



## Informe CES 3/2018 sobre el futuro del trabajo

### COHESIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL

#### 1. MARCO GENERAL PARA LA COHESIÓN SOCIAL

**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)

- Propensión estancamiento salarios reales.
- Polarización ocupaciones laborales (no cualificados – muy cualificados).
- Crecimiento vínculos laborales atípicos.
- Sesgo favorable a las rentas de capital en la distribución de la renta.

**“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.”**

**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 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 OIT205.

## **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 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 TIC206 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 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>.

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.

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**, 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.