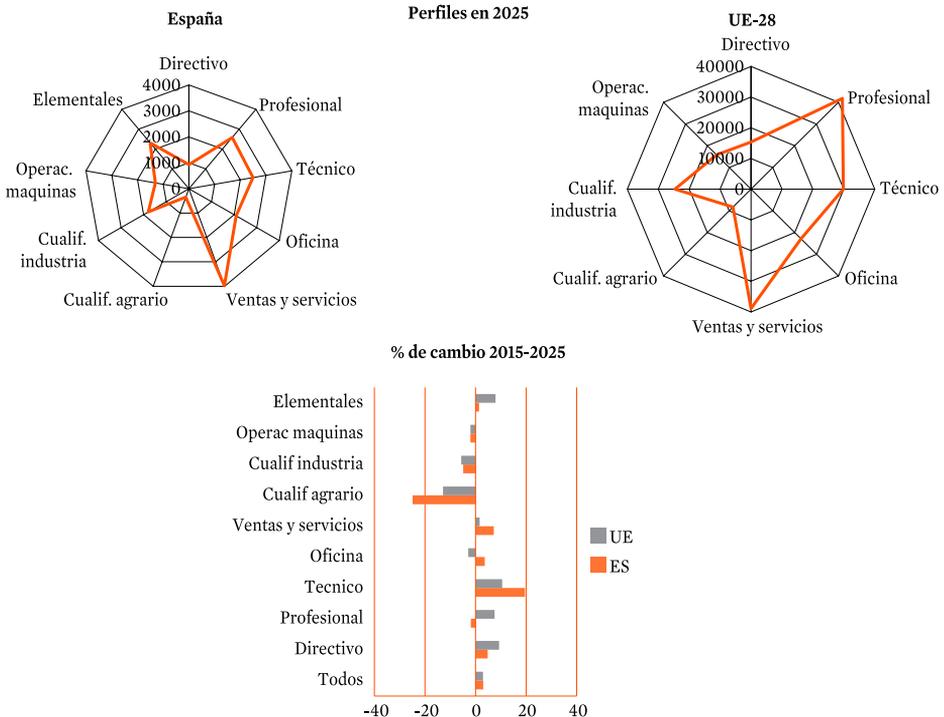
Fuente: Eurostat, Labour Force Survey.

en el conjunto de la UE-28, según Cedefop (gráfico 17). Un aspecto al que igualmente apunta un estudio llevado a cabo por OCDE en el que se somete a los ordenadores a realizar las mismas pruebas en competencias (lectoras, matemáticas y digitales) que las que realizan los adultos en las pruebas PIAAC (Programa de Evaluación de las competencias de los adultos). En él se constata que los ordenadores obtienen los mismos resultados que los trabajadores con niveles de competencias bajos o medios, lo que vendría a indicar, según la OCDE, que la demanda de los trabajadores con estos niveles de competencias descenderá en los próximos años<sup>76</sup>.

En este proceso de polarización, parece que el crecimiento del empleo en el extremo superior de la estructura ocupacional se asocia a un mayor peso de empleos con contenidos STEM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas), tal y como señala el CES en el Informe 3/2017,

*Aumenta el peso de los empleos STEM pero también de los de alto contenido “humano”*

**GRÁFICO 17. EMPLEO POR OCUPACIONES: PREVISIONES\* PARA 2025 EN ESPAÑA Y LA UE-28**  
(Perfiles en 2025 en miles de personas y variación 2015-2025 en porcentajes)



\* El Cedefop realiza una proyección de las ocupaciones para 2025 a partir de tres escenarios económicos, uno basado en una recuperación económica moderada (escenario base), uno optimista, que prevé una recuperación económica más rápida, y uno pesimista, basado en una prolongada debilidad del crecimiento económico tras la crisis. Los datos recogidos toman como referencia el escenario base. Fuente: Cedefop, *Skills Forecasts (Base de datos)*. Fecha de consulta mayo de 2018.

76 OCDE, *Computers and the future of skill demand*, 2017.

*La digitalización de la economía.* Ahora bien, en un sentido algo más amplio que el que habitualmente se le otorga a esos contenidos: la demanda de trabajo mostraría requerimientos de competencias específicas especializadas (y por supuesto con contenidos TIC) en un amplio elenco de materias, para los campos científicos y técnicos pero también para la gestión empresarial y de sistemas, para la salud humana y los servicios sociales, entre otros<sup>77</sup>. De hecho, en buena parte de los países europeos a largo plazo los mayores aumentos en el peso de su empleo sobre el total se corresponden precisamente con las actividades que tienen una mayor frecuencia de ocupaciones STEM. En este sentido, uno de los aspectos más señalados es la celeridad con la que se está produciendo la introducción de nuevas tecnologías, lo que puede generar dificultades de readaptación de la oferta laboral y desajustes con las nuevas demandas de empleo. En este sentido, según las estimaciones del Parlamento Europeo, hubo 373.000 vacantes sin cubrir en este campo en 2015 para el total UE-28, volumen que aumentaría, según las previsiones efectuadas, hasta casi 800.000 en el año 2020<sup>78</sup>. Uno de los problemas que se dibuja para el futuro inmediato es, por tanto, la atracción y retención del denominado talento digital, esto es, de la (todavía insuficiente) mano de obra más cualificada y con formación tecnológica ajustada a las necesidades de la demanda de una economía digital en constante transformación.

No obstante, es importante subrayar que, vía demanda inducida, se producirán efectos positivos también en empleos de bajo contenido tecnológico pero con un alto componente humano, especialmente en forma de servicios presenciales y en el sector de los cuidados. Ello derivaría, además, de procesos sociales de muy largo alcance, en especial el envejecimiento de la población y la incorporación mayoritaria de las mujeres al mercado de trabajo, que han producido un fuerte incremento de la demanda de atención y cuidados de niños pequeños, personas mayores y dependientes. Las predicciones de demanda de cuidados estiman que se mantendrá en las próximas décadas en los países desarrollados, aunque sufrirá una importante transformación: la dirigida a la población infantil descenderá, en consonancia con la reducción de ese grupo poblacional (si bien no en la misma proporción puesto que se demandarán cuidados de mayor calidad), mientras que la de cuidados de la población de mayor edad aumentará de manera importante, en torno a un 52 por 100<sup>79</sup>.

Ahora bien, como se ha comentado en el apartado anterior, buena parte de las actividades dirigidas al cuidado vienen siendo realizadas, principalmente, por mujeres, habiendo sido, además, actividades tradicionalmente infravaloradas y asociadas a empleos de baja cualificación y remuneración. En este sentido, sería importante

77 Resultados del monográfico *Future of Work in the digital age*, elaborado por la Universidad Católica de Lovaina y la Universidad de Utrecht, recogido en: Randstat Research, *La digitalización: ¿crea o destruye empleo? Informe Anual sobre la flexibilidad laboral y el empleo 2016, 2017.*

78 Parlamento Europeo, *Digital Skills in the EU Labour market*, 2017.

79 Durán, M. A., *El trabajo no remunerado en la economía global*, Fundación BBVA, 2012.

la puesta en marcha de políticas dirigidas a dignificar socialmente este sector dada su trascendencia para el desarrollo económico y el bienestar social. Asimismo, y en aras de favorecer la creación de empleos de calidad en el ámbito de los cuidados y de reducir la todavía elevada prevalencia en el mismo de los cuidados no profesionales y de empleo informal, sería necesario potenciar políticas de formación orientadas a los estándares de cualificación profesional. Pero además, deberán emprenderse medidas de igualdad que fomenten que los cuidados no sean un ámbito exclusivo de las mujeres.

Asimismo, sería conveniente favorecer la participación laboral de las mujeres en los empleos relacionados con contenidos STEM, en los que todavía están infrarrepresentadas. Hay que señalar, no obstante, que los empleos cualificados en los que hay mayor presencia de mujeres, principalmente en el ámbito de la sanidad o la educación, están menos expuestos a los efectos de la digitalización<sup>80</sup>.

En cualquier caso, e independientemente de los niveles de cualificación específicos para los nuevos empleos en cada uno de los extremos de la estructura ocupacional, un estudio elaborado por la Comisión Europea pone de manifiesto que se están produciendo unas tendencias comunes a todos los perfiles (tanto del sector primario, como el industrial, la construcción y los servicios) (recuadro 3). Se va a reducir el empleo de tipo rutinario y se crearán otros en los que se requerirán mayor flexibilidad e independencia en el trabajo. Aumentará la demanda de competencias digitales en todas las ocupaciones además de otras transversales de tipo social, comunicativo y de trabajo en equipo. Ello plantea, con carácter general, un cambio en la demanda de competencias y cualificaciones que habrá de afrontar el empleo en el futuro, no solo a largo y medio plazo, sino también de manera inmediata.

Asimismo, y en consonancia con la necesidad de avanzar hacia modelos de crecimiento sostenibles medioambientalmente, existe un amplio potencial de crecimiento de empleos relacionados con la economía circular. Algunos estudios calculan que para el año 2030 la economía circular pueda llegar a generar hasta 3 millones de empleos en la Unión Europea. La creciente importancia del desarrollo sostenible y el paso hacia una economía de bajas emisiones de carbono están, pues, transformando los mercados laborales y, por ende, las necesidades de competencias profesionales. A este respecto, como ya han evidenciado algunas organizaciones, como la OIT, es importante que se proporcionen las competencias necesarias en materia medioambiental en aras de lograr el éxito de estas transformaciones que estimulan la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo sostenible<sup>81</sup>. Se deberá prestar especial atención, a este respecto, a la recualificación de los trabajadores que hayan perdido su empleo (proveniente de las industrias “marrones”), en particular

80 OCDE, *Going Digital: The Future of Work for Women*, 2017; Doménech et al., *op. cit.*

81 OIT, *Competencias profesionales para empleos verdes. Una mirada a la situación mundial. Informe de síntesis basado en estudios realizados en 21 países*, 2011.

**RECUADRO 3.** PRINCIPALES TENDENCIAS DE LAS COMPETENCIAS EN LA ERA DE LA DIGITALIZACIÓN\*

**Tendencias en la demanda de competencias en la era digital**

**Ejemplos en algunos empleos**

Reduce las tareas de tipo rutinario, (cognitivas y manuales)

Los *software* de cálculo, optimización y tratamiento de grandes conjuntos de datos permiten a los empleados de logística configurar planes y rutas de manera más rápida y fiable.

Los mecánicos utilizan *software* y equipos analíticos cada vez más complejos para el diagnósticos de los vehículos.

Y el sector primario analiza con instrumental digital y *software* adecuado cada vez más y más diversos parámetros de sus producciones, tanto en *inputs* como en productos.

Incrementa la velocidad, flexibilidad e independencia en el trabajo

Los realizadores de animaciones cuentan con tecnologías de trazado, perfilado, color, etc. que han reducido extraordinariamente las anteriores rutinas; y los diseñadores cuentan con potentes tecnologías y lenguajes que abren nuevos espacios a la creación, ahora de carácter multimedia.

El electricista de obra o los instaladores de redes ahora desarrollan su trabajo in situ con mayor frecuencia en solitario, dado que las relaciones con sus colegas y la información relevante se obtienen vía Internet.

Los operadores de maquinaria deben de manera creciente ser capaces de programar las máquinas y monitorizar su producción.

Incrementa la diferenciación por competencias de las distintas categorías ocupacionales

En la reparación de vehículos coexisten, en categorías laborales similares o muy próximas, ocupados que utilizan sofisticados sistemas de diagnóstico y reparación con otros que realizan tareas más convencionales y de tipo manual;

De igual forma, coexisten operadores capaces monitorizar y ajustar en función de los resultados la maquinaria a su cargo mientras otros llevarán a cabo tareas más simples de operación y ajuste.

Alto impacto en los requerimientos de competencias digitales

Todos los perfiles estudiados requieren competencias digitales a un nivel de usuario avanzado para aplicar el *software* específico de uso ya generalizado en estas profesiones, pero esto implica, en todos los casos, buen conocimiento de uso de las propias herramientas TIC (ordenadores, *tablets*, *smartphones*...) y, con ello, de *software* no específico

Demanda de otras competencias de tipo *soft*

Principalmente habilidades comunicativas y de tipo social para el trabajo en equipo y para las relaciones con clientes y proveedores

\* Los perfiles estudiados comprenden todos los sectores de actividad (primario, industrial, construcción y servicios).  
Fuente: Comisión Europea, *ICT for work: Digital Skills in the workplace*, 2017.

a aquellos más vulnerables por sus dificultades de empleabilidad, para favorecer su acceso a los nuevos empleos que se generen en el ámbito de una economía verde y con bajas emisiones de carbono. Asimismo, el paso a este tipo de economía puede representar una oportunidad para tratar de reducir la infrarrepresentación a día de hoy de las mujeres en los empleos verdes, en especial los relacionados con la ciencia y la tecnología, mediante el desarrollo de políticas de formación y activación adecuadas en este terreno.

En definitiva, no cabe duda de que las nuevas tecnologías en la era de la globalización suponen una ventana de oportunidad para el crecimiento y el empleo siempre y cuando se gestionen los cambios de manera proactiva, eficiente y equitativa. El resultado final dependerá, en última instancia, de que se emprendan políticas encaminadas a configurar un sistema de competencias acorde a las demandas requeridas (lo que implica un esfuerzo notable de los sistemas educativos por incorporar nuevos contenidos formativos y formas de aprendizaje) y con un importante refuerzo de readaptación continua de los trabajadores, dada la celeridad de los cambios tal y como están previstos. Al mismo tiempo, se han de emprender políticas dirigidas a asegurar que la transición entre los “viejos” empleos destruidos y los “nuevos” creados en la era digital y de economía circular se haga de manera inclusiva, facilitando el reciclaje de los trabajadores involucrados y que puedan verse negativamente afectados, y a tratar de fomentar la igualdad de género, para así poder contribuir de manera más equilibrada, desde el punto de vista económico y social, a un crecimiento sostenible<sup>82</sup>.

---

*La digitalización  
supone una  
nueva ventana de  
oportunidad*

---

82 En relación con todo ello, véase el capítulo V, sobre las políticas de empleabilidad, de este informe.

## CAPÍTULO II

### LAS RELACIONES DE TRABAJO

En este capítulo se aborda la problemática, los riesgos y las oportunidades, que presentan las nuevas realidades y tendencias que se perfilan en el empleo desde el punto de vista de sus implicaciones para las relaciones laborales, individuales y colectivas, y las condiciones de trabajo, así como las posibles estrategias de respuestas a los cambios que se perciben. Se abordan también los mecanismos de gobernanza del trabajo que razonablemente deberán acompañar los cambios y las políticas pertinentes, contando con la referencia que aporta el principio de trabajo decente para todos propugnado desde un ámbito de participación tripartita como la OIT y con el concurso del diálogo de los interlocutores sociales.

## 1. Cambios en la organización del trabajo, calidad del empleo y relaciones laborales

Las dinámicas económicas, comerciales y financieras a escala global, con un fuerte impacto en los sistemas productivos nacionales, han impulsado una presión creciente por la flexibilidad en la gestión empresarial que a su vez se proyecta en importantes transformaciones en la organización de la producción. En ese contexto, y en el marco de determinadas tendencias de políticas normativas, se han venido produciendo notables cambios en el mundo del trabajo y de las relaciones laborales.

Paralelamente, la intensa innovación tecnológica, comercial y organizativa de las empresas, acelerada en el contexto de la digitalización de la economía, está induciendo nuevas y profundas transformaciones en las relaciones de trabajo. El uso intensivo y cada vez más generalizado de tecnologías digitales en la producción de bienes y servicios, proceso cuyo inicio, o desde luego su intensificación, se sitúa a partir de los primeros años 2000, se señala como uno de los principales vectores de los cambios en la organización productiva y del trabajo, y con un mayor potencial de afectación a distintos elementos de las relaciones laborales, de las condiciones de trabajo y de la protección social<sup>83</sup>.

83 El listado de informes de instituciones y organizaciones estatales, europeas e internacionales, es ya muy amplio, incluso teniendo en cuenta solo los aparecidos en época reciente. Véanse, entre otros, Oficina Internacional del Trabajo de la OIT, “Los cambios tecnológicos y el trabajo en el futuro: cómo lograr que la tecnología beneficie a todos” (Nota informativa 1 de la Iniciativa del Centenario relativa al Futuro del Trabajo) (<http://www.ilo.org/global/topics/future-of-work>). Eurofound, Foundation Seminar Series 2016, *The impact of digitalisation on work*, Dublín, 2016. OIT y Eurofound: *Working*

En ese contexto de cambios económicos y tecnológicos, se han abierto debates acerca de su impacto presente y futuro en las relaciones de trabajo, así como en la protección social, y en las instituciones que las ordenan<sup>84</sup>. A la hora de explicar esos cambios y formular posibles respuestas, se pone el acento de forma predominante bien en las transformaciones del capital, a partir de las políticas de mayor flexibilidad y autonomía de las últimas décadas, bien en la naturaleza del trabajo, fundamentalmente a partir del proceso de terciarización de la economía y del fin del modelo ahornado, también durante décadas, sobre el trabajo industrial en grandes centros y cadenas de producción. Hay, sin embargo, planteamientos de síntesis que asumen que los cambios en las relaciones de trabajo, la “desestabilización” de la relación clásica de trabajo, como se la llega a considerar, derivan tanto de hondas transformaciones del capital como de la propia naturaleza del trabajo, que conllevan cambios en las reglas de organización y coordinación del mismo<sup>85</sup>.

En todo caso, para abordar el futuro del trabajo es necesario tener presente que los cambios económicos y laborales que se vienen observando, y los análisis y debates sobre sus efectos, si bien se están intensificando recientemente como consecuencia de procesos como la digitalización económica, no son en sentido estricto algo nuevo, aunque cambie su naturaleza o su intensidad a lo largo del tiempo. En relación con sus efectos en la ocupación<sup>86</sup>, sin necesidad de remontarse más en el tiempo (Keynes introdujo en 1930 la expresión “desempleo tecnológico”<sup>87</sup>), ya en los años cincuenta y

*anytime, anywhere: the effects on the world of work* (Informe conjunto), Luxemburgo, 2017. (<https://www.eurofound.europa.eu>). Parlamento Europeo, “The future of work in the EU” (briefing April 2017). (<http://www.europarl.europa.eu>). Confederación Europea de Sindicatos (ETUC-ETUI), *Shaping the new world of work. The impacts of digitalization and robotization (conference report)*, Bruselas 2016 ([www.etui.org](http://www.etui.org)). Organización Internacional de Empleadores, *Understanding the future of work* (IOE Brief, 2017) (<http://www.ioe-emp.org>). World Economic Forum, *The future of jobs. Employment, skills and workforce strategy for the 4<sup>th</sup> Industrial Revolution* (enero de 2016).

- 84 Cualificados informes se basan en una perspectiva amplia que abarca el conjunto de dinámicas (factores y tendencias) que convergen en los cambios presentes, incluyendo las económicas (globalización), demográficas, culturales, y desde luego las tecnológicas (digitalización). Federal Ministry of Labour and Social Affairs (Germany): *Re-imagining work. White paper (Work 4.0)* (Berlín 2017). ([www.arbeitsviertel.de](http://www.arbeitsviertel.de)). Para España, véanse las aportaciones a la Conferencia Nacional Tripartita *El futuro del Trabajo que queremos*, celebrada en marzo de 2017 en Madrid, con participación de los interlocutores sociales, el Gobierno y la OIT. Presentada la publicación en enero de 2018 en el MEYSS, el volumen I contiene, entre otros, las aportaciones del Gobierno de España, de la Organización Internacional de Empleadores, y de las organizaciones sindicales, además de una relatoría de las intervenciones de representantes del MEYSS, las organizaciones empresariales y sindicales, Eurofound, y representantes del mundo académico. El volumen II, por su parte, contiene las aportaciones (comunicaciones) de un buen número de investigadores del mundo académico desde diversas perspectivas: económica, jurídica y de políticas, ordenadas en las “cuatro conversaciones” (Trabajo y sociedad, Trabajo decente para todos, La organización del trabajo y la producción, y La gobernanza del trabajo).
- 85 AA.VV. (coord. Supiot, A.), *Trabajo y empleo. Transformaciones del trabajo y futuro del Derecho del Trabajo en Europa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, págs. 91 y ss.
- 86 Para una síntesis de las líneas doctrinales del pensamiento económico acerca de las consecuencias del cambio técnico sobre el empleo, Alonso L. E. y Lasierra, J. M., “¿El fin del trabajo o el trabajo sin fin? Una revisión crítica de las tesis de J. Rifkin”, *Revista del MTAS*, núm. 6, 1998.
- 87 Al desempleo tecnológico aludía también el Libro Blanco de la Comisión Europea *Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, Luxemburgo, 1994, como uno de los “tres desempleos” (junto al coyuntural y el estructural) que conformaban según aquella “el núcleo del problema”, esto es, el casi incesante crecimiento del desempleo desde comienzos de los años 70. De él

sesenta del pasado siglo hubo una importante preocupación por los efectos en el empleo del rápido proceso de mecanización y automatización. En este sentido, la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT se ocupó ya en 1972 de “las implicaciones laborales y sociales de la automatización y otros desarrollos tecnológicos”, señalando lo que llamó el “miedo a la automatización”<sup>88</sup>.

Lo verdaderamente relevante es que los análisis y debates planteados en época reciente, en general, subrayan la necesidad de comprender la naturaleza de todos estos cambios para estar en condiciones de gobernarlos en términos social y económicamente inclusivos.

Es conveniente, por todo ello, situar los cambios a los que estamos asistiendo, y los debates y concepciones acerca de los mismos, dentro de una breve perspectiva histórica que recuerde cómo se produjo el surgimiento, el desarrollo, y más recientemente las transformaciones, del trabajo subordinado y de su configuración predominante en la mayor parte de las economías desarrolladas, todo lo cual ha tenido lugar dentro de unos marcados contextos de naturaleza económica, política e institucional.

### 1.1. CAMBIOS EN EL MUNDO DEL TRABAJO: PERSPECTIVA HISTÓRICA

La construcción de las relaciones laborales clásicas y de la protección social asociada a ellas<sup>89</sup> responde a un proceso cuyos orígenes se remontan al menos hasta el último tercio del siglo XIX, y se debe a un conjunto de hechos interrelacionados en los ámbitos de la economía, la política, el trabajo y las instituciones jurídicas.

En sus orígenes y durante la mayor parte del siglo XX, dicho proceso se despliega en una dirección de construcción institucional y desarrollo normativo continuos que responde a un amplio y complejo conjunto de acontecimientos y de dinámicas. En estos juegan un papel destacado, entre otras, las condiciones de trabajo y de vida de amplias capas sociales en la primera y segunda revoluciones industriales, el surgimiento de nuevas corrientes de opinión política más favorables a las “cuestiones sociales” en los países industrializados, la acción de organizaciones políticas y sindicales, y los desarrollos políticos e institucionales a raíz de las dos guerras mundiales. A todo ello se suma el cambio institucional que supone el considerable aumento del papel del Estado en la economía durante buena parte del siglo XX<sup>90</sup>.

decía que “es un problema tan viejo como las sociedades industriales, que siempre se han transformado integrando, no sin tropiezos, el progreso técnico” (pág. 11).

88 Oficina Internacional del Trabajo de la OIT, “Los cambios tecnológicos y el trabajo en el futuro: cómo lograr que la tecnología beneficie a todos” (nota informativa 1 de la Iniciativa del Centenario relativa al Futuro del Trabajo).

89 Entendiendo por relaciones laborales clásicas la relación jurídica de trabajo subordinado entre un trabajador y un empleador, a la que va asociado un conjunto de derechos laborales y de seguridad social. En el ámbito colectivo, abarcaría a las organizaciones de representación colectiva de trabajadores y de empresarios, y las relaciones entre estas.

90 Neal, L. y Cameron, R., *Historia económica mundial*, Alianza Editorial, Madrid, 2016 (5ª ed.), págs. 249-252.

*El periodo de  
entreguerras  
y la reconstrucción:  
significado del  
Derecho social*

Cabe situar en el periodo de entreguerras las primeras regulaciones sistemáticas del trabajo subordinado, en el contexto institucional y político marcado por la Sociedad de Naciones y en el que tiene lugar, entre otros hechos, la creación de la OIT, de base tripartita, sobre el principio de justicia social como base de una paz universal y permanente. En ese contexto, dominado por el desarrollo del trabajo obrero fabril en unas economías que expanden su base industrial, y aún bajo los efectos sociopolíticos y económicos derivados de la Primera Guerra Mundial, la regulación sistemática de la prestación de trabajo por cuenta ajena (*employment laws*, leyes del contrato de trabajo) da carta de naturaleza a la concepción del trabajo como medio de vida, basándose en gran medida en el prototipo del obrero industrial<sup>91</sup>. En esta etapa de construcción institucional cristaliza, pues, la concepción del trabajo como valor social, consideración axiológica del trabajo que se refuerza en etapas posteriores y que le confiere su centralidad en las relaciones sociales y económicas.

Se trata de un periodo en el que se desarrolla ampliamente la producción industrial en masa apoyada en buena medida en teorías como la relativa a los principios de la organización científica del trabajo (Taylorismo)<sup>92</sup>, y en modelos organizativos de la producción como el representado por la cadena móvil de montaje que permitió la producción a gran escala (Fordismo). Estos métodos y modelos de organización proyectan sus efectos en el modelo de producción y en las formas de trabajo. Por una parte, “la producción de mercancías en grandes series y de mercancías estandarizadas se convierte en la norma”; por otra, se asiste a un declive del obrero profesional u obrero de oficio, y a la paralela expansión del obrero de máquina u obrero-masa<sup>93</sup>.

La consolidación de estos sistemas de producción y de trabajo en los países industrializados, y el contexto de una larga etapa de crecimiento como la que se inició en la segunda mitad de los años cuarenta del siglo XX, entre otros factores, favorecieron el desarrollo de unos modelos estables y tuitivos de regulación del trabajo subordinado. La correspondencia entre unos determinados sistemas de producción y unos modelos normativos se ponía de manifiesto en categorías laborales esenciales como la regulación de la jornada de trabajo. De esa manera, la producción en la gran empresa fordiana tenía como una de sus bases la uniformidad de las horas de trabajo (medida de la prestación laboral y de su remuneración) y su correlato en la regulación de la

91 Se suele situar el origen del Derecho del Trabajo en el periodo que va de la primera a la segunda revolución industrial. Mercader Uguina, J., *El futuro del trabajo en la era de la digitalización y la robótica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, págs. 24 y ss. Sobre su nacimiento y desarrollo en España, por todos, De la Villa Gil, L. E., *La formación histórica del Derecho Español del Trabajo*, Comares, Granada, 2003.

92 Los *Principios de la organización científica del trabajo* (1911), de F. Taylor, se basaban en la aplicación de métodos de medición de tiempos y de movimientos de los trabajadores en talleres y fábricas.

93 Coriat, B., *El taller y el cronómetro. Ensayo sobre el taylorismo, el fordismo y la producción en masa*, Siglo XXI, Madrid, 1982.

jornada mediante el establecimiento de límites máximos a su duración y la regulación de las horas extraordinarias<sup>94</sup>.

Tras la Segunda Guerra Mundial, en el contexto de las estrategias y programas de reconstrucción económica, comenzó un amplio periodo que duraría alrededor de tres décadas (los “treinta gloriosos”) en el que tuvo lugar el desarrollo del Derecho social en torno a un modelo predominante de relación contractual estable y a tiempo completo entre un trabajador, que presta sus servicios en unos horarios y lugar establecidos, y un empleador. En ese modelo ocupa un lugar clave el Estado mediante la regulación de las relaciones entre capital y trabajo, con una orientación de protección del trabajo subordinado (obreros y empleados), y ocupa un papel crecientemente relevante el desarrollo de la negociación colectiva entre empresarios y representantes de los trabajadores, dentro de unas perspectivas de confianza en la mejora continua y constante de las condiciones de trabajo.

Estrechamente ligado a lo anterior, en este periodo se sientan, así mismo, las bases doctrinales y políticas de la Seguridad Social (primer *Informe Beveridge*, 1942, Convenio 102 de la OIT —Norma mínima de Seguridad Social—1952), que abre la protección sistemática de los trabajadores y sus familias ante las distintas contingencias (enfermedad, invalidez, vejez, muerte) mediante sistemas públicos.

El proceso de progresiva construcción de las relaciones laborales clásicas se despliega hasta una etapa reciente cuya frontera se podría situar en la década de los años setenta a raíz de dos hechos con amplias repercusiones posteriores: los efectos económicos y en los mercados de trabajo derivados de las crisis del petróleo (1973 y 1979), por una parte<sup>95</sup>, y por otra por el carácter de verdadera “divisoria o frontera tecnológica” que se atribuye a dicha década<sup>96</sup> en relación con el posterior e intenso proceso de innovación tecnológica que tiene lugar hasta la actualidad<sup>97</sup>.

En el terreno económico, se señala cómo desde la década de los años setenta el crecimiento se vuelve más lento e inestable, la competencia se vuelve más compleja, y los mercados se someten a un proceso de fragmentación y segmentación. Las mencionadas

---

*Crisis económicas  
y transformaciones  
tecnológicas: un  
punto de inflexión  
para el mundo del  
trabajo*

---

94 Véase esta relación entre sistema de producción y modelo normativo en AA.VV. (coord. Supiot, A.), *Trabajo y empleo, op. cit.*, págs. 101 y ss.

95 La “estancación” en los países industrializados llevó al estancamiento de la producción y del empleo combinado con subidas de precios inflacionarias, situación que se mantuvo durante los años setenta y primeros ochenta dando lugar a altos índices de desempleo. Neal, L. y Cameron, R., *Historia económica mundial*, cit., pág. 393.

96 AA.VV. (Fundación 1º de Mayo), *Las relaciones laborales y la innovación tecnológica en España*, Catarata, Madrid, 2005.

97 Algunos análisis recuerdan cómo “desde los primeros años 70 se han venido cuestionando elementos del modelo normativo (de la relación laboral “clásica”) y como resultado los sistemas se han ido modificando”. Oficina Internacional del Trabajo de la OIT: “Un futuro lleno de retos para las relaciones de trabajo. ¿Es momento de consolidar o de buscar alternativas?” (nota informativa 3 de la Iniciativa del Centenario relativa al Futuro del Trabajo) (<http://www.ilo.org/global/topics/future-of-work>).

crisis darán paso, así, durante la década de los años ochenta, a un panorama del que se destaca la inestabilidad, la incertidumbre y la imprevisibilidad<sup>98</sup>. En ese contexto, y como consecuencia de las tendencias de cambio que comienzan a surgir en la demanda de bienes y servicios, dio comienzo un declive del sistema de fabricación en serie de productos indiferenciados que, bajo la organización industrial de corte fordista, había sido “la piedra angular” del crecimiento occidental durante las décadas anteriores<sup>99</sup>.

Paralelamente, se abrió paso una crisis del trabajo y una crisis propiamente industrial como hechos convergentes que tuvieron lugar a lo largo de esa misma década<sup>100</sup>. En los análisis y debates de esos años aparecen, en consecuencia, referencias a la “crisis de la sociedad del trabajo”, que vendría marcada por la pérdida de centralidad de este<sup>101</sup>.

En las tres últimas décadas, las transformaciones del trabajo han venido impulsadas, en una gran parte, por las crisis financieras y económicas que se han sucedido en diversos periodos, y que han conllevado caídas de la ocupación y aumentos del desempleo<sup>102</sup>. Pero se han producido, así mismo, en un contexto de dinámicas económicas que en muchos casos tienen una dimensión global, entre otras la transnacionalización de la producción, la segmentación productiva a escala global expresada en las cadenas globales de valor, o los procesos de deslocalización de trabajos de baja cualificación desde los países desarrollados a los países de bajos salarios.

Dichas transformaciones han tenido lugar, por lo demás, en un contexto de cambios políticos que han proyectado su influencia en la concepción del papel del Estado y del sector público en la economía y en las políticas regulatorias. A comienzos de la década de los ochenta comenzaron a ganar peso los programas de políticas, en los ámbitos nacionales y en las instituciones financieras internacionales, que convergían en torno a objetivos de liberalización de los mercados, de reducción del sector público, de apertura internacional de las economías y de flexibilización normativa en materia corporativa o del trabajo, entre otras. Todo ello en un contexto de aparición de pujantes economías emergentes, principalmente asiáticas, poseedoras de estándares laborales

98 Véase Coriat, B., *El taller y el robot. Ensayos sobre el fordismo y la producción en masa en la era de la electrónica*, Siglo XXI, Madrid, 1993, págs. 23 y 24.

99 Coriat, B., *El taller y el robot*, cit., págs. 12 y 13. En la primera mitad de los años setenta, con el agotamiento del sistema de producción fordista, surgieron nuevos sistemas que se orientaban a una producción de bienes más diversificados, en cantidades reducidas, y en gran medida a demanda o *in time*. El modelo de más éxito, conocido como *Toyotismo* por su implantación en el fabricante de automóviles japonés, incorporó también nuevos métodos de organización del trabajo, mayor flexibilidad laboral, polivalencia de los trabajadores y trabajo en equipo, entre otros rasgos.

100 *Ibidem*.

101 Offe, C. y otros, *La sociedad del trabajo. Problemas estructurales y perspectivas de futuro*, Alianza, Madrid, 1992. Según este autor, “se puede hablar de una crisis de la sociedad del trabajo, en la medida en que se amontonan los indicios de que el trabajo lucrativo, el que persigue como finalidad ganar el sustento, pierde la calidad subjetiva de ser el centro organizador de la actividad vital, de la valoración social de uno mismo y de los demás así como de las orientaciones morales” (pág. 10).

102 Las mencionadas crisis del petróleo, que proyectaron sus efectos en los mercados de trabajo hasta bien entrados los años ochenta, así como la crisis de 1992-1993 y la más reciente crisis financiera y económica del periodo 2007-2013. Sucesivamente, en estas décadas se ha asistido a coyunturas de crecimiento y expansión económica y del empleo también muy intensas.

menos exigentes que los existentes en general en las economías occidentales. El nuevo consenso predominante en materia económica que se abrió paso en esos años<sup>103</sup> ha venido proyectando una intensa influencia en las políticas económicas, laborales y sociales durante las décadas posteriores.

En conjunto, estos cambios y transformaciones han tenido repercusiones en los mercados de trabajo, en las relaciones laborales y en la protección social, fundamentalmente pero no solo en los países desarrollados, que han aplicado sucesivas políticas de flexibilización, todo ello en un contexto de replanteamiento de las bases del Estado del Bienestar.

La flexibilidad en la gestión del trabajo, a partir de la flexibilización de su marco regulador (normas del mercado de trabajo y de las relaciones de trabajo) comenzó a ocupar un lugar destacado en los debates y en la agenda de las reformas tendentes a impulsar la economía y el crecimiento con generación de empleo, con el objetivo de atajar lo que se entendían rigideces que impedían un funcionamiento más eficiente de los mercados de trabajo, el aumento de las tasas de empleo y la reducción del paro. En el ámbito europeo, las políticas para favorecer mercados de trabajo más flexibles y adaptables en aras de esos objetivos se impulsaron por parte de la Comisión con más intensidad en la década de los años noventa, resumidas en el Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo<sup>104</sup>.

Posteriormente, las instituciones comunitarias continuaron promoviendo dichas políticas en torno al concepto y a los principios de la llamada “flexiguridad”, como conjunto integrado de políticas de flexibilidad regulatoria, de formación para el empleo y de protección social durante las transiciones en el mercado de trabajo<sup>105</sup>. La finalidad de este enfoque se conectaba con la necesidad de mejorar cuantitativa y cualitativamente el empleo y de modernizar los modelos sociales europeos, objetivos de la entonces Estrategia de Lisboa<sup>106</sup>. Un elemento central de ese enfoque era la función que podría desempeñar el Derecho laboral para promover una política de flexiguridad de esa naturaleza y con esos fines, lo que llevó a las instituciones europeas a abrir el debate y las consultas a los Interlocutores Sociales europeos sobre esta cuestión, todo

103 Sintetizado en 1989 en el llamado “Consenso de Washington”, como conjunto de directrices de política económica dirigidas a los países en desarrollo.

104 Comisión Europea, Libro Blanco *Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, Luxemburgo, 1994. En él se apuntaba a las “rigideces del mercado de trabajo, causantes de gran parte del desempleo estructural europeo”, y se planteaba, entre otras prioridades de acción al servicio del empleo, “aumentar la flexibilidad externa e interna” (págs. 17 y ss.).

105 Comisión Europea, *Hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad*, COM (2007) 359 final, de 27 de junio de 2007. Para la Comisión, dicho fin “exige actuaciones que aborden simultáneamente la flexibilidad de los mercados laborales, de la organización del trabajo y de las relaciones laborales, y la seguridad, tanto la del empleo como la Seguridad Social”.

106 Tal enfoque se había proyectado en el sistema de coordinación de las políticas de empleo, señalándose la necesidad de adaptar la legislación laboral para promover la flexibilidad y la seguridad del empleo y reducir la segmentación de los mercados de trabajo en los Estados miembros. Directrices integradas para el crecimiento y el empleo 2005-2008 (DOUE L 205, de 6 de agosto de 2005).

ello a fin de “ayudar a los Estados miembros a incrementar los esfuerzos en materia de reformas”<sup>107</sup>.

En las dos décadas finales del siglo xx, la prestación del trabajo por cuenta ajena dentro de las economías desarrolladas comenzó a articularse, ya no únicamente en torno a la relación de trabajo indefinida y a tiempo completo como modelo más o menos asentado desde tiempo atrás, sino también, y de manera creciente en algunas economías, mediante los que han recibido la calificación genérica de empleos atípicos por contraposición al trabajo típico indefinido y a jornada completa.

La OIT y la OCDE han observado un aumento de los empleos atípicos en las últimas décadas tanto en los países en desarrollo como en los países industrializados, al tiempo que han llamado la atención sobre las consecuencias que esta tendencia proyecta para los trabajadores, las empresas, los mercados de trabajo y la sociedad en su conjunto en ámbitos muy relevantes<sup>108</sup>. Si bien los análisis llevados a cabo muestran disparidades nacionales en el volumen y el predominio de las distintas modalidades de empleos atípicos<sup>109</sup>, existe coincidencia en señalar su expansión en la mayor parte de las economías. Así, en el ámbito de la OCDE se observa que el empleo atípico alcanza una tercera parte del empleo total en el conjunto de países que la integran, concentrando el 60 por 100 del empleo creado en ese ámbito desde la década de los años noventa<sup>110</sup>. Esta misma organización ha señalado, además, los vínculos que presenta el aumento del empleo atípico con la tendencia

107 Comisión Europea, Libro Verde *Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI*, COM (2006) 708 final, de 22 de noviembre de 2006. Entre otros referentes, el Libro Verde de la Comisión se basaba en el Informe al Consejo Europeo del Grupo Europeo de Empleo (conocido como *Informe Kok*, por su presidente, el holandés Wim Kok), *Jobs, jobs, jobs: creating more employment in Europe*, noviembre de 2003.

108 Oficina Internacional del Trabajo de la OIT, *El empleo atípico en el mundo. Retos y perspectivas*, Ginebra, 2016. Ídem, *Las formas atípicas de empleo (Informe para la discusión en la Reunión de expertos sobre las formas atípicas de empleo)*, Ginebra, 2015. OCDE, “Non-standard work, job polarisation and inequality”, en *In it together: why less inequality benefits all*, París, 2015.

109 Se admite que no hay una definición universalmente aceptada de empleo atípico, debido a las diferencias de conceptos y normas nacionales, por lo que se consideran como formas atípicas de empleo las que quedan fuera de la relación de trabajo típica, entendida como el trabajo que es a tiempo completo, indefinido e inscrito en una relación de trabajo subordinada. Se suelen clasificar en cuatro formas: empleo temporal (fundamentalmente contratos de duración determinada y trabajo ocasional), trabajo a través de agencias de trabajo temporal (relaciones de servicios en las que intervienen varias partes), trabajo a tiempo parcial, y lo que denominan “relaciones de trabajo ambiguas”. Estas últimas se presentan cuando los derechos y obligaciones de las partes no están claramente definidos, o cuando existen vacíos o insuficiencias en la legislación. En ellas incluyen el trabajo por cuenta propia económicamente dependiente cuando carece de estatus o definición jurídica.

110 OCDE, “Non-standard work...”, cit. pág. 137. Los informes de la OIT, por su parte, no ofrecen un volumen global de empleo atípico por las dificultades que se reconocen para realizar una evaluación integral a escala mundial. No obstante, recuerdan que el empleo permanente a tiempo completo sigue siendo el predominante en los países industrializados y representa el 70 por 100 del empleo en Europa y los EEUU, mientras que en los países de bajos ingresos el trabajo por cuenta propia y el empleo asalariado ocasional siguen siendo las modalidades predominantes.

de polarización de los empleos analizada anteriormente, a la que ha venido contribuyendo en estos años<sup>111</sup>.

Las causas que han venido impulsando el crecimiento del empleo atípico son múltiples y complejas. La OIT señala un conjunto de factores que apuntan a las profundas transformaciones estructurales que tienen lugar a partir de los años ochenta, centradas en el crecimiento del sector servicios, en la intensificación de los efectos de la globalización en la competencia internacional, en los avances de la innovación tecnológica, y en estrategias organizativas como el creciente recurso a la externalización productiva<sup>112</sup>. Apunta, así mismo, a la búsqueda de costes más reducidos mediante formas de empleo atípicas, a la mayor flexibilidad de la regulación y a los incentivos en los mercados de trabajo en muchos países europeos, o al descenso de la sindicación y de los convenios colectivos. Y desde luego señala a los efectos de las crisis macroeconómicas, aunque pueden dar lugar a fluctuaciones en el empleo atípico en relación al volumen de empleo total según los contextos de país.

El empleo temporal y el trabajo a tiempo parcial, las dos formas predominantes de empleo atípico, han existido siempre en los mercados de trabajo y sirven a finalidades legítimas desde el punto de vista de las necesidades organizativas de las empresas y de interés de algunos trabajadores<sup>113</sup>. En la actualidad, sin embargo, esta realidad suscita una atención y una preocupación más intensas por dos motivos. Por una parte, debido a la tendencia observada de crecimiento en el uso de las formas atípicas de empleo, como se ha mencionado, crecimiento que responde con frecuencia a motivos nuevos. Dicha tendencia se une a determinadas características como el aumento observado en muchos países de la involuntariedad en la prestación de estas formas de trabajo, especialmente en el trabajo a tiempo parcial, o su incidencia más intensa en partes de la población como las mujeres, los jóvenes, las personas con menor nivel educativo, o los inmigrantes, reflejo de las mayores dificultades que tienen para acceder y permanecer en el mercado de trabajo. Por otra parte, porque se observa que los trabajadores en formas de empleo atípicas tienen unas condiciones más desfavorables que las que

111 OCDE, "Non-standard work...", cit. págs. 147 y ss.

112 A lo largo de los años noventa, la organización de la producción comenzó a incorporar estrategias de externalización de actividades que también han afectado a las relaciones de trabajo. El llamado *outsourcing* abarcó en una primera etapa a las tareas consideradas periféricas o de servicios generales a la propia empresa para extenderse después progresivamente a fases de la producción de bienes y servicios. La externalización productiva, que ha conocido un creciente desarrollo, con el tiempo ha generado determinadas dinámicas y fenómenos que han sido objeto de atención y de debate desde el punto de vista de sus efectos en las relaciones laborales. Las cadenas globales de valor y las cadenas mundiales de suministro, sobre las que se asienta hoy día una gran parte de la producción y del comercio mundial, representan la proyección transnacional de las estrategias de externalización. El empleo en esas cadenas, especialmente en los eslabones bajos de la producción radicados en economías emergentes o en desarrollo sigue suscitando preocupación y necesidad de respuestas en el plano de la gobernanza mundial del trabajo (véase apartado 2 del capítulo II, sobre la gobernanza del trabajo, de este informe).

113 Del lado de los trabajadores se señalan, entre otras, las posibilidades de conciliación de la vida laboral y personal, o la mejora de las oportunidades de empleo.

brindan las relaciones de trabajo típicas en casi todos los aspectos de las relaciones laborales. La OIT y la OCDE señalan la menor seguridad del empleo, las diferencias salariales, o las mayores dificultades de acceso a la protección social, entre otras<sup>114</sup>. La OCDE, además, ha observado las relaciones entre la mayor dispersión salarial que origina el empleo atípico y el aumento de la desigualdad, por una parte, y del riesgo de pobreza, por otra, atendiendo a la incidencia de aquel en los hogares<sup>115</sup>.

La incidencia y las tendencias del empleo atípico tienen también, como señalan los informes y estudios citados, importantes repercusiones para las propias empresas, fundamentalmente como limitadores del aumento de la productividad y del desarrollo de la innovación; para los mercados de trabajo, en los que generan una segmentación causante, a su vez, de determinadas distorsiones; y para el conjunto de las relaciones sociales, condicionando muchas veces de manera negativa los patrones de vida, de consumo y de socialización de colectivos y de grupos de población.

Por todo ello, parece necesario comprender y seguir las tendencias y características del empleo atípico, y sus repercusiones para los trabajadores, las empresas y los mercados laborales, a fin de estar en condiciones de acometer políticas que garanticen la protección de los trabajadores, la sostenibilidad de las empresas y el funcionamiento adecuado de los mercados de trabajo.

De acuerdo con la estrategia de la OIT, el objetivo no es que todo el trabajo se ajuste al modelo típico, ya que el trabajo puede legítimamente revestir formas contractuales variadas, sino más bien que todo el trabajo sea decente<sup>116</sup>. Por ello plantea cuatro ámbitos generales de políticas, que naturalmente no van dirigidas en igual medida ni del mismo modo a todos los países, con el fin de combatir el déficit de trabajo decente que pueda existir en el contexto de la utilización de formas atípicas de empleo: medidas legislativas con el fin de evitar vacíos normativos en relación con este tipo de empleo, el fortalecimiento de la negociación colectiva, el fortalecimiento de la protección social, y políticas de gestión de las situaciones de riesgo social y de las transiciones.

En buena medida conectado con la expansión de los empleos atípicos y sus cambiantes características, no pueden dejar de señalarse las tendencias que vienen constata-  
La calidad del empleo tando las principales instituciones laborales y financieras internacionales acerca del deterioro de la calidad de numerosos empleos en muchos países, y las preocupaciones acerca de dichas tendencias y de sus efectos en las familias, en los mercados de trabajo, y en el vigor y sostenibilidad

114 Oficina Internacional del Trabajo de la OIT, *El empleo atípico en el mundo*, cit., págs. 15 y ss. Para la OIT las condiciones de trabajo en estas formas de empleo dependerán de las características de cada trabajador y de la situación de la empresa, el sector o el país, si bien en general son inferiores a las que se encuentran en las relaciones de trabajo típicas. Más extensamente, Ídem: *Las formas atípicas de empleo*, cit., págs. 21 y ss. OCDE, “Non-standard work, job polarisation and inequality”, cit., pág. 137.

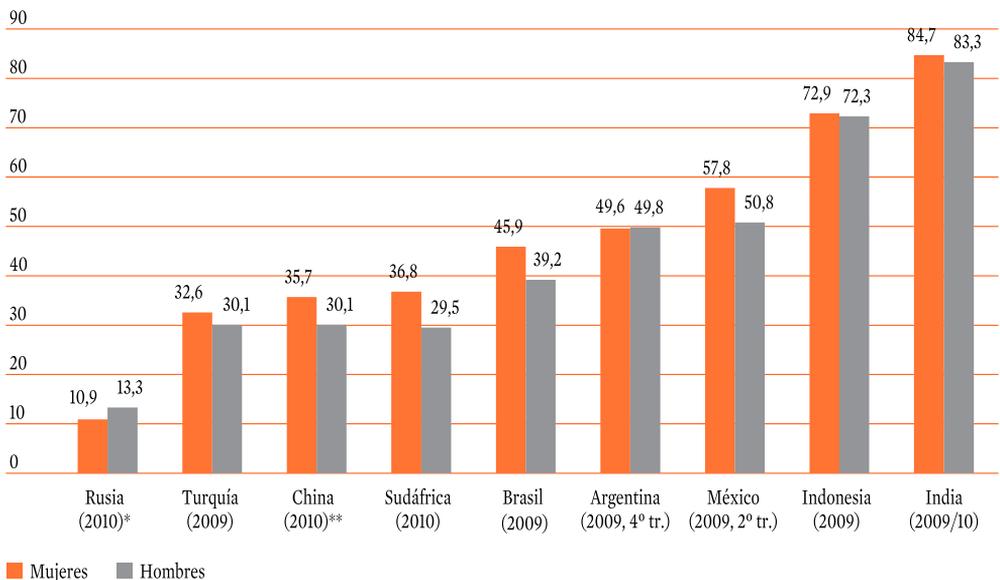
115 OCDE, “Non-standard work, job polarisation and inequality”, cit., págs. 152 y ss.

116 *El empleo atípico en el mundo*, cit., pág. 2.

de la recuperación económica<sup>117</sup>. Tales tendencias no se traducen de la misma forma, en atención a los parámetros de las relaciones de trabajo afectados, en los países con economías desarrolladas y en los países en desarrollo.

Estos últimos sufren dos realidades de especial importancia e incidencia: la pobreza laboral y el empleo informal. La economía informal, que en muchos de ellos alcanza magnitudes elevadas (gráfico 18), y en los que destaca una mayor presencia de las mujeres, concentra los empleos donde no se aplican derechos laborales. En estos países, por tanto, las prioridades seguirán pasando por impulsar políticas en muchos ámbitos para hacer frente a un elevado nivel de empleo informal que da paso a una alta vulnerabilidad del trabajo y en bastantes casos a situaciones extremas de precariedad<sup>118</sup>. Y, en consecuencia, promover una aplicación efectiva de los estándares propios del trabajo decente.

**GRÁFICO 18.** EMPLEO INFORMAL NO AGRARIO EN ALGUNOS PAÍSES, POR GÉNERO  
(En porcentaje)



\* Corresponde solo a personas empleadas en el sector informal.

\*\* Solo seis ciudades.

Fuente: OIT, "Women and men in the informal economy: a statistical picture", Ginebra, 2013 (tomado de OCDE, OIT y Banco Mundial, "G20 labour markets: Outlook, key challenges and policy responses", cit., pág. 11).

117 OCDE, OIT y Banco Mundial, "G20 labour markets: Outlook, key challenges and policy responses" (Informe preparado para la reunión de Ministros de Empleo y Trabajo del G-20), Melbourne, septiembre de 2014.

118 El concepto de empleo informal es homogéneo y comúnmente aceptado a partir de las directrices para su definición estadística adoptadas por la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (2003), que a su vez se basaron en el marco conceptual sobre la economía informal acordado por la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) en 2002.

La preocupación por la calidad del empleo también está presente en los países de economías avanzadas (ámbito OCDE y G-20, que incluye algunas grandes economías emergentes). En estos, aunque también existe empleo informal, en algunos casos en niveles significativos y en aumento, los aspectos en los que se observan retos para la calidad del empleo se relacionan con los bajos salarios, la inseguridad del empleo o la calidad del entorno laboral<sup>119</sup>. En muchos de estos países los salarios reales han permanecido estancados, avanzando menos que la productividad del trabajo, y en algunos han caído. Como consecuencia, la desigualdad salarial ha seguido aumentando en muchos países del ámbito G-20. En el lado positivo, algunas economías emergentes han progresado en la reducción de la desigualdad salarial y de la pobreza laboral<sup>120</sup>.

Los estudios de los últimos años han puesto de manifiesto las importantes diferencias entre países en el binomio cantidad-calidad del empleo, donde se ha observado que en algunos países los aumentos de la primera no han ido necesariamente acompañados de la segunda<sup>121</sup>. Y, sobre todo, se han señalado las diferencias internas que se dan en los países, donde determinados grupos de población y colectivos, en particular los jóvenes, los trabajadores con baja cualificación y los temporales, acumulan mayores desventajas y son por ello más preocupantes.

No hay que olvidar que algunas de estas tendencias se han debido a la profundidad y la duración de la última crisis financiera y económica, mientras que otras venían incluso de más atrás en el tiempo y se han acentuado. En la pasada década, pues, las características de intensidad y prolongación de la crisis han dado como resultado un empeoramiento de la seguridad en los mercados de trabajo que no se ha revertido completamente, y a un incremento de las tasas de bajos ingresos<sup>122</sup>. Sin embargo, la recuperación económica y del empleo que se ha verificado en los últimos años apunta a mejoras en los indicadores de calidad del empleo, si bien con diferencias entre países. Por eso, en términos coyunturales es importante esperar para evaluar la consolidación de la recuperación económica. Pero, en términos estructurales, es igualmente importante asumir que el vigor y sobre todo la sostenibilidad de la recuperación dependen de la mejora de los indicadores de calidad.

En las economías desarrolladas, la calidad del empleo debe contextualizarse en tendencias ocupacionales como la que se viene observando de polarización de los empleos, un cambio en la estructura ocupacional de muchos países que es de largo

119 OCDE, OIT y Banco Mundial: “G20 labour markets: Outlook, key challenges and policy responses”, cit., pág. 9.

La calidad de los ingresos salariales, la seguridad del mercado de trabajo y la calidad del medio ambiente laboral son los tres indicadores adoptados por la OCDE en el marco elaborado por esta Organización para medir la calidad del empleo. Fueron presentados por primera vez en 2014 (*Employment Outlook* 2014), y adoptados seguidamente también por el G-20.

120 Ídem, págs. 5 y ss.

121 OCDE, *Employment Outlook 2014*, en particular el capítulo 3 (“How good is your job? Measuring and assessing job quality”), Publicaciones de la OCDE, París, 2014.

122 OCDE, *Employment Outlook 2017*, pág. 21.

plazo y que se relaciona a su vez con la globalización productiva (cadenas globales de valor/suministro) y con la intensidad tecnológica en la producción de bienes y servicios, como se ha visto a lo largo de este informe. En paralelo a la reducción del empleo en ocupaciones de cualificación media, que suelen llevar aparejados determinados niveles de salarios y de condiciones de trabajo, se ha producido un desplazamiento hacia empleos en ocupaciones de baja cualificación, con inferiores niveles de condiciones laborales<sup>123</sup>. Sin embargo, se ha verificado también un aumento de los empleos en ocupaciones de alta o muy alta cualificación, y las previsiones son de continuidad de dicho aumento. Por el lado de las oportunidades, la creciente innovación de la mano de las tecnologías puede seguir motivando en el futuro una expansión de este tipo de empleos, con crecimientos de la productividad y mejora de la calidad.

Y estará asociada también a tendencias observadas en los mercados de trabajo como la expansión de los empleos atípicos anteriormente mencionada. Y a las características de estos, ya que el empleo atípico abarca en la generalidad de los países situaciones muy diferentes y presenta una amplia diversidad en su duración o en las condiciones de salario y de tiempo de trabajo, entre otras. En este sentido, en el contexto de las nuevas formas de empleo será necesario prestar atención a la evolución y la frecuencia de determinadas modalidades como el trabajo ocasional (*casual work*) o del trabajo a demanda (*on demand work*), entre otros.

En el contexto de cambios que están definiendo el futuro del trabajo, pues, la calidad del empleo vendrá condicionada por una multiplicidad de factores, entre los que destacan los patrones de polarización ocupacional, y por tanto de la productividad del trabajo, o la evolución de las características del empleo atípico. Y, desde luego, también están en juego las medidas de política económicas, regulatorias y de empleo, que deben contar con el mayor acuerdo posible.

Por todo ello, los intentos de diferentes instituciones internacionales por monitorizar la calidad del empleo sobre la base de marcos conceptuales e indicadores de medición aceptados se han convertido en iniciativas importantes a la vista de la evolución observada en muchos países, y es previsible y deseable que ganen una mayor relevancia en el contexto de cambios en los que se sustancia el futuro del trabajo. Y en ese contexto, destacan iniciativas recientes como la de la OCDE para evaluar el desempeño de los mercados de trabajo sobre una base más amplia de elementos que se estructuran en tres dimensiones: la cantidad y calidad del empleo, el grado de inclusividad de los mercados de trabajo, y la resiliencia y adaptabilidad de estos<sup>124</sup>.

123 Véase el apartado 2 del capítulo I, sobre la demanda de trabajo, de este informe.

124 OCDE, *Employment Outlook 2017*, cit., especialmente el capítulo 1 (“How are we doing? A broad assessment of labour market performance”).

## 1.2. CAMBIOS TECNOLÓGICOS Y RELACIONES LABORALES: RETOS Y OPORTUNIDADES

Los análisis y debates más recientes se focalizan en los efectos de la actual oleada tecnológica, más intensa y acelerada<sup>125</sup>, para estimar sus posibles consecuencias en la ocupación, en términos cuantitativos (cuánto empleo), en la transformación de las ocupaciones y las cualificaciones, dimensiones analizadas en el capítulo anterior<sup>126</sup>, o en las relaciones laborales y su articulación institucional. Los efectos de la digitalización de la economía son visibles en la organización de las empresas y del trabajo, en el surgimiento de nuevos modelos de negocio y en la aparición de nuevas formas de empleo, algunas de ellas difícilmente categorizables.

Existe una amplia coincidencia acerca de que, por su naturaleza y características, el proceso de transformación tecnológica actual presenta un gran potencial para generar cambios cada vez más profundos en la organización de la producción y del trabajo, con consecuencias para empresas y trabajadores, además de para la economía, los mercados de trabajo y la sociedad en su conjunto, aunque sea difícil calibrar las repercusiones concretas de esas transformaciones sobre los modelos de relaciones laborales<sup>127</sup>.

A continuación se exponen algunas de las principales oportunidades y retos para las empresas y los trabajadores derivados de esos cambios.

### 1.2.1. La aceleración del cambio tecnológico como nuevo escenario

Algunos de los principales cambios identificados en esta etapa de innovaciones tecnológicas y los posibles efectos para empresas y trabajadores se pueden sintetizar en el papel central de la información, a diferencia de anteriores periodos en los que el paradigma de las revoluciones técnicas se basó fundamentalmente en nuevas fuentes de energía. En estos años se ha asistido a una rápida penetración de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en todos los ámbitos sociales y económicos, con el surgimiento y la rápida difusión de internet como plataforma universal que, junto con el intenso desarrollo de infraestructuras básicas (banda ancha, fibra óptica)

125 Se califica a esta etapa de cambios como la tercera o la cuarta revolución industrial, sin unanimidad al respecto.

126 Véase capítulo I, apartado 2, de este informe, sobre la demanda de trabajo en el contexto de los cambios socioeconómicos y tecnológicos.

127 En concreto para España, véase Cruz Villalón, J., “Las transformaciones de las relaciones laborales ante la digitalización de la economía”, *Temas Laborales* 2017, núm. 138 (Monográfico sobre el impacto de las tecnologías de la información y las comunicaciones sobre las relaciones laborales), págs. 15 a 19. Dicho autor destaca el carácter universal de la actual revolución tecnológica, entre otros rasgos, y cómo las transformaciones impulsadas por la digitalización de la economía “van a incidir sobre todas las relaciones laborales, desde su inicio hasta su finalización, desde lo individual a lo colectivo, y no exclusivamente a los empleos emergentes en la economía digital”. Para profundizar en este carácter transversal de los efectos de la digitalización, pueden verse los distintos trabajos publicados en el citado número monográfico. Asimismo, las aportaciones a la Conferencia Nacional Tripartita *El futuro del Trabajo que queremos*, Madrid 2017, vol. II, cit. Véase también Mercader Uguina, J., *El futuro del trabajo en la era de la digitalización y la robótica*, op. cit.



permite una conectividad total, simultánea y móvil, tanto de personas como de objetos (“internet de las cosas”).

La amplia conectividad a escala global contribuye a generar un enorme volumen de datos (consumidores como productores de información o “prosumidores”) que, unida al aumento de la velocidad de computación y al desarrollo de herramientas matemáticas (algoritmos), convierte a esa información masiva en “explotable” con fines económicos y comerciales, convirtiéndola en la nueva materia prima (el “nuevo oro negro” del comercio mundial) en la actual oleada tecnológica (cuadro 6).

Simultáneamente, se asiste a una creciente velocidad y transversalidad de las innovaciones tecnológicas, con una aplicación potencial en la mayoría de los sectores y actividades económicas. El nuevo paradigma tecnológico se aproxima a una disrupción o superación de la frontera tecnológica de la mano de la inteligencia artificial, que está registrando enormes progresos en el terreno de la robotización inteligente.

Un rasgo también señalado como muy relevante del actual proceso de cambio es la convergencia entre la tecnología digital y otras como la biotecnología, la nanotecnología, y en general el conjunto de las llamadas “tecnologías esenciales facilitadoras” (KET, siglas de *key enabling technologies*)<sup>128</sup> (cuadro 6).

### 1.2.2. Efectos en las relaciones laborales: retos y oportunidades

En el terreno de las relaciones laborales son múltiples los aspectos que se pueden ver afectados en el contexto de los cambios tecnológicos, especialmente la digitalización y su generalización a toda la economía, entre ellos la propia identificación de la relación de trabajo asalariado, y con ella la aplicación de los marcos normativos reguladores del contrato de trabajo. Esta problemática, que no es nueva, se puede ver acrecentada en el contexto de la aparición de formas de empleo novedosas, especialmente en la economía digital de servicios. También, según diversos análisis, como consecuencia de que los cambios organizativos pueden afectar a regularidades como, entre otras, las de lugar y tiempo de la prestación de trabajo en las que se ha basado tradicionalmente la relación laboral, comprometiendo la continuidad de elementos importantes de esta<sup>129</sup>. De esta manera, en el contexto de los efectos de la digitalización sobre el empleo y las relaciones de trabajo, las normas laborales pueden encontrar mayores dificultades en relación con los parámetros de espacio y de tiempo en el desempeño de la prestación laboral, que se ven debilitados<sup>130</sup>.

128 Las KET son calificadas por la Comisión Europea como instrumento clave de la política industrial europea, en tanto que motor de una economía verde y de la modernización industrial en la Unión Europea ([http://ec.europa.eu/growth/industry/policy/key-enabling-technologies\\_en](http://ec.europa.eu/growth/industry/policy/key-enabling-technologies_en)).

129 Dentro de un contexto de innovación tecnológica orientada hacia los trabajos de alta cualificación. Goerlich Peset, J. M., “¿Repensar el Derecho del Trabajo? Cambios tecnológicos y empleo”, *Gaceta Sindical (Reflexión y debate)*, 2016, núm. 27, págs. 179-182.

130 Cruz Villalón, J., “Las transformaciones de las relaciones laborales ante la digitalización de la economía”, *op. cit.*, págs. 26-30, quien defiende la funcionalidad y la viabilidad material de la aplicación de la

Sin propósito exhaustivo, otros aspectos que se podrían ver afectados son el contenido de la prestación laboral, el ejercicio de los poderes empresariales de dirección y control, el lugar y el tiempo de la prestación de trabajo, los salarios, la formación en el empleo, la seguridad y salud en el trabajo, el acceso a la protección social, o, en el plano colectivo, los instrumentos de representación y negociación colectiva<sup>131</sup>.

Para abordar el futuro de las relaciones laborales resulta fundamental tener en cuenta el propio futuro de la organización empresarial, es decir, cuánto y cómo está cambiando la organización y la gestión de las empresas en el contexto de las innovaciones tecnológicas y en particular en el entorno de las tecnologías digitales. Un análisis de las dinámicas organizativas que permiten las últimas tecnologías en el campo de la información y la comunicación, y sus implicaciones en este terreno, sería extenso y complejo<sup>132</sup>. No obstante, se suele señalar que la automatización, la conectividad y la innovación representan los tres principales vectores del cambio tecnológico. De ellos, la conectividad y la innovación organizacional y de procesos que permite, son de los más incisivos en el terreno de las relaciones laborales. En este sentido, algunos estudios que están abordando de manera sistemática estas tendencias señalan a la hiperconectividad y a la hiperinformación que permiten dichas tecnologías como los vectores que posibilitan una transformación de los modelos de negocio<sup>133</sup>. La conectividad total se puede concretar, por ejemplo, en el uso por las empresas de las redes sociales, incluyendo la utilización de redes sociales corporativas, y su integración en la organización del trabajo entendida en sentido amplio, es decir, como organización de recursos para la producción de bienes y servicios<sup>134</sup>. La conectividad que implican estas herramientas digitales puede permitir una mejor organización de los recursos humanos internos propios de la empresa, o esquemas de colaboración y trabajo “en la nube” (*cloud computing*). Puede facilitar, así mismo, cambios organizativos como la unificación de las actividades administrativas y de soporte de las empresas, entre otros, generando ahorro de tiempos, costes, y mejoras de productividad.

Se señala también a la implantación en los entornos empresariales del internet de las cosas (*internet of things*, IoT), que puede posibilitar, así mismo, cambios más profundos como la obtención de datos ligados a la actividad laboral de los trabajadores y transformar en información muchos aspectos de la relación laboral que antes no se

norma laboral ante estas nuevas realidades, si bien atendiendo a eventuales necesidades de regulación particular en aspectos puntuales.

131 Informe CES 3/2017, *La digitalización de la economía*, págs. 111 y ss.

132 Véase un análisis comparado de la digitalización de la economía, y en concreto de la integración de la tecnología digital por las empresas, en Informe CES 3/2017, *La digitalización de la economía*, cit.

133 AA.VV., *Proyecto Technos. Internet of things y su impacto en los recursos humanos y en el marco regulatorio de las relaciones laborales*, Wolters Kluwer, Madrid, 2017, pág. 16.

134 AA.VV., *Proyecto Technos. Nuevas tecnologías y gestión de recursos humanos. Impacto de las redes sociales y marco laboral neotecnológico*, Wolters Kluwer, Madrid, 2017.

---

*Oportunidades  
y retos (I):  
las empresas*

---

podían cuantificar. La proyección en las relaciones individuales de trabajo del uso de datos masivos (*big data*) puede permitir en determinadas actividades y ocupaciones un mejor conocimiento de la involucración y la aportación de los empleados con las empresas<sup>135</sup>. De esa manera las empresas pueden generar procesos de recopilación de datos que son susceptibles de ser utilizados en procesos de innovación organizativa y mejoras de la productividad.

Por otra parte, en el mundo empresarial la aceleración tecnológica conduce a aumentos de la competencia por la innovación y los incrementos de productividad en mercados abiertos, que a su vez intensifican los procesos de inversión en capital tecnológico y de creación de empresas, entre otros. Un ejemplo importante en este sentido es el comportamiento de las empresas tecnológicas y las estrategias que siguen de inversión en inteligencia artificial (IA). Algunos estudios señalan ese carácter estratégico que tiene para las empresas estar al día de las aplicaciones de la inteligencia artificial, no solo para no situarse en peores condiciones de competencia con otras empresas en su sector de actividad, sino también cada vez más para la gestión de diversos aspectos del trabajo y de las relaciones laborales<sup>136</sup>.

La inversión de las grandes empresas en IA se realiza a menudo mediante la compra de *startups* desarrolladoras de aplicaciones de esa tecnología. Y precisamente, las nuevas empresas innovadoras son a menudo pequeñas empresas (*startups*) que pueden operar en mercados globales, beneficiándose de los costes decrecientes que permiten las últimas tecnologías<sup>137</sup>.

Se asiste con todo ello a la aparición de nuevos modelos de negocio, a partir del mejor conocimiento de las preferencias de los consumidores permitido por el incremento y el procesamiento de la información. Además, las empresas apuestan cada vez más por la interdependencia entre la provisión de bienes y servicios en sus modelos de negocio (“servitización de la industria”), haciendo del servicio su diferencia competitiva en el mercado<sup>138</sup>.

Desde la perspectiva de los trabajadores, la amplia conectividad que permite el uso de las tecnologías actuales de información y comunicación ofrece oportunidades de acceso al empleo que pueden ser mayores para colectivos que presentan dificultades de empleabilidad o en territorios económicamente estancados o deprimidos, de manera que dichas tecnologías pueden tener un efecto dinamizador de los mercados de trabajo. Nuevas formas flexibles de prestación de trabajo a distancia, que pueden ser o no de carácter profesional

---

### *Oportunidades y retos (II): los trabajadores*

---

135 AA.VV., *Internet of things y su impacto...*, op. cit.

136 Martín Robles, J., *Futurizable*, op. cit., págs. 40 y ss.

137 International Organization of Employers (IOE), *Understanding the future of work*, Ginebra, 2017, pág. 22 ([www.ioe-emp.org](http://www.ioe-emp.org)).

138 International Organization of Employers (IOE), *Understanding the future of work*, cit., *ibíd.*

y cualificado, generadas en el contexto de digitalización de la economía y de determinadas dinámicas empresariales de externalización de actividades y funciones (*crowdsourcing*, *outsourcing* de funciones) pueden ser de interés para determinados colectivos y personas. Sin embargo, también existen riesgos asociados a la incertidumbre acerca de los derechos y las condiciones de trabajo en que se llevan a cabo estas formas de prestación.

La generalización del uso de nuevas tecnologías, fundamentalmente TIC, en las empresas ha dado lugar, y seguirá produciendo, innegables avances organizativos de los que derivan ventajas tanto para las empresas como para los trabajadores. Sin embargo, en algunos países ha sido también un terreno en el que se han puesto de manifiesto determinados conflictos en relación con el uso personal de medios tecnológicos puestos a disposición de los trabajadores (ordenadores, teléfonos móviles, cuentas de correo electrónico) y con la utilización por la empresa de dispositivos novedosos de control o vigilancia. Todo ello ha dado lugar a debates sobre la posible afectación de derechos fundamentales de los trabajadores<sup>139</sup> como el derecho a la intimidad, el secreto de las comunicaciones o la protección de datos personales, entre otros, y sobre el alcance y los límites de las facultades empresariales de supervisión y control<sup>140</sup>. Se trata de un conjunto de efectos innegables y relevantes de la innovación tecnológica, y especialmente de la digitalización, para las relaciones laborales.

Estas situaciones seguirán demandando respuestas desde el propio terreno de las relaciones laborales comenzando por su principal instrumento, la negociación colectiva, máxime a la vista de nuevos desarrollos como el aprovechamiento empresarial de las redes sociales o la implantación en las empresas del internet de las cosas y el uso de datos masivos que, en la medida en que comprendan datos personales del trabajador ligados a la actividad laboral, harán más relevante en este ámbito la normativa de protección de datos<sup>141</sup>.

La generalización de la conectividad a la que se ha hecho mención, y su amplia utilización en las relaciones laborales en muchas actividades y empresas, permiten también un aumento de la autonomía en la prestación del trabajo, que se hace visible no solo en nuevas formas de trabajar sino también en la aparición de nuevas formas de empleo<sup>142</sup>. La conectividad total y simultánea en el contexto de la digitalización tiende

139 Para el caso de España, véase una síntesis reciente del impacto del uso de nuevas tecnologías en las relaciones laborales y de los conflictos jurídicos generados en torno a los derechos y poderes implicados, en Sanmartín Mazzuconi, C.; “Generalización tecnológica: efectos sobre las condiciones de trabajo y empleo”, contribución a la Conferencia Nacional OIT “El futuro del trabajo que queremos”, marzo de 2017 (<http://www.ilo.org/madrid/fow/trabajo-decente-para-todos>).

140 A título de ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha fallado recientemente (Sentencia de 5-09-2017, *Caso Barbulescu vs. Rumanía*) fijando determinados límites en el control por la empresa de las comunicaciones vía correo electrónico de un trabajador al entender el Tribunal que, aplicando una serie de criterios, no se buscó un adecuado equilibrio entre el derecho de este al respeto de su privacidad y el derecho de la empresa a adoptar medidas para su gestión eficaz.

141 AA.VV., *Internet of things y su impacto...*, cit., pág. 131.

142 Eurofound, *New forms of employment*, Publications Office of the European Union, Luxemburgo, 2015.

a relativizar la necesidad de ubicación física de los trabajadores en unas instalaciones productivas propiedad de las empresas y en unos horarios fijos y preestablecidos, y en consecuencia puede debilitar la importancia del centro de trabajo tradicional.

El teletrabajo es una forma ya conocida de respuesta y adaptación a las dinámicas y oportunidades de organización abiertas por las TIC en las últimas décadas. Y es, asimismo, un ámbito en el que se ha puesto de manifiesto el papel que puede desempeñar el diálogo social en respuesta a las tendencias organizativas laborales en el contexto de la digitalización, definiendo marcos para implementar soluciones que respondan a las necesidades de empresas y trabajadores<sup>143</sup>.

Opciones como el teletrabajo ofrecen teóricamente mejores posibilidades de conciliación de la vida laboral y familiar. Al mismo tiempo, desde una perspectiva de género y de igualdad de oportunidades, las TIC y el mayor grado de conectividad y autonomía que permiten, pueden contribuir a avanzar hacia pautas menos presencialistas en la organización y valoración del trabajo. Sin embargo, para optimizar estas ventajas potenciales de las TIC es preciso que la implantación de este tipo de soluciones vaya acompañada de la corresponsabilidad entre mujeres y hombres, fomentando su uso igualitario por ambos sexos para evitar que la feminización de estas opciones aumente el riesgo de una nueva invisibilización del trabajo de las mujeres.

Junto al teletrabajo y su problemática específica, la atención se centra actualmente también en nuevas formas de empleo surgidas más recientemente que se insertan, no solo pero fundamentalmente, en la economía de servicios<sup>144</sup>. Responden al hecho de que buena parte del trabajo en la sociedad de la información y del conocimiento puede llevarse a cabo prácticamente desde cualquier lugar y en cualquier momento. La autonomía espacial y temporal que permiten puede transformar los entornos de trabajo,

143 En el plano europeo, esto se concretó en la firma del Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo, el 16 de julio de 2002, por las organizaciones CES (Confederación Europea de Sindicatos), UNICE (actualmente BUSINESSEUROPE), UEAPME y CEEP, y revisado en 2009. Dicho Acuerdo ha sido objeto de sucesivos informes sobre su aplicación en los ámbitos nacionales por los procedimientos y prácticas específicas previstas.

144 Es el caso del trabajo móvil conectado mediante TIC (*ICT mobile workers*), impulsado por la digitalización económica. Véase Eurofound, *New forms of employment*, cit., págs. 77 y ss. Este estudio identifica nueve figuras novedosas que pueden considerarse nuevos modelos de relaciones de empleo entre un empleador y un trabajador, o bien nuevas formas de organizar el trabajo: trabajador compartido (*employee sharing*), trabajo compartido (*job sharing*), dirección temporal de proyectos (*interim management*), trabajo ocasional o a demanda (*casual work*), trabajo móvil conectado (*ICT-based mobile work*), trabajo mediante bonos (*voucher-based work*), trabajador de cartera (*portfolio work*), trabajo en plataformas (*crowd employment*) y empleo colaborativo (*collaborative employment*). En el caso de España, por ejemplo, las nuevas formas que se han identificado son precisamente las de trabajo móvil conectado y trabajo en plataformas digitales en Internet (*crowd employment* o *crowdwork*), además del llamado empleo colaborativo, que es una categoría distinta de la anterior, y generalmente revisten la forma de autoempleo.

En Italia se ha regulado recientemente el llamado “trabajo ágil” (*lavoro agile*), como una nueva modalidad de prestación de trabajo subordinado en la que este se lleva a cabo sin vínculos precisos de lugar y horario de trabajo, indistintamente dentro y fuera de las dependencias empresariales, y con la posible utilización de instrumentos tecnológicos para el desempeño de la actividad (Ley de 22 de mayo de 2017, n. 81).

ofreciendo nuevas oportunidades y planteando nuevos riesgos que hacen necesario analizar sus repercusiones en ámbitos como el tiempo de trabajo, el desempeño de la prestación, la conciliación entre vida laboral y personal, o la salud laboral, entre otros<sup>145</sup>.

Entre las ventajas se señala una mayor libertad organizativa y mejores oportunidades de conciliación. Pero, al mismo tiempo, se señalan los riesgos que puede comportar en términos de intensificación del trabajo, mayor duración de las jornadas, y posibles mayores niveles de estrés, junto con el debilitamiento de los límites entre trabajo y vida privada.

La aparición de estas nuevas formas de organización del trabajo, y más en general la amplia conectividad mediante diferentes dispositivos, ha aflorado la probabilidad de sobreexposición tecnológica, y de los posibles riesgos físicos y psicosociales derivados, que se puede producir por una disponibilidad sin límites de los trabajadores, bien en el trabajo tradicional de tipo presencial al finalizar la jornada en el trabajo, bien en el trabajo a distancia, en el que resulta más difícil establecer los límites precisos del tiempo de trabajo. La problemática derivada de estas nuevas realidades ha dado lugar a debates sobre el llamado derecho a la desconexión, objeto de regulación reciente en algunos países<sup>146</sup> así como de iniciativas por parte de algunas grandes empresas sobre límites a la disponibilidad vía dispositivos móviles fuera del horario laboral.

Por otra parte, como se ha mencionado, hay coincidencia en señalar cómo el actual proceso de cambio tecnológico está orientado hacia los trabajos de alta cualificación, a diferencia de anteriores periodos en los que la técnica ha estado orientada al trabajo especializado en serie, repetitivo y de cualificación baja o media. Tal proceso, además de la mencionada pérdida de peso de las regularidades tradicionales de la prestación de trabajo de cara a la configuración de la relación jurídica laboral, apunta según algunos análisis también a cambios en el poder contractual y en la determinación de la retribución de los trabajadores dentro de una tendencia de aumento de sus cualificaciones y competencias.

Pero, al mismo tiempo, se señalan los riesgos y la preocupación por la calidad del empleo y la protección social, especialmente en algunos nuevos modelos de negocio y en algunas nuevas formas de empleo, y en los empleos de baja cualificación dentro de un contexto de polarización de las ocupaciones.

145 Véase al respecto el informe conjunto de la Oficina Internacional del Trabajo de la OIT y Eurofound, *Working anytime, anywhere: The effects on the world of work*, Luxemburgo y Ginebra, 2017. Dicho informe, que analiza los efectos positivos y las desventajas de estas formas de trabajo, estima que alrededor del 17 por 100 de los trabajadores de la UE-28 participan en teletrabajo o lo que denomina “trabajadores móviles conectados” (*ICT mobile workers*).

146 Conocida es, en este sentido, la Ley de reforma laboral francesa de 2016 (Ley 2016-1088, de 8 de agosto), que, en esta materia, realiza una llamada a la negociación colectiva para establecer las modalidades del ejercicio por los trabajadores de su derecho a la desconexión digital. Asimismo, Italia ha previsto más recientemente (Ley de 22 de mayo de 2017, n. 81) este derecho dentro de la ordenación de la nueva modalidad de ejercicio de la relación de trabajo subordinado conocida como “trabajo ágil” (*lavoro agile*), antes mencionada.

### *Oportunidades y retos (III): empresas y trabajadores*

Las empresas y los trabajadores se pueden ver abocados, también, a los efectos de una obsolescencia más rápida de las cualificaciones derivada de la rapidez de las innovaciones tecnológicas, comerciales y organizativas, lo que puede desembocar en cuellos de botella para la cobertura de determinados puestos de trabajo, y pone de manifiesto el creciente valor de las políticas de formación profesional continua y del aprendizaje permanente<sup>147</sup>. Además, el actual contexto tecnológico permite una difusión del conocimiento a través de múltiples canales, que la convierte en accesible, instantánea y en muchos casos gratuita o a bajo coste (i.e. cursos abiertos en línea masivos, MOOC por sus siglas en inglés), lo que refuerza el valor de los aprendizajes informales.

Se produce, así mismo, una creciente disponibilidad de trabajadores cualificados a nivel mundial, lo que permite pensar en una tendencia de aumento de los procesos de subcontratación a distancia del trabajo, a partir de la prescindibilidad de su ubicación física. La subcontratación de actividades mediante trabajo a distancia puede ser, y de hecho es previsible que sea cada vez más, incluso extraterritorial<sup>148</sup>, lo que puede generar otras problemáticas relacionadas con los límites de los marcos normativos nacionales y la legislación aplicable.

La continuidad de las prácticas de externalización de actividades no centrales de las empresas, actualmente, tienden a concentrarse en centros de servicios compartidos, y las de carácter rutinario tienden a redirigirse a individuos o a ordenadores más que a otras compañías<sup>149</sup>. Todo ello acompañado, además, de tendencias de descentralización de tareas profesionales intensivas en conocimiento, así como de “descomposición” de determinados trabajos en microtareas, en lo que algunos análisis han llamado “taylorismo digital”<sup>150</sup>. Estas tendencias ilustran acerca de la importancia de la potenciación de las propias capacidades en un contexto de competencia empresarial por el talento a escala global.

Por último, tanto trabajadores como empresas deberán afrontar las oportunidades y los desafíos que emergerán de un panorama del trabajo caracterizado por la diversidad de sus componentes. El envejecimiento de la población activa<sup>151</sup> pondrá más en evidencia las diferencias generacionales en los entornos de trabajo, en los que convivirán nativos digitales con trabajadores próximos a la edad de jubilación, con diferentes actitudes hacia la organización del trabajo, la sociedad del conocimiento o las TIC.

147 Véanse los capítulos IV y V de este informe, en especial las políticas de empleabilidad.

148 Véase el apartado 1 del capítulo I de este informe sobre la oferta de trabajo y su posible evolución desde una perspectiva global.

149 International Organization of Employers (IOE), *Understanding the future of work*, cit., *ibíd.*

150 Oficina Internacional del Trabajo de la OIT, “Los cambios tecnológicos y el trabajo en el futuro: cómo lograr que la tecnología beneficie a todos” (nota informativa 1 de la Iniciativa del Centenario relativa al Futuro del Trabajo), cit., pág. 5.

151 Véase el capítulo I, apartado 1, de este informe sobre la oferta de trabajo.

Asimismo, una superior proporción de población laboral de edad mayor en el futuro podría acarrear también un riesgo más alto de exclusión laboral asociado a la edad, de no favorecerse determinadas políticas hacia los trabajadores maduros relacionadas con la retención de la experiencia, la cooperación intergeneracional y el aprendizaje a lo largo de toda la vida.

Ello pone de relieve que las políticas de gestión de la diversidad en el trabajo, de fomento de la igualdad de oportunidades y de prevención de las distintas formas de discriminación deberán ir cobrando mayor importancia para aprovechar las oportunidades de los cambios que se avecinan en el mundo laboral.

En los últimos años ha tenido un rápido desarrollo el trabajo prestado a través de plataformas digitales y aplicaciones móviles en Internet que ponen en contacto a demandantes y oferentes de servicios en múltiples actividades. El fenómeno de la economía de plataformas (*platform economy, on-demand economy, “gig economy”*), al margen de otros debates y polémicas, ha sido amplia y urgentemente analizado por su rápido crecimiento —basado en la eficiencia de costes, fundamental en intercambios de bajo valor económico, el carácter innovador, la amplitud de mercados, o la inmediatez, entre otras ventajas competitivas—, su creciente dimensión económica y sus profundas implicaciones sociales y laborales.

---

*Un fenómeno de reciente expansión: el trabajo a través de plataformas digitales (crowdwork)*

---

La Comisión Europea ha afirmado que las plataformas pueden contribuir de manera importante al empleo y el crecimiento de la Unión Europea si se fomentan y desarrollan de manera responsable, ha constatado el fuerte despegue experimentado en los últimos años y se ha hecho eco de sus perspectivas de mayor crecimiento y aportación a la economía europea en los próximos. Pero, al mismo tiempo, ha apuntado a las cuestiones y preocupaciones que las rodean, la incertidumbre acerca de los derechos y las obligaciones en esas formas de negocio, entre las cuales ha señalado los límites menos claros que se advierten entre el trabajo por cuenta propia y por cuenta ajena<sup>152</sup>. De ahí que esté impulsando, mediante iniciativas posteriores, un marco de transparencia de los derechos laborales en las relaciones de trabajo entre cuyos objetivos está “mejorar las condiciones de trabajo de todos los trabajadores, especialmente a los que desarrollan su actividad en el marco de empleos no convencionales”<sup>153</sup>.

152 Comunicación de la Comisión Europea, *Una Agenda Europea para la economía colaborativa*, COM (2016) 356 final.

153 Comisión Europea, *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea*, COM (2017) 797 final, de 21-12-2017. La Comisión considera que la directiva propuesta “garantizará un nivel de protección universal básico en las formas contractuales existentes y futuras”, así como que “debe establecer el marco jurídico para una evolución positiva futura de nuevas formas flexibles de empleo”.

El Parlamento Europeo, por su parte, también ha emitido una posición política, con un amplio respaldo, sobre la economía colaborativa<sup>154</sup>. La Resolución del Parlamento Europeo avanza en planteamientos y en propuestas respecto de la Comisión, ya que, si bien parte de la citada comunicación de 2016, considera que la misma debe ser solo un primer paso de una estrategia más amplia y ambiciosa de la Unión en este ámbito. Y ello porque, como reconoce la Cámara, la economía colaborativa tiene una indudable proyección toda vez que ofrece importantes oportunidades a los ciudadanos y a los consumidores al aportar una mayor competencia o servicios personalizados, entre otros beneficios, y desde luego también nuevas vías de acceso al empleo. Ahora bien, esta valoración política aparece condicionada a que la economía colaborativa se desarrolle de forma responsable, de ahí que el Parlamento Europeo destaque la importancia de garantizar un alto nivel de protección de los consumidores, de respetar plenamente los derechos de los trabajadores y de velar por el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Y ciertamente, manifiesta una clara preocupación por la inseguridad jurídica, en cuanto a las normas aplicables, que se puede generar si no se regula debidamente la evolución de la economía vinculada a las plataformas digitales<sup>155</sup>.

La Resolución se centra también en el impacto de estas nuevas formas de negocio en el mercado laboral y en los derechos de los trabajadores. Suponen vías nuevas y flexibles de acceso al empleo, que pueden ser especialmente importantes para colectivos y grupos poblacionales con mayor dificultad de encontrar trabajo en el mercado laboral convencional. Pero también señala cómo en determinadas circunstancias pueden desembocar en situaciones de precariedad<sup>156</sup>. A la vista, por tanto, de la complejidad que presenta esta nueva economía de servicios en la red, el Parlamento Europeo ha formulado una serie de propuestas de acción concretas (recuadro 4).

154 Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de junio de 2017, sobre una Agenda Europea para la economía colaborativa.

155 Un ejemplo en este terreno, y una novedad con importantes consecuencias para el deslinde de las empresas de economía digital o de plataformas respecto de la llamada economía colaborativa, ha sido la STJUE de 20-12-2017 (*Asociación Profesional Élite Taxi y Uber Systems Spain*). En ella, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha fallado que una empresa como Uber es una organizadora y prestadora de un servicio de transporte que debe someterse a las regulaciones de ese sector, y no es, como pretendía dicha empresa, una prestadora de servicios de la sociedad de la información exenta de las regulaciones correspondientes al sector del transporte. Por otra parte, si bien esta sentencia no resuelve sobre cuestiones laborales, sí reconoce, aunque “a mayor abundamiento”, que “Uber ejerce una influencia decisiva sobre las condiciones de las prestaciones efectuadas por estos conductores” (párrafo 39 de la sentencia). Cabe recordar que en algún país, como Reino Unido, hay ya al menos una resolución judicial que ha dado la razón a los reclamantes contra una empresa como Uber, admitiendo que la misma presta un servicio de transporte y que se dan las condiciones para entender que los conductores son trabajadores de dicho servicio: *Employment Tribunals, Preliminary hearings 28-10-2016, Aslam, Farrar and Others vs. Uber B.V.* (<https://www.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/2016/10/aslam-and-farrar-v-uber-reasons-20161028.pdf>).

156 Por ello, intenta promover un equilibrio en el tratamiento a dar a esta forma de economía, de manera que, por una parte, “subraya la necesidad de que el mercado laboral sea flexible”, y por otra, “de que los trabajadores gocen de seguridad económica y social, conforme a las costumbres y tradiciones de los Estados miembros”.

**RECUADRO 4.** PROPUESTAS DEL PARLAMENTO EUROPEO PARA EL TRABAJO EN PLATAFORMAS**A la Comisión Europea**

Estudiar en qué medida las normas actuales de la Unión pueden aplicarse al mercado laboral digital, garantizando su debida aplicación y ejecución.

Publicar directrices sobre cómo debe aplicarse el Derecho de la Unión a los diferentes modelos de negocio de las plataformas con el fin de colmar, si procede, las lagunas en la regulación relativa al empleo y la seguridad social.

Estudiar en qué medida la Directiva sobre las empresas de trabajo temporal (2008/104) es aplicable a plataformas en línea específicas, ya que considera que muchas de las plataformas en línea que actúan de intermediarias tienen una estructura similar a la de las empresas de trabajo temporal.

**A los Estados miembros**

Evaluar, en colaboración con los interlocutores sociales, de forma proactiva y con una lógica de anticipación la necesidad de modernizar la legislación en vigor, en particular los sistemas de seguridad social, con el fin de adaptarlos a los avances tecnológicos al tiempo que se garantiza la protección de los trabajadores.

Llevar a cabo inspecciones laborales suficientes en las plataformas en línea e imponer sanciones en caso de infracción de la normativa, especialmente en lo que se refiere a las condiciones laborales y de empleo y a los requisitos específicos en materia de cualificaciones. Liberar los medios suficientes para organizar inspecciones.

Reconocer que la economía colaborativa también conllevará perturbaciones, y preparar medidas de absorción para determinados sectores y apoyar la formación y la recolocación.

**A la Comisión y a los Estados miembros**

Coordinar los sistemas de seguridad social con miras a asegurar la posibilidad de exportar las prestaciones y la acumulación de los periodos de cotización de conformidad con las legislaciones de la Unión y nacionales.

Garanticen, en sus respectivos ámbitos de competencia, condiciones laborales justas y una adecuada protección jurídica y social para todos los trabajadores de la economía colaborativa, con independencia de su estatus.

Facilitar información adecuada a los trabajadores de las plataformas sobre las condiciones laborales y de empleo y los derechos de los trabajadores.

Prestar una atención particular al trabajo no declarado y al trabajo autónomo ficticio en este sector; inscribir la cuestión de la economía de las plataformas en el programa de la plataforma europea para la lucha contra el trabajo no declarado.

Posibilitar el acceso a la formación profesional permanente y al desarrollo de las competencias digitales; considera que las inversiones públicas y privadas y las oportunidades de financiación para la formación profesional y permanente son especialmente necesarias para las microempresas y las pequeñas empresas.

Informar mejor acerca de las oportunidades que ofrece la economía colaborativa (servicios de empleo público nacionales y red EURES).

**A los interlocutores sociales**

Actualizar, cuando sea necesario, los convenios colectivos de forma que las normas de protección en vigor puedan mantenerse también en el entorno laboral digital.

Fuente: Parlamento Europeo, Resolución sobre Una Agenda Europea para la Economía colaborativa (15 de junio de 2017).

Aunque se estima que, en la actualidad, la economía de las plataformas en internet posee todavía una dimensión relativamente limitada, existe coincidencia en apuntar a su acelerado desarrollo en estos años y a una perspectiva de expansión. Resulta difícil conocer la dimensión que representan las plataformas digitales desde el punto de vista del empleo. La medición de este se encuentra, entre otras dificultades, con la falta de categorías adecuadas en las metodologías estadísticas oficiales, de los Estados miembros y de la Unión Europea<sup>157</sup>. Carencias que no solamente se dan en cuanto a su medición en términos cuantitativos. El Parlamento Europeo, por su parte, ha llamado también la atención sobre la falta de datos relacionados con los cambios en el entorno laboral que ha producido esta realidad económica, por lo que ha pedido a la Comisión y a los Estados miembros que, en cooperación con los interlocutores sociales, recopilen datos más fiables y completos a este respecto<sup>158</sup>.

En todo caso, desde diferentes ámbitos se señala cómo esta nueva forma de empleo presenta determinadas implicaciones (recuadro 5), que tenderán a ser crecientes a tenor de las previsiones sobre su expansión.

*Anticiparse  
y gobernar las  
tendencias marcadas  
por los cambios  
tecnológicos*

El acelerado proceso de cambios tecnológicos de largo alcance en el que están inmersas las sociedades y las economías del siglo XXI configura un escenario de potencial e intensa transformación de las relaciones laborales y de surgimiento de nuevas formas de empleo muy diversas,

157 Véase al respecto Eurofound, *Non-standard forms of employment: Recent trends and future prospects*. Dublín, 2017, págs. 22-23. Véase también AA.VV., *Crowd work in Europe (Preliminary results from a survey in the UK, Sweden, Germany, Austria and the Netherlands)*, diciembre de 2016. Para España, la evidencia sobre la extensión del trabajo a través de plataformas digitales en Internet es limitada, pero alguno de los estudios recientes mencionados lo identifican como una realidad emergente que ha sufrido un incremento en el periodo reciente. Véase el mencionado informe de Eurofound, *New forms of employment*, cit., pág. 111.

158 En ese sentido, anima a los Estados miembros a que designen a una entidad competente nacional ya existente para que controle y evalúe las tendencias emergentes en el mercado laboral colaborativo; destaca la importancia que revisten en este contexto los intercambios de información y buenas prácticas entre los Estados miembros; y subraya la importancia de supervisar el mercado de trabajo y las condiciones laborales de la economía colaborativa con objeto de luchar contra las prácticas ilegales. Parlamento Europeo, *Una Agenda Europea para la economía colaborativa*, cit., párr. 49.

159 Para el debate en España acerca de la problemática jurídica de la categorización y calificación de los trabajos prestados a través de plataformas digitales, véase en profundidad González Ortega, S., "Trabajo asalariado y trabajo autónomo en las actividades profesionales a través de las plataformas informáticas", *Temas Laborales* 2017, num. 138 (Monográfico sobre el impacto de las tecnologías de la información y las comunicaciones sobre las relaciones laborales), y Cruz, J., "Las transformaciones de las relaciones laborales ante la digitalización de la economía", cit., págs. 38-45. Asimismo, Goerlich Peset, J. M., "¿Repensar el Derecho del Trabajo? Cambios tecnológicos y empleo", cit., págs. 184 y 185, y los autores cuyos planteamientos recoge, entre otros Todolí, A., *El trabajo en la era de la economía colaborativa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017. Véase también Rodríguez Fernández, M. L., "Plataformas, microworkers y otros retos del trabajo en la era digital" (Contribución a la Conferencia Nacional OIT "El futuro del trabajo que queremos"), marzo de 2017 (disponible en <http://www.ilo.org/madrid/fow/trabajo-decente-para-todos>) y Del Rey Guanter, S., "Sobre el futuro del trabajo: modalidades de prestaciones de servicios y cambios tecnológicos", en AA.VV., Conferencia Nacional Tripartita *El futuro del Trabajo que queremos*, Madrid 2017, vol. II, cit.

**RECUADRO 5.** ALGUNAS IMPLICACIONES DEL *CROWDWORK***Mercados de trabajo**

Se señalan los efectos positivos de integración e inclusión que puede desplegar, y que efectivamente ha tenido en periodos recientes de incertidumbre económica. Se apunta a los efectos dinamizadores que puede tener, especialmente para colectivos que presentan dificultades de empleabilidad, o en regiones afectadas por el estancamiento económico. Pero también se alerta de las consecuencias y las dinámicas negativas que puede estar induciendo en términos de pérdidas de empleos, dentro de las tendencias de externalización de actividades de servicios que, incluso, se pueden deslocalizar a otros países.

**Relaciones jurídicas entre los actores implicados: trabajadores, plataformas y clientes**

Existe un debate sobre los márgenes que ofrecen las instituciones jurídico laborales, desde la propia definición del trabajo subordinado, para abordar estas relaciones y a la postre para reconocer en su caso la existencia de posibles vínculos de laboralidad entre las plataformas digitales y quienes prestan servicios a través de ellas<sup>159</sup>.

**Condiciones de trabajo**

Alta incertidumbre acerca de los ingresos económicos de los prestadores de servicios, dado que el acceso al trabajo no es continuo ni regular, lo que es más importante para quienes tienen en ella la única o la principal fuente de recursos. Y se apunta también a los bajos niveles de remuneración, sobre todo en determinados servicios y plataformas como las que ofrecen microtarefas virtuales de escasa cualificación.

Por otra parte, se han manifestado dudas sobre los niveles adecuados de seguridad y salud en el desempeño de las actividades vía plataformas. Por su configuración mayoritaria como empleo por cuenta propia, las obligaciones de protección de la salud en la mayoría de estos casos se trasladan a los propios prestadores de los servicios, lo que puede redundar en carencias y brechas en la protección.

**Protección social**

Se apunta a las dificultades y carencias que pueden afrontar quienes prestan servicios en el marco de nuevas formas de empleo en la economía digital y concretamente a través de plataformas en internet, señalándose una menor intensidad de la protección derivada de bajos niveles de cotización, cuando no de la dificultad para cumplir con los requisitos de acceso.

Fuente: Informe CES 3/2017, *La digitalización de la economía*.

apoyadas estas últimas en parte en una oferta flexible de trabajo canalizada a través de plataformas y aplicaciones digitales.

Con frecuencia, los análisis de estas tendencias recogen de forma crítica los riesgos o alertas en relación con los cambios inducidos por los cambios tecnológicos, y en especial por la digitalización, a veces en relación con otras grandes dinámicas de cambio como las derivadas de la globalización. Pero también se advierten puntos de vista que mencionan además, en un sentido más positivo, las oportunidades o ventajas que pueden presentar dichos cambios.

A la vista de este panorama, resulta necesario poner en valor y utilizar los instrumentos disponibles para anticipar y gobernar unas tendencias de cambios, que se han

acelerado en los últimos años, con el fin de propiciar que la transformación tecnológica sea inclusiva en el terreno del empleo y de las relaciones laborales. Ante este objetivo, complejo y de largo plazo, resulta adecuado plantear medidas integradas en estrategias de amplio alcance<sup>160</sup> sobre la base de un diagnóstico compartido y con la participación de los interlocutores sociales<sup>161</sup>.

El diálogo social ha venido abordando en estos años algunas de las principales dinámicas de cambios en las organizaciones productivas y sus efectos sociales y laborales, tanto en el plano europeo como en ámbitos nacionales. En el plano europeo, mediante diversos acuerdos autónomos que han definido marcos generales de medidas que tratan de responder a las necesidades de trabajadores y empresas<sup>162</sup>. En relación con ello, es necesario seguir impulsando el papel de la negociación colectiva y el enriquecimiento de sus contenidos en relación con los cambios tecnológicos y sus repercusiones en el empleo y en las relaciones de trabajo. La negociación colectiva, por su naturaleza y funciones, es el instrumento que puede y debe facilitar, en particular, una adecuada gobernanza de las estrategias de adaptación tecnológica de las empresas dinamizando las relaciones laborales en un sentido proactivo, anticipándose a los cambios y a sus efectos, y equilibrador.

### 1.3. PREOCUPACIONES ACERCA DEL FUTURO DEL TRABAJO

La expansión del empleo atípico y la consiguiente segmentación de los mercados de trabajo han llevado a constatar el retroceso del modelo de la relación laboral típica. El resumen de ello es que “el estereotipo clásico de un empleo permanente a tiempo completo, con horarios de trabajo fijos y un plan de jubilación basado en prestaciones definidas al que se tiene derecho al completar una carrera profesional segura y en gran medida predecible con un mismo empleador, por más deseable que pueda parecer, es

160 A este respecto, resulta muy interesante la iniciativa del Gobierno federal alemán liderando la toma de conciencia mediante la elaboración de un libro blanco. Se basa en una perspectiva amplia que abarca el conjunto de dinámicas (factores y tendencias) que convergen en los cambios presentes, incluyendo las económicas (globalización), demográficas, culturales, y desde luego las tecnológicas (digitalización). Federal Ministry of Labour and Social Affairs (Germany), *Re-imagining work. White paper (Work 4.0)*, Berlín, 2017 ([www.arbeitenviernull.de](http://www.arbeitenviernull.de)).

161 Para el caso de España, la Conferencia nacional tripartita sobre “El Futuro del trabajo que queremos”, celebrada en marzo de 2017 con participación del Gobierno, los Interlocutores Sociales (organizaciones sindicales y empresariales más representativas), y la OIT, supuso una primera y amplia aportación en este sentido. En enero de 2018, con ocasión de la presentación de los resultados de los trabajos de dicha conferencia, se ha anunciado por parte del MEYSS la creación de un grupo de expertos para la elaboración de un libro blanco sobre el futuro del trabajo. Por otro lado, también es pertinente mencionar el documento conjunto firmado por la organización empresarial AMETIC, y las organizaciones sindicales CCOO y UGT, en junio de 2017, “Manifiesto por el liderazgo de la transformación digital de la economía española mediante el desarrollo del talento”.

162 En el ámbito de España mediante los acuerdos de carácter interconfederal sobre criterios y recomendaciones para la negociación de los convenios colectivos, que a su vez han impulsado la implementación de los acuerdos europeos. Véase Memoria CES varios años, capítulo II-2.

ahora una realidad cada vez menos frecuente”<sup>163</sup>. Esas mismas fuentes en el marco de la OIT plantean la cuestión de “en qué medida este arquetipo (si es que alguna vez fue la norma general) será reemplazado por formas de trabajo cada vez más flexibles, a corto plazo y efímeras, en vista de que hay un aumento de la movilidad espacial y funcional de los trabajadores, y qué repercusiones tendría esta evolución para su integración en la sociedad”<sup>164</sup>.

Por otra parte, como se ha mencionado, en los últimos años ha tenido lugar la aparición de los llamados negocios o empresas “disruptivas” basados en la intermediación virtual a través de plataformas en internet, generadoras de nuevas redes de prestaciones de servicios. Se trata de un fenómeno que está generando un intenso debate sobre sus características, su relación con la formalidad, o la calidad de los servicios y del empleo en su ámbito. La aparición de estas y otras nuevas formas de empleo, en el contexto de la nueva economía digital y de nuevos modelos de negocio vinculados a ella, cuestiona la relación de trabajo subordinado y los derechos laborales y de protección social a ella asociados. Aunque las tensiones de huida de la relación laboral y de su estatuto jurídico regulador, el Derecho del trabajo, no son algo totalmente nuevo, la aceleración del proceso tecnológico y la rápida expansión de algunas de estas nuevas formas de empleo aumentan las preocupaciones acerca de esta cuestión.

Por todo ello, algunos planteamientos generales hablan de la creciente presión bajo la que se encuentra la relación de trabajo como tendencia, e incluso se plantean a modo de hipótesis diferentes escenarios posibles sobre su futuro, que se dividen entre la resistencia ante los desafíos y la adaptación a nuevas realidades mediante la adopción de determinadas políticas<sup>165</sup>. En ese contexto, resulta conveniente recordar el valor del Derecho del trabajo como instrumento equilibrador en las relaciones de intercambio de trabajo por retribución. Además, el Derecho debe ofrecer respuestas a las nuevas realidades de empleo, proporcionando una vertebración jurídica de los bienes, los derechos y las obligaciones en presencia.

Es una realidad que en los mercados de trabajo coexiste el trabajo típico con el empleo atípico, cuya tendencia es creciente como se ha observado. A ello se superponen, en la actualidad, las nuevas formas de empleo, todo un conjunto de dinámicas y de tendencias nuevas en las formas de trabajar y de organizar el trabajo. Resulta

163 Oficina Internacional del Trabajo, Memoria del Director General de la OIT presentada a la 102ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), 2013 (*Ante el centenario de la OIT: Realidades, renovación y compromiso tripartito*).

164 Oficina Internacional del Trabajo, Memoria del Director General de la OIT presentada a la 104ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), 2015 (*Iniciativa del Centenario relativa al futuro del trabajo*).

165 Oficina Internacional del Trabajo de la OIT, “Un futuro lleno de retos para las relaciones de trabajo: ¿Es momento de consolidar o de buscar alternativas?”, (nota informativa 3 de la Iniciativa del Centenario relativa al Futuro del Trabajo, <http://www.ilo.org/global/topics/future-of-work>). Véase asimismo el apartado 2 del capítulo III de este informe, sobre el acceso a la protección social en los empleos atípicos y en las nuevas formas de empleo.

razonable pensar que esta compleja realidad previsiblemente se va a mantener en el tiempo en proporciones que dependen de múltiples factores, entre ellos la estructura económica y laboral de cada país<sup>166</sup>.

Igualmente razonable parece prever que el trabajo continuará articulándose, en su mayor medida, en torno a la organización productiva empresarial como fórmula mercantil clásica. Al mismo tiempo, sin embargo, la intensidad y complejidad de los cambios pueden estar estimulando nuevas vías de acceso al autoempleo y al emprendimiento, a veces mediante figuras ya conocidas (i.e. *freelancers*) pero que no obstante encuentran nuevas oportunidades y vías de participación económica y laboral. Y en todo ello, además, ocupará un espacio la economía social como forma de organización de la provisión de bienes y servicios en torno a principios y valores propios. La proyección de futuro del mundo cooperativo, por sus características, puede verse beneficiada en el contexto de los cambios económicos, demográficos, tecnológicos y ambientales que están marcando el futuro del trabajo.

Pero lo relevante con todo es constatar que, desde una perspectiva histórica amplia que comprende al menos el último siglo, los cambios en la economía y en el trabajo no han sido resultado únicamente de las dinámicas del capital, de las fuerzas del mercado, de las revoluciones técnicas y los procesos de innovación tecnológica. En ellos han intervenido también la política, en el sentido de las decisiones de estado e institucionales, y las políticas, en el sentido de la toma de decisiones sobre necesidades sociales y económicas concretas. Y, desde luego, también han jugado un papel importante diferentes actores económicos y sociales.

En efecto, frente a determinismos de signo económico y tecnológico que afirmen como inexorables determinadas consecuencias y efectos de los cambios, y por ende determinadas políticas, el gobierno de los mismos ha descansado, en etapas históricas anteriores, sobre la interacción y la búsqueda de equilibrios entre la política y las instituciones, por un lado, y la sociedad y el mercado, por otro. En otras palabras, empleando las categorías de un conocido ensayo, entre el capital público, el mercantil y el social<sup>167</sup>. Y ello se ha producido, además, tanto en las etapas de “construcción” del Derecho social y del Estado del bienestar, como en años más recientes en los que se ha asistido a su cuestionamiento y su reformulación.

En ese sentido, desde el ámbito de la OIT se ha señalado que “responder a esos retos y hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo requiere voluntad política, una gobernanza eficaz del mercado de trabajo y un diálogo social

166 Sin olvidar la presencia de trabajo informal o no declarado, que afecta de manera especialmente grave a los países en desarrollo y emergentes. El empleo vulnerable (en terminología de la OIT) afecta a 1.500 millones de personas en el mundo. OIT, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: tendencias 2016*, resumen ejecutivo, Ginebra, 2016.

167 Rifkin, J., *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*, Paidós, Barcelona, 1996.

incluyente”<sup>168</sup>. Todo esto forma parte, indudablemente, de la idea de gobernanza del trabajo, que será clave para afrontar los desafíos y para extender las oportunidades que se vislumbran en el trabajo del futuro, maximizando los beneficios y minimizando los riesgos derivados de los cambios, todo ello en aras de lograr transiciones inclusivas del mayor número de personas<sup>169</sup>.

## 2. La gobernanza del trabajo

Los nuevos desafíos que plantean los cambios en el trabajo son de una enorme magnitud y complejidad. Por ello la atención se centra también en los mecanismos necesarios para facilitar una gobernanza del trabajo que asegure una adaptación a la vez eficaz e inclusiva a dichos cambios. La idea de gobernanza apunta al conjunto de instituciones, normas y procedimientos que deben permitir una toma eficaz y eficiente de decisiones en estructuras complejas donde es precisa la coordinación de múltiples actores, instrumentos y niveles de decisión.

El reto de gobernar de forma eficiente e inclusiva las consecuencias de los cambios demográficos, sociales, económicos y tecnológicos, demanda así pues iniciativas en múltiples niveles de toma de decisión y de acuerdo, e implica a las normas internacionales (procedentes de ámbitos intergubernamentales como la OIT y el Consejo de Europa esencialmente) y nacionales. Estas últimas pueden verse, a su vez, singularmente afectadas en el marco de estructuras de integración supranacional, caso de la Unión Europea, y de las políticas económicas y sociales que en ellas se deciden.

En este sentido, la reflexión y el debate se orientan hacia la necesidad de repensar los diferentes instrumentos jurídicos para evaluar la conveniencia de completar los mismos, adaptarlos, y en todo caso reforzar las vías para garantizar su cumplimiento.

E implica también a las dinámicas, el contenido y la efectividad del diálogo social, tanto el que tiene lugar en el plano internacional (tripartismo de la OIT) como en ámbitos de integración regional (Unión Europea, Mercosur) y en el marco de los Estados. Y, finalmente, implica a la negociación colectiva entre los representantes de

168 Oficina Internacional del Trabajo de la OIT, *Principios y derechos fundamentales en el trabajo: retos y oportunidades*. Informe VI a la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) en su 106ª reunión, Ginebra, 2017, pág. 3.

169 Para el caso de la Unión Europea, en línea con el Comité Económico y Social Europeo (CESE), “Si estos nuevos procesos y la digitalización aumentarán en última instancia el empleo dependerá del modo en que las empresas y los trabajadores de la Unión Europea se adapten satisfactoriamente a los cambios tecnológicos, el modo en que se aborde, junto con los interlocutores sociales, la introducción y el uso de tecnologías y cambios en las estructuras organizativas, la manera en que se realice la formación de los trabajadores y la medida en que la Unión Europea y los Estados miembros sean capaces de crear un entorno político y reglamentario favorable para salvaguardar los intereses de empresas y trabajadores. La función y los conocimientos especializados de los interlocutores sociales serán esenciales en este proceso y el diálogo social y la negociación colectiva, en consonancia con la legislación y las prácticas nacionales, deberán desempeñar un papel fundamental”. Dictamen sobre *El futuro del trabajo. La adquisición de los conocimientos y competencias necesarios para responder a las necesidades de los futuros empleos*, cit., parágrafo 2.3.

los trabajadores y de los empresarios. Ante el futuro del trabajo, el diálogo social y la negociación colectiva tienen por delante, en muchos casos, el reto de continuar siendo instrumentos relevantes allí donde lo han venido siendo (y de ganar su espacio, en particular, en los países emergentes y en desarrollo). Por ello, un ámbito de reflexión fundamental radica en plantear qué pueden y qué deben hacer los interlocutores sociales para anticipar los cambios y para acompañar las transiciones motivadas por estos.

## 2.1. LAS NORMAS INTERNACIONALES Y OTROS INSTRUMENTOS

El estudio de la arquitectura de la gobernanza del trabajo debe partir, en primer lugar, del papel que desempeñan las organizaciones supranacionales en esta materia. En este ámbito, resulta fundamental analizar la intervención de la OIT. La globalización de la economía ha provocado la necesidad de adoptar medidas que tengan por objetivo garantizar el acceso a un trabajo decente. Esta macrotendencia, que en las últimas décadas se ha acelerado y ha generado enormes repercusiones en los mercados de trabajo, ha comportado, sin duda, beneficios, pero no cabe obviar que no todos sus efectos han sido positivos, sino que también se ha producido un incremento de las desigualdades en muchos países. En este contexto, la comunidad internacional ha reconocido que es necesario adoptar instrumentos que aseguren que la globalización presente oportunidades justas de prosperidad para todos<sup>170</sup>. En la consecución de tal objetivo, la actuación de la OIT se ha desarrollado a través de su actividad normativa mediante la adopción de convenios y recomendaciones, y, más recientemente, mediante la aprobación de determinadas declaraciones con una finalidad, en algunos casos, de refuerzo de la efectividad en el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo.

Por ello, el sistema de la OIT, basado en el diálogo tripartito dirigido a desplegar una acción normativa a nivel internacional, más un conjunto de órganos y procedimientos para el control de su aplicación, y por tanto de su efectividad, es un pilar de gobernanza de la globalización que debe interpretarse y ponerse en valor como tal. Los convenios y recomendaciones de la OIT constituyen un corpus normativo que es necesario que tenga un amplio seguimiento mundial como garantía de que las transiciones motivadas por las tendencias de cambio sean inclusivas, se puedan maximizar los beneficios de la globalización, de la transición demográfica y del cambio tecnológico, minimizando los riesgos derivados de todo ello.

En este sentido, la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, adoptada en 2008, se concibe como una plataforma común de gobernanza a nivel internacional, es decir, pretende crear una convergencia eficaz de las políticas nacionales e internacionales con el objetivo de alcanzar una globalización

170 Oficina Internacional del Trabajo de la OIT, *Las reglas de juego. Una breve introducción a las normas internacionales del trabajo*, Ginebra, 2014.

equitativa y un mayor acceso al trabajo decente, cuyo concepto institucionaliza y sitúa en el centro de las políticas de la OIT.

En el marco de la acción normativa, el Consejo de Administración de la OIT ha destacado la importancia de aquellos convenios que califica como “fundamentales”. Bajo esta denominación se comprenden los convenios que versan sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo, es decir la libertad de asociación y la libertad sindical, y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil, y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación (recuadro 6). Asimismo, ha señalado la relevancia de los convenios de “gobernanza”, aquellos relativos al funcionamiento del sistema de normas internacionales del trabajo, esto es, inspección del trabajo; consulta tripartita, y política del empleo. Por último, no cabe obviar el papel de los denominados convenios “técnicos” en materia de administración del trabajo, negociación colectiva, o, terminación de la relación laboral.

El estado de ratificación de los convenios fundamentales de la OIT presenta un panorama desigual pero en general puede decirse que es amplio, en coherencia con

*Reforzar la  
efectividad de los  
principios y derechos  
fundamentales del  
trabajo*

**RECUADRO 6.** CONVENIOS OIT: FUNDAMENTALES, DE GOBERNANZA Y TÉCNICOS

**Convenios fundamentales**

- Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87).
- Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).
- Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29).
- Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105).
- Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138).
- Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182).
- Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100).
- Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).

**Convenios de gobernanza**

- Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81).
- Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129).
- Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144).
- Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122).

**Convenios técnicos**

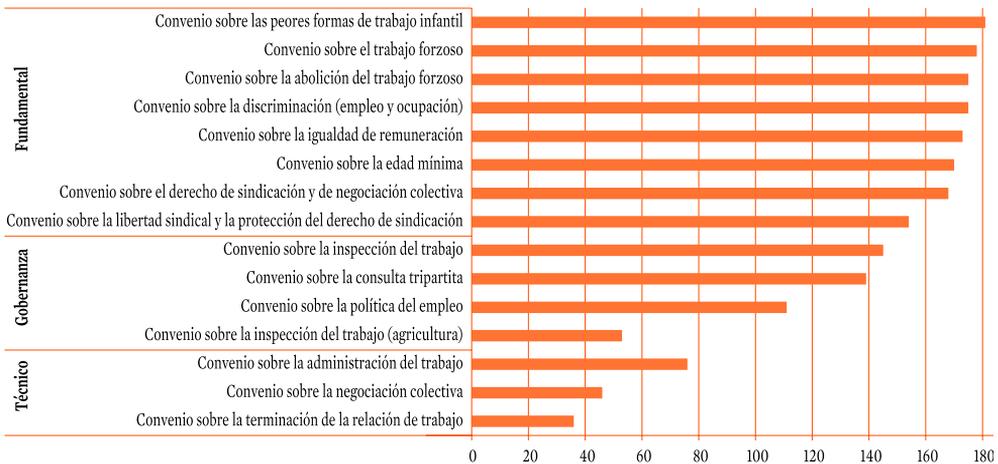
- Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150).
- Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154).
- Convenio sobre la terminación de la relación laboral, 1982 (núm. 158).

Fuente: elaboración propia a partir de Oficina Internacional de Trabajo, *Las reglas de juego. Una breve introducción a las normas internacionales del trabajo*, 2014.

su importancia y con los esfuerzos de la propia OIT. Se observa que el mayor número de ratificaciones se ha producido respecto de los ocho convenios considerados como fundamentales. A 31 de marzo de 2017 se habían registrado 1.365 ratificaciones de aquellos, lo que supone una cobertura del 91 por 100. En realidad, son relativamente pocas (129) las nuevas ratificaciones que se necesitarían para alcanzar el objetivo de la campaña de ratificación universal lanzada por la OIT en 1995.

Ahora bien, dentro de este grupo de normas, que representa el núcleo que la comunidad internacional ha estimado esencial como exponente de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, se advierten algunas diferencias relevantes (gráfico 19). Así, el Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil (1999), sigue siendo el más ratificado, con 180 Estados adheridos, seguido de cerca por el Convenio 29 sobre el trabajo forzoso (1930), con 178 Estados. Sin embargo, los Convenios 87 y 98, que tratan respectivamente sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (1948), y sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (1949), continúan siendo los convenios fundamentales que han registrado el menor número de ratificaciones (154 y 164 respectivamente). Pero además, un dato también elocuente es que la mitad de la población mundial no está cubierta por los mismos al vivir en países que todavía no han ratificado alguno de dichos convenios, o ninguno. En esta situación incide el hecho de que ninguno de ellos ha sido ratificado por países con un destacado peso demográfico como India, China o Estados Unidos, entre otros, aunque evidentemente la situación de tales derechos no es equiparable entre esos países.

**GRÁFICO 19.** NÚMERO DE RATIFICACIONES DE CONVENIOS OIT (FUNDAMENTALES, DE GOBERNANZA Y TÉCNICOS)



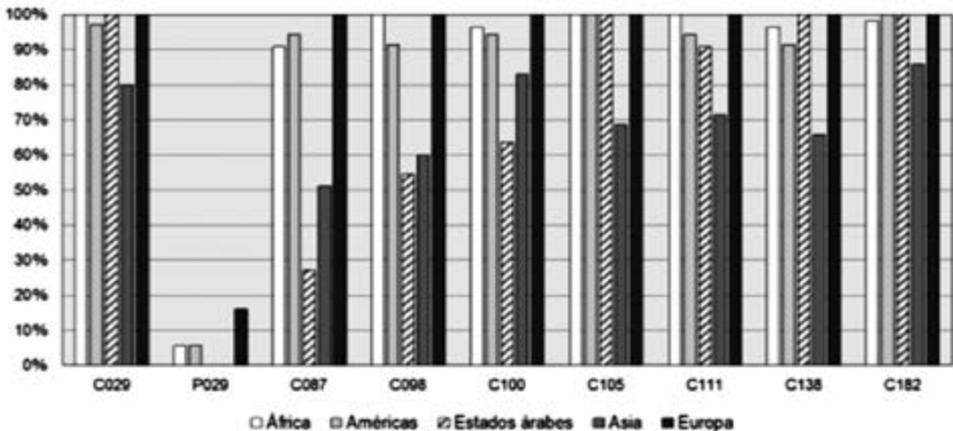
Fuente: OIT y elaboración propia.

No en vano, la ya mencionada Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008) señala que la libertad de asociación y la libertad sindical, y el derecho de negociación colectiva, son particularmente importantes para permitir el logro de los objetivos estratégicos que establece: promover el empleo creando un entorno institucional y económico sostenible; adoptar y ampliar medidas de protección social (Seguridad Social y protección de los trabajadores) que sean sostenibles y estén adaptadas a las circunstancias nacionales; promover el diálogo social y el tripartismo, y respetar, promover y aplicar los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Junto a las diferencias que se observan en las ratificaciones de los ocho convenios fundamentales por el tipo de convenio, también es relevante destacar las asimetrías que se aprecian en la tasa de ratificaciones según las distintas regiones del mundo. Así, no es irrelevante señalar que los países del continente asiático presentan un evidente *gap* en relación con otras regiones del mundo, fundamentalmente Europa, las Américas o África (gráfico 20), siendo la brecha especialmente destacada en los convenios 87 y 98 (libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, y derecho de sindicación y de negociación colectiva). Los Estados árabes, por su parte, también presentan una diferencia negativa, que es aún más acusada que la de los países asiáticos, en los convenios sobre la libertad sindical y sobre el derecho de negociación colectiva, así como también en el Convenio 100 sobre igualdad de remuneración (1951).

Todo ello seguirá proyectando importantes consecuencias para el futuro del trabajo, especialmente para una división internacional del trabajo intensamente marcada por la

**GRÁFICO 20.** RATIFICACIONES DE LOS CONVENIOS FUNDAMENTALES (Y DEL PROTOCOLO RELATIVO AL CONVENIO NÚM. 29) POR REGIÓN, A 31 DE MARZO DE 2017  
(En porcentaje)



Fuente: tomado de Oficina Internacional del Trabajo, *Principios y derechos fundamentales en el trabajo: retos y oportunidades*. Informe VI a la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) en su 106ª reunión, Ginebra, 2017.

organización de la producción en torno a cadenas mundiales de suministro. De manera que no parece deseable que las bases del futuro del trabajo a nivel mundial se sigan asentando sobre un acusado diferencial en la asunción del pilar de gobernanza de la globalización que representan los principios y derechos fundamentales del trabajo contenidos en los ocho convenios fundamentales de la OIT.

En la Declaración de la OIT referente a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, aprobada en 1998, y que surge para salvaguardar y fomentar el núcleo de las normas esenciales del trabajo, se trasluce la consciencia acerca de este problema, la existencia de un desequilibrio a nivel mundial en la asunción por los Estados de estos principios y derechos básicos, que encierra una situación de desprotección de numerosas personas. La Declaración se erige como un instrumento fundamental dirigido a proteger y fomentar el respeto de los derechos básicos de los trabajadores. Por ello, incorpora una previsión de especial relevancia que establece que todos los Estados miembros de la OIT, aun cuando no hayan ratificado los convenios, tienen el compromiso de respetar de buena fe y de conformidad con la Constitución de la OIT, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de dichos convenios. Esta previsión se acompaña de un mecanismo de control por el que se contempla el requerimiento de presentación, por parte de los Estados miembros que no hayan ratificado los convenios, de memorias sobre los progresos en la aplicación de los principios establecidos en los citados convenios.

Este instrumento, declarativo pero también operativo, se basa en la idea de que el crecimiento económico debe ir acompañado de un mínimo de reglas de funcionamiento que tengan por objetivo lograr que el progreso económico no relegue al social. La Declaración pretende que las políticas económicas y sociales se refuercen mutuamente a efectos de conseguir un desarrollo sostenible de base amplia. En consecuencia, la garantía de los principios y derechos fundamentales en el trabajo es de especial importancia, dado que a través de los mismos se puede alcanzar dicho desarrollo sostenible. Esta orientación refuerza la concepción del sistema de normas internacionales del trabajo como un pilar de gobernanza de la globalización.

Los convenios y recomendaciones adoptados por la OIT, como consecuencia de su estructura tripartita, son respaldados por los gobiernos y las organizaciones de empleadores y trabajadores. Sin embargo, este consenso alcanzado sobre las normas sociales mínimas básicas que han de gobernar las relaciones de trabajo se puede ver diluido en la práctica. En este sentido, como ya se ha dicho, la eficacia de los convenios depende de su ratificación por parte de los Estados, pero sobre todo no cabe obviar el problema de la efectividad en la aplicación de los convenios una vez ratificados por estos. Como reconoce la Oficina Internacional del Trabajo, si bien es cierto que la tasa de ratificación de los convenios fundamentales es en general elevada, hay importantes insuficiencias en la aplicación. Por ello, invita a la OIT y a sus mandantes a intensificar las actividades en relación con las cuatro categorías

de principios y derechos fundamentales en el trabajo a fin de subsanar estas insuficiencias<sup>171</sup>.

Por su singular naturaleza y su relevancia como sistema intergubernamental de reconocimiento y tutela de derechos en un marco regional, es necesario hacer referencia al Consejo de Europa, en concreto por su contribución en la defensa de los derechos sociales y económicos a través de la Carta Social Europea (CSE). La Carta garantiza una serie de derechos que inciden en la construcción de la gobernanza mundial del trabajo en relación, entre otras materias, a negociación colectiva, protección por despido, Seguridad Social y garantía contra la pobreza y la exclusión social<sup>172</sup>. Cabe recordar que la eficacia de la Carta depende en última instancia de su ratificación por parte de los Estados miembros, tal y como sucede con los convenios de la OIT. Y, asimismo, cabe recordar que el Comité Europeo de Derechos Sociales, órgano encargado de la interpretación, defensa y control de la aplicación de la Carta por parte de los Estados miembros, no tiene naturaleza de órgano jurisdiccional. No obstante, es importante señalar que los gobiernos de los países que han ratificado la CSE están obligados a remitir informes periódicos acerca del grado de cumplimiento de esta en su legislación nacional, existiendo un procedimiento informativo en el que el CEDS lleva a cabo una revisión de tales informes y puede formular observaciones y conclusiones en las que evalúa la adecuación de las normas nacionales a la Carta.

---

*El marco del Consejo  
de Europa*

---

En el panorama mundial de instrumentos de gobernanza del trabajo ocupa un lugar destacado el Derecho social de la Unión Europea, que supone un corpus de normas comunes y de mecanismos de coordinación en el ámbito de la política social y de empleo, junto con un sistema de tutela y de garantía del cumplimiento de los principios y de los derechos que aparecen así reconocidos. Dicho sistema normativo y de garantías sociales está insertado en los Tratados de la Unión Europea (Derecho originario), al máximo nivel político y jurídico por tanto, y se despliega en una serie de normas (Derecho derivado de la Unión), fundamentalmente Directivas<sup>173</sup> en las que se fijan disposiciones mínimas que obligan a los Estados miembros, por los medios y formas que consideren, a garantizar unos determinados resultados en el ámbito laboral y social, y cuya trasposición a los ordenamientos nacionales ha supuesto la adopción de normas que deben satisfacer esos objetivos. En este sentido, el Derecho social europeo representa un

---

*El Derecho social  
europeo*

---

171 Oficina Internacional del Trabajo de la OIT, *Principios y derechos fundamentales en el trabajo: retos y oportunidades*. Informe VI a la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) en su 106ª reunión, Ginebra, 2017, pág. 3.

172 La Carta Social Europea fue adoptada originariamente el 18 de octubre de 1961, posteriormente fue completada por tres protocolos, y el 3 de mayo de 1996 se aprobó la Carta Social Europea revisada.

173 Los Reglamentos comunitarios, de aplicación directa en los Estados miembros, son la excepción entre las normas de política social, y concretamente regulan la libre circulación de trabajadores, la coordinación de los sistemas de Seguridad Social de los migrantes, y el Fondo Social Europeo.

singular mecanismo de gobernanza social (trabajo, empleo, protección social) dentro de una estructura de integración supranacional como es la Unión Europea.

A los efectos que interesan en este Informe, este instrumento ha estado tradicionalmente sustentado en la finalidad de equilibrar socialmente el proceso de integración económica y comercial que aparece en los orígenes de las Comunidades Europeas y que, basado en las cuatro libertades fundamentales de circulación de mercancías, servicios, capitales y personas, ha desembocado en la progresiva construcción del Mercado Único Europeo. Si en los orígenes las primeras normas de contenido laboral y social tenían un carácter excepcional y aparecían limitadas a una funcionalidad de complemento de la integración económica, posteriormente se fue abriendo paso la voluntad política de contar con una serie de derechos de contenido laboral y social a nivel europeo que supusieran la aproximación de las legislaciones y de las políticas de los Estados miembros, como parte de las señas de identidad de la integración europea. Dentro de ese sistema, ha venido desempeñando además un papel muy importante el diálogo social de los interlocutores sociales europeos, como se verá. Así mismo, han tenido un papel destacado instrumentos financieros de apoyo a las políticas nacionales de empleo y formación, entre otras, como el Fondo Social Europeo<sup>174</sup>.

La construcción del Derecho social europeo se ha desplegado a lo largo de varias décadas, pudiendo observarse algunos hitos que han venido marcados por las sucesivas reformas de los Tratados y por las propias condiciones políticas, económicas y sociales de la construcción europea. Tras la apertura de las políticas comunitarias a nuevas materias sociales (Acta Única Europea de 1986: protección de la seguridad y la salud de los trabajadores, diálogo social, cohesión económica y social), la adopción de la Carta comunitaria de derechos sociales fundamentales de los trabajadores (1989), si bien de naturaleza declarativa y no vinculante, incluía el compromiso de los Estados miembros de avanzar hacia una serie de objetivos laborales y sociales, y en consecuencia ofreció la base para la posterior adopción de Directivas de contenido laboral durante la siguiente década (entre otras, embarazo y maternidad, tiempo de trabajo, comités de empresa europeos)<sup>175</sup>.

El Tratado de Amsterdam (1997) introdujo nuevos avances que incluyeron un título específico sobre el empleo, base de la coordinación de las políticas nacionales en una Estrategia Europea de Empleo, e incorporó al Tratado CE el Acuerdo sobre

174 E instrumentos más específicos de actuación en los efectos sobre el empleo de las dinámicas económicas como el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG). Al respecto, véase capítulo V de este informe, sobre las políticas de empleabilidad.

175 El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en su título sobre la política social establece que “La Unión y los Estados miembros, teniendo presentes derechos sociales fundamentales como los que se indican en la Carta Social Europea (1961), y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores (1989), tendrán como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones”.

la Política Social, que en el Tratado de la Unión Europea (1992) había quedado como anexo.

La adopción de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), proclamada inicialmente en el año 2000, fue importante para la estabilización y delimitación del reconocimiento jurídico, en el ámbito de actuación de las instituciones europeas y sin que suponga una ampliación de las competencias de la Unión Europea, de los principios y los derechos que se consideran fundamentales, entre los que están los derechos de contenido laboral y de protección social<sup>176</sup>, considerados esenciales para el modelo social europeo. A la CDFUE se le atribuyó valor jurídico vinculante, al mismo nivel que los Tratados, mediante el Tratado de Lisboa en 2007.

La actividad del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), por su parte, ha devenido fundamental en la interpretación y aplicación de la normativa laboral y social de la Unión, fijando criterios doctrinales en relación con esta que deben ser observados por los poderes públicos de los Estados miembros, y creando de esta manera un marco de efectos homogéneo para el Derecho social europeo.

Con todo ello y en sucesivas etapas se ha construido un acervo jurídico social que se ha extendido a la libertad de circulación de trabajadores y personas, a las condiciones de trabajo y de vida, a la igualdad entre mujeres y hombres, a la seguridad y la salud en el trabajo, a la protección social, a la educación y la formación, entre otros<sup>177</sup>. E, indudablemente, dicho acervo ha contribuido al fortalecimiento de los derechos y a la garantía de las condiciones para que en Europa puedan darse sociedades cohesionadas e igualitarias, aunque persistan importantes diferencias entre los Estados miembros, y aunque persistan también algunos de los profundos efectos sociales derivados de la última crisis.

Sin embargo, el Derecho y la política social de la Unión Europea no han estado ni están exentos de dificultades, que se hacen más patentes ante la necesidad de afrontar los desafíos y las oportunidades generados por los profundos cambios en desarrollo. Diversos factores han hecho que el Derecho y la política social hayan adolecido sobre todo en la última década de una falta de impulso y de rumbo más acordes con los retos planteados tanto por las consecuencias sociales de la crisis como por las transformaciones sociales, tecnológicas y laborales a que se enfrentan los países europeos.

En una primera etapa, se asistió a un desplazamiento cada vez más frecuente de los actos normativos por herramientas en forma de orientaciones y recomendaciones a los Estados miembros dentro de estrategias de coordinación y en un contexto de

176 Entre ellos, la prohibición de la esclavitud y del trabajo forzoso, la libertad sindical, libertad profesional y derecho al trabajo, libertad de empresa, prohibición de discriminación, información y consulta a los trabajadores, derecho de negociación y de acción colectiva, acceso a los servicios de colocación, protección ante el despido injustificado, condiciones de trabajo justas y equitativas, prohibición del trabajo infantil, conciliación de la vida laboral y familiar, seguridad social, o la protección de la salud en el trabajo.

177 Ámbitos, todos ellos, que como se viene analizando en este informe se están viendo afectados por las tendencias de cambio, y por los retos y oportunidades derivados, que convergen hacia el trabajo del futuro.

apuesta de las Instituciones europeas por las políticas de flexibilidad<sup>178</sup>. A ello se sumó una mayor diversidad de orientaciones políticas en el legislativo comunitario (Consejo y Parlamento) derivada de las últimas ampliaciones de la Unión Europea, que han venido haciendo más compleja la toma política de decisiones en general, y en materia social en particular. Finalmente, la crisis financiera y económica que tuvo inicio en 2007-2008 dio paso a importantes medidas para hacer frente a la crisis de la deuda soberana y el riesgo de ruptura del euro, que han llevado en estos años a situar como prioridad las políticas de gobernanza económica de la Unión.

En ese contexto, no faltan análisis que apuntan a las dificultades cada vez mayores que se observan para modernizar el ordenamiento social de la Unión Europea<sup>179</sup>. No obstante, las tensiones sociales y políticas generadas por los impactos sociales y económicos de la última crisis, han motivado que se vuelva a plantear la necesidad de armonizar el desarrollo económico y el social en las políticas europeas, lo que se ha puesto de manifiesto en la orientación de la actual Comisión Europea desde el comienzo de su actividad en 2015. En este sentido, las iniciativas de la “Comisión Juncker” apelan además a la necesidad de desplegar nuevos derechos sociales en el futuro en el contexto de la digitalización para adecuarse a la evolución del mundo laboral<sup>180</sup>.

Por todo ello, recientemente se ha aprobado el Pilar Europeo de los Derechos Sociales<sup>181</sup>, que si bien no supone extender las competencias de la Unión Europea en este ámbito, expresa un fuerte compromiso político de los veintisiete Estados miembros, del Consejo Europeo, del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea, de trabajar por una Europa social, y en consecuencia cumplir y promover los principios y los derechos sociales que enuncia en tres ámbitos: igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo, condiciones de trabajo justas, y protección e inclusión social. El Pilar reafirma algunos de los derechos ya presentes en el acervo social europeo. Del mismo modo, añade nuevos principios que pretenden, según su preámbulo, afrontar los retos que se derivan de los desarrollos sociales, tecnológicos y económicos, si bien para que lleguen a ser exigibles jurídicamente requerirán medidas específicas legislativas o de otro tipo en los niveles apropiados<sup>182</sup>.

178 Aunque este proceso venía de atrás, un hito importante de esta política es la Comunicación de la Comisión Europea *Hacia los principios comunes de la flexibilidad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad*, COM (2007) 359 final, de 27 de junio de 2007.

179 Por todos, Miranda Bot, J. M., “El derecho social de la Unión Europea en la encrucijada: entre la parálisis legislativa y el impulso judicial”, *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, 2017, núm. 127, pág. 29.

180 Comisión Europea, *Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los veintisiete en 2015*, COM (2017) 2025 final, de 1 de marzo, pág. 10. Véase asimismo Comisión Europea, *Documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa*, COM (2017) 206 final, de 26 de abril de 2017, pág. 19.

181 Proclamación conjunta del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea en la Cumbre Social de Gotemburgo, 17 de noviembre de 2017.

182 Como también se recoge en su preámbulo, cumplir el Pilar Europeo de los Derechos Sociales es un compromiso y una responsabilidad política compartida. El Pilar debería ser aplicado tanto al nivel de la Unión como de los Estados miembros dentro de sus respectivas competencias, tomando en

Parece necesario, por tanto, decidir la evolución que deba seguir el derecho y la política social europeos ante el doble reto de reforzar la cohesión social tras el impacto de la última crisis, y de afrontar los retos y aprovechar las oportunidades que se abren ante las transformaciones sociodemográficas y los cambios tecnológicos para los mercados de trabajo, las empresas y los trabajadores. Una herramienta relevante, en ese sentido, la proporciona el *Libro Blanco sobre el futuro de Europa* de la Comisión Europea, que proyecta las posibles evoluciones de la legislación de la Unión Europea, entre ella del derecho social, en función de distintos escenarios políticos de integración. En la evolución de todo ello, además, deberá jugar un papel más reforzado el diálogo entre los interlocutores sociales europeos.

En el contexto internacional, varias instituciones han elaborado instrumentos que inciden en la gobernanza del trabajo. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada en el año 2015 por la Asamblea General de Naciones Unidas, establece diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Estos Objetivos de aplicación universal tienen como finalidad que, desde su aprobación hasta el año 2030, los países intensifiquen los esfuerzos en acabar con la pobreza, reducir la desigualdad y combatir el cambio climático.

*Otros instrumentos  
en el plano  
internacional*

Entre los Objetivos que recoge la citada Agenda cabe destacar, por su incidencia en la gobernanza del trabajo, el referido a la promoción del crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el pleno empleo y productivo y el trabajo decente para todos (Objetivo 8). En relación a este Objetivo, se señala que la consecución de un desarrollo económico sostenible requiere que las sociedades creen las condiciones necesarias para que las personas accedan a empleos de calidad, existan oportunidades laborales para toda la población en edad de trabajar, con condiciones de trabajo decentes, y el crecimiento económico no menoscabe el medioambiente.

No obstante, los Objetivos fijados por la Asamblea General de Naciones Unidas no son jurídicamente obligatorios, por lo que, en consecuencia, su logro depende de la voluntad de los países. En este sentido, Naciones Unidas prevé que los Estados adopten como propios los Objetivos de Desarrollo Sostenible. De este modo, su cumplimiento depende de las políticas, planes y programas de desarrollo sostenible correspondientes a los países. Los Estados, según indica Naciones Unidas, tienen la responsabilidad primordial del seguimiento y examen a nivel nacional, regional y mundial de los progresos conseguidos en el cumplimiento de los objetivos y metas en los próximos años.

Las dinámicas económicas a nivel mundial, caracterizadas entre otras por una aceleración de la globalización en las últimas décadas, han aumentado la relevancia y la atención sobre el papel que desempeñan las empresas de carácter transnacional, y

consideración los diferentes entornos socioeconómicos y la diversidad de los sistemas nacionales, incluyendo el papel de los interlocutores sociales y de acuerdo con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad.

## *El papel de las empresas transnacionales*

ello por dos tipos de motivos: en el plano económico, por la fuerte concentración del capital que se ha producido en torno a un número relativamente reducido de grandes compañías. Y en el plano laboral, por su protagonismo en la creación y la actividad de las cadenas mundiales de valor/suministro en torno a ellas, claves a su vez en la división mundial del trabajo y determinantes en la estructuración de los mercados de trabajo nacionales de muchos países<sup>183</sup>. Por su dimensión económica y laboral, y por su papel como catalizadoras de los cambios tecnológicos, las empresas transnacionales ocupan una posición central en todas las cuestiones relacionadas con el futuro del trabajo.

De ahí que las instituciones internacionales hayan adoptado instrumentos con principios y orientaciones dirigidos a ellas, generalmente en el marco de la responsabilidad social empresarial.

En este terreno, hay que recordar la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, adoptada por el Consejo de Administración de la OIT en 1977, que ha sido enmendada en diversas ocasiones, habiéndose producido la más reciente en marzo de 2017. Dicha Declaración tiene por objeto ofrecer a las empresas multinacionales, a los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y trabajadores, orientaciones en materia de empleo, formación, condiciones de trabajo y de vida y relaciones de trabajo fundamentadas, principalmente, en los principios recogidos en convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, así como en la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento.

En el marco de la Organización de las Naciones Unidas cabe referirse a la iniciativa internacional Pacto Mundial (*Global Compact*), cuyo fin es establecer diez principios universalmente aceptados a efectos de promover la responsabilidad social empresarial en distintas áreas: derechos humanos y empresas, normativa laboral, medio ambiente y lucha contra la corrupción en las actividades y la estrategia de negocio de las empresas. Se pretende, en definitiva, incorporar esos diez principios en las actividades empresariales de todo el mundo, aunque dicha incorporación por parte de las empresas es voluntaria.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), por su parte, ha establecido recomendaciones dirigidas a las empresas multinacionales, a través de su documento Líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales. El objetivo de estas líneas directrices consiste en que las referidas empresas contribuyan

183 Las cadenas mundiales de valor (CMV) han aumentado rápidamente su presencia en el comercio mundial, y actualmente representan entre un 60 y un 80 por 100 de este, y más del 20 por 100 de los puestos de trabajo en todo el mundo. Comité Económico y Social Europeo, *Dictamen sobre El trabajo digno en las cadenas mundiales de suministro*, Bruselas, 2016, que cita como fuente de los datos a la OMC, OCDE, OIT y UNCTAD.

**RECUADRO 7.** PRINCIPIOS GENERALES EN EMPRESAS MULTINACIONALES**Las empresas deberán:**

1. Contribuir al progreso económico, social y medioambiental para lograr un desarrollo sostenible.
2. Respetar los derechos humanos internacionalmente reconocidos de las personas afectadas por sus actividades.
3. Estimular la generación de capacidades locales mediante una cooperación estrecha con la comunidad local, incluyendo los intereses de los empresarios, y desarrollando al mismo tiempo las actividades de la empresa en los mercados internos y externo de una manera compatible con la necesidad de prácticas comerciales saludables.
4. Fomentar la formación del capital humano, especialmente creando oportunidades de empleo y ofreciendo capacitación a los empleados.
5. Abstenerse de buscar o de aceptar exenciones no contempladas en el marco legal o regulatorio relacionadas con los derechos humanos, el medioambiente, la salud, la seguridad, el trabajo, el sistema tributario, los incentivos financieros u otras cuestiones varias.
6. Apoyar y defender los principios de buen gobierno corporativo y desarrollar e implementar buenas prácticas de gobierno corporativo, incluso a través de grupos de empresas.
7. Desarrollar e implementar prácticas autodisciplinarias y sistemas de gestión eficaces que promuevan una relación de confianza recíproca entre las empresas y las sociedades en las que ejercen su actividad.
8. Promover el conocimiento y el cumplimiento, por parte de los empleados de las empresas multinacionales, de las políticas de empresa mediante la difusión adecuada de las mismas, incluso a través de programas de capacitación.
9. Abstenerse de tomar medidas discriminatorias o disciplinarias contra los trabajadores que elaboren, de buena fe, informes para la dirección o, en su caso, para las autoridades públicas competentes acerca de prácticas contrarias a la ley, a las Directrices o a las políticas de la empresa.
10. Implementar la debida diligencia basada en los riesgos incorporándola, por ejemplo, a sus sistemas de gestión de riesgos, con el fin de identificar, prevenir o atenuar los impactos negativos, reales o potenciales, que describen en los apartados 11 y 12 e informar sobre cómo se reacciona ante dichos impactos negativos. La naturaleza y alcance de la debida diligencia dependen de las circunstancias de cada situación particular.
11. Evitar que las actividades propias generen o contribuyan a generar impactos negativos en los campos contemplados por las Directrices y tomar las medidas necesarias para tratarlos cuando se produzcan dichos impactos.
12. Esforzarse por impedir o atenuar los impactos negativos, aun en los casos en que las empresas no hayan contribuido a los mismos, si están directamente relacionados con sus actividades, productos o servicios en virtud de una relación comercial. Esto no ha de interpretarse como una transferencia de la responsabilidad de la entidad que causa el impacto negativo hacia la empresa con la que mantiene una relación comercial.
13. Además de responder a los impactos negativos en los ámbitos contemplados por las Directrices, fomentar, en la medida de lo posible, que sus socios comerciales, incluidos sus proveedores y contratistas, apliquen principios de conducta empresarial conformes con las Directrices.

14. Comprometerse ante las partes interesadas facilitándoles posibilidades reales de participación a la hora de planificar y tomar decisiones relativas a proyectos u otras actividades susceptibles de influir de forma significativa en las poblaciones locales.
15. Abstenerse de cualquier injerencia indebida en las actividades políticas locales.

**Se alienta a las empresas a que:**

1. Apoyen, en función de sus propias circunstancias, los esfuerzos conjuntos desarrollados en los foros apropiados para favorecer la libertad en internet, concretamente a través del respeto de la libertad de expresión, reunión y asociación por internet.
2. Participen en o presten su apoyo a, en su caso, iniciativas privadas (iniciativas ciudadanas) o de varias partes interesadas y al diálogo social sobre una gestión responsable de la cadena de suministro, asegurándose de que dichas iniciativas tengan debidamente en cuenta sus consecuencias sociales y económicas en los países en desarrollo y cumplan con las normas existentes reconocidas a nivel internacional.

Fuente: OCDE, *Líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales (Revisión 2011)*.

al progreso económico, medioambiental y social en todo el mundo. De esta manera, con el fin de lograr dicho objetivo, se recogen principios y normas no vinculantes a efectos de alcanzar una conducta empresarial responsable dentro de un contexto global, de conformidad con las leyes aplicables en cada país y las normas reconocidas internacionalmente (recuadro 7).

## 2.2. EL DIÁLOGO SOCIAL Y LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

### *El papel del diálogo social*

Dentro de los debates actuales sobre el futuro del trabajo, se hace hincapié en el protagonismo que debe tener el diálogo social entre los gobiernos y las organizaciones de empresarios y de trabajadores, al que se señala de forma general como el cauce idóneo para anticiparse y hacer frente a los cambios.

Entre las fortalezas del diálogo social, su naturaleza equilibradora de intereses en conflicto le convierte en el instrumento idóneo para impulsar y acompañar las transiciones en relación con el futuro del trabajo mediante la participación plural en la toma de decisiones. Al mismo tiempo, dicho diálogo, cuando alcanza resultados eficaces, envía mensajes claros al conjunto de la sociedad acerca de los cambios, los retos y las implicaciones que confluyen en relación al futuro del trabajo, y de posibles soluciones que cuenten con un mayor grado de consenso y de aceptación.

En este terreno es importante hacer referencia, en primer lugar, a la labor realizada por la OIT como organización precursora del diálogo social. No está de más recordar que la actividad de la misma se desarrolla, fundamentalmente, desde la cooperación entre los gobiernos y las organizaciones de trabajadores y empleadores, a efectos de

adoptar normas del trabajo, desarrollar políticas y concebir programas sobre la base del tripartismo. No en vano, el diálogo social tripartito representa un principio fundacional de dicha organización, y es clave en la búsqueda de respuestas con un alcance global.

En segundo lugar, debe hacerse referencia al papel que ha venido desempeñando y que debe seguir ocupando en la gobernanza del trabajo el diálogo social en marcos de integración política regional, y en este ámbito es necesario destacar el diálogo social entre las instituciones y los interlocutores sociales de la Unión Europea. El reconocimiento al máximo nivel en los Tratados del diálogo social europeo supuso asociar a los interlocutores sociales al procedimiento de producción normativa en materias laborales y sociales. Con ello se contribuía poderosamente a dotar de una dimensión social a la dinámica de integración económica y de posterior mercado único europeo.

A lo largo de años se han alcanzado, así, relevantes acuerdos de diálogo social bipartito en múltiples temas laborales y sociales entre las organizaciones empresariales y sindicales europeas más representativas, tanto en el plano interprofesional como a través de un diálogo social de tipo sectorial<sup>184</sup>. Los primeros de tales acuerdos fueron aplicados en el ámbito nacional mediante directivas comunitarias a través de su recepción en el procedimiento legislativo según el método previsto en los Tratados<sup>185</sup>. Y a partir de los años 2000, fundamentalmente, la aplicación de los acuerdos autónomos se empezó a confiar generalmente a la autonomía colectiva mediante los procedimientos y prácticas propios de los interlocutores sociales en cada ámbito nacional, con una serie de compromisos de transparencia, seguimiento de la aplicación y plazos<sup>186</sup>.

En estos años también se ha extendido el espacio de participación de los interlocutores sociales europeos en base al papel que se entendió que debía jugar el diálogo social para mejorar la gobernanza europea. Así, se creó en 2003 la Cumbre Social Tripartita para el Crecimiento y el Empleo, recientemente reformada, como un foro de diálogo estable e institucionalizado entre el Consejo, la Comisión y los interlocutores sociales europeos sobre cuestiones económicas, sociales y laborales. Y, más recientemente, en el contexto de las políticas para reforzar la gobernanza económica de la

184 Además, los interlocutores sociales europeos han adoptado a lo largo de años múltiples instrumentos en forma de opiniones, orientaciones, análisis, informes y declaraciones conjuntas en materias laborales, de empleo y sociales. Así mismo han venido acordando programas de trabajo conjunto para varios años que han servido de base a iniciativas en el plano europeo y a la acción de los propios interlocutores sociales en los ámbitos nacionales.

185 Entre otros, el Acuerdo Marco sobre el permiso parental (1995), el Acuerdo Marco sobre el trabajo a tiempo parcial (1997) o el Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada (1999), todos ellos firmados por la CES, UNICE (actual BUSINESSEUROPE) y la CEEP.

186 Entre ellos, el Acuerdo Marco sobre teletrabajo (2002), el Acuerdo Marco sobre estrés en el trabajo (2004), el Acuerdo Marco sobre acoso y violencia en el trabajo (2007), el Acuerdo Marco sobre mercados laborales inclusivos (2010), o el Acuerdo Marco de acciones para el empleo juvenil (2013), todos ellos firmados por la CES, UNICE/BUSINESSEUROPE, UEAPME y CEEP, a excepción del último, firmado por las dos primeras. Otros Acuerdos de esos años, como el de los comités de empresa europeos (2008) y el revisado sobre el permiso parental (2009) fueron aplicados mediante directivas porque la regulación de origen era una directiva.

Unión Europea, se ha articulado su participación en determinados procedimientos y estructuras de gobernanza como, fundamentalmente, el Semestre Europeo.

Sin embargo, y a pesar de haberse asentado en buena medida el diálogo social europeo como un cauce fundamental de contribución de las organizaciones representativas de intereses empresariales y laborales a la política social y de empleo de la Unión Europea, se han apuntado también debilidades del mismo unidas a una cierta falta de eficacia de sus resultados. La Comisión Europea señalaba ya en 2004 lo que entendía carencias y debilidades en el diálogo, entre otras cosas en el grado de claridad de los textos asumidos por las organizaciones (transparencia) y en la previsión de los mecanismos para su ejecución y seguimiento<sup>187</sup>. Por otra parte, hay una divergencia de visiones de los interlocutores sociales sobre la finalidad del diálogo social, mientras las organizaciones empresariales ponen el acento en las reformas estructurales para garantizar la competitividad y el empleo como objetivo estratégico del mismo, las organizaciones sindicales apuestan por un diálogo como instrumento para reforzar los derechos laborales y sociales, lo que ha podido dificultar la frecuencia y la eficacia del diálogo autónomo, más intensamente durante los años de la última crisis financiera y económica. El Pilar Europeo de los Derechos Sociales no ha pasado por alto estas divergencias y busca conciliar los dos fines al afirmar que “el diálogo social desempeña un papel central en reforzar los derechos sociales y en mejorar el crecimiento sostenible e inclusivo”<sup>188</sup>.

Y sobre todo se perciben problemas por la diferente calidad a la hora de implementar en cada ámbito nacional los resultados de los acuerdos autónomos negociados por los interlocutores sociales al máximo nivel. Esto último conecta con las diferentes experiencias y tradiciones de diálogo bipartito y de negociación colectiva en los Estados miembros, y está unido a la debilidad, la insuficiente capacidad o las carencias de representatividad de las organizaciones de los interlocutores sociales en algunos países para desarrollar una interlocución eficaz. No se puede olvidar que los resultados del diálogo social europeo, y en especial de los acuerdos autónomos, en buena medida dependen de un buen funcionamiento y de la coordinación con el diálogo y la negociación en los ámbitos nacionales.

De ahí que, más recientemente, se haya lanzado una importante iniciativa para relanzar e impulsar el diálogo social europeo y su contribución a las políticas de la Unión Europea. Con estos objetivos, la actual Comisión Europea convocó una conferencia de alto nivel en 2015 en la que los interlocutores sociales y esta acordaron un nuevo comienzo para el diálogo social que “debe aspirar a una participación más importante de los interlocutores sociales en el Semestre Europeo, a una mayor atención a la

187 En su Comunicación *Colaboración para el cambio en una Europa ampliada: potenciar la contribución del diálogo social europeo*, COM (2004) 557 final, pág. 11, la Comisión Europea llamaba a los interlocutores sociales a establecer un marco para mejorar la coherencia de los resultados del diálogo social y aumentar la transparencia del mismo.

188 Pilar Europeo de los Derechos Sociales, preámbulo, párrafo 20.

capacitación de los interlocutores sociales nacionales, al refuerzo de la participación de los interlocutores sociales en la elaboración de políticas y legislación de la Unión Europea y a una relación más clara entre los acuerdos de los interlocutores sociales y el programa ‘Legislar mejor’”. En una Declaración conjunta de 2016<sup>189</sup>, el Consejo, la Comisión y los interlocutores sociales, cada uno en su ámbito, han adoptado una serie de compromisos de actuación que en conjunto buscan alcanzar esos fines, y que inciden también en la aplicación de los acuerdos marco autónomos a nivel de los Estados, en el fortalecimiento de las capacidades de los interlocutores sociales y en apoyar el funcionamiento y la eficacia del diálogo social a nivel nacional.

Por todo ello, la relevancia del diálogo social europeo, como mecanismo de gobernanza en un futuro del trabajo expuesto a profundos cambios, dependerá del éxito que tengan iniciativas como la recién iniciada en el fortalecimiento de sus ámbitos (políticas y legislación a escala de la Unión, diálogo macroeconómico, gobernanza económica, etc.), en su orientación a resultados con una aplicación efectiva a nivel nacional en todos los Estados miembros, y en su propia capacidad de acompañar las transformaciones necesarias para facilitar la innovación, dinamizar el empleo y contribuir a la calidad del mismo, promover la adaptabilidad de las empresas y ayudar a mejorar las cualificaciones y competencias, entre otros aspectos.

En tercer lugar, hay que referirse al diálogo social en los ámbitos nacionales. Las experiencias y prácticas de diálogo social, bien de carácter tripartito concertador con los gobiernos, bien de ámbito bipartito entre las asociaciones empresariales y las organizaciones sindicales, han dado lugar a frecuentes ejemplos de legislación negociada, así como de planes y programas sometidos a consulta, en múltiples ámbitos como el empleo, los sistemas de protección social, la formación, las relaciones laborales, las políticas económicas sectoriales, o los servicios públicos, entre otros.

El principal objetivo del diálogo social en los Estados pasa por desempeñar un papel cada vez más relevante en la definición de los marcos de políticas socioeconómicas que faciliten un crecimiento sostenible, que permitan una gobernanza eficaz de los mercados de trabajo, una regulación equilibrada de las relaciones laborales, y unos niveles suficientes y adecuados de protección social, todo ello en el contexto de los retos que plantean la globalización y la innovación tecnológica.

Se trata, por tanto, de propiciar políticas equilibradas que faciliten las necesidades de innovación y competitividad de las empresas y las necesidades de seguridad de los trabajadores, en el contexto de una economía cada vez más abierta y digitalizada, lo que implica no solo al ámbito laboral y social sino también a un conjunto más amplio de políticas sectoriales. Y, al mismo tiempo, apunta a la conveniencia de adoptar instrumentos de planificación estratégica por los interlocutores sociales que proyecten

189 Declaración Conjunta de los interlocutores sociales europeos, la Comisión Europea y la Presidencia del Consejo de la Unión Europea, “Un nuevo comienzo para el diálogo social”, 26 de junio de 2016.

dicho diálogo sobre una perspectiva de mayor continuidad y de permanencia en el tiempo.

Como algunos ejemplos, las necesidades de nuevas cualificaciones y competencias, las políticas de activación, la extensión y mejora de la protección social, pero también la política industrial o de I+D+i, aparecen como ámbitos clave de cara a abordar el futuro del trabajo, y deberán ser, entre otras materias, objeto de atención prioritaria y no meramente coyuntural en aquellos países que tienen una tradición de diálogo social, básicamente la mayoría de los Estados miembros de la antigua UE-15, y en aquellos otros en los que se han dado algunos pasos, por ejemplo, en ámbito del reconocimiento y la capacitación de los interlocutores sociales, pero el diálogo social aún no está suficientemente consolidado<sup>190</sup>.

Una cuestión fundamental para caminar hacia estos objetivos pasa por recomponer y fortalecer el diálogo social en muchos países en los que, en el contexto de la última crisis financiera y económica, se ha podido ver debilitado. Con frecuencia, las negociaciones entre los interlocutores sociales sobre las políticas a adoptar han sido muy difíciles y no se han alcanzado consensos, sobre todo a medida que la crisis se profundizaba y prolongaba<sup>191</sup>. En muchos casos, y ante la ausencia de acuerdos, los gobiernos han adoptado con más frecuencia intervenciones normativas que no han contado con el apoyo de los interlocutores sociales.

En este sentido, el Pilar Europeo de los Derechos Sociales, proclamado recientemente por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, establece (sección 8.a) que los interlocutores sociales serán consultados en el diseño y la implementación de las políticas económicas, sociales y de empleo, de acuerdo con las prácticas nacionales.

A nivel mundial, la Oficina Internacional del Trabajo de la OIT ha recordado que el diálogo social es una forma insustituible de gobernanza en la gestión de las crisis a la hora de equilibrar los impactos de un proceso de globalización cada vez más complejo. Este posibilita un diseño de políticas más eficaz con un mayor rango de posibles soluciones y, especialmente, ayuda a garantizar la paz social y a dar una mayor legitimidad y consenso sobre las políticas adoptadas. Además, puede servir de ayuda a la hora de mitigar los efectos adversos en los grupos más vulnerables<sup>192</sup>.

El futuro del trabajo y las tendencias y cambios que implica no parece que deban abordarse mediante políticas reactivas que afecten a equilibrios económicos y sociales necesarios, sino que demandan sobre todo estrategias graduales, anticipatorias y

190 Entre estos últimos, por ejemplo, los Estados de Europa central y oriental que accedieron a la Unión Europea con la ampliación de 2004.

191 Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo (Eurofound), *Social dialogue in times of global economic crisis*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2012, págs. 64 y 65.

192 Oficina Internacional del Trabajo de la OIT, *National Tripartite Social Dialogue: An ILO Guide for Improved Governance*, Ginebra, 2013; y Oficina Internacional del Trabajo de la OIT, *The Global Crisis: Causes, Responses and Challenges*, Ginebra, 2011.

consensuadas que sirvan para construir nuevos equilibrios en relación con cuestiones que son necesariamente complejas y están muy interrelacionadas.

Otra cuestión fundamental es qué papel tendrá en el futuro la participación de las organizaciones de los interlocutores sociales en la toma de decisiones y cómo les afectarán los cambios esperados. En este sentido, algunos informes prevén que, en la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea, por ejemplo, el papel que los interlocutores sociales desempeñan en el diseño y la aplicación de las políticas y las reformas evolucionará en el futuro inmediato, entre otras causas, debido a los cambios derivados de amplias transformaciones sociales y económicas que impactarán en la naturaleza de las relaciones laborales<sup>193</sup>.

Se espera así que, en algunos países de la Unión Europea, la situación evolucione hacia un papel más relevante de los interlocutores sociales, mientras que en otros este papel será decreciente por diversas causas, y en otros aún, se barajan factores que pueden actuar a favor o en contra de ese papel participativo. Así, por ejemplo, cambios en los mercados de trabajo como una mayor segmentación laboral y la proliferación de empleos atípicos o de nuevas formas de empleo en el contexto de la economía digital, se prevé que pueden debilitar la capacidad de las organizaciones, y en particular de las organizaciones sindicales, como interlocutores. Por ello se señala la importancia para dichas organizaciones de contar con estrategias de atención hacia la mayor diversidad que pueden representar nuevos grupos y colectivos<sup>194</sup>.

Sería deseable, por último, que las iniciativas y los ámbitos de políticas relacionados con el futuro del trabajo integrasen las prioridades para una agenda de diálogo social en muchos países que hasta ahora no han contado con ese activo. La ausencia de tradición y de práctica de diálogo social en muchos países, carentes incluso de cualquier dinámica que implique la consulta o la participación de los interlocutores sociales en la toma de decisiones, hacen necesario desarrollar instrumentos adecuados de cooperación, desde las instituciones internacionales y en ámbitos bilaterales, para posibilitar y fomentar este pilar de la gobernanza del trabajo. Para estos países pueden servir de referentes los primeros, en los que se advierte una amplia diversidad de modelos y de experiencias que puede facilitar el intercambio y la adopción de buenas prácticas.

Ahora bien, en muchos países en desarrollo y de economías emergentes, los trabajadores y los empresarios se enfrentan a serios problemas para lograr el reconocimiento y la libertad de acción de sus organizaciones, y por tanto para ejercer una labor de participación institucional y de diálogo social. En ocasiones, dichos problemas surgen de la propia falta de asunción o de cumplimiento de los principios y derechos fundamentales del trabajo por los Estados, como se ha mencionado. Algunas veces, tales problemas

193 Comisión Europea y Observatorio Europeo de Política de Empleo, *The role of social partners in the design and implementation of policies and reforms*, Oficina de publicaciones, Bruselas, julio de 2016, pág. 43.

194 Comisión Europea y Observatorio Europeo de Política de Empleo, *op. cit.*, págs. 44-45.

derivan de la ausencia de organizaciones representativas, o de las dificultades para medir la representatividad por la falta de instrumentos adecuados. En muchos casos, son consecuencia de la falta de medios materiales y humanos de las organizaciones para ejercer una acción eficaz. Y, con mucha frecuencia, concurren varias o todas las anteriores circunstancias. El resultado es que se impide la existencia de interlocutores sociales independientes y capaces, lo que compromete en muchos casos una gobernanza del trabajo orientada a la consecución del principio de trabajo decente para todos, y perpetúa las condiciones para la existencia de brechas económicas, sociales y de derechos entre países. De ahí que sea necesario, como se ha mencionado, mejorar la adhesión y la efectividad de las correspondientes normas internacionales del trabajo, particularmente de los principios y derechos fundamentales del trabajo, e impulsar una cooperación eficaz para el fortalecimiento de las organizaciones de los interlocutores sociales, asociaciones empresariales y organizaciones sindicales, y de su capacidad institucional.

Dentro de los instrumentos relativos a la gobernanza del trabajo basados en la autonomía de los interlocutores sociales, hay que destacar la relevancia atribuida a *El papel de la negociación colectiva* la negociación colectiva. Se apunta, así, a las ventajas y a las garantías en términos de adaptación equilibrada que, por su naturaleza, solo está en condiciones de permitir una negociación colectiva libre y auténtica, ya que los interlocutores sociales conocen las necesidades de los sectores y de las empresas, anticipan mejor los cambios, y consiguientemente pueden actuar de forma más ágil y más efectiva.

En el plano internacional, en primer lugar, concurren al menos dos órdenes de motivos por los que es importante negociar y alcanzar acuerdos. Primero, por la magnitud económica y laboral que representan en la actualidad las cadenas globales de valor y las cadenas mundiales de suministro asociadas a estas, así como las zonas francas de producción, responsables como se ha señalado de una proporción sustancial del comercio mundial y del empleo, con profundos efectos en los mercados de trabajo nacionales. Y segundo, porque todo lo anterior abunda en la necesidad de respuestas globales en la futura gobernanza del trabajo, gobernanza que no puede descansar únicamente en las políticas nacionales dada la insuficiencia de los marcos estatales para atender a dinámicas y tendencias de escala transnacional.

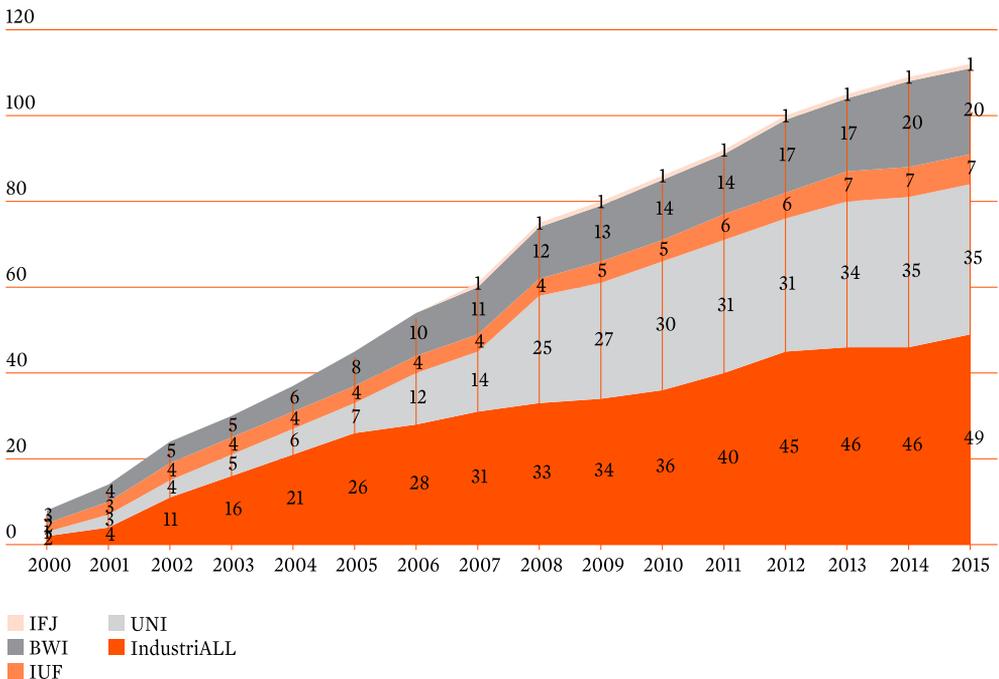
Pues bien, en este ámbito cabe señalar el protagonismo que han adquirido en las últimas décadas los Acuerdos Marco Internacionales (AMI). La adopción de este tipo de Acuerdos ha sido una constante desde principios del presente siglo como respuesta a la globalización económica, así como a la creciente importancia de las cadenas mundiales de suministro (CMS). Así, si se atiende al número de Acuerdos Marco Internacionales concluidos por las distintas federaciones sindicales internacionales con las correspondientes empresas multinacionales, cabe destacar que IndustriALL<sup>195</sup>

195 En el sector minero, energético e industrial.

suscribió, en el año 2000, dos acuerdos, incrementándose en el año 2015 a cuarenta y nueve. Por su parte, la Federación Sindical UNI<sup>196</sup> firmó dos acuerdos en el año 2000, mientras que en el año 2015 suscribió quince. Por último, en el mismo sentido que las federaciones anteriores, BWI<sup>197</sup> concluyó en el año 2000 tres acuerdos, incrementándose en veinte acuerdos en el año 2015 (gráfico 21).

Los AMI encuentran su origen en las políticas de responsabilidad social empresarial (RSE) desarrolladas, principalmente, por las empresas multinacionales. Sin embargo, su valor añadido respecto a dichas políticas radica, fundamentalmente, en que son el producto de la negociación entre los representantes de los empleadores y de los trabajadores de empresas multinacionales; son instrumentos que pretenden establecer reglas vinculantes, así como influir en la ordenación global de las relaciones laborales con el objeto de garantizar el respeto a los derechos de los trabajadores y promover el trabajo decente. De esta manera, los AMI vienen a determinar normas concretas

**GRÁFICO 21.** ACUERDOS MARCO INTERNACIONALES CONCLUIDOS POR LAS FEDERACIONES SINDICALES INTERNACIONALES, 2000-2015



Fuente: elaboración propia a partir de Oficina Internacional del Trabajo, *Acuerdos marco internacionales. Lograr el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*, 2015.

196 En el sector de los servicios y las capacidades.  
 197 En el sector de la construcción y la madera.

sobre derechos fundamentales, condiciones de trabajo y de seguridad y salud, y de formación, aunque, cabe advertir, que, con carácter general, reproducen otros principios e instrumentos internacionales ya existentes. En definitiva, puede señalarse que los AMI pueden constituir un instrumento de especial relevancia en el sistema mundial de gobernanza laboral, dado que, como se ha apuntado, establecen marcos regulatorios sobre las relaciones laborales<sup>198</sup>.

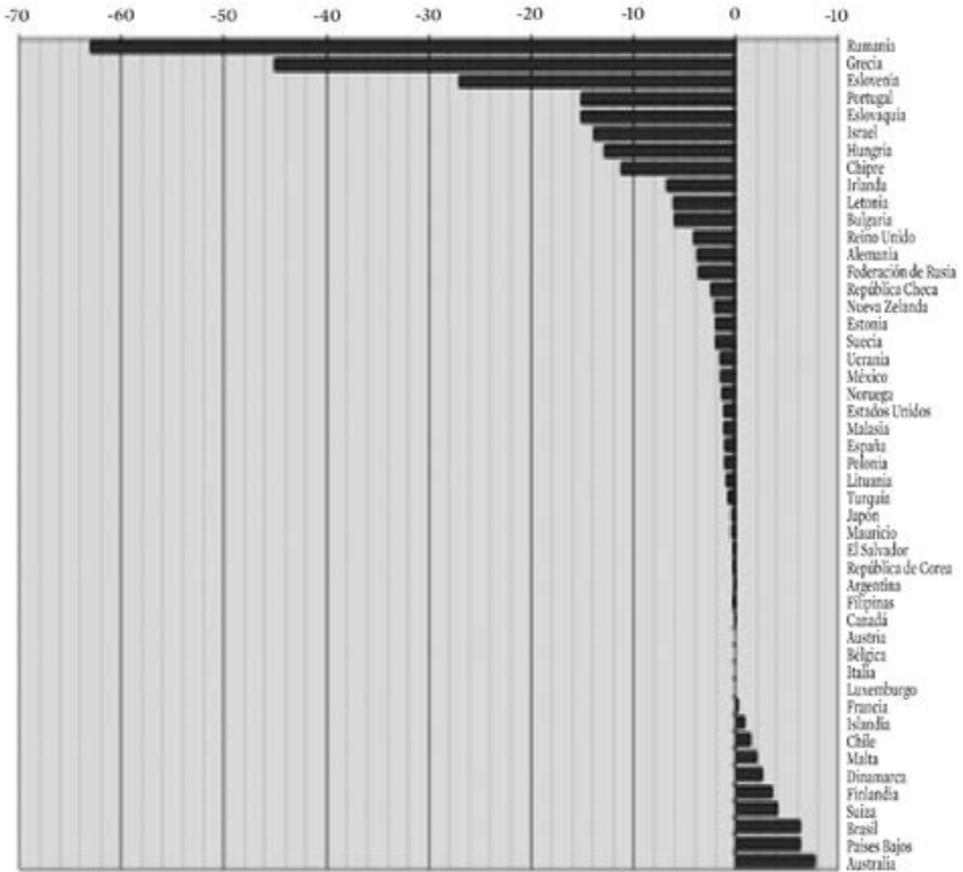
Por otra parte, la negociación colectiva propiamente dicha es un instrumento que se ha desarrollado históricamente con todo su valor dentro de marcos políticos y normativos estrictamente nacionales, y es en esos contextos donde supone no solo un derecho laboral fundamental sino hoy por hoy un instrumento clave para facilitar la adaptación de las empresas y de los trabajadores a los cambios actuales y futuros. La negociación colectiva puede, así, contribuir a incorporar modelos de gestión de las estrategias de adaptación que incentiven la colaboración entre las partes de las relaciones laborales, por ejemplo en las estrategias relacionadas con la digitalización. Al igual que el diálogo social, la negociación colectiva tiene por delante el reto de continuar siendo relevante como instrumento de la futura gobernanza del trabajo, y para ello será necesario que incorpore de forma decidida entre sus contenidos herramientas que faciliten la innovación, la competitividad y la adaptación, como garantía de empleo y bienestar.

En este sentido, la negociación colectiva como herramienta de gobernanza debe poder disfrutar de un reconocimiento y una garantía plenos y contar con la existencia de representaciones de los empresarios y de los trabajadores independientes y fuertes, todo ello en el marco de las normas internacionales del trabajo, lo que demanda la ratificación y la máxima efectividad de aquellas como se ha mencionado. No resulta baladí, en este sentido, que sean los Convenios 87 y 98, respectivamente sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, y sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, los que sigan registrando el menor número de ratificaciones de los convenios fundamentales.

Por otra parte, la negociación colectiva no ha sido ajena, antes al contrario, a los embates de la última crisis financiera y económica, como consecuencia de la cual y según distintas organizaciones internacionales ha salido debilitada en algunos países en términos de cobertura (gráfico 22). Esto llama la atención, nuevamente, sobre el impacto negativo que las crisis de carácter cíclico o generadas por el estallido de burbujas económico-financieras pueden tener en instrumentos centrales de las relaciones laborales que deben seguir siendo claves en la futura gobernanza del trabajo. Y de la necesidad, por tanto, de asegurar unas políticas macroeconómicas sólidas y equilibradas que prevengan y eviten ese tipo de anomalías y sus consecuencias.

198 Oficina Internacional de Trabajo de la OIT, *Acuerdos marco internacionales. Lograr el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*, 2015. Además, véase Correa Carrasco, M., *Acuerdos Marco Internacionales. De la responsabilidad social empresarial a la autonomía colectiva transnacional*, 2016.

**GRÁFICO 22.** CAMBIOS EN LA COBERTURA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA REGISTRADOS ENTRE 2008 Y 2012-2013 (En porcentaje)



Fuente: tomado de OIT, «Tendencias de la cobertura de la negociación colectiva: ¿estabilidad, erosión o declive?», en *Relaciones laborales y negociación colectiva*, nota breve núm. 1, Ginebra, 2015, pág. 8.

Es por ello singularmente relevante desde el punto de vista de la gobernanza del trabajo la adopción de políticas que aseguren las condiciones necesarias y que estimulen el desarrollo de la negociación colectiva en muchos de los países con economías emergentes y en desarrollo y que permitan recuperar el terreno perdido en algunos de los países de economías desarrolladas recuperando los niveles de cobertura de la negociación, entre otros objetivos. En este sentido, cobran importancia las experiencias nacionales que cuentan con marcos jurídicos promocionales de la negociación colectiva, garantizando el equilibrio y los espacios propios de la regulación estatal y los convenios colectivos. Todo ello debería preparar a la negociación colectiva para

ser el centro neurálgico de estrategias negociadas de adaptación y de transición ante los cambios en la futura gobernanza del trabajo.

A tal fin, no está de más recordar que en el ámbito europeo el recientemente proclamado Pilar Europeo de los Derechos Sociales recoge que los agentes sociales serán alentados para negociar y concluir convenios colectivos en las materias que les son relevantes, respetando su autonomía y el derecho de acción colectiva (sección 8.a).

**CAPÍTULO III**  
**RETOS PARA LA COHESIÓN SOCIAL**



Como se ha explicado en los apartados anteriores, las sociedades actuales se enfrentan a una serie de transformaciones estructurales —económicas, institucionales, ecológicas, tecnológicas y demográficas— con importantes implicaciones en los mercados laborales, lo que plantea retos importantes para garantizar la cohesión social, como se viene apuntando desde las principales instancias internacionales que se han ocupado de reflexionar sobre el futuro del trabajo<sup>199</sup>.

## 1. Tendencias socioeconómicas y repercusiones para la cohesión social

Así, nos encontramos en un escenario mundial de bajo crecimiento económico y, además, con la consolidación de patrones de crecimiento poco intensivos en creación de empleo, de manera que una parte importante y creciente de la población mundial en edad de trabajar se encuentra desempleada, y en un porcentaje muy alto esa circunstancia se prolonga durante largos periodos de tiempo provocando el deterioro de su productividad y empleabilidad (desempleo estructural).

---

*Patrones de  
crecimiento poco  
inclusivos*

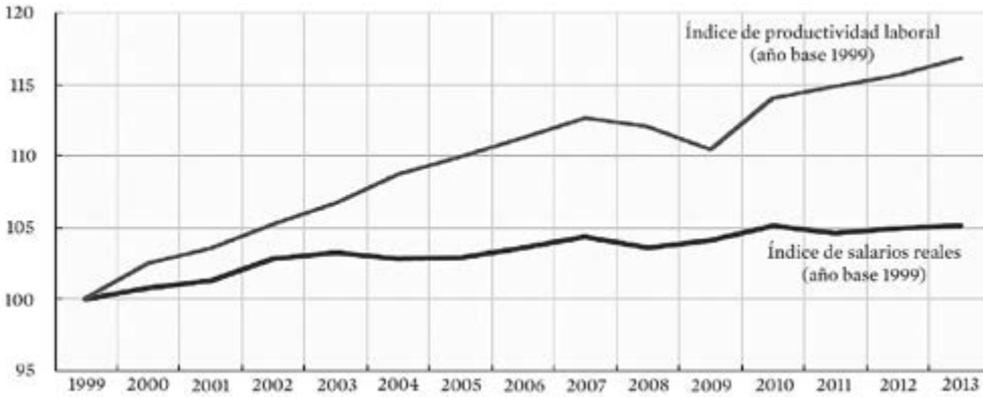
---

Además, en las economías avanzadas se observa una propensión al estancamiento, cuando no a la reducción, de los salarios reales, de manera que en las últimas décadas los mismos crecen sistemáticamente a tasas inferiores a las de la productividad, mostrando ambas variables una tendencia al desacoplamiento macroeconómico (gráfico 23).

Asimismo, como ya se ha analizado, se observa una tendencia a la polarización de las ocupaciones en los mercados de trabajo, con un aumento del peso de las ocupaciones más cualificadas y de las menos cualificadas, en detrimento de las ocupaciones de cualificación intermedia, tradicionalmente ligadas a la expansión de las clases medias. Esta polarización ocupacional se acompaña de una creciente dispersión salarial, con un aumento muy notable de los salarios de los trabajos más cualificados y una tendencia a la devaluación salarial del resto.

199 Véase por ejemplo OCDE, OIT y BM, *G20 labour markets: Outlook, key challenges and policy responses*, 2014.

**GRÁFICO 23.** CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD Y LOS SALARIOS EN LAS ECONOMÍAS AVANZADAS, 1999-2013



Fuente: tomado de OIT y OCDE, *The Labour Share in G20 Economies*, 2015.

En general, se está produciendo un intenso crecimiento de vínculos laborales atípicos y de nuevas formas de autoempleo, que aunque en algunos casos responden a pautas de mayor flexibilidad beneficiosas tanto para el empleador como para el trabajador, en otros muchos carecen de ese carácter voluntario y, como se ha explicado en el capítulo anterior, se asocian a salarios más bajos y a trayectorias laborales menos seguras y prometedoras, debido a las menores oportunidades de acceso de estos trabajadores a programas formativos, a sistemas de protección social, a formas de representación sindical y a procesos de negociación colectiva<sup>200</sup>, lo que en términos de la OIT se considera un déficit de trabajo decente. La mayor inseguridad laboral y de ingresos de estos grupos de trabajadores entraña asimismo mayores dificultades para acceder al crédito y a la vivienda, de manera que en estos colectivos se registran mayores tasas de riesgo de pobreza que entre los trabajadores con contratos indefinidos a tiempo completo<sup>201</sup>.

Como se ha explicado en apartados anteriores, la articulación de un volumen cada vez mayor de empleo en torno a cadenas globales de valor controladas por grandes empresas multinacionales también lleva aparejado un deterioro de la calidad del empleo en términos de salarios, exceso de horas trabajadas y salud laboral, debido a las carencias y lagunas de los esquemas de gobernanza laboral de estos procesos productivos internacionalizados<sup>202</sup>.

200 OIT, *Empleo atípico en el mundo. Retos y perspectivas*, 2016.

201 Véase en este sentido, para el caso de Europa, Comisión Europea, *Access to social protection for people working on non-standard contracts and self-employed in Europe*, 2017.

202 Véase G-20, *Towards an Inclusive Future: Shaping the World of Work*, Labour and Employment Ministers Meeting, 2017.

Dada la centralidad del trabajo como eje de vertebración social, como fuente de renta de la mayoría de las familias, como generador de derechos de los sistemas de protección social y como base fiscal de los Estados sociales, este escenario de debilidad de los mercados de trabajo, con bajas tasas de creación de empleo, elevado desempleo de larga duración, débil crecimiento de los salarios, aumento de la polarización y la segmentación laboral, y reducción de la movilidad social, se refleja en la tendencia generalizada al aumento de la desigualdad económica en todas sus manifestaciones, lo que plantea importantes retos desde el punto de vista de la cohesión social.

*Aumento de la  
desigualdad en todas  
sus manifestaciones*

Así, en términos de distribución funcional de la renta, se registra desde hace décadas una caída continuada del peso de las rentas laborales en la renta nacional, tanto en las economías avanzadas como en las emergentes, lo que demuestra que los patrones de crecimiento económico que se están consolidando presentan un sesgo distributivo favorable a las rentas de capital (gráfico 24).

Teniendo en cuenta que existe una importante y creciente concentración personal del *stock* de capital o de la riqueza<sup>203</sup>, este sesgo del sistema económico, unido al aumento de la dispersión salarial, con primas cada vez mayores para los puestos muy cualificados y salarios en declive para el resto, está conduciendo a un aumento de la desigualdad primaria de la renta personal, es decir, de la renta que asigna el mercado a las personas por su contribución, en forma de capital y/o de trabajo, a la producción de bienes y servicios.

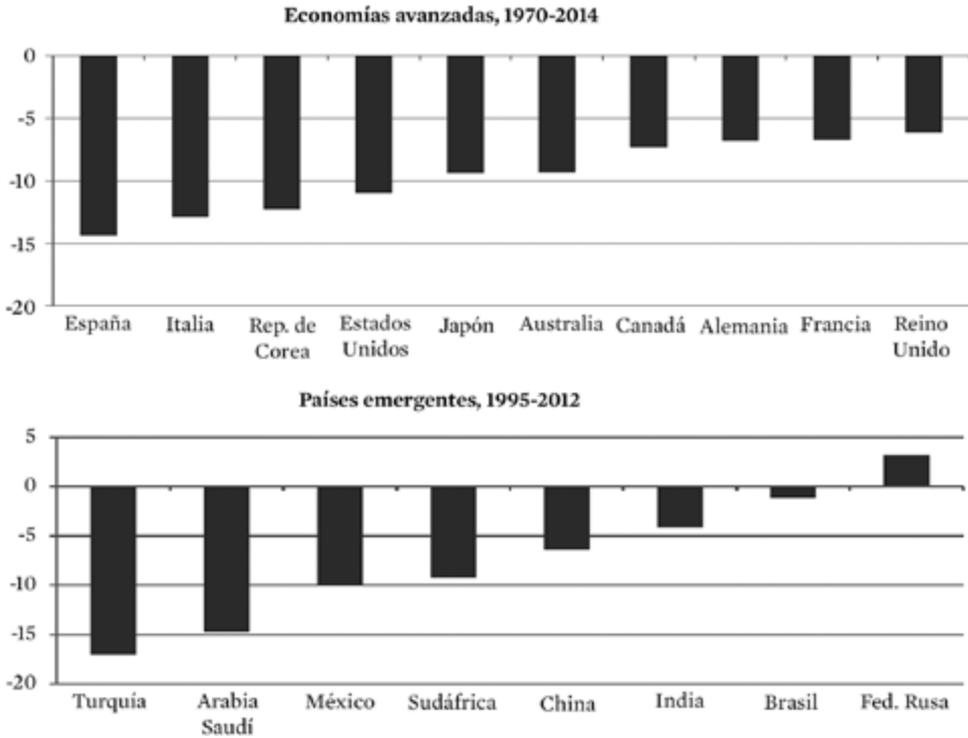
Estos cambios en la estructura distributiva de las rentas de mercado como consecuencia del aumento del desempleo y de la precariedad laboral afectan en mayor medida a las mujeres, a los jóvenes y a los inmigrantes, aunque también está incidiendo en grupos de trabajadores maduros de sectores industriales que pierden el empleo o ven deterioradas sustancialmente sus condiciones laborales como consecuencia de la deslocalización productiva real o potencial, o de la automatización de los procesos productivos.

Además, el deterioro del mercado de trabajo y la pérdida de peso económico de las rentas salariales está minando la capacidad de los sectores públicos, particularmente en las economías avanzadas, tanto para cubrir adecuadamente los riesgos laborales y sociales de toda la población trabajadora, como para desarrollar políticas redistributivas que corrijan eficazmente la creciente desigualdad resultante del mercado, unas limitaciones que tienen su reflejo en la tendencia al aumento de desigualdad de la renta personal también después de impuestos, gasto público y transferencias sociales.

Por un lado, los sistemas de seguridad y protección social en las economías avanzadas presentan importantes lagunas en el escenario actual porque se diseñaron para

203 Véase, por ejemplo, Piketty, *El capital en el siglo XXI*, Fondo de Cultura Económica, 2014.

**GRÁFICO 24.** VARIACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS RENTAS DEL TRABAJO EN EL PIB EN LOS PAÍSES DEL G-20 (En porcentaje)



Fuente: tomado de OIT y OCDE, *The labour share in G-20 economies*, Informe preparatorio del grupo de trabajo de empleo del G-20, 2015. Datos extraídos de la base de datos de AMECO.

proteger a los trabajadores con empleos típicos, es decir, con contratos indefinidos a tiempo completo. El hecho de que el acceso, la cobertura y el nivel de las prestaciones de los sistemas de protección social sigan estando ligados en buena medida al estatus laboral de las personas, impide garantizar la protección adecuada de los riesgos sociales vinculados al desempleo juvenil y de larga duración, al aumento del empleo atípico, a las nuevas formas de autoempleo y, en general, a trayectorias laborales con transiciones más frecuentes entre diferentes modalidades de empleo asalariado, o entre empleo por cuenta ajena y empleo autónomo, entre empleo y desempleo, o entre la actividad y la inactividad.

Por otro lado, las rentas salariales constituyen la base fiscal fundamental de los sistemas tributarios (tanto de los impuestos sobre la renta como, indirectamente, de los impuestos sobre el consumo) y su importancia ha ido en aumento como consecuencia de la tendencia global a la reducción, tanto legal como por la vía de la evasión y la

elusión fiscal, de la fiscalidad sobre las rentas de capital y sobre la riqueza<sup>204</sup>. Por este motivo, la reducción del peso económico de las rentas salariales plantea importantes limitaciones a la capacidad recaudatoria de los sistemas impositivos en su configuración actual.

Esta limitación de la capacidad recaudatoria de los Estados plantea, a su vez, problemas de suficiencia de los sistemas de bienestar para articular políticas redistributivas que atajen eficazmente la creciente desigualdad, ya sea a través del fortalecimiento de las políticas de inversión en educación, sanidad y servicios sociales, o reforzando el pilar no contributivo de los sistemas de protección social para garantizar un suelo mínimo de protección a todos los ciudadanos a lo largo de la vida, en línea con las recomendaciones de la OIT<sup>205</sup>.

## 2. Sostenibilidad y alcance de la protección social

Las perspectivas de futuro en el mundo del trabajo plantean una serie de importantes desafíos en diversos planos de las políticas sociales. Uno de los primeros y más evidentes apunta al futuro de la protección social o de los sistemas de bienestar como entramados institucionales genuinamente propios del modelo social europeo y estrechamente vinculados en su concepción a las características del mundo del trabajo del siglo xx.

Desde el punto de vista de la sostenibilidad de los sistemas de protección social, el avance de formas de empleo que se apartan del modelo de trabajo estable asalariado y a tiempo completo, que sustenta los sistemas de Seguridad Social de base fundamentalmente contributiva, debilitaría los pilares de su financiación, precisamente en un escenario en que aumentan las necesidades asociadas al envejecimiento de la población, las desigualdades y la inseguridad en el empleo derivadas de su polarización y de la proliferación de formas de empleo atípicas. En el lado de las oportunidades, las mejoras educativas de la población, su permanencia en el empleo durante más tiempo por el alargamiento de la vida laboral y el desarrollo de sectores avanzados y el crecimiento de los empleos basados en altos conocimientos tecnológicos y científicos deberían traducirse en una mayor frecuencia de bases de cotización más altas y, por ende, en mejoras en la recaudación.

La manera de afianzar la sostenibilidad de los sistemas de Seguridad Social viene siendo objeto de debate y sucesivas reformas en el entorno europeo desde las últimas décadas del siglo xx. Las tendencias ya en curso y las predicciones acerca de futuros cambios en la naturaleza del trabajo no han hecho sino añadir más argumentos a la

---

*Futuro del trabajo  
y sostenibilidad  
de los sistemas de  
protección social*

---

204 Véase FMI, *Fiscal Monitor*, 2017.

205 OIT, Social Protection Floors Recommendation, núm. 202, 2012.

necesidad de reforzar las bases de la financiación de los sistemas públicos, si se quiere mantener un nivel de adecuación de la protección social equiparable al de las últimas décadas. Elementos nuevos en la discusión sobre cuáles serían las distintas vías de ese refuerzo apuntan a distintas opciones sobre cómo conseguir que el aumento de la productividad derivado de los avances tecnológicos y científicos, la digitalización y la robotización reviertan en apuntalar los sistemas públicos de aseguramiento contra los riesgos sociales. En todo caso, la creación de empleo de calidad, la consecución de mercados de trabajo dinámicos e inclusivos, y conseguir incorporar al trabajo al mayor volumen de población posible (incluyendo jóvenes, mujeres inactivas, personas de más edad e inmigrantes) continúan siendo objetivos irrenunciables para el sostenimiento de los sistemas públicos de Seguridad Social en tanto se resuelven los debates sobre posibles nuevas formas complementarias de financiación.

Desde la perspectiva del alcance y la suficiencia de dichos sistemas, la proliferación de formas de empleo atípicas amparadas sobre todo en la digitalización y las TIC<sup>206</sup>

*El acceso a la  
protección social:  
formas atípicas de  
empleo y autoempleo*

lleva aparejada un aumento de la inestabilidad y de previsibilidad de los ingresos y una incertidumbre en cuanto a las obligaciones de las partes que es importante despejar, so pena de contribuir al sostenimiento de zonas grises de indefinición legal, en contra de los principios más básicos

de la competencia y de los derechos de los trabajadores. Como refiere la OIT en un reciente informe<sup>207</sup>, en distintos países se están explorando opciones para adaptar la legislación a la cambiante naturaleza del trabajo y abordar las brechas en la protección social que están surgiendo. Algunos gobiernos han introducido medidas para ampliar la cobertura a ciertas categorías de trabajadores no asalariados y vulnerables, como los que trabajan a tiempo parcial pocas horas para muchos empleadores. En otros, se ha ampliado la cobertura a los trabajadores atípicos bajando el umbral de horas de trabajo, ingresos o duración del empleo exigibles para cotizar y estar asegurado. Otra opción ha sido permitir una mayor flexibilidad en la obligación de cotización durante periodos sin ingresos.

Especial consideración merece la protección social de los trabajadores autónomos, dado que la tradicional dicotomía entre trabajo dependiente y no dependiente puede no resultar suficiente para clasificar la diversidad de situaciones que pueden surgir en una realidad del trabajo cambiante. Además, la digitalización y las nuevas tecnologías pueden aumentar la propensión al autoempleo en el futuro. Según un reciente estudio de Eurofound<sup>208</sup>, algunos países miembros de la Unión Europea han adoptado diversos

206 Véase Parlamento Europeo, Comité de Empleo y Asuntos Sociales, *The social protection of workers in the platform economy*, 2017, elaborado por AAVV del Centre for Employment Relations Innovation and Change (CERIC), University of Leeds.

207 OIT, *World Social Protection Report 2017-2019*.

208 Eurofound, *Exploring self-employment in the European Union*.

cambios legales en este terreno. Las reformas adoptadas se orientan en unos casos al intento de tipificación de todas las situaciones de dependencia económica de los autoempleados, al propósito de aclaración de los criterios para determinar la naturaleza del empleo poniendo el acento en la dependencia económica, así como por la creación de figuras híbridas de “trabajadores autónomos económicamente dependientes” (como en el caso español), que llevan aparejada la cuasiequiparación a los asalariados en ciertos derechos sociales. Sin embargo, ningún sistema parece suponer la solución óptima, en particular, para los trabajadores autónomos que obtienen un bajo nivel de ingresos, que se suelen seguir enfrentando a un elevado riesgo de desprotección social.

Como ya se ha anticipado, a pesar de las importantes carencias de mano de obra a la que apuntan en el futuro las proyecciones demográficas, la exclusión laboral probablemente siga estando presente en el futuro, como derivada de los actuales niveles de desempleo de larga duración, la creciente polarización de los empleos, la intermitencia laboral de las formas de empleo atípicas y el desempleo tecnológico. Algunas propuestas apuntan incluso a la necesidad de pasar desde el enfoque del aseguramiento del riesgo de desempleo a la creación de un “seguro de empleo”, más apropiado para mercados de trabajo en transición y más acorde con los desafíos de la transformación del mundo del trabajo en curso<sup>209</sup>.

---

*Protección por  
desempleo y  
seguridad de ingresos*

---

Junto a las discusiones sobre cómo mejorar la eficacia de los sistemas convencionales de protección por desempleo, sobre todo en su papel necesariamente complementario de las políticas de empleabilidad a las que ya se ha hecho referencia, se ha reavivado el debate en los últimos años sobre la posibilidad de establecer sistemas de renta básica universal, como instrumento para garantizar la seguridad de ingresos en el contexto de las incertidumbres sobre el futuro de la ocupación descritas en este informe, especialmente vinculadas a las consecuencias de la automatización de muchos puestos de trabajo. A nivel internacional, ello conecta con la iniciativa de la OIT sobre niveles básicos de protección social<sup>210</sup>. La idea de garantizar un nivel de suficiencia de las transferencias económicas como herramienta de lucha contra la pobreza, complemento del objetivo de inclusión activa, se ha ido abriendo paso también en las instituciones comunitarias y en diversos países miembro como España, donde en los últimos años ha arreciado el debate y las propuestas sobre distintas formas de garantizar ingresos mínimos de subsistencia en todos los supuestos de necesidad. Entre otros, los principales ejes del debate han girado en torno a la tipología de mecanismos de garantía de ingresos, así como a las cuestiones relacionadas con su financiación.

209 Schmid, G., “Sharing risks of labour market transitions: towards a system of employment insurance”, en *British Journal of Industrial Relations*, 53:1, marzo de 2015.

210 OIT, *Recomendación relativa a los pisos nacionales de protección social*, Núm. 202, 2012. Véase Informe CES sobre niveles básicos de protección social en la región Euromediterránea, aprobado en la Cumbre Euromed de diciembre de 2017.

---

*Anticiparse a la crisis de los cuidados*

Al mismo tiempo, en el debate sobre el futuro del trabajo y del Estado de Bienestar surge a menudo la cuestión de la previsible crisis de los cuidados que tendrá que afrontarse en un futuro próximo, referida a la insostenibilidad de los modelos tradicionales de distribución de la carga de cuidados<sup>211</sup>, como se anticipó en el capítulo I de este informe. Entre sus factores determinantes, cabe mencionar la reducción del tamaño de los núcleos familiares (menos hermanos para repartir el cuidado de los mayores dependientes) y al debilitamiento de los lazos con la familia extensa, el cambio en el tipo de demanda (disminuye en su conjunto la carga de cuidado de niños pero crece la de ancianos), su aumento (por efecto del envejecimiento y la cronicidad), la incorporación de las mujeres a la educación superior y al mercado laboral, así como, muy singularmente, la todavía insuficiente asunción por los hombres de las tareas asociadas a la organización del hogar y los cuidados. La anticipación al aumento de la demanda de servicios profesionalizados de cuidados de larga duración y atención a la dependencia constituye un reto para los sistemas de protección social y una oportunidad de dinamización de los mercados de trabajo en el futuro, contribuyendo al mismo tiempo al necesario aumento de la tasa de empleo para el sostenimiento de la protección social.

211 Durán, M. A., *El trabajo no remunerado en la economía global*, Fundación BBVA, 2012.

## CAPÍTULO IV

LA GOBERNANZA DEL CAMBIO DESDE  
UNA PERSPECTIVA AMPLIA.

EL MARCO DE POLÍTICA ECONÓMICA



A lo largo de los apartados anteriores, se han expuesto los cambios que está enfrentando el trabajo a nivel mundial en un contexto de fenómenos tan diversos como el reto demográfico, la globalización, la transformación digital o el cambio climático, entre otros, que están generando desafíos importantes para los mercados de trabajo, nuevos retos que hay que afrontar y oportunidades que hay que aprovechar. Además, estos cambios se están produciendo en un contexto geopolítico distinto, con una multiplicidad de interrelaciones, no solo entre países, que ha relegado la influencia y la capacidad política de los gobiernos y de los marcos nacionales.

Todo ello hace necesario replantear el papel del trabajo en el futuro con el objetivo de anticipar el cambio, dado que es ineludible, aprovechar las oportunidades que brinda al conjunto de la sociedad, en términos de mejora del trabajo y de las condiciones de vida, y prevenir y minimizar los efectos negativos que puedan tener en el corto plazo, buscando compensar a los más afectados o perjudicados por los mismos, asegurando una transición justa de todo el proceso.

La globalización no es un fenómeno nuevo; hasta hace pocos años los intercambios de mercancías y de flujos de capital eran los principales impulsores de la misma, mientras que hoy lo es el conocimiento. El auge de la digitalización, el peso creciente de las economías emergentes, que suponen un aumento constante de la competencia o los flujos de datos, entre otros, hacen que la economía mundial esté viviendo una fase aún más acelerada de globalización que está generando cambios rápidos en el escenario económico mundial y que resultan difíciles de asumir con la misma rapidez por la sociedad.

Aunque la globalización supone ventajas y abre nuevas oportunidades, también genera riesgos. Los beneficios no se distribuyen de igual forma entre las distintas regiones y personas, algunas de las cuales tienen más dificultades para adaptarse a los cambios que otras. Además, si bien la globalización es un fenómeno general, las regulaciones laborales, financieras, fiscales o medioambientales no son homogéneas a nivel mundial creando asimetrías competitivas. Ello ha hecho resurgir una tendencia a un nuevo proteccionismo, como se constata recientemente en las negociaciones llevadas a cabo en numerosos foros multilaterales, que hace necesaria una mayor gobernanza global que permita gestionar las consecuencias de la globalización y articular

---

*El reto de gobernar  
la globalización, el  
cambio tecnológico y  
el cambio climático*

---

normas e instituciones mundiales que promuevan soluciones comunes en un mundo globalizado<sup>212</sup>.

Es conveniente contar con un marco normativo mundial que abarque lagunas no cubiertas actualmente como puede ser la economía digital, pero también que establezca claramente unas condiciones de competencia equitativas y frene conductas desleales en los mercados<sup>213</sup>. Ello exigirá reforzar la coordinación de las políticas económicas para garantizar un crecimiento fuerte, sostenible, equilibrado e inclusivo en el marco del fortalecimiento de las instituciones multilaterales.

Todo ello requiere una mayor cooperación entre los países y bloques económicos para articular respuestas a escala global. En este sentido, se han planteado iniciativas como el programa coordinado en el marco del G-20 de apoyo a la economía mundial y normas mundiales para regular los mercados financieros y luchar contra la elusión fiscal, la Agenda 2030 de Desarrollo sostenible, el acuerdo de París para combatir el cambio climático, el acuerdo sobre el desarrollo de una política global para gestionar los flujos de migrantes y de refugiados, el Acuerdo de facilitación del comercio de la OMC o la iniciativa de la OIT sobre suelos básicos de protección social; iniciativas que, aunque reflejan una voluntad de cooperación para orientar los desafíos de la globalización, no resultan suficientes y ponen de manifiesto la necesidad de mayores esfuerzos en el futuro para avanzar en nuevas propuestas a escala global.

También será necesario avanzar en grupos de cooperación e integración más reducidos. A este respecto, cabe destacar la experiencia de la Unión Europea, que tiene la oportunidad de participar activamente y ser un actor fundamental para configurar la globalización de acuerdo a sus valores e intereses, sobre la base del modelo económico y social europeo, contribuyendo así al logro de un marco normativo mundial.

Por otro lado, el progreso tecnológico de los últimos decenios, paralelo al proceso de globalización, está cambiando los fundamentos de la economía mundial, sobre todo a tenor de la rapidez con que se está produciendo la digitalización de la economía y la elevada incertidumbre en torno a sus efectos potenciales sobre la productividad y el empleo.

El elemento central sobre el que se articula esta nueva economía es el conjunto de nuevas tecnologías digitales, con énfasis en la conectividad. Lo que comenzó como una serie de herramientas de mejora de la comunicación se ha convertido en un sistema sobre el que se apoyan prácticamente todas las innovaciones tecnológicas, con repercusión en todos los ámbitos de la sociedad y, por descontado, en la economía.

212 G-20, *Towards an inclusive future: shaping the world of work*, Ministerial Declaration, 2017; WEF, *The Future of Jobs*, 2016; IOE, *IOE Brief. Understanding the future of work*, 2017; OMC, *Informe sobre el comercio mundial 2017*.

213 La Comisión Europea habla de forma precisa de conductas dañinas como la evasión fiscal, la corrupción, la extracción de recursos, los flujos financieros ilícitos, las subvenciones públicas nocivas o el dumping social. Véase Comisión Europea, *Documento de reflexión sobre el encauzamiento de la globalización*, 2017.

Por ello, como señala el CES en su Informe 3/2017, *La digitalización de la economía*<sup>214</sup>, es imprescindible que los poderes públicos junto con los agentes económicos y sociales desarrollen estrategias dirigidas a transitar de manera ágil y eficiente a la economía digital para lograr ventajas competitivas en el mercado global. Ello requiere que, partiendo de facilitar la provisión óptima de infraestructuras TIC, se asegure un entorno regulatorio favorable al desarrollo digital de productos, servicios y aplicaciones innovadoras que, en última instancia, promuevan el crecimiento y la creación de empleo.

El reto es gobernar la transformación tecnológica y digital asegurando un mayor nivel de igualdad y niveles reducidos de desempleo. Se trata de confeccionar propuestas viables de cambio y prever los requerimientos que serán necesarios para aprovechar las ventajas de dicha transformación en beneficio de las personas, la mejora del trabajo y la competitividad de las empresas y países.

Además, la brecha entre las economías tecnológicamente más y menos avanzadas podría ampliarse, a menos que los gobiernos inviertan en educación, cualifiquen adecuadamente a los ciudadanos, fomenten la innovación, garanticen la competencia equitativa y regulen de forma inteligente cuando sea necesario<sup>215</sup>. Los desafíos en este campo fueron una de las prioridades de la presidencia alemana del G-20<sup>216</sup>, donde se aboga por un concepto inclusivo de digitalización que integre a todas las capas sociales y demográficas.

Por último, también es necesario considerar los retos globales que se plantean en el ámbito medioambiental, la lucha contra el cambio climático y el desarrollo sostenible. El acuerdo mundial en favor de un modelo de desarrollo bajo en carbono supuso un gran avance, pero es necesario continuar los compromisos en el ámbito internacional, más aún en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El desafío reside en cómo gobernar esta transición en términos de políticas a adoptar. Estas políticas y su efectividad deben diseñarse sobre la base de los cambios que se están produciendo en el modelo económico y social existente y de los que se ha dado cuenta en apartados previos: los avances tecnológicos y la necesidad de buscar nuevas vías de competitividad en el contexto de la globalización, el reto para el sector productivo de la transición a la descarbonización, los cambios demográficos derivados del envejecimiento de la población y la disminución de la natalidad, las desigualdades sociales crecientes, la presión sobre los sistemas de protección social o la configuración de las relaciones laborales. Estas últimas deben encontrar cauces de adaptación a las nuevas realidades de organización productiva empresarial y del trabajo, articulando las medidas necesarias para garantizar el trabajo decente y la eficacia de los derechos.

---

*La gobernanza  
del cambio*

---

214 Informe CES 3/2017, *La digitalización de la economía*.

215 Comisión Europea, *Documento de reflexión sobre el encauzamiento de la globalización*, 2017.

216 Labour 20 Dialogue, *Declaración del L20 a la Cumbre del G-20 en Hamburgo*, julio de 2017.

Todo ello supone articular desde las instituciones y los poderes públicos un conjunto de actuaciones orientadas a lograr que el mercado laboral responda mejor a estos cambios, con el objetivo de asegurar un crecimiento económico sólido e inclusivo, capaz de crear empleo con derechos y bienestar para el conjunto de la sociedad.

Y plantear, en el marco de las estrategias globales de crecimiento económico, políticas públicas en sentido amplio, que generen empleo, que fomenten la innovación y su difusión, que mejoren el sistema educativo y formativo, que refuercen la empleabilidad de los trabajadores y que promuevan la cohesión social, la igualdad de oportunidades y la equidad.

Estas medidas deben desarrollarse en tres ámbitos distintos pero a su vez complementarios: en el ámbito de la política económica para crear un marco que promueva un crecimiento sostenible e inclusivo con creación de empleo de calidad, capaz de anticipar el cambio e incorporarlo; en el ámbito de la política de empleo, tanto las de carácter más coyuntural que tratan de responder al impacto a corto plazo en los mercados de trabajo, como aquellas orientadas a promover la adaptación al cambio (empleabilidad) y favorecer la permanencia en el mercado laboral o la inserción en el caso de los trabajadores desempleados; y finalmente, en el ámbito de las políticas de redistribución, que tratan de compensar el impacto negativo que estos cambios puedan producir, y que ya se han abordado en un apartado previo en relación con los retos para la cohesión social.

Y ello partiendo de un enfoque anticipativo pero también proactivo respecto al futuro del trabajo, involucrando al conjunto de instituciones implicadas, tanto los gobiernos —a través de su papel regulador pero también en la aplicación y seguimiento de medidas concretas—, como los organismos internacionales y supranacionales, y los interlocutores sociales, cuya participación e implicación en el diseño y aplicación de estas medidas es fundamental para lograr su plena eficacia. Para todo ello, es necesario poner en valor y reforzar los instrumentos de la gobernanza del trabajo analizados en el capítulo II de este informe.

Por tanto, es necesario contar con estrategias que aborden la transformación y el futuro del trabajo tanto en el ámbito supranacional, en el marco del debate sobre estas cuestiones en los foros internacionales, como en los ámbitos nacionales, a través de estrategias país que asuman el futuro del trabajo y su transformación como un eje vertebrador de las políticas públicas.

La existencia de una agenda macroeconómica mundial para el empleo, el crecimiento y el desarrollo se perfila como un elemento esencial para poder abordar los retos futuros derivados de la globalización y el cambio tecnológico, estableciendo las condiciones para un crecimiento duradero y sostenible que garantice una adecuada asignación de los recursos y que facilite la adaptación del tejido productivo a los cambios<sup>217</sup>.

### *El marco de política económica*

217 OCDE/OIT/Banco Mundial *G20 labour markets: Outlook, key challenges and policy responses, 2014*, OCDE, “The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* núm. 189, 2016; OIT, *La iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo*, 2015.

En este contexto se sitúa la política económica, cuyo objetivo es promover la eficiencia económica y reforzar la competitividad para garantizar un crecimiento inclusivo creador de empleo. La competitividad de los países dependerá cada vez más de su capacidad para desarrollar ventajas comparativas en este nuevo escenario y requerirá del apoyo de políticas que favorezcan dicho esfuerzo competitivo.

La transformación en que está inmerso el mundo del trabajo debe formar parte de la agenda de las políticas públicas a través de una estrategia que aborde todas las dimensiones —económica, de capital humano y de I+D+i—, con el objetivo de superar las barreras a la inversión productiva y el crecimiento empresarial para favorecer la creación de empleo. Todo ello teniendo en cuenta las especificidades de cada país y los retos particulares que deben afrontar.

También hay que considerar las políticas dirigidas a la mejora de las infraestructuras, la garantía de acceso a las tecnologías y la innovación, el potencial del sector industrial, el funcionamiento eficiente del sistema financiero y crediticio o la mejora de los sistemas educativos y formativos. Políticas que, no estando orientadas directamente al mercado de trabajo, contribuirán a crear empleo y, por tanto, a reducir las repercusiones en los mercados de trabajo de los cambios a nivel global, con una mayor disposición para aprovechar las oportunidades generadas por la globalización y los avances tecnológicos.

De hecho, dado que la tecnología está modificando rápidamente la demanda de mano de obra, es aconsejable contar con estrategias generales coherentes que vinculen la política macroeconómica y las políticas sectoriales con las políticas de mercado de trabajo.

Y todo ello, sin obviar la diferente situación de las economías, que hace necesario también considerar marcos de política económica distintos, en los que partiendo de una base general se tengan en cuenta las características específicas de los territorios y los tejidos productivos y se adecúen con flexibilidad a dichas circunstancias.

La generación y desarrollo de nuevas tecnologías permite, a partir de una determinada dotación de factores, reducir los costes de producción, mejorar los procesos productivos e incrementar la cantidad y calidad de los bienes o servicios, y tiene significativos efectos beneficiosos sobre el total de la economía incidiendo de forma positiva sobre la productividad. Además, en un contexto de creciente internacionalización de los mercados, lograr un aumento de la competitividad compatible con mejoras en el empleo y en los salarios exige desarrollar la capacidad tecnológica necesaria para introducir en el mercado bienes diferenciados de alto valor añadido.

---

*Políticas de I+D+i y  
política industrial*

---

Ello avala la importancia de la I+D+i y explica su papel central en la mejora de la competitividad de la economía. Una apuesta decidida por un patrón de crecimiento de la actividad y el empleo competitivo debe basarse en la creación de ecosistemas de innovación con visión de largo plazo, coordinación y cooperación institucional,

realización de inversiones en innovación sostenidas en el tiempo y mayor colaboración público privada, buscando fórmulas de cooperación entre empresas, universidades y centros de investigación y articulando mecanismos que favorezcan la transferencia y difusión de conocimientos y tecnología desde el ámbito científico al mundo empresarial.

El objetivo, en todo caso, es lograr mayor eficiencia y un tejido productivo competitivo y sostenible, capaz de poder adecuarse rápidamente a los cambios y responder a las necesidades y preferencias de la demanda y con capacidad para explotar sus ventajas comparativas, afrontar la presencia de otros competidores y situarse en los eslabones de mayor valor añadido dentro de las cadenas de valor global.

La creación de valor añadido a partir de las innovaciones digitales se producirá tanto en los productos, gracias al desarrollo del Internet de las cosas, los procesos, gracias a la expansión de la automatización y la integración de los análisis de datos y simulación en los procesos y cadenas de suministro, y en los modelos empresariales a partir de la reestructuración de las cadenas de valor y la reducción de las barreras existentes entre productos y servicios.

Todo ello hace necesario un mayor esfuerzo e inversión en las políticas de innovación, que debería plasmarse en una estrategia de I+D+i coordinada y adecuada a las necesidades de las empresas y ciudadanos, que refleje una apuesta decidida por la ciencia, la innovación y las actividades de alto valor añadido con el objetivo de aprovechar el proceso de transformación digital y la generación y difusión de conocimiento. Asimismo, habría que incorporar medidas para asegurar la permanencia de la innovación y el talento en el territorio.

De hecho, uno de los problemas que se plantea en un futuro inmediato es la competencia por el talento digital<sup>218</sup>. El Índice de Competitividad del Talento Global 2017<sup>219</sup>, focalizado en esta edición en el uso de la tecnología en el mundo laboral, establece un *ranking* de 118 países según cómo favorecen, atraen y retienen el talento. Los países que lideran el *ranking* de talento comparten algunas características que facilitan el desarrollo innovador y la generación y atracción de talento digital, como sistemas educativos que satisfacen y dan respuesta a las necesidades de la economía, políticas de empleo que favorecen la adaptación, la movilidad y el espíritu emprendedor y una estrecha relación y colaboración entre el sector público y privado. De ahí que las medidas orientadas a atraer y retener el talento digital debieran incluir actuaciones en estos ámbitos.

Por otro lado, en relación con la innovación resulta clave la colaboración público privada. Algunos países han puesto en marcha estrategias exitosas en este sentido,

218 El talento digital se identifica mayoritariamente con los denominados contenidos STEM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, por sus siglas en inglés), que, además de los contenidos específicos de estas disciplinas, presuponen altas capacidades de abstracción y resolución de problemas complejos. Pero también debería acompañarse de otras competencias como la capacidad de comunicación y las habilidades de tipo relacional o social.

219 INSEAD, ADECCO y HCLI, *The Global Talent Competitiveness Index: Talent and Technology*, 2017.

con apoyo público a las empresas a lo largo de las distintas fases de desarrollo de las inversiones en I+D+i, el fomento del uso de otras fórmulas de financiación alternativas a los recursos públicos y la financiación bancaria —*crowdfunding* y fondos de capital riesgo— o el compartir los desarrollos públicos de la innovación con el sector privado, incentivando el acceso a los mismos y estimulando el emprendimiento, de manera que los nuevos desarrollos tecnológicos puedan ser aprovechados en otros ámbitos.

De todo ello se desprende que una política de innovación debería tener como ejes centrales el diseño de nuevas estrategias de fomento y difusión de la innovación, de atracción de talento digital y planes coordinados de acción entre el sector privado y el sector público en materia de I+D+i.

Además, dado que gran parte de las actividades en las que se concentra la inversión en innovación tecnológica son industriales y muchas de ellas del grupo denominado de alta y media tecnología, es necesario impulsar la actividad industrial para el fortalecimiento de la competitividad económica y para favorecer la creación de empleo de calidad y, por tanto, es necesario implementar políticas coordinadas para la industria y la I+D+i. Es necesario apostar por una política industrial innovadora que potencie la colaboración y cooperación entre el sector público y el sector privado para asegurar la transferencia tecnológica y el desarrollo de nuevos productos, industrias y sectores.

**CAPÍTULO V**  
**POLÍTICAS DE EMPLEABILIDAD**

La política de empleo desempeña un papel fundamental para afrontar los retos de los mercados de trabajo del futuro, especialmente para favorecer la adaptación a los cambios en los empleos, facilitar las transiciones y las transformaciones en las características de los empleos y paliar las consecuencias negativas sobre la cantidad y la calidad del mismo en los sectores de actividad afectados.

A corto plazo, pueden aparecer costes de transición importantes para muchos trabajadores, que se pueden materializar en la desaparición o en la transformación de empleos, y que obliga a articular medidas eficaces dirigidas de forma específica a este colectivo de desempleados, tanto en el ámbito de la reinserción laboral con la mejora de la empleabilidad como del sostenimiento de rentas durante el periodo de desempleo, como ya se ha analizado. En todo caso, a medio y largo plazo, el objetivo es la adaptación, es decir, cómo gestionar los cambios que se están produciendo y adaptarse a ellos.

Las transformaciones señaladas a lo largo del presente informe están impactando en las estructuras y en las organizaciones productivas e impulsando cambios en las ocupaciones y en las cualificaciones que ponen a prueba la capacidad de adaptación de las empresas y de los trabajadores, pero también la respuesta de los sistemas y entornos educativos y formativos para dotarles de la formación y de las competencias adecuadas a las nuevas demandas del tejido productivo.

El reto será evitar que, en un escenario dinámico de cambio, se produzcan desajustes entre la oferta y la demanda de trabajo que obstaculicen la creación de empleo y que el desempleo, especialmente el de larga duración, se convierta en estructural.

Las propuestas de las instituciones internacionales para lograr un mejor ajuste entre la oferta y demanda de trabajo coinciden en señalar la necesidad de mejorar la empleabilidad de los trabajadores y el desarrollo de políticas desde una perspectiva amplia, integrando aquellas referidas a la educación y formación, así como al empleo y el crecimiento económico, tratando de garantizar la igualdad de oportunidades; todo ello, mediante el diálogo social con los interlocutores sociales.

---

*La mejora de la  
empleabilidad como  
objetivo clave*

---

El concepto de “empleabilidad”, incorporado desde hace años en los informes y documentos estratégicos de políticas en el ámbito internacional y comunitario se entiende, desde esta perspectiva amplia, integrado por una pluralidad de actores: poderes públicos, trabajadores y empresas; y una pluralidad de políticas, educativas, dado que

el nivel de formación inicial y las oportunidades de aprendizaje permanente son la base de la empleabilidad, de mejora de cualificaciones y competencias profesionales en un contexto de necesaria adaptación a los cambios y transformación en los empleos, y políticas activas de empleo, que constituyen el elemento central para el mantenimiento y refuerzo de la empleabilidad. Todas ellas pueden contribuir a que en un escenario dinámico de cambios sea más fácil lograr la adecuación entre la oferta y la demanda en los mercados de trabajo.

En el marco de la OIT, el concepto de empleabilidad alude a “las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o cambiar de empleo, y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo”<sup>220</sup>.

A este respecto, una estrategia orientada a la mejora de la empleabilidad debería incluir como elementos centrales la puesta en marcha de mecanismos de potenciación de las competencias de la población, la activación de la población económicamente inactiva y el mantenimiento de la empleabilidad mediante estrategias de formación a lo largo de la vida. De hecho, como se ha señalado en un apartado previo en relación a la oferta del trabajo del futuro, aparece una nueva concepción del aprendizaje a lo largo de la vida que supone un cambio de paradigma sobre la adquisición de conocimiento y requiere una actitud activa por parte de los individuos para, asegurando los medios y las iniciativas necesarias, convertirlos en responsables de su propio aprendizaje.

El punto de partida para analizar el refuerzo de la empleabilidad es la base educativa y formativa de los individuos. Más allá del papel prioritario que tiene el sistema educativo en el desarrollo personal del individuo, es indudable la influencia que tiene también sobre el tejido productivo y el mercado de trabajo, contribuyendo al incremento de la productividad y la riqueza, a través de los retornos que la inversión en educación tiene en el sistema económico y en el bienestar social general.

Como señala el CES en su informe sobre sistema educativo y capital humano<sup>221</sup>, contar con una educación y formación de calidad es una condición necesaria (aunque no suficiente) para impulsar la productividad y el dinamismo de la economía, facilitando la innovación y la adaptación a los cambios, y la capacidad de generación de empleo. Existe una correlación clara entre el nivel educativo y el empleo y, por tanto, entre las expectativas laborales de los trabajadores. Los beneficios, individuales y sociales, que reporta la inversión en educación y formación explican que en todos

---

*El papel de los sistemas educativos y formativos*

---

ma educativo en el desarrollo personal del individuo, es indudable la influencia que tiene también sobre el tejido productivo y el mercado de trabajo, contribuyendo al incremento de la productividad y la riqueza, a través de los

220 Recomendación N. 195 de la OIT sobre el Desarrollo de los recursos humanos, 2004.

221 Informe CES 1/2009, *Sistema educativo y capital humano*.

los países desarrollados exista consenso acerca de la necesidad de que los poderes públicos tengan un papel decisivo en este terreno.

De ahí que el objetivo de la política educativa deba orientarse hacia la obtención de niveles elevados de calidad educativa garantizando a un tiempo la igualdad de acceso, de oportunidades y de condiciones educativas. Y todo ello, además, en un momento de incertidumbre sobre el futuro de los mercados de trabajo ante la rapidez e intensidad de los cambios que se están produciendo.

Cabe recordar que, más allá de esta perspectiva general, las necesidades de los sistemas educativos no son las mismas y los niveles formativos presentan asimetrías entre países y bloques económicos relacionados con ellas, que dificultan aún más la adaptación a estos cambios. Por un lado, existen países cuyos sistemas educativos son muy deficientes y requieren estrategias claras de refuerzo; existen otros países que si bien tienen sistemas educativos consolidados y han hecho esfuerzos y progresos en los últimos años con la implantación de reformas, todavía adolecen de la calidad suficiente y de la necesaria conexión con el tejido productivo como para favorecer las transiciones y la inserción laboral; y finalmente, estarían los países que, teniendo sistemas educativos avanzados, siguen presentando problemas específicos que requieren medidas para hacer frente a situaciones concretas.

En todo caso, e independientemente de estas diferencias, mejorar el sistema educativo requiere un mayor esfuerzo inversor para garantizar el acceso y mejorar la eficiencia orientada a aspectos relacionados con la calidad y el rendimiento educativo, de forma que este sea el medio básico para proveer las cualificaciones requeridas por las personas y los trabajadores de cara al sistema productivo y para facilitar la adaptación a un entorno rápidamente cambiante, global y digitalizado. Todo ello con el fin de atender a la necesidad de mejorar la empleabilidad de las personas y facilitar el mejor ajuste entre la oferta y la demanda de cualificaciones y competencias.

Así, sería deseable que el sistema educativo y formativo reforzase las medidas para integrar y proveer en la educación obligatoria, desde las edades más tempranas, las competencias y habilidades que actualmente demanda el sistema productivo: la capacidad de pensamiento y razonamiento abstracto y aplicado, la inquietud humanística, la curiosidad intelectual en sentido amplio, y la disposición mental abierta al cambio y la complejidad. En resumen, un conjunto de actitudes y aptitudes, más allá del conocimiento cognitivo, que fomenten una actitud de aprendizaje permanente y de aprender a aprender. De hecho, el aprendizaje por competencias aparece hoy día de forma casi generalizada en los nuevos diseños curriculares de los sistemas educativos con el objetivo de favorecer la vinculación entre la educación-formación y el desarrollo profesional, aunque todavía es necesario lograr una implantación efectiva de este nuevo enfoque.

El aprendizaje permanente, además, es la clave para poder adaptarse más rápidamente a los cambios que surgen en los mercados laborales y aprovechar las

oportunidades que se derivan de estos. De ahí la necesidad de garantizar el acceso a una educación y formación de calidad en todas las edades que permita el desarrollo de las competencias necesarias, en sentido amplio, en el nuevo entorno social y laboral.

No obstante, también hay otros elementos que condicionan la capacidad de los sistemas educativos para dar respuesta a las necesidades del sistema productivo. Entre otros, lo fácil que sea el acceso a la educación, la preparación del personal docente, la combinación adecuada de programas académicos y de formación profesional o de la idoneidad y actualización de los planes de estudio en un contexto de rápidos cambios. Las políticas públicas tienen, así, una función esencial para mejorar o potenciar estos elementos del sistema educativo. El papel del sector público será determinante para poder avanzar en esta línea, aunque la colaboración del conjunto de la sociedad, sector privado e interlocutores sociales es fundamental para poder asumir los cambios que requiere el sistema.

Por otro lado, en una sociedad cada vez más digital y tecnológica, se deben impulsar nuevas formas de aprendizaje que combinen y retroalimenten adecuadamente las competencias básicas y genéricas con otras competencias digitales y personales. De hecho, actualmente están en debate algunas líneas de actuación en los sistemas educativos para asumir dicha transformación digital en los mercados de trabajo. Entre ellas, se pueden citar las siguientes:

- Desarrollar nuevos ciclos y cualificaciones en el sistema formativo con el objetivo de facilitar que los jóvenes que entren al mercado de trabajo cada año puedan transitar por un entorno empresarial y laboral que exigirá capacidades y cualificaciones muy diferentes a las actuales.
- Fortalecer las capacidades y habilidades STEM en el contexto de la formación básica u obligatoria para evitar la brecha digital de las nuevas generaciones de trabajadores y, en consecuencia, los problemas de exclusión laboral y social de los trabajadores más jóvenes.
- Potenciar el atractivo de la formación voluntaria (ocupacional, superior, postgrados, auto-educación, etc.) en las disciplinas vinculadas a las nuevas capacidades y habilidades que demandará el entorno digital.
- Impulsar la formación continua a lo largo de toda la vida laboral, bien en el seno de las empresas bien en la formación profesional y universitaria, o bien mediante canales de aprendizaje informales.
- Impulsar herramientas tecnológicas que permitan una mayor difusión del conocimiento, facilitando la accesibilidad generalizada y la diversificación de los canales y oportunidades formativas. En este sentido, la creación de redes inteligentes de autoeducación o la difusión de cursos masivos abiertos en línea (MOOC) pueden complementar las oportunidades de acceso de las infraestructuras educativas tradicionales.

La dinámica de los empleos en el contexto de los cambios, ya señalados, está motivando una mayor exigencia de integración entre la teoría y la práctica profesional y en la gestión tradicional por competencias, como respuesta a las transformaciones que impactan en los entornos productivos y que plantean retos organizativos como la mejora de la transparencia, la agilidad para afrontar el cambio constante, la colaboración entre equipos o la innovación, entre otros.

En este sentido, cobra relevancia el interés por un nuevo enfoque del aprendizaje, orientado a un aprendizaje por competencias, que apunta a determinadas habilidades, destrezas, aptitudes, e incluso actitudes de las personas. El CES en su Informe 3/2015, *Competencias profesionales y empleabilidad*<sup>222</sup> plantea diversas reflexiones y propuestas en el marco de este nuevo enfoque que tienen plena vigencia para la mejora de la empleabilidad en un contexto de cambios en el mercado de trabajo. Desde el punto de vista de la empleabilidad, hay que asumir este nuevo enfoque como un activo que completa el bagaje de recursos —incluidas las cualificaciones en sentido formal derivadas del sistema educativo— de los trabajadores a la hora de acceder o mantenerse en el empleo.

Un desarrollo adecuado del aprendizaje por competencias debe contribuir, asimismo, a impulsar la capacidad de iniciativa, de emprendimiento y de innovación, contribuyendo al crecimiento potencial de la economía y a la transformación gradual del modelo productivo hacia otro más intensivo en conocimiento, capital tecnológico y mayor valor añadido.

Además, no hay que obviar que las competencias profesionales se pueden adquirir y desarrollar no solo en el sistema educativo-formativo, sino también a través de vías de aprendizaje no formales e informales y a través de la experiencia. De hecho, las competencias se definen a partir de las estrategias empresariales y se integran en los sistemas de organización y gestión a partir de las necesidades y los requerimientos derivados de ellas. De ahí que un ámbito fundamental para la adquisición de competencias sea la experiencia práctica en las organizaciones productivas, lo que requiere que existan mecanismos adecuados, tales como la formación práctica, que faciliten a los egresados del sistema educativo las transiciones entre la educación y la formación y el empleo.

En muchos países, de hecho, se constata que buena parte de la formación necesaria en relación a las oportunidades laborales se sitúa en ámbitos y herramientas no pertenecientes al sistema educativo formal, que permiten adquirir aprendizajes y competencias aptas para contextos cambiantes, mientras que en otros es necesario todavía un refuerzo del enfoque por competencias.

222 Informe CES 3/2015, *Competencias profesionales y empleabilidad*.

El objetivo de lograr un adecuado ajuste entre oferta y demanda de competencias viene formando parte de las agendas de las principales instituciones internacionales a lo largo de más de una década.

La OIT aboga por la puesta en marcha de políticas nacionales de desarrollo de competencias amplias<sup>223</sup>, no limitadas exclusivamente a programas de formación, con el objetivo de establecer sistemas más coherentes, con una visión del sistema en su totalidad y facilitar la coordinación con otras políticas conexas —incluyendo las competencias en las estrategias económicas y del empleo y en los programas de aprendizaje permanente— y asegurar el compromiso político y colectivo mediante la responsabilidad compartida de los gobiernos e interlocutores sociales. Por su parte, la OCDE en su Estrategia de Competencias planteaba políticas concretas en tres ámbitos interrelacionados (recuadro 8) que debían ser la base sobre las que los gobiernos

**RECUADRO 8.** ESTRATEGIA DE COMPETENCIAS DE LA OCDE

- Desarrollar competencias adecuadas en términos de cantidad y calidad.
- Reunir y usar información sobre la demanda cambiante de competencias.
- Involucrar a las organizaciones sociales en el desarrollo de planes de estudio y programas de capacitación de alta calidad.
- Promover la igualdad, garantizando el acceso a una educación de calidad para todos y todas.
- Desarrollar incentivos financieros y políticas tributarias favorables a la inversión en educación, más allá de la enseñanza obligatoria, tanto para los ciudadanos como para las empresas.
- Mantener una perspectiva a largo plazo, desarrollando políticas de inversión pública, incluso en contextos de crisis económica.
- Activar la oferta de competencias.
- Desarrollar políticas dirigidas a activar la oferta de competencias de la población inactiva, ofreciendo beneficios fiscales (en ámbitos como los servicios de cuidado de dependientes, prestaciones sociales y pensiones, entre otros).
- Establecer condiciones laborales más adaptadas (que favorezcan la conciliación con la vida personal) a fin de activar a la población dedicada a los cuidados de familiares dependientes.
- Usar las competencias de un modo eficaz.
- Poner en marcha políticas dirigidas a mantener las competencias a lo largo de la vida a través de la formación de carácter informal y de la experiencia laboral.
- Desarrollar políticas de apoyo a las empresas para la inversión en formación, en especial de los trabajadores con menor nivel de competencias.
- Combatir el desempleo y favorecer la transición al mercado laboral de la población joven.
- Desarrollar información sobre las competencias disponibles y las que son necesarias mediante la mejora de las labores de orientación y de los sistemas de certificación.
- Facilitar la movilidad geográfica.

Fuente: OCDE, *Mejores competencias. Mejores empleos. Mejores condiciones de vida*, 2013.

223 OIT, *Formulación de una política nacional sobre el desarrollo de competencias laborales*, 2012.

debían trabajar para desarrollar competencias adecuadas para afrontar las necesidades del mercado laboral.

En el ámbito de la Unión Europea se viene apostando por la adquisición y fomento de las competencias desde el año 2000, habiendo trabajado en un largo proceso de conceptualización, definición, así como implementación en los sistemas educativos y formativos europeos. De hecho, el aprendizaje por competencias está incorporado en su Estrategia de educación identificando una serie de competencias clave para el aprendizaje a lo largo de la vida: comunicación en lengua materna, comunicación en lenguas extranjeras, competencia matemática y competencia básica en ciencia y tecnología, competencia digital, aprender a aprender, competencias sociales y cívicas, sentido de la iniciativa y espíritu de la empresa, conciencia y expresión culturales<sup>224</sup>.

Además, como ya se ha señalado, la Comisión Europea ha venido desarrollando distintas iniciativas sobre las nuevas capacidades para nuevos empleos. A este respecto, destaca la Comunicación de la Comisión de junio de 2016 “Una Nueva Agenda de Capacidades para Europa. Trabajar juntos para reforzar el capital humano, la empleabilidad y la competitividad”.

En todo caso, el diseño de una política de refuerzo de competencias debe basarse en las previsiones sobre los cambios ocupacionales y las competencias y cualificaciones necesarias en el trabajo del futuro que permita orientar la dotación de competencias a las necesidades previstas, sobre la base de la nueva economía del conocimiento, y mejorar la interconexión entre el sistema educativo y las necesidades de las empresas.

Para ello, se debe fomentar la cooperación entre el sector productivo y el sector educativo con el objetivo de identificar y anticipar las necesidades de habilidades y competencias futuras, a través del establecimiento de mecanismos de previsión y planificación de las competencias en función de la evolución de la demanda y la evaluación y diagnósticos periódicos. Ello supone contar con información suficiente y clara de las habilidades, competencias y cualificaciones necesarias en el futuro basadas en datos reales, detallados y dinámicos —según grado bajo, medio y alto, y competencias STEM— para basar las decisiones de inversión en educación y formación.

En el ámbito digital, especialmente, el refuerzo de las competencias y las cualificaciones supone un reto para el sistema educativo en toda su dimensión, que supone abarcar desde la generalización del acceso hasta la adopción de nuevas capacidades y habilidades para poder adaptarse a los nuevos requerimientos de los sistemas productivos en un entorno de robotización y digitalización.

Por ello, también es importante conocer y replicar, en su caso, modelos de buenas prácticas en países y sectores que han implementado con éxito estrategias de aprendizaje para toda la vida, políticas de movilidad y políticas de mejora de la empleabilidad

224 Recomendación 2006/692/EC, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, sobre “Las competencias clave para el aprendizaje permanente”.

en un contexto de rápida transformación. En esta misma línea, resulta necesario identificar nuevas formas innovadoras de organizar y estimular el aprendizaje: entre pares, en el lugar de trabajo, aprendizaje informal, asistido por las nuevas tecnologías o en línea, complementaria al de los sistemas tradicionales de educación y formación. Y ello, siendo conscientes de la importancia de lograr asentar la idea de la necesidad de una actualización continua de habilidades y competencias.

En relación con el futuro del mercado de trabajo, las políticas activas de empleo desempeñan un papel fundamental para impulsar la mejora de la empleabilidad de los

---

*El papel de las  
políticas activas  
de empleo*

---

trabajadores y favorecer la adaptación a nuevos empleos o a cambios en los empleos existentes, pero también para atender a los individuos que hayan quedado en situación de desempleo como consecuencia de estos cambios y contribuir a su reinserción en el mercado laboral. El objetivo es mejorar la empleabilidad, bien para lograr mantener el empleo y adaptarse a nuevos empleos o bien en el caso de los desempleados reinsertarse en el mercado de trabajo facilitando las transiciones.

Así, este contexto de cambio plantea la necesidad de adaptarse a un entorno productivo distinto con nuevos requerimientos de cualificaciones y competencias, representa una oportunidad para el diseño de las políticas activas que, más allá de facilitar el ajuste entre las necesidades de empresas y trabajadores, deben reorientarse hacia la creación de empleo estable, sostenible e inclusivo que satisfaga las necesidades del tejido productivo.

Es más, un diseño adecuado de las políticas activas de empleo en este nuevo escenario puede contribuir a reducir la tendencia de polarización en los mercados de trabajo de la que se ha dado cuenta en un apartado previo, puede orientar a los trabajadores a través de la formación profesional hacia los nuevos nichos de creación de empleo que se prevén para el futuro, o incluso aprovechar las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías para la prospección y detección de necesidades formativas y orientación, entre otras, —tratamiento de datos masivos de los trabajadores y vacantes a través de *big data*— con el fin de ofrecer una atención individualizada y específica para cada usuario, trabajador o demandante de empleo o para ofrecer posibilidades de formación *online* como los MOOC. Todo ello en el marco de las actuaciones que tradicionalmente han caracterizado a las políticas activas de empleo, desde la intermediación laboral, la orientación profesional y el asesoramiento empresarial, los incentivos al empleo, la creación directa de empleo o la formación profesional y actualización de competencias.

El objetivo último es que los trabajadores estén en condiciones de insertarse adecuadamente en un mercado laboral cambiante con necesidades distintas y se alcance el mejor ajuste entre trabajadores y empleos.

No obstante, esta concepción general de las políticas activas de empleo ante el futuro de los mercados de trabajo no puede obviar que existen diferencias importantes en las características y funcionamiento de los mercados de trabajo de los distintos países y,

por tanto, el papel que corresponde a las políticas activas se debe modular en función de las necesidades específicas de cada uno de ellos. Así, mientras en algunos países se detecta una elevada presencia del sector informal, en otros se constatan elevados volúmenes de desempleo o mayores dificultades para acceder al empleo en colectivos específicos como los jóvenes o los parados de larga duración, entre otros. De ahí que, aunque la mayoría deba hacer frente a los retos y las oportunidades que surgen en los nuevos entornos tecnológicos, el diseño de las políticas activas de empleo debe tener en cuenta estas particularidades y características propias.

Todo ello, además, en un contexto de recursos limitados, basado en la tendencia de los últimos años por la que la mayoría de las economías desarrolladas ha destinado a las políticas activas de empleo una cantidad de recursos cada vez menor, tendencia que se debería revertir aprovechando el escenario de recuperación y creación de empleo actual para asegurar una inversión suficiente y garantizar una eficiencia del gasto que promueva la adecuada adaptación de los trabajadores al nuevo entorno productivo.

Es necesario, por tanto, diseñar las políticas activas de empleo en el marco de estrategias de país integrales y bien orientadas, que garanticen el ajuste entre las necesidades de la demanda y la oferta de trabajo y que aglutinen actuaciones coordinadas de orientación, intermediación e inclusión laboral con el fin de impulsar una transición ágil y rápida de adaptación y reinserción laboral, adaptada a la realidad previa identificación de las necesidades de cada mercado de trabajo. A este respecto, cabe destacar la iniciativa de algunos países que ya han planteado o están planteando reflexiones sobre cómo anticipar y gobernar el futuro del trabajo<sup>225</sup>.

Este nuevo diseño debe también apoyarse en una concepción amplia de la política de empleo, asegurando la conexión de las políticas activas con las políticas de protección para garantizar el sostenimiento de rentas de los desempleados y aquellas destinadas a abordar los retos para la cohesión social.

La activación y la dotación de competencias profesionales efectivas ante el futuro del mercado de trabajo plantea un reto de primera magnitud que requiere de un esfuerzo intenso y continuado en las políticas activas de empleo para diseñar carreras profesionales adecuadas a las nuevas necesidades del tejido productivo con atención a la capacidad de adaptación.

---

*La activación de los trabajadores y su adaptación en un nuevo contexto: el papel de los servicios públicos de empleo*

---

Y si bien todas las actuaciones deben estar integradas en un todo coherente y reforzarse entre sí, es en la orientación y asesoramiento y en la formación donde las

225 A modo de ejemplo, cabe destacar la reflexión que sobre esta cuestión ha presentado el Gobierno alemán o la intención del gobierno español de elaborar un Libro Blanco y el anuncio de la creación de un grupo de trabajo en el Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España para abordar estas cuestiones. Véase Federal Ministry of Labour and Social Affairs, *White Paper. Work 4.0.* y Conferencia Nacional Tripartita, *El futuro del trabajo que queremos*, 28 de marzo de 2017.

políticas activas de empleo adquieren mayor relevancia en este nuevo contexto de permanente transformación del sistema productivo.

En esta línea, el papel de los servicios públicos de empleo debe reforzarse contando con información real, suficiente y actualizada sobre cuáles son las necesidades de las empresas para conseguir el mejor encaje entre la oferta y la demanda de empleo. Y, al mismo tiempo, identificar a los trabajadores que mejor se ajusten a estos empleos o, en caso contrario, facilitar las transiciones estableciendo mecanismos para la adquisición de competencias y el reciclaje profesional a través de la formación.

El apoyo en la búsqueda de empleo mediante la orientación que realizan los servicios públicos de empleo, de forma individual o en colaboración con entidades privadas de empleo, es un mecanismo fundamental para identificar las habilidades y competencias que posee un individuo, así como aquellas de las que carece y serían necesarias para acceder a un empleo futuro. De ahí se derivaría una propuesta personalizada de actuaciones y formación específica, adecuada para facilitar el encaje en el mercado de trabajo. En este sentido, cabe señalar la existencia de una diversidad amplia de modelos de colaboración público privada, con experiencias muy positivas para la intermediación y la orientación en algunos países, que podrían tomarse como ejemplo de buenas prácticas en otros modelos de cara a lograr mejores resultados en términos de atención a los desempleados.

Por tanto, el momento de la orientación y asesoramiento es clave para diagnosticar las competencias del individuo y de esa forma poder orientar la oferta de formación profesional necesaria. Es imprescindible también conocer las necesidades de los trabajadores o de grupos específicos a fin de seleccionar las actuaciones y los servicios más adecuados para ellos.

En este sentido, los servicios públicos de empleo deberán profundizar cada vez más en herramientas de evaluación del perfil de los solicitantes de empleo —perfilado— que algunos países están desarrollando y que pueden ayudar a identificar los grupos con mayor riesgo de desempleo como determinados colectivos de mujeres, los jóvenes con menor nivel de formación, los parados de larga duración o los mayores, de manera que reciban un apoyo más específico e intensivo, a través de un diagnóstico personalizado y una formación adecuada. Al mismo tiempo, esta técnica de perfilado también permitiría identificar a aquellos demandantes que, por el contrario, solo requieren servicios especializados de apoyo en la búsqueda de empleo.

A este respecto, las nuevas tecnologías probablemente planteen retos o exigencias de transformación de los servicios de empleo, que deberían convertirse en instrumentos más dinámicos, si bien todavía no se puede calibrar adecuadamente qué cambios serían necesarios. Habría que explorar las posibilidades de trabajar en red sobre la base de la colaboración público privada, así como las oportunidades para incorporar las últimas tecnologías en el tratamiento de la información, con las que deberán contar servicios públicos de empleo. Deberán afrontar la transformación hacia la búsqueda

de una mayor eficiencia, con énfasis en la caracterización de los demandantes de empleo, la identificación de su grado de empleabilidad y el tratamiento personalizado para garantizar la inserción en las nuevas ocupaciones y su mejor adecuación a las necesidades del tejido productivo identificadas.

En todo caso, realizar una atención personalizada y seguimiento de los desempleados también requiere de una financiación adecuada y una utilización eficiente de dichos recursos, así como una dotación suficiente de profesionales orientadores en las oficinas de empleo, capaces de priorizar la colocación en coherencia con el perfil de cada demandante.

Por otro lado, la necesidad de asegurar el mejor encaje entre la demanda y la oferta de trabajo requiere contar con las competencias y cualificación necesarias demandadas por el sector productivo. A este objetivo se debe orientar la formación profesional en el ámbito de las políticas activas de empleo.

### *El papel de la formación profesional*

Un diseño actual de la formación profesional debe garantizar que las competencias están continuamente actualizadas ante los cambios en el empleo. No cabe duda de que el aprendizaje deberá ser adaptativo y accesible de forma fácil y flexible, lo que requerirá complementar en el diseño de la formación profesional la formación presencial tradicional con la tendencia creciente en favor de la formación *online*.

En este sentido, algunos países con políticas activas más avanzadas han desarrollado modalidades crecientes de formación *online* aprovechando las ventajas derivadas de las nuevas tecnologías con resultados positivos, que pueden ser tomados como referencia de buenas prácticas. En todo caso, es necesario un mayor esfuerzo para favorecer el acceso a la formación digital y *online* como herramienta complementaria para mejorar cualificaciones y competencias y fomentar la especialización, dado que estas últimas se revelan como un instrumento más ágil, flexible y rápido para acceder a la formación y de ahí que deba integrarse de forma equilibrada en el conjunto de la formación para el empleo.

Además, considerando que parte de la formación se obtiene por cauces no formales, como la experiencia en el puesto de trabajo<sup>226</sup>, sobre todo en el caso de los trabajadores con menor nivel de formación, esta debe incorporarse en el diseño de la formación profesional. De ahí que, sobre todo en el caso de trabajadores con menor nivel de formación, los programas o cursos de formación profesional se vinculen a posibilidades de experiencia práctica que permitan adquirir parte de las competencias en el puesto de trabajo.

226 Capacidades analíticas en el caso de las tareas básicas desempeñadas en el puesto de trabajo y capacidades de cálculo y comprensión lectora en el caso de realizar habitualmente tareas numéricas o lectoras. Jimeno, J. y otros, “La formación del capital humano en el mercado de trabajo” en *Boletín Económico* 4/2017, Banco de España, 2017.

---

*Aprovechar las nuevas oportunidades de empleo*

---

Por otro lado, como ya se ha comentado, los cambios en marcha están abriendo nuevas vías de acceso al autoempleo y el emprendimiento. En este sentido, las políticas activas deberán contribuir también a promover el espíritu emprendedor, ayudando a los desempleados que opten por reorientar su carrera profesional hacia el emprendimiento como trabajadores autónomos o por cuenta propia. El peso que tiene esta opción como vía de acceso al mercado laboral está indudablemente ligado con el nivel educativo de los individuos y su propensión a involucrarse en actividades emprendedoras es mayor conforme aumenta este, pero también requieren de asesoramiento y formación específica para asegurar la viabilidad de los nuevos proyectos.

En este contexto, también debe incluirse en el esquema de las políticas activas de empleo el apoyo a la creación y mantenimiento de empleo en las empresas de economía social. Cabe recordar el papel que han desempeñado estas empresas como nicho de creación y sostenimiento del empleo en un contexto recesivo y su capacidad de adaptación a unas circunstancias desfavorables y, por tanto, su potencial de creación de empleo en un escenario de cambios en los mercados de trabajo.

Un adecuado desarrollo de las políticas de empleo requiere reconocer la diversidad de las nuevas formas de empleo existentes, que pueden ser a su vez oportunidades de empleo. Por ello, las políticas activas de empleo deberán tener la suficiente flexibilidad para adecuarse a las nuevas circunstancias de los mercados de trabajo en el ámbito global, pero también regional y local.

Además, sobre la base de las tendencias ocupacionales, hay que detectar los nichos de creación de empleo en el futuro que brindarán nuevas y múltiples oportunidades de empleo, como la economía digital, la economía de los cuidados o los “empleos verdes”, entre otros. La necesidad de asegurar la profesionalización de estas actividades es un reto para las políticas activas de empleo que deben estar en condiciones de proveer de las cualificaciones y competencias que requieran estos nuevos empleos.

La oportunidad que supone para las políticas activas de empleo enfrentar un futuro de cambios en los mercados de trabajo y, por tanto, un nuevo diseño de las mismas sobre la base de una estrategia de país debe impulsar la plena participación laboral de las mujeres, que aunque constituyen la mitad de la población no han alcanzado aún niveles acordes de participación en el mercado de trabajo y, sobre todo, en plena igualdad, en la mayoría de los países.

Pero, para ello, las políticas activas de empleo, y según las realidades de cada país, deberán formar parte de un conjunto más amplio de políticas y de instrumentos públicos de apoyo en el ámbito de los cuidados a las personas (menores y dependientes)

---

*Promover una mayor participación laboral de las mujeres y de colectivos con especiales dificultades*

---

y de fomento de la corresponsabilidad entre hombres y mujeres en la atención a las necesidades de conciliación laboral y familiar<sup>227</sup>.

Además, el cambio tecnológico tendrá un impacto mayor en determinados colectivos y las políticas públicas deben dar respuesta a través de las políticas activas de empleo, posibilitando su reincorporación en otros empleos. Ello implicará fomentar la recualificación de los colectivos más vulnerables, como los trabajadores de más de 45 años, los desempleados de larga duración, los jóvenes con baja cualificación o en riesgo de exclusión o las personas con discapacidad.

En el caso de los trabajadores mayores o los desempleados de larga duración, superar dicha brecha constituye un reto en la medida en que la permeabilidad del aprendizaje disminuye con la edad y con la duración del desempleo.

En cambio, en los jóvenes con baja cualificación que, a priori, podrían estar más familiarizados con las nuevas tecnologías, la mayor vulnerabilidad provendría de la falta de una formación suficiente capaz de responder a las nuevas exigencias del mercado laboral, especialmente en el ámbito digital y tecnológico.

Por otro lado, el acceso al mercado de trabajo tiene una importancia decisiva en el proceso de integración de las personas con discapacidad en la sociedad, que se enfrentan a tasas de empleo más bajas, tasas de desempleo más altas y una mayor probabilidad de ser económicamente inactivas que las personas sin discapacidad. En los últimos años, se han producido cambios en la formación y en las oportunidades de empleo que han tenido un efecto global positivo en las personas con discapacidad y en su integración laboral y social.

En este proceso de integración, los servicios públicos de empleo tienen un papel esencial para proporcionar una atención específica a este colectivo en colaboración con instituciones y entidades especializadas. Asimismo, la formación profesional puede contribuir decisivamente a facilitar el empleo considerando las competencias y capacidades de estas personas. Por ello, es esencial que las políticas activas presten atención especial a las personas con discapacidad con el fin de que puedan lograr obtener y conservar un empleo adecuado y progresar en el mismo en un contexto de cambios en los mercados de trabajo. Los programas de formación orientados hacia este colectivo deben proporcionar las habilidades tecnológicas y digitales que permitan su integración laboral y evitar la brecha digital ante las nuevas exigencias en los mercados de trabajo.

Para ser efectivo, el objetivo de trabajo decente para el futuro debe incorporar decisivamente la perspectiva de igualdad de trato y no discriminación por todas las causas. Desde el punto de vista de la oferta de trabajo del futuro, se necesitará facilitar la participación en el trabajo remunerado para todas aquellas personas que, siendo potencialmente activas, permanecen excluidas del mercado laboral por la existencia de barreras o desincentivos de distinta índole.

227 Véase Informe CES 5/2016, *La participación laboral de las mujeres*.

## Los programas de apoyo específicos

En el contexto de tratar de compensar los costes del ajuste por los cambios en el mercado de trabajo, desde hace años la Unión Europea cuenta con instrumentos específicos orientados a atender los problemas y las diferencias en el ámbito del empleo y la cohesión social entre el conjunto de los Estados miembros.

Es el caso del Fondo Social Europeo (FSE) como principal instrumento utilizado por la Unión Europea para promover el empleo, el crecimiento y la cohesión social. El objetivo del FSE es crear mercados de trabajo inclusivos mediante la mejora del acceso al empleo para quienes buscan un puesto de trabajo y están desempleados, con especial atención a los colectivos que mayores dificultades encuentran para insertarse o reinserirse en el mercado laboral: los jóvenes, los trabajadores mayores, los desempleados de larga duración y aquellos pertenecientes a algún colectivo en riesgo de exclusión.

Junto a este instrumento de carácter *ex ante*, está también el Fondo Europeo para la adaptación a la globalización (FEAG), de carácter *ex post* y que nació con el objetivo de ayudar a los trabajadores afectados por cambios en el contexto de reestructuraciones empresariales y de producción como consecuencia de factores más amplios de carácter global (crisis económica, globalización, digitalización, apertura a nuevos mercados y competidores).

Ambos instrumentos han centrado sus actuaciones en la mejora de la empleabilidad de los trabajadores afectados a través de actuaciones de asesoramiento y orientación

### RECUADRO 9. EXPERIENCIA DEL FONDO EUROPEO PARA LA ADAPTACIÓN A LA GLOBALIZACIÓN

La finalidad del FEAG es prestar un apoyo temporal a los trabajadores de una empresa en la que se hayan producido al menos 500 despidos en un periodo de cuatro meses, o de nueve en el caso de pymes, en un Estado miembro y en pequeños mercados laborales o en circunstancias excepcionales, ayudándoles a encontrar un nuevo empleo o crear su propia empresa mediante la cofinanciación de actividades como la ayuda en la búsqueda de empleo, la orientación profesional, la recualificación, el asesoramiento y fomento del espíritu empresarial, la tutoría personalizada o la ayuda directa de rentas. El FEAG puede sufragar hasta el 60 por 100 del coste total de cualquier política de empleo.

Desde su creación en 2007, el FEAG ha prestado apoyo a 140.000 trabajadores que habían perdido su empleo como parte de las consecuencias sociales y laborales de la globalización con una dotación financiera de 600 millones de euros mediante la cofinanciación de actuaciones nacionales, regionales o locales.

Sin embargo, presenta ciertas carencias ya que se estima que debería poder ir más allá en dos sentidos: por un lado, agilizando y simplificando su operativa en los casos de cierres de fábricas con despidos muy numerosos y, por otro, complementando la atención a los trabajadores en el corto plazo con medidas a más medio plazo de desarrollo económico en el marco de las estrategias de reconversión financiadas con la política de cohesión.

Fuente: Comisión Europea, *European Globalisation Adjustment Fund, Ten years of European Solidarity*.

laboral, incluso de carácter individualizado con itinerarios integrados de inserción, actuaciones formativas y de promoción del espíritu empresarial, pero también con incentivos directos a la contratación y el empleo, asignaciones financieras y subsidios de subsistencia.

A la luz del futuro del mercado de trabajo, en el que como se ha analizado<sup>228</sup> se pueden producir pérdidas y transformaciones de empleos en el corto y medio plazo por los cambios tecnológicos en la producción de bienes y servicios, estos instrumentos representan un buen ejemplo de la necesidad de disponer de programas específicos de adaptación a los cambios y retos que se plantean para los próximos años, que permitan facilitar y agilizar las transiciones y aprovechar las oportunidades que surgen en este nuevo contexto.

228 Véase el apartado 2.1 del capítulo I de este informe sobre la demanda de trabajo y el debate sobre la sustitución, creación y transformación del empleo.

**CAPÍTULO VI**  
**CONCLUSIONES Y PROPUESTAS**

## La gobernanza de los cambios desde una perspectiva amplia

Existe preocupación, incertidumbre y expectativas crecientes por el futuro del trabajo en la mayoría de las sociedades, con diferencias según el grado de industrialización y desarrollo de los países, que vienen impulsadas por el impacto esperado de grandes tendencias mundiales, no nuevas pero que están experimentando una aceleración notable, y que se concentran en diversos ámbitos.

Por una parte, los cambios demográficos y sociales en marcha, cuyas proyecciones anticipan profundas asimetrías en las estructuras de población entre distintas regiones del mundo. Por otra, el proceso de cambio tecnológico también en plena y abierta aceleración, y en especial de la digitalización, que está cambiando los fundamentos de la economía mundial y que afecta al nivel y las características de la ocupación en numerosos países. Asimismo, el proceso de cambio climático, con consecuencias previstas para el futuro de la ocupación que se derivan tanto de los riesgos que plantea como de las oportunidades que abren las políticas de lucha contra su progresión en la medida en que implican una transición energética y económica.

Y el proceso de globalización, que viene conformando aceleradamente la economía, la sociedad y el trabajo en las últimas décadas. Se trata de un fenómeno general que supone ventajas y abre nuevas oportunidades, pero que también genera riesgos; y además, sus beneficios no se distribuyen de igual forma entre regiones y personas. El presente y el futuro de la ocupación en la gran mayoría de los países, aunque con diferencias importantes, está en estrecha dependencia con el ritmo y las características de la globalización, pero también con las políticas e instrumentos de gobernanza de la misma. Además, los cambios en el mundo del trabajo a nivel mundial se están produciendo en un contexto geopolítico distinto, con una multiplicidad de interrelaciones, que ha afectado a la influencia y la capacidad política de los gobiernos y de los marcos nacionales.

Por todo ello, el futuro del trabajo se va a ver determinado por estas macrotendencias económicas y sociales y desde luego por un amplio rango de políticas que deberán articularse por las instituciones internacionales y los gobiernos, en múltiples niveles de toma de decisiones que remiten a la idea de gobernanza global.

*En este nuevo contexto, el objetivo debe ser anticipar los cambios, aprovechar las oportunidades que brinda al conjunto de la sociedad y prevenir y minimizar los efectos*

*negativos que pueda haber en el corto plazo, buscando proteger a los más perjudicados, asegurando una transición justa de todo el proceso.*

*Un elemento fundamental sería caminar hacia una agenda macroeconómica mundial para el empleo, el crecimiento y el desarrollo para poder abordar los retos derivados de la globalización y el cambio tecnológico, estableciendo las condiciones para un crecimiento duradero y sostenible, creador de empleo, que garantice una adecuada asignación de los recursos y que facilite la adaptación del tejido productivo a los cambios.*

*Entre las cuestiones con mayor potencial de impacto en el trabajo presente y futuro es necesario poner el acento sobre políticas e instrumentos capaces de maximizar los beneficios de la globalización y de reducir al mínimo los riesgos de inestabilidad macroeconómica de carácter sistémico derivados de la propia, y necesaria, apertura e interconexión de las economías.*

*Ello supone dar respuestas a escala global sobre la base de la cooperación entre países y bloques económicos. Una mejor gobernanza global permitirá gestionar más eficazmente las consecuencias de la globalización mediante la articulación de normas e instituciones mundiales que promuevan soluciones comunes en un mundo globalizado, establezcan claramente condiciones de competencia equitativas y frenen conductas desleales en los mercados. Para esos fines ocupará un papel destacado también todo lo relacionado con la gobernanza del trabajo, como se verá posteriormente.*

*No cabe duda de que las nuevas tecnologías en la era de la globalización suponen una ventana de oportunidad para el crecimiento y el empleo siempre y cuando se gestionen los cambios de manera proactiva, eficiente y equitativa.*

*Y esto, asumiendo el reto de gobernar la transformación tecnológica y digital, tal y como ha señalado el CES en el Informe 3/2017 sobre la digitalización de la economía, y los compromisos en materia medioambiental en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, asegurando un mayor nivel de igualdad y niveles reducidos de desempleo. Para ello será conveniente articular propuestas viables de cambio, aprovechando las ventajas de dicha transformación en beneficio de las personas, la mejora del trabajo y la competitividad de las empresas y países.*

## **Un marco de política económica que promueva un crecimiento sostenible y creador de empleo**

El desafío reside en cómo gobernar esta transición en términos de políticas a adoptar y cómo, en el ámbito de una estrategia global, se sitúa el marco de política económica, que debe promover la eficiencia económica y reforzar la competitividad para garantizar un crecimiento inclusivo creador de empleo. La competitividad de los países dependerá cada vez más de su capacidad para desarrollar ventajas comparativas en este nuevo escenario y requerirá del apoyo de políticas que favorezcan dicho esfuerzo competitivo.

La transformación en que está inmerso el mundo del trabajo debe formar parte de este marco a través de un enfoque que aborde todas las dimensiones —económica, de capital humano y de I+D+i—, tanto en el ámbito supranacional como en los ámbitos nacionales, a través de estrategias país que asuman el futuro del trabajo y su transformación como un eje vertebrador de las políticas públicas, es decir, que vinculen la política macroeconómica y las políticas sectoriales con las políticas de mercado de trabajo.

A este respecto, hay que considerar las políticas dirigidas a la mejora de las infraestructuras, la garantía de acceso a las tecnologías y la innovación, el potencial del sector industrial, el funcionamiento eficiente del sistema financiero y crediticio o la mejora de los sistemas educativos y formativos. Apostar por un conjunto de políticas que, no estando orientadas directamente al mercado de trabajo, contribuirán a crear empleo y, por tanto, a reducir las repercusiones en los mercados de trabajo de los cambios a nivel global, con una mayor disposición para aprovechar las oportunidades generadas por la globalización y los avances tecnológicos.

*Por todo ello, el CES entiende que, en el marco de las estrategias globales de crecimiento económico, se deben plantear políticas públicas en sentido amplio, que generen empleo, que fomenten la innovación y su difusión, que mejoren el sistema educativo y formativo, que refuercen la empleabilidad de los trabajadores y la competitividad de las empresas y que promuevan la cohesión social y territorial, la igualdad de oportunidades y la equidad.*

*Esto supone articular un conjunto de actuaciones orientadas a lograr que el mercado laboral responda mejor a un nuevo entorno siendo capaz de anticipar el cambio e incorporarlo, con el objetivo de asegurar un crecimiento económico sólido e inclusivo, capaz de crear empleo con derechos y bienestar para el conjunto de la sociedad.*

*Para ello, es preciso impulsar la cooperación entre los distintos niveles de decisión, instituciones, gobiernos e interlocutores sociales, siendo la participación e implicación de estos últimos en el diseño y aplicación de estas medidas fundamental para lograr su plena eficacia.*

*Esto requiere también apostar decididamente por un patrón competitivo de crecimiento de la actividad y el empleo sobre la base de una estrategia de I+D+i coordinada y adecuada a las necesidades de las empresas y ciudadanos, que refleje una apuesta decidida por la ciencia, la innovación y las actividades de alto valor añadido.*

*Además, es necesario impulsar políticas coordinadas para la industria y la I+D+i con el objetivo de fortalecer la competitividad económica y crear empleo de calidad.*

## El futuro de la ocupación

Al igual que el futuro del trabajo ya no puede concebirse desde una perspectiva estrictamente nacional, la oferta y la demanda de trabajo requieren ser consideradas

en el marco de la globalización y de la apertura mundial de las economías. Cualquier reflexión sobre la evolución de la oferta de trabajo debe tener en cuenta la conjunción de factores demográficos, educativos y de cambios culturales y en el sistema de valores que ya se entrevén y que marcarán el tamaño y las características de la oferta de trabajo en el futuro. Igualmente, es obligado considerar las repercusiones de esas tendencias mundiales en la demanda de trabajo, dado el peso creciente de las cadenas globales de valor, los requerimientos del cambio climático o la aceleración de los procesos de digitalización y automatización.

### La oferta de trabajo en el contexto de la globalización

La oferta de trabajo, en disminución en la mayor parte de las regiones, se encuentra dispersa y desigualmente distribuida por el mundo. Mientras algunas zonas de África y el sur de Asia cuentan todavía con nutridas cohortes de jóvenes en edad de trabajar con tasas de fertilidad considerablemente altas, la disminución de la población activa puede limitar el crecimiento económico en la Unión Europea, Japón, China y otros muchos países en el mundo. Entre los países desarrollados, los únicos cuya población potencialmente activa seguiría creciendo en el futuro serían los que mantengan un flujo sostenido de inmigrantes, como Australia, Canadá y EEUU.

El desequilibrio en la distribución espacial de la población en edad de trabajar, a

*Necesidad de anticiparse a las consecuencias del cambio demográfico*

largo plazo, puede afectar al crecimiento económico y el empleo en distinta medida, dependiendo de la evolución de factores como el avance tecnológico, los movimientos migratorios y el impulso de la educación y las competencias clave para el futuro.

La Unión Europea afronta un declive demográfico en términos de crecimiento de la población y un intenso proceso de envejecimiento que, por lo que respecta a sus repercusiones en la oferta de trabajo, se traducirán en un volumen más reducido de población potencialmente activa (que habrá pasado de representar el 61 por 100 al 51 por 100 de la población en 2060) y un aumento de la edad media de la misma. La vertiente positiva de los efectos del cambio demográfico en la oferta de trabajo radica en la mayor productividad potencial que han ido ganando las sucesivas generaciones, dada la gran reducción de los años de vida laboral perdidos por muertes y discapacidades prematuras, la incorporación de las mujeres al mercado laboral, y la mejora progresiva del nivel educativo de la población.

*Impulsar la participación laboral en igualdad de todas las personas*

Ahora bien, a diferencia de lo ocurrido en épocas anteriores, las tendencias demográficas en la Unión Europea no actúan a favor de las perspectivas de crecimiento económico en las próximas décadas, puesto que una ralentización del crecimiento del empleo acarrearía importantes

consecuencias para el nivel de vida y el mantenimiento de los mecanismos redistributivos en la Unión Europea. Ello necesariamente obliga a volver la mirada hacia todas las posibles reservas de población potencialmente activa, especialmente por lo que hace a las mujeres, a las personas de edad madura, a los jóvenes que hoy en día no estudian, ni trabajan, ni buscan empleo, así como a los migrantes.

*Junto a las políticas activas dirigidas a la formación y la inserción laboral de las personas desempleadas, a las que se hará referencia más adelante, son necesarias políticas de atracción hacia el mundo del trabajo remunerado dirigidas al amplio sector de la población que, sin estar en situación de desempleo, no participa en el mercado laboral, considerando los distintos motivos que subyacen a esa no participación.*

Al mismo tiempo, al margen del tamaño de la oferta de trabajo en el futuro, parece claro que la diversidad será una de sus principales características, lo que plantea importantes retos tanto para la cohesión social como para alcanzar el objetivo de impulsar al máximo la participación laboral en igualdad de todas las personas.

En el futuro, en una serie de países la composición de la fuerza de trabajo será distinta y, en algunos aspectos, más heterogénea que hoy en día. Confluirán una mayor proporción de trabajadores maduros con una menor proporción de personas jóvenes, con trayectorias formativas y culturales muy distintas, así como un mayor número de migrantes, por distintos motivos y de variados orígenes, sin olvidar la presencia de situaciones de discapacidad entre la población potencialmente activa. A pesar de los avances registrados en el terreno de la igualdad de trato y lucha contra todas las formas de discriminación, muchas personas que comparten alguna o algunas de estas características afrontan barreras para su plena participación en el mercado laboral así como para acceder al desarrollo de sus competencias.

Junto a ello, hay que tener presente que las mujeres componen la mitad de la fuerza de trabajo mundial, por lo que resulta especialmente importante no perder de vista la perspectiva de género y la necesidad de mayores esfuerzos para extender la igualdad entre mujeres y hombres en todas las esferas de la realidad social.

*En el ámbito del trabajo, se requiere mayor flexibilidad a favor de las personas trabajadoras, de modo que tanto hombres como mujeres puedan conciliar su vida laboral, personal y familiar, aprovechando el potencial que brindan las nuevas tecnologías y previniendo sus eventuales riesgos, para lo cual resulta deseable que la negociación colectiva continúe impulsando medidas en este terreno.*

*En todo caso, como ha subrayado el CES en diferentes informes sobre participación y situación sociolaboral de las mujeres, no hay que olvidar que la igualdad entre mujeres y hombres requiere de un enfoque transversal que compromete a todos los poderes públicos y a la sociedad en su conjunto. Por ello, debe proyectarse en todas las políticas, no siendo*

suficiente centrar los esfuerzos únicamente en el terreno laboral, sino que, sin ánimo de exhaustividad, hace falta su consideración en el ámbito de la fiscalidad, la educación, la I+D+i, la cultura, la agenda digital, el urbanismo, la vivienda, la movilidad y transporte urbano, las políticas migratorias y de ayuda al desarrollo y, especialmente, en el terreno de las infraestructuras y servicios educativos y de cuidados.

Más en general, el cumplimiento del objetivo 5, de los objetivos de Desarrollo Sostenible del Milenio, relativo a la igualdad de género, resulta inexcusable para avanzar hacia el trabajo decente en el mundo y reducir las desigualdades entre países. Especialmente en el caso de las mujeres, el acceso a la educación en igualdad es un requisito básico para que, a nivel mundial, pueda avanzarse en el objetivo de trabajo decente para todos.

Por otra parte, las tecnologías de la información y la comunicación contribuyen a superar las distancias espaciales y temporales, eliminando incluso la necesidad de proximidad entre la vivienda y el lugar de trabajo o de trasladarse físicamente de uno a otro. Ello confluye con el avance en determinados ámbitos de las políticas que afectan directamente a la calidad de vida en los pueblos y ciudades. Así, el avance en los objetivos de descarbonización de la economía, junto al fomento de políticas como las de movilidad sostenible, pueden dar lugar a estrategias de organización del trabajo más flexibles en cuestión de tiempos y en lugares de realización.

Se espera que en el futuro parte de las mejoras en este terreno vengan de la mano de cambios en la organización productiva en respuesta a la evolución de las nuevas TIC y su impacto en los hábitos de vida y la organización social.

En este contexto, cobran mayor importancia si cabe las políticas dirigidas a favorecer la inclusión sociolaboral de las personas con discapacidad en el horizonte del futuro del trabajo, aprovechando las potenciales ventajas de la automatización y las nuevas tecnologías con fines inclusivos.

En síntesis, el objetivo de trabajo decente para el futuro, para que resulte efectivo, debe incorporar decisivamente la perspectiva de igualdad de trato y no discriminación por todas las causas. Desde el punto de vista de la oferta de trabajo del futuro, se necesitará facilitar la participación en el trabajo remunerado a todas aquellas personas que, siendo potencialmente activas, permanecen excluidas del mercado laboral por la existencia de barreras o desincentivos de distinta índole.

Más allá de las hipótesis sobre un eventual aumento de la fertilidad, lo cierto es que entre los países desarrollados, los únicos cuya población potencialmente activa seguiría creciendo en el futuro serían los que mantengan un flujo sostenido de inmigrantes. Hay que tener en cuenta que en las regiones que cuentan con dividendo demográfico positivo se concentra el 90 por 100 de la pobreza en el mundo.

---

### *El papel de los flujos migratorios*

---

Erradicarla hasta 2030, tal y como contemplan los Objetivos de Desarrollo Sostenible adoptados por las Naciones Unidas, requiere acelerar la transición demográfica, un objetivo estrechamente relacionado con la mejora de la educación y formación, el acceso a la salud así como el avance de la igualdad de género y la incorporación sociolaboral de las mujeres.

*A nivel mundial, la empleabilidad de la mano de obra en el contexto de la globalización dependerá del impulso de la comunidad internacional a los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, especialmente el de educación para todos en 2030.*

De cara al futuro, cabría plantearse la capacidad de la movilidad laboral para contribuir a paliar el déficit de mano de obra y de competencias en las zonas como la Unión Europea en las que rige la libertad de circulación de trabajadores. Sin embargo, la similitud de las tendencias demográficas entre los países, el avance de la convergencia económica entre regiones y la persistencia de barreras administrativas limita a medio y largo plazo el potencial de la movilidad geográfica para afrontar las necesidades del mercado laboral del futuro.

*Para el desarrollo efectivo de la libertad de circulación de trabajadores en la Unión Europea, serían necesarios mayores esfuerzos de armonización y levantamiento de trabas administrativas para responder a las necesidades de los trabajadores y las empresas.*

En términos puramente cuantitativos, la llegada a la Unión Europea de inmigrantes procedentes de regiones con un dividendo demográfico positivo podría compensar o atenuar la disminución de la población en los países receptores y reducir la presión inmediata de aumento de la productividad. Sin embargo, hay que tener en cuenta que, de mantenerse los actuales perfiles y las pautas de participación laboral de los inmigrantes, estos podrían verse más afectados que los autóctonos por los cambios en el futuro del trabajo puesto que, como pone de relieve la OCDE, los trabajadores de origen extranjero se concentran en ocupaciones que no requieren cualificación específica y dominadas por tareas rutinarias, es decir, las más expuestas al riesgo de automatización.

*Son necesarios mayores avances en la adopción de una política migratoria, de asilo y refugio común en la Unión Europea que favorezca la integración sociolaboral, la activación, el reconocimiento de las cualificaciones y el desarrollo de las competencias de las personas migrantes.*

Con todo, a medio y largo plazo, según las previsiones más recientes de la Comisión europea, incluso el escenario más optimista de aumentos en la participación laboral

---

*La inevitable apuesta por el aumento de la productividad*

---

(por ejemplo, con una hipotética igualación de las tasas de participación de mujeres y hombres e incluso considerando escenarios de un considerable mayor aumento de los flujos migratorios) no lograría compensar en términos cuantitativos el descenso demográfico del volumen de la población activa, sino que solamente retrasaría sus efectos. Ello apuntaría a que para mantener un crecimiento económico y del empleo similar a los niveles anteriores a la crisis sería necesario un incremento sustancial de la productividad en la Unión Europea, lo que podría lograrse principalmente a través de nuevos avances en la sociedad del conocimiento, especialmente en el campo de las tecnologías en evolución, la automatización y la inteligencia artificial y una apuesta más intensa por la educación, la formación y la I+D+i.

El envejecimiento de la población europea, como en otras regiones del mundo desarrollado, es una de las expresiones más visibles del desarrollo económico y social

*El proceso de envejecimiento de la población en edad laboral*

alcanzado que se proyecta también en la oferta de trabajo del futuro. Se prevé que la tendencia al envejecimiento de la población activa —que será especialmente agudo en España— y el alargamiento de la vida laboral se mantendrán en el futuro, dado el progreso en términos de salud y prevención de la discapacidad y la tendencia al retraso de la jubilación.

*Siempre que se impulse adecuadamente el aprendizaje a lo largo de la vida, el envejecimiento de la población activa puede permitir rentabilizar mejor la inversión en formación y la experiencia laboral adquirida, en coherencia con el paradigma de sociedad del conocimiento que se presume que imperará en el futuro del trabajo.*

En el ámbito de la OCDE y en el más restringido de la Unión Europea, la promoción del envejecimiento activo viene siendo un objetivo vinculado a toda una serie de iniciativas basadas en un enfoque integrado de las situaciones que afectan a los trabajadores de más edad de forma diferencial y los mecanismos para fomentar su permanencia en el mercado de trabajo. Una promoción más intensa del enfoque preventivo en salud y de los riesgos laborales específicamente asociados a la edad, el asesoramiento y apoyo a la adquisición de nuevas competencias para los trabajadores de mayor edad, la adaptación y mejora de las condiciones de trabajo (flexibilidad en la jornada y transición gradual a la jubilación, por ejemplo), las estrategias de transmisión del conocimiento y de la experiencia entre distintas generaciones de trabajadores o la sensibilización para evitar discriminación por edad tendrán que ir ganando peso en el escenario de un mundo del trabajo más envejecido.

*Ello supone un importante reto tanto desde el punto de vista de las competencias gerenciales requeridas en entornos laborales cada vez más diversos y complejos, como de la representación de los trabajadores.*

En el proceso de competencia global por el talento, en algunos países la oferta de trabajo podría verse reducida al emigrar hacia otros lugares los profesionales con buenas cualificaciones, aunque parece que la “fuga de cerebros” solo representa un problema serio para muy pocos países. En cambio, algunos problemas de oferta a lo largo de las próximas décadas pueden venir de la mano de la jubilación de una parte importante de los trabajadores de determinados sectores estratégicos con requerimientos muy específicos en materia de cualificación, como la docencia y el sector sanitario y de los servicios sociales.

*Es importante impulsar políticas de anticipación, garantía y preparación del relevo generacional de los profesionales de sectores estratégicos como la educación, la salud y los servicios sociales. Se trata de profesiones que afrontan importantes retos de cara al futuro.*

Así, en un contexto de envejecimiento de su población laboral, los sectores sanitario y de servicios sociales están experimentando un elevado grado de penetración de las nuevas tecnologías, unida a la creciente demanda de servicios de cuidados derivada del envejecimiento, los cambios sociales y culturales. Por su parte, el sector docente se enfrenta al desafío de transmitir las competencias y habilidades que despuntan como necesarias para el trabajo del futuro.

Estar en posesión de las competencias requeridas en el futuro del trabajo será determinante de las probabilidades de inclusión o exclusión laboral de las personas, así como de la capacidad de los países de competir exitosamente en el mercado global.

---

*Las competencias de la población en edad laboral*

---

Las proyecciones sobre el nivel educativo de la población mundial arrojan significativos avances para el futuro, de manera que se puede apreciar una importante tendencia a la reducción del volumen de población sin estudios, así como un notable aumento de la población que alcanzará niveles educativos más elevados, principalmente secundaria y postsecundaria.

Muchos países han hecho importantes esfuerzos en aumentar la proporción de graduados en STEM (Ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas), a la vista de las tasas de empleo más altas de que se benefician estas carreras, por su papel impulsor de la innovación y el crecimiento y anticipándose a la mayor demanda de las mismas que se vaticina para el futuro. Cabe recordar que estas carreras, por su fuerte componente tecnológico, son también las más expuestas a la competencia en el mercado de la oferta de trabajo global, donde algunos países asiáticos lideran la concentración de graduados en esas titulaciones.

Sin embargo, cada vez más se hace hincapié en la diversidad de competencias junto con una buena base de competencias tecnológicas genéricas. Así, el desarrollo del pensamiento crítico, la capacidad analítica, la creatividad, habilidades de trabajo en

equipo y, en general, las competencias no cognitivas se perfilan como muy relevantes para el futuro, con lo que las disciplinas de artes y humanidades seguirán siendo importantes, si bien resulta primordial superar la tradicional dicotomía entre Ciencias y Humanidades.

En el futuro próximo, prácticamente todos los trabajos requerirán algún nivel de competencias digitales para su desempeño y, sin embargo en el ámbito de la OCDE

*Las competencias de la población adulta y la necesidad de actualización permanente*

todavía solo una cuarta parte de los trabajadores utiliza *software* de oficina a diario, de los cuales más del 40 por 100 presenta carencias de cara a la utilización efectiva de estas herramientas. En casi todos los países al menos un 10 por 100 de la población carece de los conocimientos digitales más elementales y aunque la población joven se ha incorporado mayoritariamente al mundo digital, en algunos países sorprende el bajo porcentaje de jóvenes que puede enfrentarse a problemas digitales más complejos.

*En el contexto de la oferta de trabajo global, será ventajoso que los países cuenten con la mayor diversidad de competencias tanto en sus sistemas educativos como en el lugar de trabajo.*

La actualización permanente de las competencias se consolida como uno de los requerimientos del futuro del trabajo. Sin embargo, según el PIACC la participación de los adultos en actividades de aprendizaje permanente es muy variable y los mayores niveles de participación se registran entre las personas con mayor nivel educativo y que cuentan ya con mayor nivel de competencias clave.

*Las competencias de los más jóvenes y la importancia del sistema educativo*

Junto al papel prioritario que tiene el sistema educativo en el desarrollo personal del individuo y la satisfacción de las aspiraciones personales, es indudable la influencia que tiene también sobre el tejido productivo y el mercado de trabajo, tal y como ha señalado el CES en su Informe 3/2015, *Competencias profesionales y empleabilidad*.

Los beneficios, individuales y sociales, que reporta la inversión en educación y formación explican que en todos los países desarrollados exista consenso acerca de la necesidad de que los poderes públicos tengan un papel decisivo en este terreno con el fin de atender a la necesidad de mejorar la empleabilidad de las personas y facilitar el mejor ajuste entre la oferta y la demanda de cualificaciones y competencias.

De ahí que sea importante tener en cuenta cuál es la situación en materia de competencias de la población que se encuentra todavía en los niveles obligatorios del sistema educativo pues, no en vano, potencialmente constituirán la oferta de trabajo del futuro. Los resultados del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos

(PISA) de la OCDE ponen de relieve la importancia estratégica de los sistemas educativos y la necesidad de fijar metas de política educativa mirando al futuro y en referencia a objetivos mensurables.

Además del especialmente buen posicionamiento de algunos países asiáticos en los resultados respecto a las competencias clave, el Informe PISA permite constatar importantes progresos en la preparación de las nuevas generaciones en comparación con las anteriores. Resultan preocupantes, no obstante, el alto porcentaje de estudiantes que en la OCDE no obtienen las competencias básicas lectoras o la variable penetración de las competencias digitales en el currículo escolar.

En todo caso, no hay que olvidar que a los requerimientos de buenos profesionales desde el punto de vista de sus habilidades y competencias técnicas se añade la no menos importante —pero a menudo olvidada— necesidad de ciudadanos comprometidos con la sociedad y los valores éticos universales, lo que requiere los adecuados referentes y el respaldo de una sólida formación humanista.

Por ello, como subrayó el CES en su Informe 3/2015, *Competencias profesionales y empleabilidad*, es necesario garantizar el acceso a una educación y formación de calidad en todas las edades que permita el desarrollo de las competencias necesarias, en sentido amplio, en el nuevo entorno laboral.

---

*Mejorar el sistema educativo y reforzar las competencias*

---

*De ahí que la política educativa deba orientarse hacia la obtención de niveles elevados de calidad educativa garantizando a un tiempo la igualdad de acceso, de oportunidades y de condiciones educativas.*

*Ello requiere un mayor esfuerzo inversor y de eficiencia del gasto de forma que el sistema educativo sea el medio básico para proveer las cualificaciones requeridas por las personas y los trabajadores y facilitar la adaptación a un entorno rápidamente cambiante, global y digitalizado.*

*Al mismo tiempo, los sistemas educativos deben ser capaces de dotar, desde las edades más tempranas y más allá del conocimiento cognitivo, un conjunto de actitudes y aptitudes que fomenten una actitud de aprendizaje permanente y de aprender a aprender, lo cual es clave para adaptarse más rápidamente a los cambios y aprovechar las oportunidades que se derivan de estos.*

Por otro lado, la dinámica de los empleos está motivando una mayor exigencia de integración entre la teoría y la práctica profesional y de la gestión por competencias, como respuesta a las transformaciones que impactan en los entornos productivos. Un desarrollo de estas características debe contribuir a impulsar la capacidad de iniciativa, de emprendimiento y de innovación, contribuyendo al crecimiento potencial de la economía y a la transformación gradual del modelo productivo hacia otro más intensivo en conocimiento y mayor valor añadido.

*Así, el diseño de una política de refuerzo de competencias debe basarse en las previsiones sobre los cambios ocupacionales y las competencias y cualificaciones necesarias en el trabajo del futuro, mejorando la interconexión entre el sistema educativo y las necesidades de las empresas, así como lograr asentar la idea de una necesaria actualización continua de habilidades y competencias.*

Hay que tener en cuenta que la velocidad del cambio tecnológico hace difícil que los sistemas educativos y de formación mantengan el ritmo de respuesta, pudiendo darse el riesgo de que los estudios vayan quedando rezagados respecto al avance tecnológico.

*El reto para el sistema educativo es, en este caso, tanto asegurar la generalización del acceso como la adopción de nuevas capacidades y habilidades para adaptarse a la robotización y digitalización en los entornos de trabajo. Se deben impulsar en todos los niveles educativos nuevas formas de aprendizaje que combinen y retroalimenten adecuadamente las competencias básicas y genéricas con otras competencias digitales y personales.*

*En especial, los programas de formación continua y aprendizaje permanente de la población activa tendrán que ir dando cabida a la mejora de las habilidades para adaptar las rutinas de la organización y los procesos de trabajo a los requerimientos de la presencia de la inteligencia artificial.*

## Cambios socioeconómicos y tecnológicos y demanda de trabajo

No existe duda sobre el hecho de que la demanda de trabajo se verá afectada por la globalización, el cambio climático así como por la creciente digitalización. Existen, sin embargo, visiones divergentes respecto al efecto neto que tendrá esta última en términos de creación de empleo.

Los análisis más pesimistas consideran que los avances tecnológicos de la era actual y venidera van a tener un *efecto sustitución* sin precedentes en el futuro. Por un lado,

*Futuro incierto de la demanda de trabajo, aunque se prevén pérdidas en el corto plazo...*

porque se basan en lo acontecido en procesos anteriores, lo que hace que sus efectos en términos de productividad sean exponencialmente mayores. Por otro lado, porque la velocidad de expansión de las tecnologías está siendo mucho mayor que en otros periodos afectando, además, de manera simultánea a todos los sectores. Y porque, asimismo, y a diferencia de épocas anteriores, la tecnología, no solo será capaz de sustituir el trabajo rutinario de baja cualificación, sino también el de alta cualificación mediante la aplicación de algoritmos (como análisis de mercados financieros, informes jurídicos o intervenciones quirúrgicas, entre otras) e incluso de los que requieren de alta complejidad intelectual (a través del *deep learning*). Ahora bien, los estudios que han tratado de cuantificar el efecto sustitución, debido al uso de diferentes metodologías,

dan lugar a resultados muy diversos. Es por ello que las estimaciones realizadas hasta el momento hayan de tomarse con cautela.

En el otro extremo del debate sobre el futuro del empleo, se sostiene que los avances tecnológicos, debido al *efecto compensación*, terminarán generando más crecimiento económico y empleo en el largo plazo. La digitalización y la consiguiente automatización generarán oportunidades de negocio a través de nuevos procesos de producción, nuevos productos y nuevos mercados (en el ámbito de la economía verde, los servicios de cuidados o la industria del ocio), algunos de los cuales pueden venir impulsados y generados por el sector público. Al mismo tiempo, la reducción de los costes de producción aumentará las oportunidades para las pymes y el autoempleo, y favorecerá el regreso (*reshoring*) a los países desarrollados de producciones que habían sido previamente deslocalizadas o subcontratadas a empresas situadas en países emergentes o en desarrollo.

Hoy por hoy, pues, es difícil determinar el impacto neto en el empleo en el largo plazo dado que en las proyecciones intervienen muchas variables, no todas previsibles en la actualidad, además de diferentes contextos institucionales y políticas regionales y nacionales. Además, el riesgo de automatización de los empleos no implica necesariamente la destrucción de los mismos. De hecho, puede que el empleo se transforme e incorpore tareas nuevas que sí puedan ser realizadas por personas e incluso que el empleo siga aumentando como resultado de un aumento de la demanda. Con todo, al menos en el corto y medio plazo, todos los estudios coinciden en señalar que se producirá pérdida de empleos, planteándose la necesidad de afrontar las consecuencias sociales y facilitar las transiciones en los mercados de trabajo (formación y protección).

*En consecuencia, es importante que se identifiquen las ocupaciones y los trabajadores más vulnerables a la digitalización y las nuevas tecnologías con el fin de que los costes sociales y económicos que conlleva la pérdida de empleo sean los mínimos posibles.*

Más allá de los niveles de empleo, la mayoría de los estudios coinciden en señalar que en el medio plazo la digitalización en el contexto de la globalización afectará a la composición del empleo. Es decir, más que los puestos de trabajo en sí, lo que se automatizará serán algunas de las tareas que se ejecutan en ellos (ya sea total o parcialmente), dando lugar a una transformación de la naturaleza de los trabajos y, por ende, de las competencias y cualificaciones requeridas.

---

*...Además de efectos en la composición del empleo hacia un modelo polarizado*

---

A este respecto, se cuenta ya con amplia evidencia empírica y analítica que muestra que las estructuras del empleo se están transformando hacia un modelo polarizado en todas las actividades y en todos los sectores: presidido por un mayor peso del empleo

más cualificado (profesionales y técnicos) así como también de categorías de empleo con un grado bajo o medio de requerimientos de cualificación (asociadas a actividades de servicios). En contrapartida, se ha reducido el peso de las ocupaciones intermedias, entendidas como puestos administrativos y manuales cualificados.

En este proceso de polarización, parece que el crecimiento del empleo en el extremo superior de la estructura del empleo se asocia a un mayor peso de empleos con contenidos STEM. En este sentido, uno de los aspectos más señalados es la celeridad con la que se está produciendo la introducción de nuevas tecnologías, lo que puede generar dificultades de readaptación de la oferta laboral y desajustes con las nuevas demandas de empleo. Uno de los problemas que se dibuja para el futuro inmediato es, por tanto, la atracción y retención del denominado talento digital.

No obstante, es importante subrayar que, vía demanda inducida, se producirán efectos positivos también en empleos de bajo contenido tecnológico pero con un alto componente humano, especialmente en forma de servicios presenciales. Ello derivaría, además, de procesos sociales de muy largo alcance, en especial el envejecimiento de la población y la incorporación mayoritaria de las mujeres al mercado de trabajo, que han producido un fuerte incremento de la demanda de atención y cuidados de población infantil así como de personas mayores y dependientes.

Este proceso de polarización tendrá repercusiones, a su vez, en los ingresos de los trabajadores: aquellos que desempeñan ocupaciones cognitivas no rutinarias de alta cualificación, verán compensada su mayor productividad con mayores salarios; en cambio, los ingresos correspondientes a las ocupaciones manuales no rutinarias descenderán como resultado de un aumento de la oferta de mano de obra para la realización de los mismos, integrada no solo por los trabajadores con cualificaciones bajas, sino también por los trabajadores de cualificaciones medias que se hayan visto desplazados de sus empleos, ya sea por las nuevas tecnologías o las deslocalizaciones.

En cualquier caso, e independientemente de los niveles de cualificación específicos para los nuevos empleos en cada uno de los extremos de la estructura ocupacional, se

### *El impacto en la demanda de cualificaciones*

están produciendo unas tendencias comunes a todos los perfiles (tanto del sector primario, como el industrial, la construcción y los servicios). Se va a reducir el empleo de tipo rutinario y se crearán otros en los que se requerirán mayor flexibilidad e independencia en el trabajo. Aumentará la demanda de competencias digitales en todas las ocupaciones además de otras transversales de tipo social, comunicativo y de trabajo en equipo.

*Es necesario emprender políticas encaminadas a configurar un sistema de competencias acorde a las demandas requeridas lo que, como ya se ha señalado anteriormente, implica un esfuerzo notable de los sistemas educativos por incorporar nuevos contenidos formativos y formas de aprendizaje.*

*Asimismo, hay que insistir en la importancia de la readaptación continua de los trabajadores, dada la celeridad con que se están sucediendo los cambios.*

En suma, es importante atender a la demanda de trabajo en todos los sectores y actividades emergentes que, como consecuencia de los cambios económicos, sociales y medioambientales, pueden ofrecer nuevas oportunidades de creación de puestos de trabajo. Al mismo tiempo, como ya se ha anticipado, se requiere impulsar un mayor ajuste entre las competencias de la oferta y los requerimientos de estos sectores.

*Aprovechar las nuevas oportunidades de empleo*

Junto a las oportunidades que ofrece el desarrollo del sector de los cuidados y las actividades vinculadas a competencias STEM, existe un amplio potencial de crecimiento de empleos relacionados con la descarbonización y la economía circular, en consonancia con la necesidad de avanzar hacia modelos de crecimiento sostenibles medioambientalmente.

*A este respecto, es importante que se proporcionen las competencias necesarias en materia medioambiental en aras de lograr el éxito de estas transformaciones que estimulan la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo sostenible.*

*Igualmente, se han de emprender políticas dirigidas a asegurar que la transición entre los “viejos” empleos destruidos y los “nuevos” creados en la era digital y de economía circular se haga de manera inclusiva, facilitando la adaptación y el reciclaje profesional de los trabajadores involucrados y que puedan verse negativamente afectados.*

*Más específicamente, en la transición hacia la economía descarbonizada, debe prestarse atención a la recualificación de los trabajadores que hayan perdido su empleo o estén en riesgo de perderlo, en particular a aquellos más vulnerables por sus dificultades de empleabilidad, de modo que se favorezca su acceso a los nuevos empleos que se generen en el ámbito de una economía verde y con bajas emisiones de carbono.*

*Respecto a los nuevos nichos de empleo, será necesario asegurar la profesionalización de estas actividades lo que en el ámbito de las políticas activas de empleo supone estar en condiciones de proveer de las cualificaciones y competencias que requieran estos nuevos empleos.*

## El papel de la política de empleo

La política de empleo y, en particular, las políticas activas de empleo, desempeñan un papel fundamental para afrontar los retos de los mercados de trabajo del futuro, especialmente para favorecer la adaptación a los cambios en los empleos, facilitar las transiciones y las transformaciones en las características de los empleos y paliar las

consecuencias negativas sobre la cantidad y la calidad del mismo en los sectores de actividad afectados.

### *Reorientar las políticas activas de empleo hacia el futuro del trabajo*

Este contexto de cambio representa una oportunidad para el diseño de las políticas activas que, más allá de facilitar el ajuste entre las necesidades de empresas y trabajadores, deben reorientarse hacia la creación de empleo estable, sostenible e inclusivo.

*Es necesario englobar las políticas activas de empleo en el marco de estrategias país integrales y bien orientadas, que aglutinen actuaciones coordinadas de orientación, intermediación e inclusión laboral para garantizar el ajuste entre las necesidades de la demanda y la oferta de trabajo e impulsar una transición ágil y rápida de adaptación y reinserción laboral.*

*Todo ello, asegurando la conexión de las políticas activas para la mejora de la inserción laboral con las políticas de protección para garantizar el sostenimiento de rentas de los desempleados y otras políticas destinadas a abordar los retos para la cohesión social.*

*Este rediseño debe contar con una inversión suficiente y eficiente que permita promover la adecuada adaptación de los trabajadores al nuevo entorno productivo y revertir la tendencia observada en los últimos años en algunos países de dedicar menores recursos en el contexto de sus mercados de trabajo a las políticas activas de empleo. Estas políticas han de ser evaluadas para poder conocer su impacto real y poder introducir procesos de mejora continua.*

La activación y la dotación de competencias profesionales efectivas ante el futuro del mercado de trabajo plantea un reto de primera magnitud que requiere de un esfuerzo intenso y continuado en las políticas activas de empleo para diseñar carreras profesionales adecuadas a las nuevas necesidades del tejido productivo con atención a la capacidad de adaptación.

Las nuevas tecnologías plantearán exigencias de transformación de los servicios públicos de empleo, que deberían convertirse en instrumentos más dinámicos, si bien todavía no se puede calibrar adecuadamente qué cambios serían necesarios.

*Por ello, el CES entiende que los servicios públicos de empleo deberán afrontar esta transformación hacia la búsqueda de una mayor eficiencia, detectando las necesidades de las empresas y desarrollando herramientas para la caracterización de los demandantes de empleo —perfilado—, la identificación de su grado de empleabilidad y el tratamiento personalizado. Todo ello para garantizar la inserción en las nuevas ocupaciones y la mejor adecuación a las necesidades del tejido productivo identificadas, facilitando las transiciones a través de la formación para la adquisición de competencias y el reciclaje profesional.*

*En relación con estos objetivos, resulta importante recordar el papel clave que debe desempeñar la orientación profesional en el conjunto de las políticas activas de empleo.*

*La mejora de los mecanismos de intermediación en el empleo es una cuestión esencial para facilitar las transiciones en el mercado de trabajo. A tal fin, y como recogen algunos marcos de empleo nacionales, entre ellos el español, es necesario fortalecer los servicios públicos de empleo y favorecer la colaboración público-privada en la intermediación laboral y el desarrollo de las políticas activas de empleo. Para estos objetivos de mejora, será necesario incorporar las últimas tecnologías en el tratamiento de la información y explorar las posibilidades de trabajo en red, entre otras herramientas.*

Por otro lado, la necesidad de asegurar el mejor encaje entre la demanda y la oferta de trabajo requiere contar con las competencias y cualificaciones necesarias demandadas por el sector productivo. A este objetivo se debe orientar la formación profesional en el ámbito de las políticas activas de empleo.

*Es necesario un diseño actual de la formación profesional que garantice la actualización continua de las competencias ante los cambios en el empleo. El aprendizaje deberá ser adaptativo y accesible de forma fácil y flexible, lo que requerirá complementar la formación presencial con la tendencia creciente en favor de la formación online, dentro del diseño de la formación profesional.*

*Además, los programas de formación profesional deberían vincularse a posibilidades de experiencia práctica que permitan adquirir parte de las competencias en el puesto de trabajo y que se podrían apoyar en experiencias y sistemas de formación dual que han logrado buenos resultados en algunos países.*

Lograr un mejor ajuste entre la oferta y demanda de trabajo requiere mejorar la empleabilidad de los trabajadores y el desarrollo de políticas desde una perspectiva amplia, integrando aquellas referidas a la educación y formación, así como al empleo y el crecimiento económico, tratando de garantizar la igualdad de oportunidades.

---

*La mejora de la  
empleabilidad como  
objetivo*

---

El reto es evitar que, en un escenario dinámico de cambio, se produzcan desajustes entre la oferta y la demanda de trabajo que obstaculicen la creación de empleo y que el desempleo, especialmente el de larga duración, se convierta en estructural.

*De ahí la necesidad de mejorar la empleabilidad de los trabajadores a través de políticas en sentido amplio, desarrolladas por una pluralidad de actores: poderes públicos, trabajadores y empresas; y abarcando distintos ámbitos, educativo y formativo, de reconocimiento y mejora de cualificaciones y competencias profesionales, y políticas activas de empleo.*

*Una estrategia orientada a la mejora de la empleabilidad debería incluir como elementos centrales la puesta en marcha de mecanismos de potenciación de las competencias de la población, la activación de la población económicamente inactiva y estrategias de formación a lo largo de la vida.*

*Además, en el contexto de tratar de compensar los costes del ajuste en el corto plazo, se deberían articular instrumentos específicos que aglutinen medidas de apoyo económico y de activación que faciliten la adaptación a los cambios y retos planteados con el ajuste, y que permitan facilitar y agilizar las transiciones y aprovechar las nuevas oportunidades de empleo. En este sentido, podría servir como referencia la experiencia del Fondo Europeo para la Adaptación a la Globalización que podría ampliar sus objetivos o crear nuevos instrumentos orientados a la necesaria adaptación a la digitalización.*

Por otro lado, el cambio tecnológico tendrá un impacto mayor en determinados colectivos más vulnerables, como los trabajadores de más de 45 años, los desempleados de larga duración, los jóvenes con baja cualificación o en riesgo de exclusión o las personas con discapacidad.

*Las políticas públicas deben dar respuesta a estos colectivos a través de las políticas activas de empleo orientadas específicamente a sus problemas y necesidades, posibilitando su reincorporación en otros empleos, asegurando el acceso a la formación y adquisición de competencias y a nuevas oportunidades de empleo.*

---

### *Apoyar el autoempleo, el emprendimiento y la economía social*

---

Los cambios en marcha están abriendo nuevas vías de acceso al autoempleo y al emprendimiento, así como al desarrollo profesional en empresas de economía social.

*Un desarrollo adecuado de las políticas de empleo requiere reconocer la diversidad de las nuevas formas de empleo existentes y la oportunidad que suponen.*

*Las políticas activas de empleo deberán tener la suficiente flexibilidad para adecuarse a las nuevas circunstancias de los mercados de trabajo, y contribuir a promover el espíritu emprendedor, ayudando a los desempleados que opten por reorientar su carrera profesional hacia el emprendimiento como trabajadores autónomos o por cuenta propia, así como el apoyo a la creación y mantenimiento de empleo en las empresas de economía social.*

La oportunidad que supone para las políticas activas de empleo enfrentar un futuro de cambios en los mercados de trabajo y, por tanto, un nuevo diseño de las mismas sobre la base de una estrategia de país debe impulsar la plena participación laboral de las mujeres en igualdad, como ya se ha señalado.

---

### *Promover una mayor participación laboral de las mujeres*

---

El todavía más bajo nivel de participación laboral de las mujeres en relación con los hombres guarda relación con su riesgo relativamente más alto de caer en desempleo, sus mayores dificultades para mantenerse en la ocupación, la salida voluntaria de las mujeres del mercado de trabajo asociada a los mayores estándares de vida, así como las condiciones de trabajo de algunos de los empleos disponibles, que no compensan el coste de oportunidad que a las mujeres les supone aceptarlos.

La falta de valoración del trabajo no remunerado que secularmente han desarrollado las mujeres en el seno de las familias se encuentra en el origen de muchas situaciones de desigualdad en el mercado de trabajo, que también desincentivan o devalúan la participación laboral de las mujeres. Es preciso evitar que estos sesgos culturales se arrastren por inercia hacia el trabajo del futuro, con el fin de evitar perpetuar estereotipos de género.

*Para ello, las políticas activas de empleo deberán formar parte de un conjunto más amplio de políticas y de instrumentos públicos de apoyo, entre otros en el ámbito de los cuidados a las personas (menores y dependientes) y de fomento de la corresponsabilidad entre hombres y mujeres en la atención a las necesidades de conciliación laboral y familiar.*

Se ha de prestar especial atención también a los efectos que pueda tener en el empleo de las mujeres el proceso de polarización. No en vano, buena parte de las actividades dirigidas al cuidado vienen siendo realizadas, principalmente, por mujeres, habiendo sido, además, actividades tradicionalmente infravaloradas y asociadas a empleos de baja cualificación y remuneración.

*En este sentido, sería importante la puesta en marcha de políticas dirigidas a dignificar socialmente este sector dada su trascendencia para el desarrollo económico y el bienestar social. Asimismo, y en aras de favorecer la creación de empleos de calidad en el ámbito de los cuidados y de reducir la todavía elevada prevalencia en el mismo del empleo informal, sería necesario potenciar políticas de formación orientadas a los estándares de cualificación profesional.*

*En paralelo, deberán emprenderse medidas de igualdad que fomenten que los cuidados no sean un ámbito exclusivo de las mujeres. Al mismo tiempo, hay que tener en cuenta la creciente demanda de empleos relacionados con las ciencias, la tecnología la ingeniería y las matemáticas (STEM) a la hora de impulsar y orientar políticas de fomento de la empleabilidad de las mujeres.*

*Por otro lado, el paso a una economía circular puede representar una oportunidad para tratar de reducir la infrarrepresentación a día de hoy de las mujeres en los empleos verdes, en especial los relacionados con la ciencia y la tecnología, mediante el desarrollo de políticas de formación y activación adecuadas en este terreno.*

## Cambios en el trabajo, calidad del empleo y relaciones laborales

### *Necesidad de afrontar los cambios con perspectiva histórica*

A lo largo del siglo xx, la organización del trabajo subordinado y su ordenación jurídica han conocido fases sucesivas de construcción, desarrollo institucional y transformación.

A partir de la década de los años setenta, el trabajo ha venido experimentando profundas transformaciones impulsadas por diversos y complejos factores: sucesivas crisis financieras y económicas que han supuesto caídas de la ocupación y aumentos del desempleo; dinámicas económicas de transnacionalización productiva a escala global junto con procesos de deslocalización de trabajos de baja cualificación desde los países desarrollados a los países de bajos salarios; intensos cambios tecnológicos y organizativos que marcaron el declive del sistema fordista de producción con un progresivo protagonismo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en los procesos productivos. Tales transformaciones han tenido lugar, además, en un contexto de cambios políticos que han proyectado su influencia en la concepción del papel del Estado y del sector público en la economía y en las políticas regulatorias.

Todo ello ha tenido repercusiones en los mercados de trabajo, en las relaciones laborales y en la protección social, fundamentalmente, pero no solo, en los países desarrollados, que han aplicado sucesivas políticas de flexibilización en un contexto de replanteamiento de las bases del Estado del Bienestar.

Es importante tener en cuenta que los cambios en la economía y en el trabajo no han sido resultado únicamente de las dinámicas del capital, de las fuerzas del mercado, de las revoluciones técnicas y los procesos de innovación tecnológica, sino que en ellos han intervenido también las decisiones políticas y han jugado un papel importante diferentes actores económicos y sociales, en una búsqueda permanente de equilibrios entre la política y las instituciones, por un lado, y la sociedad y el mercado, por otro.

*Conviene por todo ello situar los cambios actuales en la economía y en el trabajo, por profundos que estos sean, dentro de una perspectiva histórica que recuerde la necesidad de vincular los factores de cambio, su naturaleza y efectos, con las decisiones políticas que deben adoptarse para permitir que aquellos beneficien al conjunto de la población y hagan posibles sociedades con cohesión e igualdad de oportunidades.*

*En este sentido, es oportuno atender a las orientaciones de la OIT cuando señala que responder a esos retos y hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo requiere voluntad política, una gobernanza eficaz del mercado de trabajo y un diálogo social incluyente, todo lo cual remite a la idea de gobernanza del trabajo, clave para afrontar los desafíos y extender las oportunidades.*

En las últimas décadas se ha observado un aumento del empleo atípico, como vienen poniendo de manifiesto las organizaciones internacionales (OIT y OCDE), que

llaman la atención sobre su expansión en la mayor parte de las economías. Aunque el trabajo temporal y el trabajo a tiempo parcial, las dos formas predominantes de empleo atípico, han existido siempre y sirven a legítimas finalidades organizativas y laborales, en la actualidad suscitan mayor atención y preocupación debidas a la tendencia de crecimiento y al aumento de la involuntariedad en ellas, unido al hecho de que estas formas de prestación de trabajo presentan condiciones laborales más desfavorables que las que proporcionan las relaciones de trabajo típicas (menor seguridad del empleo, diferencias salariales, o mayores dificultades de acceso a la protección social).

La mayor incidencia, también por motivos relacionados con nuevos modelos de negocio y nuevas formas de empleo, junto a determinadas características del empleo atípico, tienen repercusiones para las propias empresas, al limitar la productividad y la innovación, para los mercados de trabajo, al generar segmentación, y para el conjunto de la sociedad, al condicionar muchas veces de manera negativa los patrones de vida, de consumo y de socialización de colectivos y grupos.

*Por ello resulta necesario monitorizar la evolución del empleo atípico para poder acometer políticas que garanticen la protección de los trabajadores, la competitividad y sostenibilidad de las empresas y el funcionamiento adecuado de los mercados de trabajo. Sería también conveniente profundizar en el conocimiento de los vínculos y las interacciones entre diversas tendencias de largo recorrido, y en particular entre la tendencia de polarización ocupacional observada en muchas economías y el aumento de los empleos atípicos. Así mismo, deben merecer una mayor atención los vínculos entre la proliferación de estos y nuevas formas de prestación de trabajo en el contexto de la economía digital de servicios.*

*En este sentido, en el contexto de las nuevas formas de empleo será necesario prestar especial atención a la evolución y la frecuencia de determinadas modalidades como el trabajo ocasional y a demanda, entre otros.*

*A este respecto, el Pilar Europeo de los Derechos Sociales recoge (principio 5,d) sobre empleo seguro y adaptable) que “Deberán evitarse las relaciones laborales que den lugar a unas condiciones de trabajo precarias, en particular prohibiendo la utilización abusiva de contratos atípicos”.*

*A la hora de implementar medidas concretas, pueden servir de referencia los ámbitos de políticas que ha señalado la OIT con el fin de combatir el déficit de trabajo decente que pueda existir en el contexto de la utilización de formas atípicas de empleo: medidas legislativas con el fin de evitar vacíos normativos en relación con este tipo de empleo, el fortalecimiento de la negociación colectiva, el refuerzo de la protección social y de su acceso, y políticas de gestión de las situaciones de riesgo social y de las transiciones.*

---

*El empleo atípico  
y la calidad del  
empleo: evolución  
y políticas*

---

En conexión con la expansión de los empleos atípicos, las principales instituciones laborales y financieras internacionales vienen constatando una tendencia de deterioro de la calidad de numerosos empleos en muchos países, con la consiguiente preocupación sobre sus efectos sociales, en los mercados de trabajo y en la sostenibilidad de la recuperación económica, si bien tal tendencia no se traduce de la misma forma en los países con economías desarrolladas y en los países en desarrollo.

*En los países en desarrollo, la prioridad seguirá siendo impulsar políticas económicas y laborales para hacer frente a un elevado volumen de empleo informal que da paso a una alta vulnerabilidad del trabajo y a situaciones extremas de precariedad, promoviendo la aplicación efectiva del trabajo decente.*

En las economías desarrolladas la calidad del empleo aparece condicionada por múltiples factores, entre ellos los patrones de polarización ocupacional, y por tanto de la productividad del trabajo, y la evolución de las características del empleo atípico.

*Por otra parte, han de ganar en relevancia los instrumentos de monitorización de la calidad del empleo sobre marcos conceptuales e indicadores de medición aceptados, que están desarrollando diferentes instituciones internacionales.*

*Y, desde luego, también entra en juego la necesidad de medidas de política económica, regulatorias y de empleo adecuadas, que deben contar con el mayor acuerdo posible.*

En la actualidad, los análisis se están focalizando además en los efectos de una intensa y acelerada etapa de innovación tecnológica (tercera o cuarta revolución indus-

### Cambios tecnológicos y relaciones laborales: oportunidades y retos

trial). Esta se basa en gran medida en una serie de características clave: entre otras, el papel central que desempeña la información, a partir de una rápida penetración de las TIC en todos los sectores y la rápida difusión de internet como plataforma universal que permite una conectividad total de personas y objetos.

Los efectos, en particular de la digitalización de la economía, son visibles en la organización de las empresas y del trabajo, en el surgimiento de nuevos modelos de negocio y en la aparición de nuevas formas de empleo, entre otros. Y se señala su potencial para generar cambios cada vez más profundos, que también afectan de lleno a las relaciones laborales, presentando oportunidades y retos para las empresas y los trabajadores. Para abordarlos resultará fundamental tener en cuenta cómo está cambiando la organización y la gestión de las empresas en el contexto de las innovaciones tecnológicas, y en particular de las tecnologías digitales.

*Es preciso poner en valor y utilizar los instrumentos disponibles para anticipar y gobernar estas tendencias de cambio con el fin de favorecer que la transformación*

*tecnológica sea inclusiva en el terreno del empleo y de las relaciones laborales. Ante este objetivo, complejo y de largo plazo, resulta necesario abordar medidas integradas en estrategias de amplio alcance sobre la base de un diagnóstico compartido y con una amplia participación de los interlocutores sociales.*

El diálogo social ha venido abordando en estos años algunas de las principales dinámicas de cambios en las organizaciones productivas y sus efectos sociales y laborales, tanto en el plano europeo como en ámbitos nacionales. En el plano europeo, mediante diversos acuerdos autónomos que han definido marcos generales de medidas que tratan de responder a las necesidades de trabajadores y empresas.

*En este sentido, es necesario seguir impulsando el papel del diálogo social y de la negociación colectiva y el enriquecimiento de sus contenidos en relación con los cambios tecnológicos y sus repercusiones en el empleo y las relaciones de trabajo.*

*La negociación colectiva, por su naturaleza y funciones, es el instrumento que puede y debe facilitar, en particular, una adecuada gobernanza de las estrategias de adaptación tecnológica de las empresas dinamizando las relaciones laborales en un sentido proactivo, anticipándose a los cambios y a sus efectos.*

*Sería conveniente que esta continuara impulsando medidas en relación con una serie de aspectos, entre otros: la orientación de la formación en las empresas hacia los nuevos requerimientos y capacidades derivados de la economía digital, favoreciendo la adaptación de los trabajadores; el tiempo de trabajo y el desempeño de la prestación en los nuevos entornos laborales marcados por la digitalización y las innovaciones tecnológicas; favorecer que la conciliación entre vida laboral y personal que pueden permitir las nuevas formas de trabajo se utilicen de manera equilibrada entre hombres y mujeres; reforzar la vigilancia de la salud laboral, en particular ante el surgimiento de nuevos riesgos como los derivados de la sobreexposición tecnológica; impulsar medidas de gestión de la diversidad en el trabajo y de adaptación de los nuevos entornos laborales a las condiciones de edad y de salud de los trabajadores; favorecer que las nuevas formas de gestión del trabajo y de las relaciones laborales que permiten las últimas tecnologías (redes sociales, internet de las cosas, inteligencia artificial), que pueden afectar al ejercicio de derechos fundamentales de los trabajadores, se llevan a cabo de forma negociada, equilibrada y transparente.*

*Todo ello, sin olvidar el papel que deben seguir desempeñando los instrumentos de actuación por parte de los poderes públicos, que deberán orientar su actuación en unas relaciones laborales muy transformadas por efecto de las innovaciones tecnológicas y en particular por las tecnologías digitales.*

En relación con el papel de la regulación, desde diversas instituciones, entre otras la OIT, han comenzado a plantearse propuestas de adaptación de los sistemas de

protección social para favorecer el acceso a ella de nuevas formas de trabajo y de empleo, en el contexto de la economía digital, que presentan una difícil o insuficiente cobertura. Así mismo, han comenzado a definirse determinados derechos de nuevo cuño en relación con la gestión del uso de dispositivos tecnológicos que aseguran la conectividad y la trazabilidad de la actividad laboral, aportando ventajas organizativas y de gestión de los recursos humanos, pero que suscitan la necesidad de un uso razonable y equilibrado. En algunos casos, estas intervenciones normativas se apoyan en una relación de complementariedad con la autonomía colectiva mediante llamadas a la negociación con los representantes de los trabajadores. Pero además, en algunos países se están explorando vías de regulación de nuevas modalidades de prestación de trabajo subordinado, formas de empleo móvil conectado mediante dispositivos digitales en las que desaparecen los vínculos precisos de lugar y horarios de trabajo.

*Es necesario, en una perspectiva dinámica de respuesta normativa a los cambios en la organización del trabajo, impulsar el conocimiento acerca del desarrollo de nuevas formas de prestación de la actividad laboral que pueden requerir la definición de derechos y obligaciones ligadas al uso de dispositivos de conectividad, y explorar las necesidades de adaptación al respecto.*

*Para todo ello, pueden servir de marco de referencia, de nuevo, los ámbitos generales de políticas que ha señalado la OIT en relación con el empleo atípico, con las adaptaciones necesarias, en particular medidas para evitar vacíos normativos en relación con estos tipos de empleo y el fortalecimiento de la negociación colectiva.*

En relación con el control del cumplimiento de las normas y la tutela de derechos, también han comenzado a implementarse en algunos países medidas en el ámbito administrativo y/o jurisdiccional en el sentido de definir las relaciones jurídicas, y los marcos de derechos y obligaciones correspondientes, en nuevas formas de empleo y nuevos modelos de negocio, en particular en el empleo en la economía de plataformas.

La expansión del empleo atípico y la consiguiente segmentación de los mercados de trabajo han llevado a constatar el retroceso del modelo de la relación laboral típica.

### Preocupaciones sobre el futuro del trabajo

Por otra parte, la aparición de nuevas formas de empleo, en el contexto de la nueva economía digital y de nuevos modelos de negocio vinculados a ella, cuestiona la relación de trabajo subordinado y los derechos laborales y de protección social a ella asociados. La aceleración del progreso tecnológico y la rápida expansión de algunas de estas nuevas formas de empleo aumentan las preocupaciones acerca de dicha cuestión. Por todo ello, algunos planteamientos generales hablan de la creciente presión bajo la que se encuentra la relación de trabajo como tendencia.

El trabajo va a continuar siendo una realidad compleja en la que coexistirán el trabajo típico, en su configuración clásica, junto con lo que se ha calificado como empleo atípico y junto con las que se vienen señalando como nuevas formas de empleo, sin olvidar la presencia de trabajo informal o no declarado, que afecta de manera especialmente grave a los países en desarrollo y emergentes.

*En ese contexto, resulta necesario recordar el valor del Derecho del trabajo como instrumento equilibrador en las relaciones laborales. Además, debe ofrecer respuestas a las nuevas realidades de empleo, proporcionando una vertebración jurídica de los bienes, los derechos y las obligaciones en presencia.*

Al mismo tiempo, la intensidad y complejidad de los cambios estimulan nuevas vías de acceso al autoempleo y al emprendimiento, a veces mediante figuras ya conocidas pero también mediante nuevas oportunidades de participación económica y laboral. En todo ello, además, ocupará un espacio la economía social como forma de organización de la provisión de bienes y servicios en torno a principios y valores propios.

*En relación con todas estas realidades, resulta necesaria la adopción de políticas eficaces y equilibradas que maximicen su potencial de creación de empleo y bienestar.*

## La gobernanza del trabajo

Gobernar de forma eficiente e inclusiva las consecuencias de los cambios demográficos, sociales, económicos y tecnológicos demanda iniciativas en múltiples niveles de toma de decisión y de acuerdo, e implica a las normas jurídicas tanto de origen internacional como a las nacionales. Pero también resultan importantes en el plano internacional otros instrumentos diferentes de los normativos que contribuyen a mejorar la gobernanza del trabajo, como los adoptados en el marco de la ONU.

---

*El papel de  
las normas  
internacionales y  
otros instrumentos*

---

*Se llama la atención, así, sobre la necesidad de impulsar respuestas globales en la futura gobernanza del trabajo. Esta no puede descansar únicamente en las políticas nacionales dada la insuficiencia de los marcos estatales para atender a dinámicas y tendencias que en muchos casos son de escala transnacional.*

El sistema de la OIT es un pilar de gobernanza de la globalización que debe respaldarse y ponerse en valor como tal. En este sentido, la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008) persigue crear una convergencia eficaz

de las políticas nacionales e internacionales con el objetivo de alcanzar una globalización equitativa y un mayor acceso al trabajo decente.

Resulta esencial para ello que el conjunto de convenios y recomendaciones de la OIT tenga un amplio seguimiento mundial, si bien las menores tasas de ratificación de algunos convenios fundamentales (Convenios 87 y 98, respectivamente sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, y sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva), y sobre todo las diferencias en las tasas de ratificación entre regiones y países del mundo, proyectan serias dudas sobre las posibilidades de una gobernanza equilibrada para el futuro del trabajo que tienda al cumplimiento de aquellos objetivos. Tan importante como lo anterior es además el problema de la efectividad en la aplicación de los convenios una vez ratificados, en la que se constatan importantes insuficiencias.

*Las bases del futuro del trabajo a nivel mundial deben superar las profundas diferencias existentes en la aplicación de los principios y derechos fundamentales del trabajo contenidos en los ocho convenios fundamentales de la OIT. Por ello, es necesario profundizar en las políticas internacionales para continuar reforzando la efectividad de tales principios y derechos fundamentales.*

*En todo caso, la reflexión y el debate se deben orientar hacia la necesidad de repensar los diferentes instrumentos jurídicos para evaluar la conveniencia de completar los mismos, adaptarlos, y en todo caso reforzar las vías para garantizar su cumplimiento.*

El seguimiento y la aplicación efectiva de las normas internacionales del trabajo, en especial de los principios y derechos fundamentales, seguirá siendo clave en un contexto de división internacional del trabajo intensamente marcada por la organización de la producción en torno a cadenas mundiales de suministro, en las que desempeñan un papel protagonista las empresas transnacionales. De ahí que las instituciones internacionales (ONU, OIT y OCDE) hayan adoptado instrumentos con principios y orientaciones dirigidos a ellas en el marco de la responsabilidad social empresarial que comprenden, entre otros, objetivos sociales y laborales.

*A nivel mundial, muchas de las cuestiones y preocupaciones relacionadas con el futuro del trabajo dependerán de que se siga fomentando y monitorizando de manera efectiva el seguimiento por las empresas transnacionales de los principios y recomendaciones recogidos en instrumentos como el Pacto Mundial de Naciones Unidas (Global Compact) o las Líneas Directrices de la OCDE para las Empresas Multinacionales, entre otros.*

Por otra parte, en el panorama de instrumentos de gobernanza del trabajo ocupa un lugar destacado el Derecho social de la Unión Europea. El Derecho social comunitario

ha representado una experiencia de éxito que ha contribuido a garantizar las condiciones para alcanzar sociedades cohesionadas. Ahora bien, el Derecho y la política social de la Unión Europea no han estado ni están exentos de dificultades, más patentes ante la necesidad de afrontar los desafíos y las oportunidades generados por los profundos cambios en desarrollo. La Comisión Europea ha apelado recientemente a la necesidad de desplegar nuevos derechos sociales en el futuro en el contexto de la digitalización para adecuarse a la evolución del mundo laboral.

En ese marco, la aprobación en 2017 del Pilar Europeo de los Derechos Sociales expresa un compromiso político de los veintisiete Estados miembros, del Consejo Europeo, del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea, de trabajar por una Europa social, y en consecuencia de cumplir y promover los principios y los derechos sociales que enuncia.

*Será necesario, por ello, decidir la evolución que deban seguir el derecho y la política social europeos ante el doble reto de reforzar la cohesión social tras el impacto de la última crisis, y de afrontar los retos y aprovechar las oportunidades que se abren ante las transformaciones sociodemográficas y los cambios tecnológicos para los mercados de trabajo, las empresas y los trabajadores. En todo ello, además, deberá jugar un papel reforzado el diálogo entre los interlocutores sociales europeos.*

El diálogo social y la negociación colectiva tienen ante sí, en muchos casos, el reto de continuar siendo instrumentos relevantes en los países donde se han consolidado y de ganar su espacio, en particular, en los países emergentes y en desarrollo. Un ámbito de reflexión fundamental estriba en plantear qué pueden y qué deben hacer los interlocutores sociales para anticipar los cambios y para acompañar las transiciones derivadas de ellos.

En los debates actuales sobre el futuro del trabajo, se hace hincapié en el protagonismo que debe tener el diálogo social entre los gobiernos y las organizaciones de empresarios y de trabajadores, al que se señala de forma general como el cauce idóneo para anticiparse y hacer frente a los cambios.

Además del papel que debe seguir jugando dicho diálogo en el plano internacional, cobra una importancia mayor el diálogo social en marcos de integración regional, entre los que destaca el diálogo social entre las instituciones y los interlocutores sociales de la Unión Europea.

*La relevancia del diálogo social europeo, como mecanismo de gobernanza en un futuro del trabajo expuesto a profundos cambios, dependerá del éxito de las iniciativas recientes tendentes a fortalecer sus ámbitos (políticas y legislación a escala de la Unión, diálogo*

---

*El Derecho social  
comunitario*

---



---

*El papel del diálogo  
social y de la  
negociación colectiva*

---

*macroeconómico, gobernanza económica, etc.), y de su orientación a resultados con una aplicación efectiva a nivel nacional en todos los Estados miembros. Y descansará, así mismo, en su propia capacidad de acompañar las transformaciones necesarias para facilitar la innovación, dinamizar el empleo y contribuir a la calidad del mismo, promover la adaptabilidad de las empresas y ayudar a mejorar las cualificaciones y competencias, entre otros aspectos.*

En los ámbitos nacionales, el principal objetivo del diálogo social pasa por desempeñar un papel cada vez más relevante en la definición de los marcos de políticas socioeconómicas que faciliten un crecimiento sostenible, que permitan una gobernanza eficaz de los mercados de trabajo, una regulación equilibrada de las relaciones laborales, y unos niveles suficientes y adecuados de protección social, todo ello en el contexto de los retos que plantean la globalización y la innovación tecnológica.

*Las necesidades de nuevas cualificaciones y competencias, las políticas de activación, la extensión y mejora de la protección social, la política industrial y de I+D+i, entre otras, aparecen como ámbitos clave de cara a abordar el futuro del trabajo, y deberían recibir una atención prioritaria y permanente en la mayoría de los países con economías desarrolladas.*

*Es conveniente, para ello, que los interlocutores sociales adopten instrumentos de planificación estratégica a fin de proyectar dicho diálogo sobre una perspectiva coherente de materias, así como de mayor continuidad y permanencia en el tiempo.*

*Para ello, resulta fundamental recomponer y fortalecer el diálogo social en muchos países en los que, a raíz de la última crisis financiera y económica, se ha podido ver debilitado.*

Por otra parte, destaca la relevancia atribuida a la negociación colectiva como instrumento fundamental de las relaciones laborales por las ventajas de adaptación equilibrada que permite, ya que los interlocutores sociales conocen las necesidades de los sectores y de las empresas, anticipan mejor los cambios, y consiguientemente pueden actuar de forma más ágil y más efectiva.

Debe llamarse la atención sobre la importancia que tienen los Acuerdos Marco Internacionales (AMI), firmados por algunas empresas transnacionales con federaciones sindicales internacionales, en el contexto ya conocido de una amplia magnitud económica y laboral alcanzada por las cadenas globales de valor y de suministro. Se trata de instrumentos que pretenden establecer reglas vinculantes, así como influir en la ordenación global de las relaciones laborales con el objeto de garantizar el respeto a los derechos de los trabajadores y promover el trabajo decente.

*Por ello, pueden constituir un instrumento de especial relevancia en el sistema mundial de gobernanza laboral.*

A su vez, en los marcos políticos y normativos nacionales, la negociación colectiva representa un instrumento clave para facilitar la adaptación de las empresas y de los trabajadores a los cambios actuales y futuros. Para ello debe tener un reconocimiento y una garantía plenos, y contar con la existencia de representaciones de los empresarios y de los trabajadores independientes y fuertes.

*Al igual que el diálogo social, la negociación colectiva se enfrenta al reto de continuar siendo relevante como instrumento de la futura gobernanza del trabajo, y para ello será necesario que incorpore de forma decidida entre sus contenidos herramientas que faciliten la innovación, la competitividad y la adaptación, como garantía de empleo y bienestar.*

*Podría, así, contribuir a incorporar modelos de gestión en todo lo relacionado con las estrategias de digitalización.*

*Resulta especialmente importante la adopción de políticas que aseguren las condiciones necesarias y que estimulen el desarrollo de la negociación colectiva en muchos de los países con economías emergentes y en desarrollo y que permitan recuperar el terreno perdido en algunos de los países de economías desarrolladas recuperando los niveles de cobertura de la negociación, entre otros objetivos.*

*En este sentido, cobran importancia las experiencias nacionales que cuentan con marcos jurídicos promocionales de la negociación colectiva, garantizando el equilibrio y los espacios propios de la regulación estatal y de los convenios colectivos.*

*Todo ello debería preparar a la negociación colectiva para ser el centro neurálgico de estrategias negociadas de adaptación y de transición ante los cambios en la futura gobernanza del trabajo.*

## Tendencias socioeconómicas y repercusiones para la cohesión social

Desde el punto de vista macroeconómico nos encontramos en un escenario mundial de consolidación de patrones de crecimiento en los que tiende a debilitarse el vínculo entre los aumentos de productividad y los resultados en términos de creación de empleo y de crecimiento de las rentas salariales, registrándose una caída continuada del peso de las rentas laborales en la renta nacional.

En general, se está produciendo un intenso crecimiento de vínculos laborales atípicos y de nuevas formas de autoempleo, que aunque en algunos casos responden a pautas de mayor flexibilidad beneficiosas tanto para el empleador como para el trabajador, en otros muchos carecen de ese carácter voluntario y se asocian a salarios más bajos y a trayectorias laborales menos seguras y prometedoras.

Un escenario de crecimiento con pobres resultados en términos de empleo en una serie de países plantea enormes retos para la cohesión social debido a la centralidad del trabajo como eje de vertebración social, como fuente de renta de la mayoría de

las familias, como generador de derechos de los sistemas de protección social y como base fiscal de los Estados sociales.

En primer lugar, porque el desempleo de larga duración, el estancamiento o reducción de los salarios reales y las modalidades más precarias de empleo atípico afectan de manera diferencial a las mujeres, a los jóvenes y a los inmigrantes, aunque también a grupos de trabajadores maduros de sectores industriales que pierden el empleo o ven deterioradas sustancialmente sus condiciones laborales como consecuencia de la deslocalización productiva real o potencial, o de la automatización de los procesos productivos. Todos estos factores se reflejan en la tendencia generalizada al incremento de la desigualdad económica en todas sus manifestaciones.

Por otro lado, porque el deterioro del mercado de trabajo y la pérdida de peso económico de las rentas salariales está minando la capacidad de los sectores públicos, tanto para cubrir adecuadamente los riesgos laborales y sociales de toda la población trabajadora, como para desarrollar políticas redistributivas que corrijan eficazmente la creciente desigualdad resultante del mercado.

Esto es así porque las rentas salariales se han convertido en la base fiscal fundamental de los sistemas tributarios como consecuencia de la tendencia global a la reducción, tanto legal como por la vía de la evasión y la elusión fiscal, de la fiscalidad sobre las rentas de capital y sobre la riqueza. La reducción de la importancia económica de las rentas del trabajo plantea importantes limitaciones a la capacidad recaudatoria de los sistemas impositivos en su configuración actual. Esto plantea un problema de suficiencia de los sectores públicos y con ello, de su capacidad para articular políticas redistributivas que atajen eficazmente la creciente desigualdad, ya sea a través del fortalecimiento de las políticas de inversión en educación, sanidad y servicios sociales, o reforzando el pilar no contributivo de los sistemas de protección social para garantizar un suelo mínimo de protección a todos los ciudadanos a lo largo de la vida, en línea con las recomendaciones de la OIT.

## Sostenibilidad y alcance de la protección social en el futuro

Las perspectivas de futuro en el mundo del trabajo plantean una serie de importantes desafíos en diversos planos de las políticas sociales. Uno de los primeros y más evidentes apunta al futuro de la protección social o de los sistemas de bienestar como entramados institucionales genuinamente propios del modelo social europeo y estrechamente vinculados en su concepción a las características del mundo del trabajo del siglo xx.

Las tendencias ya en curso y las predicciones acerca de futuros cambios en la

---

*Futuro del trabajo  
y sostenibilidad  
de los sistemas de  
protección social*

---

naturaleza del trabajo no han hecho sino añadir más argumentos al debate sobre la necesidad de reforzar las bases de la financiación de los sistemas públicos, si se quiere mantener un nivel de adecuación de la protección social equiparable al de las últimas décadas.

Aún no está claro cómo se saldrá en el futuro el juego de contrapesos entre los rendimientos positivos de las mejoras educativas y tecnológicas frente a las consecuencias de la proliferación de nuevas formas de trabajo y actividades en el marco de una economía internacionalizada y financiarizada, que no revierten en nutrir los mecanismos nacionales de la redistribución como lo hacía el esquema clásico de trabajo a tiempo completo en el marco de una economía productiva menos compleja y global.

Lo que sí cabe anticipar es que la tendencia al desacoplamiento entre crecimiento económico y crecimiento del empleo puede requerir nuevos planteamientos para mantener la adecuación y sostenibilidad de los sistemas de protección social en la órbita del modelo social europeo. Así, si la clave del mantenimiento del crecimiento va a radicar fundamentalmente en lograr aumentos de la productividad en un escenario de descenso de la población en edad de trabajar, como sostienen los informes de las instituciones europeas, cada vez planean más interrogantes sobre la validez de los esquemas de financiación basados preponderantemente en la imposición del factor trabajo. La discusión sobre cómo afianzar la sostenibilidad de los sistemas públicos de protección social confluye así con el debate sobre el futuro del trabajo, que puede aportar elementos nuevos en la discusión sobre cuáles serían las distintas vías de refuerzo de la financiación de los sistemas de protección social. Una de las principales claves radica en cómo conseguir que el aumento de la productividad derivado de los avances tecnológicos y científicos, la digitalización y el avance de la inteligencia artificial, reviertan en apuntalar los sistemas públicos de aseguramiento contra los riesgos sociales.

*En todo caso, la creación de empleo de calidad y conseguir incorporar al trabajo al mayor volumen de población posible (incluyendo personas desempleadas, jóvenes, mujeres inactivas, personas de más edad e inmigrantes) continúan siendo objetivos irrenunciables para el sostenimiento de los sistemas públicos de Seguridad Social, en tanto se resuelvan los debates sobre posibles nuevas formas complementarias de financiación.*

Desde la perspectiva del alcance y la suficiencia de la protección social, la tendencia a la proliferación de formas de empleo atípicas amparadas sobre todo en la digitalización y las TIC lleva aparejada un aumento de la inestabilidad y de previsibilidad de los ingresos y una incertidumbre en cuanto a las obligaciones de las partes que surte repercusiones negativas en las expectativas de derechos de protección social de los trabajadores.

---

*El acceso a la protección social y su suficiencia: formas atípicas de empleo y autoempleo*

---

*Es preciso seguir avanzando en explorar opciones de adaptación de la legislación a la cambiante naturaleza del trabajo y abordar las brechas en la protección social que están surgiendo al calor de la proliferación de las distintas formas de empleo atípicas.*

Especial consideración merece la protección social de los trabajadores autónomos, dada que la tradicional dicotomía entre trabajo dependiente y no dependiente puede no resultar suficiente para clasificar la diversidad de situaciones que pueden surgir en una realidad del trabajo cambiante. Además, la digitalización y las nuevas tecnologías pueden aumentar la propensión al autoempleo en el futuro. En muchos países europeos se están abordando reformas, con distintas orientaciones, para afrontar estos desafíos.

*Sobre la base de la evaluación de las distintas experiencias, es necesario profundizar en mejoras de la legislación que contemplen las nuevas realidades desde la perspectiva de la adecuación de las normas protectoras a la nueva realidad del autoempleo.*

A pesar de las carencias de mano de obra a la que apuntan en el futuro las proyecciones demográficas, la exclusión laboral va a seguir estando presente en el futuro, como derivada de los actuales niveles de desempleo de larga duración, la creciente polarización de los empleos, el desajuste entre las competencias existentes y las requeridas por las empresas, la intermitencia laboral de las formas de empleo atípicas y el desempleo tecnológico.

Ante estas perspectivas, están surgiendo propuestas de muy diverso alcance, desde las más rupturistas que subrayan la necesidad de pasar desde el enfoque del aseguramiento del riesgo de desempleo a la creación de un “seguro de empleo”; las que abogan por establecer sistemas de renta básica universal, como instrumento para garantizar la seguridad de ingresos de todas las personas en el contexto de la incertidumbre sobre el futuro del trabajo; las que se centran en proponer la generalización de sistemas de ingresos mínimos de subsistencia en todos los supuestos de necesidad y, por último, las que se centran en cómo mejorar la eficacia de los sistemas convencionales de protección por desempleo y su conexión con los servicios sociales y con las políticas de empleabilidad, a las que ya se ha hecho referencia.

*La gravedad del problema del desempleo de larga duración y las perspectivas de futuro apuntan a la necesidad de centrar los esfuerzos en identificar y poner en marcha desde el entramado de la protección social los instrumentos más adecuados para prevenir el aumento del riesgo de pobreza y la ruptura de la cohesión social, como consecuencia de los nuevos riesgos sociales ligados al desempleo y la polarización de los empleos.*

Unido a lo anterior, en el debate sobre el futuro del trabajo y del Estado de Bienestar surge a menudo la cuestión de la previsible crisis de los cuidados que tendrá que afrontarse en un futuro próximo, referida a la insostenibilidad de los modelos tradicionales de distribución de la carga de cuidados, preponderantemente asumidos por

*Anticiparse a la crisis de los cuidados*

las mujeres. De este importante cambio social en curso se derivan importantes retos y oportunidades para el futuro.

*El aumento de la demanda de servicios profesionalizados de cuidados de larga duración y atención a la dependencia, asociada al envejecimiento, la cronicidad de las enfermedades y los cambios en la organización social, constituye un reto para los sistemas de protección social al que los gobiernos deberán anticiparse con estrategias a medio y largo plazo.*

*Al mismo tiempo, es importante subrayar que el denominado “cuarto sector” o economía de los cuidados profesionalizados reviste un gran potencial de crecimiento. El necesario impulso a este sector debe basarse en el concepto de calidad, tanto de los servicios prestados como del empleo vinculado a los mismos.*



## INFORME SOBRE EL FUTURO DEL TRABAJO

### Composición de la comisión de trabajo encargada de la elaboración del informe (\*)

- Presidente:** Pedro C. Fernández Alén  
(grupo segundo, CEOE-CEPYME)
- Vicepresidenta:** Eva Silván Delgado (grupo primero, CCOO)
- Grupo primero:** Luis Burgos Díaz (CIG)  
Saturnino Gil Serrano (UGT)  
Héctor Maravall Gómez-Allende (CCOO)  
Cristóbal Molina Navarrete (UGT)  
Dionís Oña Martín (UGT)  
Iñaki Zabaleta Aramendia (ELA-STV)
- Grupo segundo:** Ana Esperanza Beltrán Blázquez (CEOE-CEPYME)  
Jordi García Viña (CEOE-CEPYME)  
Juan María Gorostidi Pulgar (CEOE-CEPYME)  
Juan Antonio Labat Arangüena (CEOE-CEPYME)  
Juan Jesús Vives Ruiz (CEOE-CEPYME)
- Grupo tercero:** Juan José Álvarez Alcalde (ASAJA)  
Juan García Blasco (Expertos)  
Ana Matorras Díaz-Caneja (Expertos)  
Fernando Móner Romero (CECU)  
Juan Antonio Pedreño Frutos (CEPES)  
José Antonio Suárez-Llanos Rodríguez (ARVI)
- Suplentes:** Jorge Aragón Medina (CCOO)  
Julián Ariza Rico (CCOO)  
María Jesús Cedrún Gutiérrez (UGT)  
Teresa Díaz de Terán López (CEOE-CEPYME)  
Manuel Jesús Lagares Calvo (Expertos)  
Arantza Lascurain Arteche (CEPES)  
Javier López Mora (CEOE-CEPYME)  
Félix Martín Galicia (HISPACOO)  
Evangelina Naranjo Márquez (UGT)  
Eduardo Navarro Villarreal (COAG)  
Javier Ojeda González-Posada (APROMAR)  
Elvira Rodenas Sancho (UGT)

(\*) Composición de la comisión en la fecha de aprobación del informe.

**Coordinadores de los grupos:** Jorge Aragón Medina (grupo primero, CCOO)  
Ana Esperanza Beltrán Blázquez  
(grupo segundo, CEOE-CEPYME)  
Eduardo Navarro Villarreal (grupo tercero, COAG)  
Dionís Oña Martín (grupo primero, UGT)

**Equipo técnico del área de estudios y análisis:**

Fernando Martínez Rodríguez (coordinador)  
Emma Cerviño Cuerva  
Marta Galiano Sevilla  
Nuria Moreno-Manzanaro García  
Carmen Vizán Rodríguez  
David Hernando Espada (becario)



CONSEJO  
ECONÓMICO  
Y SOCIAL  
ESPAÑA



9 788481 883794