

NOTA INFORMATIVA

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

#7

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

Gestión de las transiciones a lo largo del ciclo de la vida

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

Índice de notas informativas

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

#1. Los individuos, el trabajo y la sociedad

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

Grupo 2: Poner fin a la persistente desigualdad laboral de las mujeres en todo el mundo

#3. Adaptar la prestación de cuidados para promover los mercados de trabajo inclusivos y la igualdad de género

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

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

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

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

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

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

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

Grupo 5: Nuevos enfoques para el crecimiento y el desarrollo

#9. Nuevos modelos empresariales para el crecimiento inclusivo

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

Grupo 6: La futura gobernanza del trabajo

#11. Nuevas perspectivas para la gobernanza del trabajo

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

Introducción

Debido a los profundos y amplios cambios que experimenta el mundo del trabajo, la eficacia de las futuras instituciones del mercado laboral dependerá de cómo faciliten las innumerables transiciones y amortigüen los riesgos a los que se verán expuestos los trabajadores a lo largo de su vida laboral. Esas transiciones pueden deberse a decisiones individuales, como formar una familia o cambiar de profesión, o a riesgos, como enfermar. También pueden ser consecuencia de perturbaciones externas, tales como el traslado de las empresas, el desempleo tecnológico o la necesidad de reconfigurar la industria debido al cambio climático. En cualquier caso, las repercusiones no solo afectan a los individuos, sino también a las familias, las comunidades y la sociedad.

Si bien se han realizado progresos significativos en el desarrollo de sistemas de seguridad social que mitiguen los riesgos de enfermedad o discapacidad, la cobertura es más limitada en el caso del desempleo, la maternidad y la paternidad o las tareas de cuidado de personas mayores, y pocos sistemas de seguridad social se ajustan a las necesidades de los trabajadores en lo relativo a la readaptación profesional o el aprendizaje a lo largo de la vida. Además, los cambios del mercado de trabajo, que comprenden los avances tecnológicos y otras novedades como la amplia participación de las mujeres en el empleo remunerado, merecen una reflexión acerca de si las instituciones creadas para una era industrial, en la que lo normal era tener un empleo vitalicio con un único empleador, necesitan adaptarse al siglo XXI.

Constataciones principales

¿Por qué gana importancia la capacidad de gestionar la transición?

La evolución de los cambios tecnológicos tiene lugar a un ritmo poco común en la historia de la humanidad. Aunque muchos de los puestos de trabajo perdidos como resultado de los cambios tecnológicos pueden ser reemplazados más adelante por nuevos empleos en actividades económicas imprevistas que surjan al amparo de los avances tecnológicos (Mokyr, Vickers y Ziebarth, 2015), sin la previsión y el tratamiento adecuados, los trabajadores afectados pueden enfrentarse a importantes dificultades. Esta afirmación se aplica a los trabajadores cuyos empleos se quedan obsoletos, así como a aquellos cuyas tareas profesionales se transforman como consecuencia de la automatización y otro tipo de nuevas tecnologías. Dado el ritmo acelerado al que se opera el cambio, es necesario gestionar urgentemente esta transición.

Además del riesgo de «desempleo tecnológico», es probable que se produzca una reconfiguración de muchas industrias y modalidades de producción con el fin de avanzar hacia un mundo sin emisiones de carbono. Aunque este cambio es beneficioso y puede generar nuevas oportunidades de empleo, los trabajadores se verán afectados y se requerirán políticas que garanticen una «transición justa».

Pese a que el desempleo sigue suponiendo una amenaza importante y, posiblemente, creciente para los trabajadores habida cuenta de la digitalización, la automatización y la robotización, así como de la transición hacia un mundo sin emisiones de carbono, los trabajadores deben prepararse a hacer frente a una amplia gama de riesgos a lo largo de su vida laboral, además del desempleo. De hecho, los trabajadores que no pierdan sus empleos como resultado de la automatización se verán ante la necesidad de mejorar su capacitación para adaptarse a la evolución profesional. Además, es necesario diseñar sistemas de mercado de trabajo que puedan lidiar con las distintas perturbaciones personales e individuales a los que se enfrentan los trabajadores a lo largo de su vida profesional: maternidad o paternidad, tareas de cuidado de personas mayores, enfermedad o discapacidad, así como la propia necesidad personal de formación y desarrollo personal.

¿Cuáles son los enfoques más adecuados para gestionar la transición?

Independientemente de la naturaleza y el origen de los riesgos, la mejor herramienta para facilitar las transiciones del mercado de trabajo es contar con mano de obra preparada para una amplia gama de situaciones imprevistas de la vida. La preparación de esa mano de obra requiere un amplio conjunto de mecanismos institucionales, entre otros, políticas de capacitación basadas en un nuevo marco normativo (véase la nota informativa núm. 8).

Una propuesta oportuna es la que se apoya en el concepto de los mercados de trabajo transicionales, desarrollado en la década de 1990 por el especialista alemán en sociología del trabajo Günther Schmid. Ese concepto entiende el mercado laboral como una «institución social» cuya función no se limita exclusivamente a garantizar la libertad para vivir sin necesidades, sino que también ofrece a los trabajadores la capacidad de elegir libremente y desarrollar una carrera profesional a lo largo de su vida, que puede incluir etapas laborales no remuneradas pero necesarias para la sociedad (libertad de acción) (Schmid, 2017). Con la noción de los mercados de trabajo transicionales se reconoce que, a lo largo del ciclo de vida, los trabajadores atraviesan múltiples transiciones: de la escuela al trabajo, de un puesto de trabajo al siguiente, del empleo al desempleo, pasando por las tareas domésticas y el trabajo de prestación de cuidados no remunerados y por las distintas formas de inactividad como la discapacidad, las enfermedades o la jubilación. Conviene resaltar que, en este marco de política, el término «trabajo» se amplía hasta abarcar todas las actividades de carácter social obligatorio, independientemente de si están o no remuneradas. Para responder a esas transiciones se requieren instituciones de mercado laboral global de carácter amplio que puedan «prevenir, mitigar o hacer frente a los riesgos sociales relacionados con las transiciones del curso de la vida» (*ibid.*, pág. 2).

La reconfiguración de los seguros de desempleo y los programas de capacitación como «seguros de empleo» puede ayudar a los trabajadores antes de una posible pérdida de su puesto de trabajo. La mayoría de los sistemas de seguros de desempleo ofrecen capacitación a los trabajadores que han perdido su trabajo y, en ciertos casos, condicionan el cobro de las prestaciones a la participación en las actividades de capacitación. En lugar de eso, los sistemas deben reconfigurarse de manera que los trabajadores puedan estudiar y formarse antes de correr el riesgo de perder su empleo, con el fin de tener un mayor control sobre sus carreras profesionales y estar mejor preparados para responder a las perturbaciones externas. Un sistema de derechos de formación como, por ejemplo, cuentas individuales de formación, que se financiaría a

través de un sistema de seguros de empleo reconfigurado, tendría la ventaja adicional de beneficiar a los trabajadores que más necesitan la educación continua y que no disponen de recursos propios para cubrir el tiempo de licencia y el costo de la formación, así como a los trabajadores de pequeñas y medianas empresas que tienen menores posibilidades de beneficiarse de los programas de formación financiados por los empleadores (Schmid, 2015).

Otro enfoque fundamental consiste en permitir a los trabajadores acceder más fácilmente a licencias remuneradas, para que puedan valerse de las oportunidades de capacitación y aprendizaje a lo largo de toda la vida (véase la nota informativa núm. 8) y para que dispongan del tiempo necesario para dedicarse al cuidado de los hijos y familiares mayores sin comprometer su participación en el mercado de trabajo (véase la nota informativa núm. 3). Apoyar la responsabilidad compartida por hombres y mujeres en las tareas de cuidado de personas es esencial en el marco de la política que se ocupa de dar cabida a las transiciones y gestionar el riesgo social, ya que reconoce que brindar cuidados es una responsabilidad que no solo compete a ciertas personas (generalmente, las mujeres), sino a toda la sociedad. En todos los países, sean ricos o pobres, en las sociedades en proceso de envejecimiento o en las sociedades más jóvenes, las responsabilidades relacionadas con el cuidado de las personas forman parte de la vida diaria de los trabajadores¹. Por lo tanto, es necesario promulgar políticas que permitan a los trabajadores compaginar las responsabilidades personales y familiares². Las políticas de apoyo a licencias como la parental, así como la legislación destinada a facilitar el cambio de un trabajo a tiempo completo a un trabajo a tiempo parcial, y viceversa, ayudan a todos los trabajadores a dar cabida a sus responsabilidades de cuidado de las personas. La reducción progresiva de la duración normal de la actividad laboral para todos los trabajadores les permitiría compaginar las responsabilidades personales y familiares, y favorecería un reparto de las tareas del hogar más neutral desde la perspectiva de género (OIT, 2016; Coote, Franklin y Simms, 2010)³.

Los derechos sociales de giro incondicionales que reconocen la condición de una persona como integrante de la fuerza de trabajo son fundamentales para facilitar esas políticas. Se basan en la idea de que el alcance de la legislación laboral actual es demasiado limitado y en que para gestionar los cambios en el mundo del trabajo es necesario contar con una definición más amplia de la pertenencia a la fuerza de trabajo, que considere las interrupciones de la carrera profesional y los cambios de ocupación como un componente más de la evolución de la situación de la fuerza de trabajo (Supiot, 2001, pág. 221). La pertenencia a la fuerza de trabajo brinda un conjunto más amplio de derechos legales que la condición de empleado, ya que los trabajadores se benefician de derechos sociales que no necesariamente están relacionados con el empleo en sentido estricto, como el tiempo libre para actividades sindicales, los créditos de formación y la licencia parental (*ibid.*, pág. 222). Si bien esa recomendación puede parecer más difícil de aplicar en los países en desarrollo, dado

1 Una importante crítica de la relación de trabajo convencional es que se basaba en el hombre como sostén familiar, con la mujer entregada a la labor de ama de casa y responsable de las tareas de cuidado familiar, sin percibir remuneración por su trabajo.

Como consecuencia de ello, las mujeres no podían dedicarse plenamente al trabajo remunerado y, a menudo, tomaban empleos secundarios al margen del mercado de trabajo (OIT, 2016).

2 El Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156), de la OIT reconoce, en su preámbulo, que «los problemas de los trabajadores con responsabilidades familiares son aspectos de cuestiones más amplias relativas a la familia y a la sociedad, que deberían tenerse en cuenta en las políticas nacionales», y establece que los Estados ratificantes deberán adoptar medidas para «permitir a los trabajadores con responsabilidades familiares el ejercicio de su derecho a elegir libremente su empleo» (artículo 4, a)) y apoyar sus necesidades «para que los trabajadores con responsabilidades familiares puedan integrarse y permanecer en la fuerza de trabajo» (artículo 7).

3 La bibliografía sobre la reducción de la jornada laboral propone la combinación de una semana laboral más corta con el aumento de las posibilidades de los trabajadores de solicitar una licencia para dedicarse a tareas de cuidado de personas y actividades de aprendizaje a lo largo de la vida. Esto se traduce en la combinación de una semana laboral más corta con menos horas de trabajo anuales, y se aplica de manera gradual a lo largo del tiempo. Véase Coote, Franklin y Simms (2010).

que poseen sistemas de seguridad social poco desarrollados y una mayor proporción de empleo informal y trabajo por cuenta propia, las políticas sociales universales como las pensiones de vejez, las subvenciones por hijos o los subsidios de capacitación, que existen hoy en día en muchos países en desarrollo (OIT, 2017), respaldan a los trabajadores en la gestión de las transiciones a lo largo del ciclo de vida (véase la nota informativa núm. 12). Por lo tanto, suponen un primer paso importante para la creación de ese mercado de trabajo.

Aunque la persona está facultada para gestionar estas transiciones, a la hora de prestar apoyo al trabajador, las instituciones más indicadas del mercado de trabajo son las colectivas. Por lo tanto, son esenciales la participación y el compromiso de los interlocutores sociales en la formulación de leyes y políticas que puedan formar, proteger y, finalmente, empoderar a los trabajadores. Como explica Schmid (2017), dado que los intereses de los empleadores y los empleados suelen divergir, es preciso negociar y aplicar soluciones de compromiso. Las negociaciones y los convenios colectivos suelen ser los instrumentos más empleados para alcanzar esas soluciones (*ibid.*, pág. 12). Además de la negociación colectiva, también es necesario entablar un diálogo social tripartito, especialmente en lo que concierne a adaptarse a perturbaciones externas como el desempleo tecnológico o la transición hacia un mundo sin emisiones de carbono. Este enfoque constituye un aspecto central del marco de políticas para una transición justa que proporciona un plan específico de inversiones en la transición hacia industrias y empleos sostenibles, ambiental y socialmente⁴. A dicho plan se llegó gracias al diálogo social entre todos los interlocutores: la industria, los trabajadores y el Gobierno, en los planos internacional, nacional, regional, sectorial y local; e incluye protección social, adaptación de la mano de obra, inversión en la comunidad y apoyo a la innovación (OIT, 2015; Just Transition Centre, 2017).

Experiencias nacionales que respaldan la gestión integral del riesgo

El concepto de derechos sociales de giro incondicionales no se ha establecido aún en ningún país, independientemente del nivel de ingresos, aunque existen ejemplos de prácticas óptimas relativas a las políticas nacionales adoptadas para contribuir en la gestión de las transiciones y mitigar los riesgos en el mercado de trabajo.

En 2015, Francia puso en práctica una «cuenta individual de formación», ampliada en 2017 a una «cuenta individual de actividad», mediante la cual los trabajadores adquieren el derecho a completar una cantidad de horas de formación anual, hasta un máximo de 150 horas, durante un período de siete años. Los derechos del trabajador a tiempo parcial se prorratean. Habida cuenta de que esos derechos están ligados a la persona y no al empleo, los empleados pueden utilizarlos durante los períodos de desempleo y también con empleadores sucesivos, independientemente del tipo de contrato de trabajo que hayan firmado. Singapur ha instaurado un programa (SkillsFuture) que ofrece oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida e información al respecto.

Suecia ha implantado con éxito políticas que apoyan las licencias temporales. En dicho país, en una semana cualquiera, la tasa de empleo nominal ronda el 76 por ciento, pero solo el 65 de los empleados está trabajando (Schmid, 2015). El 11 por ciento restante se ha acogido a distintos tipos de licencia: educativa, de formación, relacionada con

⁴ Con este fin, la OIT adoptó un conjunto de Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos (OIT, 2015).

cuidados parentales o de cualquier otro tipo, sabática o por enfermedad. En Alemania, el subsidio por licencia parental (Elterngeld), establecido en 2007, cubre la pérdida de ingresos debida a licencias a tiempo completo o tiempo parcial hasta un 67 por ciento del salario neto, porcentaje similar a la tasa de sustitución por desempleo a tiempo completo. Las prestaciones son transferibles de un empleador a otro y a cualquier lugar del país. Esa política podría considerarse como una ampliación del seguro de empleo, aunque no está formalmente incluida en el sistema de seguro de desempleo.

En los últimos quince años, muchos países de la región de América Latina y el Caribe han combinado eficazmente los programas de protección social de carácter contributivo y no contributivo a fin de crear un piso de protección social que apoye a los trabajadores en sus transiciones (OIT, 2017). En la Argentina, alrededor del 85 por ciento de las familias del país tienen acceso efectivo a una prestación por hijo a cargo, lo que permite que las familias trabajadoras puedan amortiguar la transición del trabajo remunerado al no remunerado. El sistema de seguro de desempleo de Barbados cuenta con una amplia cobertura: el 88 por ciento de los desempleados recibe prestaciones bajo el régimen obligatorio de seguro social, una tasa que es superior a la de la mayoría de los países de la OCDE (*ibid.*). En el Brasil, el sistema de seguro de desempleo (Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)) se aproxima aún más al seguro de empleo preconizado por los mercados de trabajo transicionales al permitir a los trabajadores ausentarse de su puesto de trabajo para seguir un curso de formación y autorizarles a percibir prestaciones de seguro de desempleo.

Como parte de sus iniciativas para incorporar el cambio climático en la formulación de políticas nacionales y locales, Filipinas promulgó una Ley de empleos verdes en 2016 que se benefició de un amplio diálogo social con las organizaciones de empleadores y de trabajadores. La citada ley combina los incentivos fiscales para la creación de empleos verdes con una estrategia integral de recursos humanos, que incluye la creación de una base de datos de empleos «verdes» y la instauración de programas de formación y reeducación para garantizar la preparación de los trabajadores en 27 industrias que podrían verse afectadas por la transición hacia una economía verde (OIT, 2018).

El diálogo social también ha ocupado un lugar central en otros esfuerzos nacionales dedicados a gestionar la transición hacia un mundo sin emisiones de carbono. Foros como la conferencia sobre el medio ambiente «Grenelle de l'environnement» en Francia o las mesas redondas para la aplicación del Protocolo de Kyoto en España han sido decisivos para alcanzar acuerdos sobre paquetes amplios de políticas integradas (OIT, 2012). El Acuerdo sobre la economía verde de Sudáfrica, firmado en 2011, también fue consecuencia del diálogo social tripartito. El acuerdo tiene por fin preparar al país para la revolución tecnológica verde y, al mismo tiempo, crear al menos 300 000 puestos de trabajo para 2020 en la economía verde (República de Sudáfrica, 2011).

Algunas consideraciones

La mayoría de la gente acepta los cambios con mayor facilidad si el riesgo es compartido. Gracias a la ampliación de los sistemas de seguridad social para dar cabida a las transiciones de la vida y las perturbaciones externas, y a las instituciones de formación y aprendizaje integral, el sistema flexible de concesión de licencias y otras políticas que complementan a las anteriores, los trabajadores estarán mejor preparados para enfrentarse al proceso evolutivo del mundo del trabajo. Algunos países han tomado medidas importantes en ese sentido, pero, habida cuenta de la gran cantidad de desafíos pendientes, no está de más valorar cómo se pueden redoblar esos esfuerzos.

- ¿Qué políticas se requerirán para garantizar que los individuos tengan recursos que les permitan gestionar las transiciones a lo largo de la vida laboral? ¿Qué aspectos de los mercados de trabajo transicionales y los derechos sociales de giro incondicionales resultan más útiles para la elaboración de respuestas de cara al futuro del trabajo? ¿Deben las sociedades avanzar en la integración de los derechos sociales de giro incondicionales y, si la respuesta es afirmativa, cómo pueden hacerlo?
- ¿Qué medidas deben tomar los países que poseen los sistemas menos desarrollados de seguridad social para ampliarlos hasta dar cabida a las necesidades de formación y aprendizaje a lo largo de la vida (véase la nota informativa núm. 8)? ¿Qué aspectos del enfoque de mercados de trabajo transicionales son más pertinentes para los países en desarrollo?
- Habida cuenta de la importancia del diálogo social en el diseño y aplicación de sistemas de gestión de riesgos, ¿en qué línea tienen que ir las iniciativas dedicadas a sentar a los interlocutores tripartitos a una misma mesa? ¿Cómo puede generarse el consenso necesario para contar con sistemas eficaces de gestión de riesgos?

Bibliografía

- Arntz, M.; Gregory, T., y Zierahn, U. 2016. *The risk of automation for jobs in OECD countries: A comparative analysis*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, núm. 189 (París, OCDE).
- Coote, A.; Franklin, J., y Simms, A. 2010. *21 hours: Why a shorter working week can help us all to flourish in the 21st century* (Londres, New Economics Foundation). (Traducción al español: «21 horas. Una semana laboral más corta para prosperar en el siglo XXI» (Icaria Editorial, Barcelona, 2012)).
- Just Transition Centre. 2017. *Just transition: A report for the OECD* (Bruselas, Just Transition Centre de la CSI).
- Mokyr, J.; Vickers, C., y Ziebarth, N. 2015. «The history of technological anxiety and the future of economic growth: Is this time different?», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 29, núm. 3, págs. 31-50.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2016. *Automation and independent work in a digital economy*, Policy Brief on the Future of Work (París).
- OIT (Oficina Internacional del Trabajo). 2012. *Social dialogue for sustainable development: Review of country examples* (Ginebra).
- . 2015. *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos* (Ginebra).
- . 2016. *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects* (resumen disponible en español titulado *El empleo atípico en el mundo: retos y perspectivas* (Ginebra).
- . 2017. *World Social Report 2017-19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals* (resumen disponible en español titulado *Informe Mundial sobre la Protección Social, 2017-2019*) (Ginebra).
- . 2018. *Just transition: Country and policy examples*, nota informativa preparada para la Comisión Mundial de la OIT sobre el Futuro del Trabajo (Ginebra).
- República de Sudáfrica, Departamento de Desarrollo Económico. 2011. *Accord 4: Green Economy Accord*, New Growth Path Series (Pretoria). Disponible en <http://www.sagreenfund.org.za/wordpress/wp-content/uploads/2015/04/Green-Economy-Accord.pdf>.
- Schmid, G. 2015. «Sharing risks of labour market transitions: Towards a system of employment insurance», *British Journal of Industrial Relations*, vol. 53, núm. 1, págs. 70-93.
- . 2017. «Transitional labour markets: Theoretical foundations and policy strategies», *The New Palgrave Dictionary of Economics* (Londres, Palgrave MacMillan).
- Supiot, A. 2001. *Beyond employment: Changes in work and the future of labour law in Europe* (Oxford, Oxford University Press).

