

Resumen

El modelo tradicional de empleo se está transformado, dando paso a una «zona gris» que abarca todo tipo de empleos atípicos –nomadismo laboral, trabajo sin horario determinado, free-lance, servicios prestados directamente a través de la red, falsos autónomos y asalariados con contratos de muy corta duración–. La multiplicación de estas nuevas formas de empleo plantea desafíos disruptivos para la protección social, en términos de cobertura, aparición de nuevos riesgos y sostenibilidad financiera. Todo ello exige mejoras en la portabilidad de las prestaciones entre diferentes tipos de empleo, así como reformas para prevenir abusos en la contratación y adaptar la base recaudatoria.

Palabras clave: protección social, empleo, futuro del trabajo, desigualdades.

Abstract

The traditional employment model is being transformed and gives rise to a «grey zone» which includes all kinds of atypical jobs, such as nomad labour, zero-hour contracts, work on demand and free-lancing, crowd-working, false self-employment and salaried contracts of very short duration. The multiplication of these new forms of work raises disruptive challenges for social protection, in terms of coverage, emergence of new risks and financial sustainability. This calls for improvements in the portability of benefits between different employment arrangements, as well as reforms to prevent contract abuse and boost the funding basis.

Keywords: social protection, employment, future of work, inequalities.

JEL classification: H55, J01, J48.

NUEVAS FORMAS DE EMPLEO Y PROTECCIÓN SOCIAL

Raymond TORRES

Funcas

I. INTRODUCCIÓN

CON la extensión de las llamadas nuevas formas de empleo, los mercados laborales de las economías avanzadas han experimentado uno de los cambios más profundos de las últimas décadas (véase, por ejemplo, OCDE, 2019; OIT, 2015 y Mokyr *et al.*, 2015). El modelo tradicional de empleo se está transformado –un modelo basado en el trabajo asalariado estable, a tiempo completo, centrado en la ejecución de una única tarea y localizable en una empresa con arraigo geográfico claramente establecido–. En su lugar, se extiende una «zona gris», que abarca todo tipo de empleos «atípicos»: nomadismo laboral, trabajo sin horario determinado, *free-lance*, servicios prestados directamente a través de la red –es decir sin intermediación de una empresa–, falsos autónomos y asalariados temporales y que encadenan contratos de corta o muy corta duración (lo que en este artículo se denomina nuevas formas de empleo).

Esta transformación tiene importantes consecuencias para la protección social, en términos de cobertura como de sostenibilidad financiera, que se examinan en el presente artículo. Para ello, se repasan brevemente las principales tendencias en los mercados laborales de los países europeos, y a continuación se analizan los desafíos que plantean las nuevas formas de empleo para la protección social y finalmente

se esbozan opciones de política económica y social.

II. LA IMPORTANCIA CRECIENTE DE LAS NUEVAS FORMAS DE EMPLEO

1. El modelo tradicional de empleo está perdiendo peso como consecuencia del cambio tecnológico

La digitalización de la economía y la extensión de los procesos derivados de la inteligencia artificial representan un cambio disruptivo para las empresas y el mercado laboral (1). En primer lugar, las nuevas tecnologías conllevan una reducción drástica de los costes de transacción, que sustentaban el modelo «fordista» basado en grandes unidades de producción con ingentes plantillas de asalariados. La consecuencia es la eliminación de niveles jerárquicos –cuya multiplicación se justificaba por los costes de transacción–, el acercamiento del proveedor de bienes y servicios con respecto al consumidor final, y la reducción del tamaño óptimo de la empresa, que tiende así a centrarse en sus tareas fundamentales, externalizando las actividades periféricas.

Para el mercado laboral, esto significa un cambio radical en la relación de empleo, alejándola del modelo tradicional de trabajo asalariado a tiempo completo desarrollado en el marco de una empresa arraigada en un territorio determinado.

Las tendencias observadas en el mercado laboral de los países europeos desde principios de siglo parecen validar este cambio. En primer lugar, porque la proporción de asalariados a tiempo completo y con contrato fijo (de duración indefinida) ha tendido a reducirse en una mayoría de países para los que existe información comparable. Según un estudio reciente, casi seis de cada diez empleos corresponden a asalariados con contratos indefinidos a tiempo completo (gráfico 1). El resto incluye diversas formas de empleo «atípico», tales como el tiempo parcial, los contratos de corta duración, el trabajo autónomo, con una estrecha relación de dependencia con respecto de un único empleador, los contratos «cero horas», el *free-lance*, la pluriactividad, y en especial la posibilidad de combinar un trabajo por cuenta ajena con una actividad independiente, y el trabajo de plataforma.

Conviene recordar las limitaciones de las fuentes de información acerca de las formas

atípicas de empleo, entre otras razones porque el aparato estadístico está diseñado en torno a las categorías tradicionales de empleo asalariado versus no asalariado. Por tanto, los datos no captan con total precisión la zona gris del mercado laboral, y por ejemplo no permiten realizar un diagnóstico fino de todo tipo de situaciones intermedias entre trabajo asalariado y no asalariado. Tampoco facilita un seguimiento pormenorizado de los diferentes tipos de trabajo asalariado.

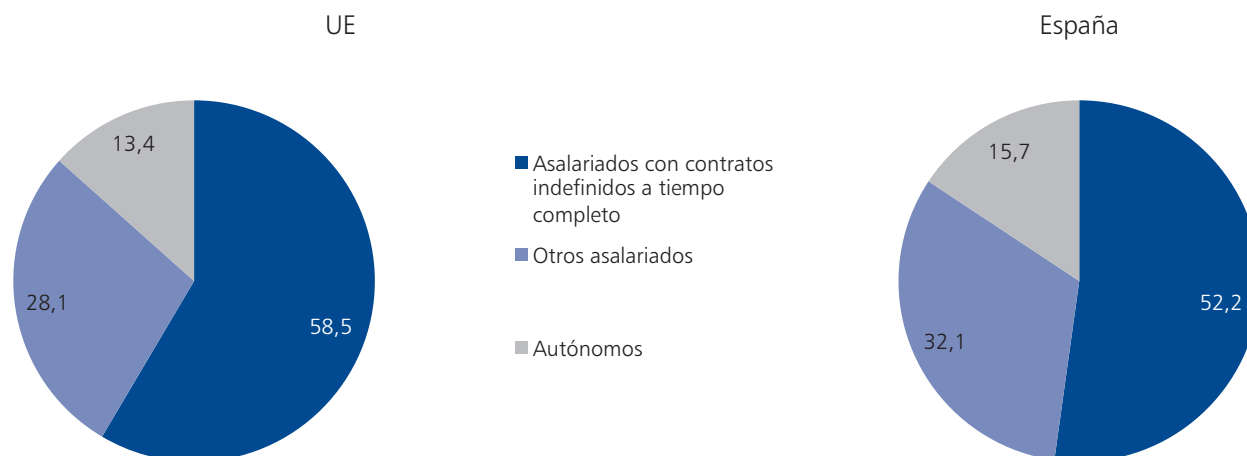
Sin embargo, pese a estas restricciones, los datos disponibles apuntan a un incremento tendencial del trabajo atípico (OCDE, 2019). Así pues, desde principios de siglo, el trabajo temporal se ha incrementado en la mayoría de países europeos, habida cuenta de la crisis, que castigó con más dureza ese tipo de empleo, como en España, razón por la cual la proporción de contratos temporales, aunque la más elevada de Europa, es todavía inferior a los valores registrados en 2000. Además, los contratos de muy corta duración

y la contratación mediante agencias temporales de empleo han tendido a expandirse en numerosos países, entre otros el nuestro.

Otra tendencia, aún más acusada, es el incremento del trabajo a tiempo parcial, una realidad que comparten prácticamente todas las economías avanzadas. Naturalmente, el trabajo a tiempo parcial responde a factores sociológicos, que no tienen que ver con las nuevas tecnologías o cambios en el modelo productivo. Sin embargo, también se aprecia un incremento del trabajo a tiempo parcial no deseado, como en Europa del sur, en especial en España. En el mundo anglosajón, se incrementan los contratos a tiempo parcial con muy pocas horas de trabajo (entre cero y 20 horas) y se cronifica el trabajo por pedido o a la demanda (*on-call work*). Por ejemplo, en 2016, el 8 por 100 de los ocupados holandeses trabajaban por pedido.

Por otra parte, si bien el trabajo por cuenta propia muestra una tendencia histórica a dis-

GRÁFICO 1
EL EMPLEO EN 2015, POR TIPO DE OCUPACIÓN



Fuente: Fondazione Giacomo Brodolini (2018).

minuir, el número de autónomos dependientes evoluciona de forma inversa. Estas personas tienen un único cliente (de ahí el vocablo de «dependiente»). También se expande el fenómeno del «falso trabajo autónomo», que se caracteriza por condiciones de trabajo determinadas por los empleadores. Este es el caso de muchos trabajadores de plataforma (véase Eurofound, 2015).

Por lo general, el mercado laboral español comparte las tendencias observadas en el resto de economías avanzadas, pero con algunas diferencias. Destaca la proporción de empleos asalariados con contratos temporales, una de las más elevadas del mundo occidental, así como el tiempo parcial no deseado. Por el contrario, el fenómeno del contrato cero horas o con horarios muy reducidos se produce con una frecuencia relativamente limitada.

2. Incremento de la movilidad laboral

La tecnología digital y los cambios en los sistemas productivos, en especial la aparición de cadenas de valor interconectadas gracias a la red y al *cloud*, también incrementan la movilidad en el mercado de trabajo.

Uno de los cambios más llamativos es el nomadismo laboral, que cuestiona otra de las dimensiones del modelo tradicional de empleo, a saber su localización en el seno de una sola empresa, ubicada en un territorio concreto. Los datos, aunque dispersos, avalan esta tendencia: personas que desempeñan varios empleos simultáneamente, uno por cuenta ajena y otro como autónomo; trabajadores en línea, sin relación formal con

los clientes; ocupados digitales itinerantes; trabajo desplazado (Yuen Thompson, 2018).

La movilidad es también internacional, porque cada vez son las personas que optan por trayectorias desplegadas en varios países, algo que se añade a los flujos migratorios tradicionales. Esta es una tendencia que también contrasta con la limitada portabilidad internacional de la protección social, tal y como se concibió originalmente.

Finalmente, se incrementa la movilidad funcional. Y es que los procesos algorítmicos y el Internet de las cosas (*Internet of Things*) facilitan la codificación de tareas rutinarias o que no requieren de una relación interpersonal para su desempeño. Por el contrario, la inteligencia artificial tiende a premiar el trabajo asociado a la producción de nuevas tecnologías, así como aquel que se basa en la innovación, y las habilidades relacionales (las llamadas *soft skills*), no fácilmente sustituibles por la máquina.

Es decir, la automatización modifica la demanda relativa de diferentes tipos de ocupaciones, y por tanto tiene repercusiones cuantitativas sobre el empleo (a diferencia de la reducción de costes de transacción, que conlleva un cambio fundamentalmente cualitativo). Se destruyen empleos sustituibles por los robots, y se crean nuevos empleos allí donde aumenta la demanda –según un proceso de «destrucción creativa» a la Schumpeter–. Si bien el impacto neto es, de momento, positivo (desmintiendo las predicciones de algunos analistas como Frey y Osborne, 2013), los flujos de creación y destrucción aumentan considerablemente, además

de modificar las competencias demandadas y de generar ansiedad (2). Este es un factor muy relevante a tener en cuenta en el diseño de la protección social, a veces mal adaptada a carreras interrumpidas que encadenan distintas situaciones laborales.

En suma, el proceso de destrucción creativa que caracteriza el cambio tecnológico conlleva un incremento de la movilidad, para la cual la protección social puede jugar un papel facilitador. Por ejemplo, las prestaciones por desempleo y las políticas activas, cuando están bien diseñadas, apoyan la recolocación de personas desplazadas. La portabilidad de las pensiones, al atenuar las reticencias al cambio y proteger adecuadamente a las personas, también pueden servir de apoyo a la movilidad.

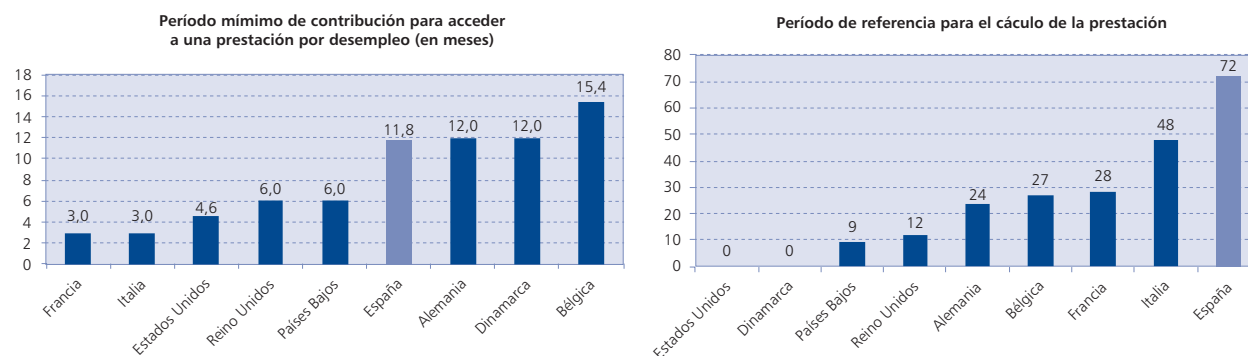
III. DESAFÍOS PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL

La pérdida de peso del modelo tradicional de empleo y la expansión de una zona gris en el mercado laboral plantean tres principales desafíos para la protección social: en términos de cobertura y suficiencia de las prestaciones, de financiación del sistema, y de arbitraje regulatorio, con importantes implicaciones en cuanto a quién asume el riesgo inherente a la protección social.

1. Déficit de cobertura para las nuevas formas de empleo

La cobertura de las prestaciones es distinta para las diferentes formas de empleo, siendo la más elevada para los asalariados a tiempo completo que para los otros colectivos.

GRÁFICO 2
UMBRALES PARA ACCEDER A LA PROTECCIÓN SOCIAL



Fuente: OCDE (2019) y elaboración propia.

En primer lugar, existen importantes diferencias en materia de protección social entre trabajo asalariado y el autónomo. En una mayoría de países, los autónomos no tienen derecho a prestaciones por desempleo en las mismas condiciones que sus homólogos asalariados (en Europa, tan solo Portugal y algunos países del este ofrecen condiciones similares en ciertos casos). Algo similar ocurre para las pensiones públicas de jubilación o invalidez. Estas diferencias inciden sobre el nivel de las pensiones de los trabajadores autónomos, como en España donde son notoriamente inferiores a la que se observa para los trabajadores por cuenta ajena adscritos al régimen general. Además, para el trabajo autónomo, la cobertura en caso de enfermedad es muy limitada o inexistente.

En segundo lugar, se aplican umbrales de cotización que en la práctica merman la protección social de las nuevas formas de empleo (gráfico 2). Esto se explica tanto por el bajo nivel de ingresos, como por la aplicación de criterios de acceso asociados al volumen de horas trabajadas, o la limitada portabilidad entre

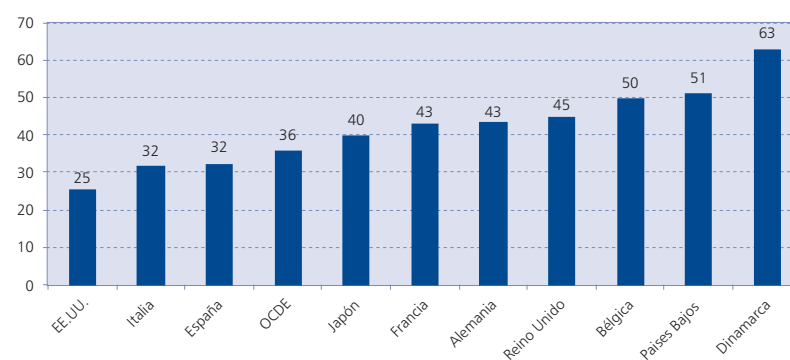
diferentes regímenes de pensiones, tanto a nivel nacional como sobre todo internacional. Además, los colectivos que ocupan nuevas formas de empleo experimentan interrupciones en sus carreras con mayor frecuencia que los asalariados fijos a tiempo completo. El resultado es que, aún cuando acceden a una prestación, esta suele ser de nivel reducido, que en algunos casos puede no llegar a los umbrales no contributivos (gráfico 3).

Finalmente, en muchos casos, los ingresos de las personas que

desempeñan esos empleos son irregulares y, en buena medida, impredecibles, lo que dificulta el cómputo tanto de las cotizaciones como del derecho a la prestación. En la mayoría de los sistemas, incluido el español, este cómputo está concebido para un trabajo asalariado, con ingresos estables, de modo que la base de cotización sufre pocas oscilaciones en el tiempo.

Todo ello conduce a una cobertura reducida de las prestaciones sociales. Según estimaciones de la OCDE, la probabilidad para

GRÁFICO 3
PENSIÓN NO CONTRIBUTIVA, 2017
(PORCENTAJE DE LA RENTA MEDIANA DISPONIBLE)



Fuente: OCDE (2019).

que un ocupado atípico acceda a una prestación es 10 puntos inferior que para un ocupado con contrato estable a tiempo completo. Además, el nivel de prestaciones es de 5 puntos menos. En el caso de España, el diferencial de prestaciones es algo más acusado que la media de la OCDE.

Esta situación es especialmente problemática desde el punto de vista de la lucha contra las desigualdades, habida cuenta del reducido nivel de ingresos de muchas de las personas que ocupan los empleos atípicos. El riesgo de pobreza para los asalariados con contrato estable a tiempo completo es el 8,4 por 100 (media para la Unión Europea), frente al 39 por 100 en el caso de los trabajadores independientes y el 55,1 por 100 para los asalariados atípicos (Fondazione Giacomo Brodolini, 2018). También plantea una cuestión de género, ya que las mujeres, por estar sobrerrepresentadas

entre los empleos atípicos, cobran prestaciones que se sitúan significativamente por debajo de sus homólogos masculinos.

2. Déficit de financiación de la protección social

En muchos países, entre ellos España, la financiación del sistema de protección social depende esencialmente de las cotizaciones sociales que sufragan los asalariados (gráfico 4). La consecuencia es que las tendencias observadas en el mercado laboral pueden desembocar o bien en un incremento de los tramos de cotización (por el estrechamiento de la base recaudatoria), o bien en una infrafinanciación del sistema. Algo especialmente preocupante en un contexto de envejecimiento y de movilidad laboral exacerbada por el cambio tecnológico. Alemania, Francia, Italia, Holanda y en menor me-

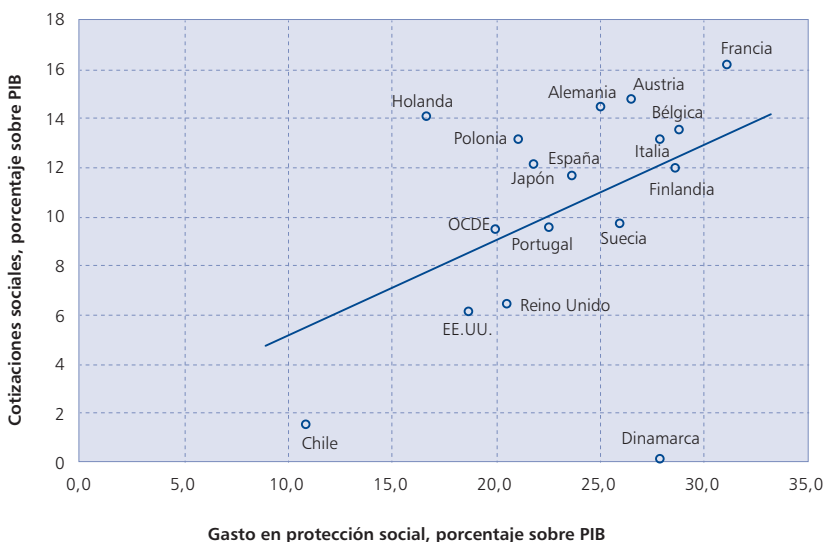
da España se encuentran en esta situación, por financiar la Seguridad Social principalmente con cotizaciones sociales.

La tendencia no es compartida internacionalmente. Por ejemplo, en Dinamarca, la financiación proviene esencialmente de los recursos generales de las administraciones, es decir de los impuestos. Esta es una base recaudatoria que depende solo de los ingresos, y que por tanto es independiente del tipo de relación laboral que mantiene cada persona. De modo que la financiación se adapta automáticamente a las transformaciones en la estructura del empleo, además de presentar más progresividad que los sistemas tradicionales basados en las cotizaciones sociales.

En otros casos, como en Chile o EE.UU., se recurre al ahorro privado, mediante planes de pensión u otras fórmulas, algo que en teoría incentiva la contribución al sistema de protección social. Sin embargo, en la práctica, la voluntariedad deriva en que son sobre todo las personas con niveles de ingresos más elevados quienes cotizan a estos planes. Para los colectivos con bajos niveles de renta, la infracotización puede tener efectos sociales negativos, porque el derecho a la prestación puede no llegar a los umbrales de pobreza (ver los recientes disturbios en Chile). Pero es que además el Estado puede verse obligado a complementar esos derechos con prestaciones no contributivas, lo cual genera problemas de riesgo moral y una cierta inequidad con respecto a personas que deciden asegurarse adecuadamente.

Por otra parte, los planes de pensiones basados en la capitalización presentan un riesgo

GRÁFICO 4
CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL Y GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL, 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE.

inherente de mercado, como lo muestra la maltrecha situación de algunos fondos de pensiones en países como Holanda (véase Group of Thirty, 2019). También conlleva desigualdades en el nivel de las prestaciones sociales. Por ejemplo, algunos colectivos prácticamente no se benefician de prestaciones en caso de desempleo. Y, como ya se ha comentado, el nivel esperado de las pensiones de jubilación varía en función de la posición en el mercado laboral.

3. Arbitraje regulatorio y riesgo moral

Finalmente, la multiplicación de nuevas formas de empleo abre la posibilidad de arbitraje, porque las empresas pueden establecer relaciones contractuales en función de cualquier modificación de la normativa. En varios países, los intentos para mejorar la cobertura de los trabajadores temporales, al provocar un encarecimiento de ese tipo de contratación, se han traducido en un traslado de la demanda hacia el trabajo autónomo dependiente.

Además, las prácticas de arbitraje regulatorio distorsionan la competencia entre las empresas que reconocen la existencia de una relación laboral y otras que la evitan, recurriendo a formas de empleo más flexibles. Sobre todo, los cambios tecnológicos modifican el reparto del riesgo e introducen una cierta ambigüedad, especialmente en el caso de los accidentes de trabajo (riesgo de cobertura). La responsabilidad se diluye a lo largo de la cadena productiva, algo que puede complicar la cobertura de ciertos riesgos, como la enfermedad laboral o el impago de cotizaciones, debilitando el derecho a la prestación.

Esa ambigüedad tiene consecuencias palpables para ocupados que trabajan en plataforma o cuando la relación laboral es de «falsa dependencia». Prueba de ello, es que en estos últimos años se han multiplicado las sentencias europeas que revelan una inseguridad jurídica perjudicial tanto desde el punto de vista del trabajador como, en algunos casos, del empleador. La razón es que existe un cierto vacío normativo, lo que obliga a los tribunales a examinar si un trabajador es autónomo o tiene una relación laboral con la plataforma en función de cada caso. Por tanto, la relación de dependencia no es fácil de establecer *a priori* y se basa en criterios que merecen un análisis exhaustivo.

Por ejemplo, en España, varias sentencias mantienen que, en ciertos casos, los *rider* que trabajan con las plataformas tienen una relación de empleo con las mismas. Sin embargo, las decisiones tienen en cuenta las condiciones laborales en cada caso, por lo que no se pueden extrapolar al conjunto de trabajadores de plataforma —a menos de modificar la normativa—. Lo mismo ocurre con una sentencia de un tribunal francés, que considera a un transportista de Uber como dependiente de la empresa, con todas sus consecuencias. En Reino Unido, varias sentencias apuntan a consideraciones similares, que dependen de cada caso. Sin embargo, un tribunal holandés parece algo más sistemático en su decisión de enero de 2019, al considerar que los trabajadores de una plataforma mantienen una relación laboral a efectos de los convenios colectivos, cuyas disposiciones en materia de protección social como de otros aspectos de las condiciones laborales, se tienen que aplicar.

El arbitraje regulatorio también se plantea para las personas, por el «riesgo moral» que surge cuando los ocupados tienen la posibilidad de modular su actividad e ingresos. Para un asalariado, el acceso a las prestaciones depende de haber perdido el empleo de manera involuntaria, algo que se puede comprobar con cierta facilidad. Sin embargo, la condición de «involuntariedad» puede resultar más difícil de establecer para los autónomos, las personas con contratos de cero horas u otros colectivos de la zona gris del mercado laboral.

En suma, las políticas públicas se enfrentan al desafío de cómo diseñar la protección social de modo que aporte una cobertura suficiente para las nuevas formas de empleo, y a la vez asegure la sostenibilidad financiera del sistema. En la siguiente sección veremos cómo los gobiernos intentan responder a estos desafíos.

IV. OPCIONES DE REFORMA

Ante estos retos, han surgido diferentes iniciativas con el objetivo de adaptar los sistemas de protección social a las transformaciones del mercado laboral, en algunos casos mediante medidas disruptivas.

En primer lugar, algunos países adoptan nuevos dispositivos que pretenden adaptarse al contexto específico de cada fórmula contractual. Abundan las medidas dirigidas a los autónomos. En algunos países los dispositivos extienden derechos a colectivos de autónomos vulnerables como los trabajadores de plataforma en Francia, o los autónomos dependientes en Portugal, que tienen derecho a una prestación

por desempleo (condicionada a una aportación de 360 días en contribuciones durante los 24 meses previos a la pérdida de empleo). En Italia, fruto de la reforma del 2017, los trabajadores *freelance* (*collaboratori*) tienen derecho a las prestaciones por maternidad o accidente. Asimismo, en Austria existe una prestación específica para los trabajadores contractuales.

Estos esquemas se añaden a otros que ya existían anteriormente, como el seguro de paro para los artistas en Francia (trabajadores «intermitentes del espectáculo»), o los dispositivos específicos para empleados del hogar. En este último caso, ante la dificultad de detectar el trabajo no declarado o la informalidad, muchos países han optado por la instauración de regímenes específicos, de modo a mejorar la cobertura.

Dentro de una lógica similar, destacan en segundo lugar los esfuerzos de mayor portabilidad de la protección entre diferentes formas de empleo. Este es uno de los principales objetivos de la reforma de las pensiones en Francia (y el que más consenso reúne). Así pues, la reforma pretende unificar los diferentes regímenes de pensiones, incluido el régimen de autónomos que pasaría a fusionarse con el de los asalariados del régimen general. En España esta es una opción que se ha debatido, pero se enfrenta a todo tipo de escollos, como por ejemplo el tipo de cotización.

Otra forma de fortalecer la portabilidad es combinando las contribuciones en una sola cuenta a nombre del trabajador. Una opción es identificar las contingencias que trascienden

la situación laboral, como la enfermedad o la dependencia (ya sea por razones de edad u otras circunstancias). En este caso, un acceso universal e independiente del empleo parece justificado. Para otras contingencias, como el paro cíclico o la jubilación por edad, una cobertura mediante un seguro ligado a la situación laboral parece más adecuada.

Incluso en este caso, la mutualización es necesaria. La creación en Austria de cuentas individuales, de modo que no se pierdan derechos a la pensión al cambiar de empleo o de estatus profesional, responde a una lógica de movilidad entre diferentes formas de empleo. Sin embargo, esquemas puramente individuales, al asimilarse a un ahorro privado, no mutualizan el riesgo, y por tanto no garantizan una cobertura adecuada para las contingencias ligadas a una larga longevidad, enfermedades crónicas, situaciones de invalidez o el paro de larga duración como consecuencia de una crisis, por ejemplo.

Por otra parte, la experiencia muestra que un elemento de obligatoriedad es importante en materia de seguro social. Cuando la decisión es voluntaria, las personas tienden a optar por un nivel de cobertura reducida, como consecuencia de la presencia por la satisfacción de las necesidades presentes (una preferencia especialmente acusada para las personas con pocos recursos). En España, por ejemplo, solo una minoría de los autónomos optan por incrementar sus contribuciones por encima de los mínimos legales.

En tercer lugar, la lucha contra el abuso de algunas formas de empleo, cuando estas se sus-

tituyen al trabajo asalariado de manera indebida, debe jugar un papel fundamental en el arsenal de respuestas a las transformaciones laborales. El principal método es el fortalecimiento de la inspección laboral, como en Italia y Reino Unido, donde esta institución ha sido reformada dándole una nueva orientación que tiene en cuenta los cambios estructurales en el mercado laboral. Alemania ha incrementado el número de inspectores. En general, como en España, la inspección refuerza su sistema de detección de sectores o profesiones con más riesgo de no respetar la normativa de contratación.

Asimismo, varios países facilitan que los trabajadores puedan denunciar su estatus laboral, ya sea fortaleciendo las disposiciones existentes que ponen la carga de la prueba sobre el empleador, o facilitando las denuncias por parte de los trabajadores que tienen dudas acerca de la validez de su contrato. Las sanciones a las empresas que contravienen la normativa se han incrementado.

En todos los casos, la administración laboral se enfrenta al dilema de no entorpecer la expansión de nuevas formas de realizar negocios, y a la vez evitar los abusos normativos. Esta tarea es especialmente compleja cuando las empresas amenazan con desplazarse a otros países donde la normativa es más laxa o la inspección menos exigente. La creación de una Autoridad Laboral Europea podría expandir el radio de acción de la inspección, de modo que se limiten los abusos asociados al trabajo desplazado en algunos casos.

Otros ejemplos muestran cómo la acción normativa puede también resultar útil para conse-

guir una mayor neutralidad con respecto a distintas formas de empleo. Es un hecho que, en algunos casos, la propia normativa o su aplicación es más exigente para los contratos estables a tiempo completo que para otras formas de empleo. Si bien estas pueden facilitar la inserción en el mercado laboral de algunos grupos, conviene que la normativa no influya indebidamente en las decisiones de contratación. En Australia, desde 2017, los trabajadores «casuales» con más de doce meses de antigüedad pueden pedir la regularización de sus contratos. En EE.UU., algunos estados consideran que el trabajo de plataforma, para ser considerado como autónomo, tiene que obedecer a ciertos criterios, como que la plataforma no puede fijar horarios ni exigir la disponibilidad de los trabajadores a ciertas horas, ni prohibir que las personas trabajen para otras plataformas. En Francia, las plataformas tienen la obligación de asegurar, a efectos de la seguridad e higiene en el trabajo a las personas que trabajan bajo sus directrices. Esa es también la intención de Corea del sur, donde el gobierno prepara una nueva legislación para extender la protección a efectos de salud e higiene a todas las personas.

Otro escollo es la determinación del grado de responsabilidad de la plataforma. Un problema que se magnificará y se extenderá a otros sectores a medida que avance la inteligencia artificial y los procesos productivos se guíen por los algoritmos.

En cuarto lugar, los incentivos también juegan un papel fundamental, ya que cuando actúan en detrimento de la contratación estable, es difícil contrarrestarlos con más inspección o sanciones.

En la mayoría de países para los cuales existe información, la cotización social que grava el trabajo autónomo es significativamente inferior que para el trabajo asalariado. Los sesgos fiscales son difíciles de corregir, ya sea por la oposición de las organizaciones de trabajadores autónomos o el nivel de ingresos de muchas de las personas implicadas. Por ejemplo, según un estudio, en Reino Unido el sistema fiscal actúa como un subsidio implícito al trabajo independiente. Hasta la fecha, el gobierno no ha logrado reformar la fiscalidad de modo a suprimir el incentivo. Por su parte, desde este año, las plataformas digitales que operan en Francia tienen la obligación de enviar a las autoridades tributarias toda la información relativa a la relación laboral y a los ingresos de sus trabajadores.

Finalmente, una opción para ampliar la cobertura de la protección social a diferentes formas de empleo consiste en intentar transformar algunos dispositivos en prestaciones sometidas a criterios de renta. En el caso de España, esto conlleva una armonización de los mínimos sociales (prestaciones no contributivas de jubilación o por desempleo, rentas asistenciales, dispositivos para categorías vulnerables, etc.). La financiación sería amplia, mediante los recursos generales del Estado, lo cual relajaría la presión sobre las cotizaciones sociales, y de esta manera reduciría el coste relativo de la contratación de los asalariados estables. La introducción de una renta básica, además de ampliar el acceso independientemente de la fuerza de ingresos de los beneficiarios, permite asociar todo tipo de servicios, como las políticas activas de empleo o la formación. Varios países se han

orientado a esta solución, aunque a menudo por otras razones, como la lucha contra la pobreza en Francia (renta mínima de inserción) o Países Bajos. La introducción en 2018 en Italia de una renta de inclusión, sustituida en 2019 por la renta ciudadana, es un ejemplo reciente. Sin embargo, esta es una opción que no resuelve las deficiencias de las prestaciones basadas en una lógica de seguro, que tiene en cuenta tanto el historial profesional como el nivel de ingresos percibidos antes de percibir la prestación.

Ante la fragmentación del mercado laboral, se ha abierto un debate acerca de la renta básica universal. De esta manera, la protección social aseguraría un tratamiento uniforme, independientemente de la situación de cada persona en el mercado laboral. Además, en principio desaparecerían las complejidades ligadas al buen diseño de los dispositivos tradicionales, sujetos a efectos de umbral (que surgen sobre todo cuando la protección social depende de los niveles de renta), desigualdades en términos de financiación y de cobertura, o la aplicación de criterios que condicionan el acceso a la prestación al período de cotización, la búsqueda de empleo, los procedimientos administrativos y otros requisitos que en la práctica dificultan la cobertura para algunos colectivos.

Sin embargo, estos dispositivos tienen el inconveniente de suprimir toda relación con el empleo. Por ejemplo, las personas sin experiencia laboral cobrarían la misma pensión de jubilación que aquellas que han desempeñado una larga trayectoria profesional. Así pues, desaparece el incentivo a permanecer

en el puesto de trabajo hasta la edad de jubilación –esta perdería razón de ser–. Por otra parte, los ocupados con niveles de renta elevados recibirían la prestación, pese a no necesitarla, algo que carece de sentido en países con fuertes restricciones presupuestarias (además de añadir pocos incentivos para este colectivo).

V. CONSIDERACIONES FINALES

La protección social es sin duda uno de los mayores logros de las sociedades modernas. Gracias a su expansión, y hasta una época reciente, las desigualdades se mantuvieron dentro de límites razonables, consolidando el apoyo a las políticas de crecimiento económico y facilitando la adaptación al cambio, inherente a la economía de mercado.

Sin embargo, la tecnología digital, el advenimiento de la inteligencia artificial y los cambios en el sistema productivo asociados al progreso tecnológico, por su carácter disruptivo, están transformando el mercado laboral, planteando numerosos desafíos para la protección social. Se multiplican las nuevas formas de empleo, en detrimento del modelo de trabajo asalariado a tiempo completo y en grandes unidades de producción, principal susten-

to de los sistemas tradicionales de protección social. Los cambios presentan oportunidades para la generación de riqueza y el crecimiento, que es la base de la protección social. Sin embargo, también plantean retos en cuanto a la suficiencia de las prestaciones y la sostenibilidad financiera del sistema en todos los países avanzados.

Los gobiernos empiezan a reaccionar a esta situación, ampliando la portabilidad de la protección social entre diferentes formas de empleo, luchando contra los abusos a la contratación y modificando los incentivos financieros de modo a asegurar la sostenibilidad del sistema. Sin duda estas son líneas de acción que también estarán presentes en España en los próximos años.

NOTA

(1) La relación entre revolución digital, la empresa y el mercado laboral se analiza en TORRES (2019).

(2) Para una encuesta sobre las percepciones sociales de la automatización, véase PEW RESEARCH CENTER (2018).

BIBLIOGRAFÍA

EUROFOUND (2015). *Encuesta europea sobre las condiciones de trabajo, EVCS 2015*. <https://www.eurofound.europa.eu/es/surveys/european-working-conditions-surveys>

FONDAZIONE GIACOMO BRODOLINI (2018). *Access to social protection for all forms of employment*, report for the European Commission.

FREY, C. B. y OSBORNE, M. (2013). *The Future of Employment: How susceptible are jobs of computerization?* Oxford University. <https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/publications/the-future-of-employment/>

GROUP OF THIRTY (2019). *Fixing the Pensions Crisis*. www.group30.org. https://group30.org/images/uploads/publications/G30_Pensions.pdf

MOKYR, J., VICKERS, CH. y ZIEBARTH, N. (2015). The History of Technological Anxiety and the Future of Economic Growth: Is This Time Different? *Journal of Economic Perspectives*, 29, pp. 31-50. 10.1257/jep.29.3.31.

OCDE (2019). *Perspectivas de empleo: el futuro del trabajo*.

OIT (2015). *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: el empleo en plena mutación*.

PEW RESEARCH CENTER (2018). *In Advanced and Emerging Economies Alike, Worries About Job Automation*.

TORRES, R. (2019). Transformación productiva y futuro del trabajo. En *El futuro del trabajo en España: el impacto de las nuevas tecnologías*. Wolters Kluwer.

YUEN THOMPSON, B. (2018). *Digital Nomads: Employment in the Online Gig Economy*. 1. 10.12893/gjpci.2018.1.11