

# Mensajes principales

Las inquietudes sobre el futuro del trabajo parecen ser más profundas que nunca. En las economías avanzadas, hay ansiedad acerca del impacto arrollador de la tecnología en el empleo. Existe la opinión generalizada de que la creciente desigualdad, exacerbada por el advenimiento de la economía del trabajo esporádico (*gig economy*), está fomentando el deterioro de las condiciones laborales.

En definitiva, estas inquietudes parecen ser infundadas. Es cierto que, en algunas economías avanzadas y en algunos países de ingreso mediano, la automatización está eliminando puestos de trabajo en el sector de manufacturas. Sin embargo, **la tecnología brinda oportunidades para crear nuevos empleos, aumentar la productividad y prestar servicios públicos eficaces.** A través de la innovación, la tecnología genera nuevos sectores y nuevas tareas. En términos generales, la innovación ha transformado nuestros niveles de vida.

Si se comparan con importantes innovaciones tecnológicas anteriores, algunas características de la actual ola de progreso tecnológico son destacables. La tecnología digital permite a las empresas innovar y ajustar su escala rápidamente, al desafiar las pautas de producción tradicionales y borrar las fronteras de las empresas. Los nuevos modelos de negocios—las empresas basadas en plataformas digitales—evolucionan con rapidez, desde su condición de empresas emergentes a nivel local hasta convertirse en gigantes mundiales, a menudo con pocos empleados y escasos activos tangibles. Esta nueva organización industrial plantea interrogantes sobre políticas en materia de privacidad, competencia y tributación.

El surgimiento de mercados basados en plataformas digitales permite que los impactos de la tecnología lleguen a un mayor número de personas más rápidamente que nunca. Esta “escala sin masa” brinda oportunidades económicas a millones de personas que no viven en países industrializados, ni siquiera en zonas industriales. Esto significa que los cambios en la demanda de habilidades también benefician a estas mismas personas.

La tecnología ha provocado una disminución desproporcionada de la demanda de trabajadores menos calificados y, al mismo tiempo, ha valorizado en mayor medida las habilidades cognitivas de alto nivel. Para desarrollar las habilidades que tienen demanda en el mercado laboral se requieren sólidas bases de capital humano y un aprendizaje permanente. Para poder sacar el máximo provecho de la naturaleza cambiante del trabajo, **es prioritario invertir en capital humano.**

Hace falta más información y mejores mediciones para crear conciencia e incrementar la demanda de intervenciones orientadas a desarrollar el capital humano. Para lograr este objetivo, el Índice de Capital Humano mide la relación entre las inversiones en salud y educación de los países y la productividad de los futuros trabajadores.

Los riesgos del mercado laboral actuales y futuros exigen que los Gobiernos replanteen los sistemas de protección social. Debe mejorarse la asistencia social, incluso por medio de un **mínimo social garantizado**. La seguridad social continúa teniendo una función de vital importancia. Pero la relevancia del modelo bismarckiano típico se está diluyendo, o dicho modelo sigue siendo una aspiración para muchos países, especialmente debido a la prevalencia de la informalidad. Una vez instalada la protección universal, una regulación laboral más flexible puede facilitar las transiciones laborales.

La inclusión social, que implica mayores inversiones en capital humano y una mejor protección social, es costosa. En las economías emergentes, la proporción de ingresos tributarios es la mitad de la de las economías avanzadas, pero las inversiones necesarias probablemente representen un costo fiscal del orden del 6 % al 8 % del producto interno bruto (PIB). **La mayoría de los Gobiernos de todo el mundo deberá movilizar considerables volúmenes de ingresos.** Las estrategias en materia de ingresos con un horizonte a mediano plazo que reducen las deficiencias de las políticas tributarias y los problemas de cumplimiento tributario son posibles en la mayoría de los países y pueden incrementar los ingresos tributarios en el largo plazo.

## ¿Qué está cambiando en el mundo del trabajo?

Los temores acerca del desempleo inducido por la robotización han dominado el debate sobre el futuro del trabajo. La cantidad de robots que se utilizan en todo el mundo aumenta con rapidez. En 2019, habrá 1,4 millones de nuevos robots industriales en funcionamiento, lo que elevará el total a 2,6 millones a nivel mundial. En 2018, la República de Corea, Singapur y Alemania tienen la mayor densidad de robots por trabajador; sin embargo, en todos estos países **la tasa de empleo sigue siendo elevada, a pesar de la gran prevalencia de estos equipos.**

Si bien es cierto que los robots están reemplazando a los trabajadores, se desconoce en qué medida. En general, se estima que el cambio tecnológico que reemplaza trabajos rutinarios creó más de 23 millones de empleos en Europa entre 1999 y 2016, es decir, casi la mitad del aumento total del empleo en igual período. Datos recientes de países europeos indican que, si bien la tecnología puede estar reemplazando a los trabajadores en determinados empleos, en general el cambio tecnológico está incrementando la demanda de mano de obra. En lugar de contratar oficiales de préstamos tradicionales, JD Finance, una de las principales plataformas de tecnofinanzas de China, creó más de 3000 puestos de trabajo en el área de gestión de riesgos o análisis de datos para perfeccionar los algoritmos que se utilizan en los servicios de financiamiento digital.

**La tecnología está modificando los procesos de producción al borrar las fronteras tradicionales de las empresas, expandir las cadenas de valor mundiales y cambiar la geografía del trabajo.** Los acuerdos de libre comercio y las mejoras de la infraestructura reducen el costo del comercio transfronterizo, al permitir la realización de transacciones dondequiera que los costos sean más bajos. La tecnología acelera este proceso. Las empresas aplican nuevas tecnologías para

mejorar la utilización del capital, superar las barreras de información, contratar externamente, e innovar. Las tecnologías digitales están rebajando los costos de las comunicaciones. Algunas empresas que operan sobre la base de plataformas digitales crean nuevos mercados. Las empresas que venden en eBay en Chile, Jordania, Perú y Sudáfrica son más recientes que las de los mercados fuera de internet. En la plataforma Alibaba predominan empresas emergentes de China. Las plataformas de trabajo en línea eliminan muchas de las barreras geográficas que anteriormente se asociaban con ciertas tareas. Bangladesh contribuye el 15 % de la mano de obra en línea mundial, con 650 000 trabajadores por cuenta propia..

**La tecnología está cambiando las habilidades que se valoran en el mercado laboral.** En primer lugar, la demanda de habilidades cognitivas y socioconductuales no rutinarias parece estar en alza en las economías tanto avanzadas como emergentes. En segundo término, la demanda de habilidades rutinarias para trabajos específicos está disminuyendo. Y, en tercer lugar, las ventajas de la combinación de diferentes tipos de habilidades parecen ir en aumento. Estos cambios se manifiestan no solo a través del reemplazo de los empleos antiguos por nuevos empleos, sino también a través del cambio del perfil de habilidades de los puestos de trabajo existentes. Desde 2001, la proporción del empleo en ocupaciones que requieren muchas habilidades cognitivas y socioconductuales no rutinarias ha aumentado del 19 % al 23 % en las economías emergentes y del 33 % al 41 % en las economías avanzadas..

Por último, **la tecnología está transformando la forma de trabajar de las personas y las condiciones laborales.** En lugar de los contratos a largo plazo que solían ser la norma, las tecnologías digitales están dando paso a trabajos a más corto plazo, a menudo a través de plataformas de trabajo en línea. Estas actividades laborales esporádicas hacen que ciertos tipos de trabajo sean más accesibles a cualquier persona y ofrezcan más flexibilidad, pero plantean inquietudes relacionadas con la inestabilidad de los ingresos y la falta de protección social. En los casos en que se dispone de datos sobre la prevalencia de la economía del trabajo esporádico, estos muestran que las cifras aún son pequeñas. Los datos de Alemania y los Países Bajos señalan que solo el 0,4 % de la fuerza laboral de esos países participa en la economía del trabajo esporádico. A nivel mundial, se estima que la población total de trabajadores por cuenta propia es de alrededor de 84 millones, es decir, menos del 3 % de la fuerza de trabajo mundial, que asciende a 3500 millones. .

En muchos aspectos, los cambios en la forma en que trabajan las personas son más evidentes en las economías avanzadas, donde la tecnología está extendida y los mercados laborales funcionan a partir de niveles de formalización más altos. Sin embargo, las economías emergentes han estado afrontando muchas de estas mismas cuestiones durante décadas, aun cuando no se relacionen con el cambio tecnológico. **En las economías emergentes, la informalidad persiste en gran escala**—alcanza el 90 % en algunos países de ingreso bajo y de ingreso mediano—, a pesar del cambio tecnológico. En esas economías, dos de cada tres trabajadores son informales. En las economías avanzadas, la tecnología digital está borrando las líneas divisorias entre el trabajo formal y el trabajo informal. La prevalencia de la informalidad es anterior a la ola de cambio tecnológico del nuevo milenio.

## ¿Qué pueden hacer los Gobiernos?

El análisis señala tres esferas de acción en materia de políticas:

1. *Capital humano y aprendizaje permanente.* Los Gobiernos deben invertir más en capital humano. Se debe prestar más atención a los grupos desfavorecidos y a la educación en la primera infancia, así como al desarrollo de las habilidades cognitivas y socioconductuales que son necesarias en los mercados actuales..

2. *Protección social y políticas laborales.* Los Gobiernos deben mejorar la protección social. Esto se podría lograr mediante una sólida protección social mínima garantizada por la sociedad, complementada posteriormente con reformas de las reglas del mercado laboral en algunas economías emergentes. .

3. *Movilización de ingresos.* En algunas economías emergentes, es necesario modernizar urgentemente la tributación, a fin de contar con el espacio fiscal que permita al sector público financiar el capital humano y la protección social. La mejora de la recaudación de impuestos sobre la propiedad en las grandes ciudades, el freno a la elusión fiscal por parte de corporaciones internacionales, la aplicación de impuestos selectivos sobre el azúcar o el tabaco, y los impuestos a las emisiones de carbono son solo algunas de las opciones para incrementar los ingresos públicos.

### 1. Capital humano y aprendizaje permanente

En la era actual de cambio tecnológico, el capital humano reviste más importancia que nunca. Los datos muestran que, frente al cambio tecnológico, la educación tiene una alta rentabilidad. La salud es otro componente importante del capital humano. Desde los primeros años de vida, las diferentes dimensiones del capital humano se complementan entre sí.

Las personas y las familias a menudo descuidan el capital humano por falta de información, a causa de las normas sociales o por sus altísimos costos. Por estas razones, los Gobiernos cumplen un rol de vital importancia en el desarrollo del capital humano: como proveedores de servicios de salud, educación y financiamiento, y como reguladores de la acreditación y el control de calidad de quienes prestan dichos servicios. Las mediciones de los resultados de la educación y la salud comparables a nivel internacional pueden ser de ayuda como parte de este proceso. **El nuevo proyecto de capital humano del Banco Mundial genera conciencia y aumenta la demanda de intervenciones para desarrollar capital humano.** Cabe señalar que el proyecto incluye un parámetro internacional para comparar ciertos componentes del capital humano entre países. Sin embargo, la forma en que los países encaran la naturaleza cambiante del trabajo en el corto plazo depende de cuán rápida y adecuadamente cambia la oferta de habilidades. Los sistemas educativos tienden a resistirse al cambio, por lo que una parte importante del ajuste de la oferta debe ocurrir fuera del ámbito de la educación obligatoria. La primera infancia, la educación terciaria y el aprendizaje en la edad adulta fuera del ámbito del trabajo son aspectos cada vez más importantes para satisfacer los requerimientos en materia de habilidades que tendrán los mercados laborales del futuro.

**La mejor manera de lograr que las personas adquieran las habilidades que exige la naturaleza cambiante del trabajo es comenzar tempranamente.**

Las inversiones tempranas en nutrición, salud, protección social y educación sientan bases sólidas para la futura adquisición de habilidades cognitivas y socioconductuales. Además, contribuyen a que dicho proceso refleje un mayor grado de resiliencia ante las incertidumbres. Las inversiones en la primera infancia ayudan en gran medida a incrementar la igualdad de oportunidades. Cada dólar adicional invertido en programas de calidad para la primera infancia genera una rentabilidad de entre USD 6 y USD 17. Actualmente, esas inversiones son poco frecuentes, sobre todo para los niños pobres y desfavorecidos, que son quienes más se verían beneficiados por ellas. Priorizarlas podría ser sumamente redituable para las economías, siempre y cuando se haga hincapié en el acceso y la calidad.

La educación terciaria adquiere más importancia a medida que las economías alcanzan un mayor grado de integración a nivel mundial y se vuelven más tecnológicamente avanzadas. Asimismo, genera una rentabilidad privada media del 15,8 % en todo el mundo. La naturaleza cambiante del trabajo hace que este nivel de educación sea una opción más atractiva por tres razones. En primer lugar, la tecnología y la integración han incrementado la demanda de habilidades cognitivas generales de alto nivel que se transfieren de un empleo a otro, pero que no pueden adquirirse únicamente a través de la escolarización. La creciente demanda de esas habilidades ha incrementado las primas salariales de los egresados del nivel terciario, reduciendo al mismo tiempo la demanda de trabajadores con menor nivel educativo. En segundo lugar, la educación terciaria genera una mayor demanda de aprendizaje permanente. Se espera que, a lo largo de su vida, los trabajadores cambien no solo de trabajo, sino también de carrera. La educación terciaria—con la gran variedad de cursos y modelos flexibles de prestación de servicios que ofrece, como el aprendizaje en línea y las universidades abiertas—satisface esta creciente demanda. En tercer lugar, la educación terciaria—especialmente las universidades—se vuelve una opción más atractiva en el cambiante mundo del trabajo, dado que sirve como plataforma para la innovación.

A medida que la naturaleza del trabajo cambia, algunos trabajadores se ven afectados por las constantes modificaciones en las habilidades requeridas. La población que actualmente se encuentra en edad de trabajar comienza a inquietarse por las perspectivas laborales. Un primer paso para reducir esta inquietud es el aprendizaje en la edad adulta, que brinda a los trabajadores que no están estudiando ni tienen empleo la posibilidad de adquirir nuevas habilidades y mejorar las que poseen. Pero este enfoque ha resultado ser más prometedor en la teoría que en la práctica, ya que, con demasiada frecuencia, la falta de un diseño adecuado constituye un obstáculo. Hay tres formas de mejorar el aprendizaje en la edad adulta: realizar un diagnóstico más sistemático de las limitaciones específicas a las que se enfrentan los adultos; brindar educación, capacitación e instrucción adaptadas al cerebro adulto, y ofrecer modelos flexibles de prestación de servicios que se adapten al estilo de vida de los adultos. El aprendizaje en la edad adulta es un canal importante para reajustar las habilidades en el futuro del trabajo, pero su diseño necesita un serio replanteo.

## 2. Protección social y políticas laborales

Para ajustarse a la nueva ola de empleos, es necesario mejorar la protección social. Las disposiciones tradicionales de protección social basadas en el empleo asalariado estable, las definiciones claras de empleadores y empleados, y una edad jubilatoria fija son cada vez menos frecuentes. En las economías avanzadas, el modelo de seguro basado en las deducciones de nómina pierde cada vez más terreno frente a los acuerdos de trabajo celebrados fuera de los contratos de empleo estándares. El financiamiento de las jubilaciones y otras formas de seguro a través de impuestos sobre la nómina que deben pagar los trabajadores formales no sirve de mucho si estos últimos representan solo una pequeña parte de la fuerza laboral. **Se necesitan nuevas formas de proteger a las personas.**

La informalidad, que actualmente representa hasta el 90 % de los mercados laborales en los países en desarrollo, constituye un obstáculo importante. La mayoría de los trabajadores—especialmente los pobres—realiza actividades en el sector informal y tiene acceso limitado o nulo a la protección social. Dada la naturaleza endémica del problema y la lentitud con que avanzan los esfuerzos para enfrentarlo, la mayoría de las personas probablemente se verá beneficiada con un sistema de protección social que no dependa de la situación laboral de los beneficiarios.

Es necesario contar con una cobertura más amplia y permanente que la que hoy brinda la mayoría de los programas de asistencia social. Si bien sería deseable que se aplicaran enfoques más universales, la forma específica de la asistencia social conlleva distintos desafíos técnicos, presupuestarios y políticos. Los enfoques universales normalmente reducen o eliminan los obstáculos que existen en torno a la fragmentación de los programas, la determinación de la elegibilidad y las tensiones sociales, pero requieren un volumen considerable de recursos adicionales. El ingreso básico universal, por ejemplo, podría ayudar a superar algunos obstáculos, pero resulta prohibitivo desde el punto de vista fiscal para numerosas economías emergentes. **La ampliación de la asistencia social debería avanzar al mismo ritmo que la movilización de los recursos necesarios.**

Con una sólida protección social mínima garantizada, las personas podrían seguir mejorando su cobertura a través de varios niveles de sistemas subsidiados de manera progresiva, con un seguro social contributivo cuando existan las condiciones adecuadas, pero también con una variedad de opciones voluntarias en los casos en que el Estado y los mercados puedan ofrecerlas.

La mejora en la prestación de asistencia y seguros sociales reduciría la carga que supone la gestión de riesgos para la regulación laboral. A medida que se brinde a las personas una protección más adecuada a través de sistemas de asistencia y seguros sociales de mejor calidad, podría flexibilizarse la regulación laboral para facilitar la movilidad entre distintos empleos. Los Gobiernos que apuntan a proporcionar un ingreso digno podrían optar por incrementar la asistencia social para complementar los ingresos y reducir la presión sobre los salarios mínimos que se fijan en niveles que exceden la productividad laboral. Aun así, **el**



**salario mínimo sigue siendo una herramienta de vital importancia para equilibrar el poder de negociación entre las empresas y los trabajadores.**

El apoyo a los ingresos que se brinda a los desempleados podría canalizarse a través del seguro de desempleo y no de la indemnización por despido.

### **3. Movilización de ingresos**

Lograr la inclusión social en la naturaleza cambiante del trabajo es costoso. Las inversiones en capital humano, protección social básica—incluidos trabajadores de la salud comunitarios en algunas economías emergentes—y oportunidades productivas para los jóvenes probablemente representen un costo fiscal del orden el 6 % al 8 % del PIB. Si bien los costos reales podrían ser más bajos para los países que elijan actuar tomando como base los programas existentes, los Gobiernos deben generar espacio fiscal. Numerosas economías emergentes carecen de recursos financieros debido a que poseen bases tributarias insuficientes, grandes sectores informales y una administración ineficiente.

Los patrones tributarios actuales revelan diferencias considerables, sobre todo entre los países de ingreso bajo, mediano y alto. Los países de ingreso alto recaudan una proporción mucho mayor del producto nacional en impuestos—específicamente, impuestos directos—que los países de ingreso bajo. Por el contrario, los países de ingreso bajo y mediano recurren en mayor medida a impuestos indirectos como los impuestos al consumo y al comercio.

En la mayoría de los países se pueden movilizar ingresos adicionales. Las estimaciones sugieren que los países de África al sur del Sahara podrían recaudar entre el 3 % y el 5 % del PIB en ingresos adicionales si implementaran una combinación de reformas destinadas a incrementar la eficiencia, aprovechar las tecnologías para mejorar el cumplimiento y generar nuevas fuentes de tributación.

Los Gobiernos pueden reducir las deficiencias de las políticas tributarias y los problemas de cumplimiento tributario utilizando varios instrumentos fiscales, entre ellos el impuesto al valor agregado (IVA), los impuestos selectivos, los impuestos sobre la renta de las personas y las sociedades, y los impuestos sobre la propiedad, y regímenes fiscales para las industrias extractivas en los países ricos en recursos naturales.

El IVA, a menudo la primera medida de reforma para los países en desarrollo, constituye una importante fuente de ingresos. Aun así, algunos países no cobran este impuesto. Muchos otros, particularmente en África al sur del Sahara, también siguen recurriendo a los impuestos sobre las ventas. Cuando se aplica el IVA en lugar de impuestos generales sobre las ventas, se evita generar efectos cascada (impuesto pagado sobre otro impuesto), dado que se grava únicamente el valor agregado en cada etapa de la cadena. Con todo, aun cuando el IVA se aplicara en las economías emergentes, probablemente solo tendría un impacto limitado en la generación de ingresos. La falta de capacidad tributaria suele generar problemas de cumplimiento relacionados con las deficiencias en la implementación.

**Otros impuestos y ahorros contribuirían a financiar el capital humano y mejorar el régimen de protección social.** Los Gobiernos suelen aplicar

impuestos selectivos para alcanzar metas relacionadas con el bienestar social o la sostenibilidad ambiental contemplando el costo social de las externalidades negativas derivadas del consumo de ciertos bienes. En 2015, los países de África al sur del Sahara recaudaron menos de la mitad del nivel de impuestos selectivos que Europa, es decir, apenas el 1,4 % del PIB. La implementación de políticas de fijación del precio del carbono eficientes a nivel nacional podría generar un nivel considerable de ingresos. Los impuestos al carbono podrían complementarse con la eliminación de los subsidios al consumo de energía, siempre y cuando se lleve a cabo un riguroso análisis del impacto en la pobreza. La eliminación de los subsidios a las fuentes de combustibles que más se usan en los hogares pobres, como el queroseno, podría tener consecuencias no deseadas.

Además de los impuestos a los bienes y servicios, los impuestos sobre la renta de las personas y las sociedades pueden desempeñar un papel importante a la hora de generar mayor espacio fiscal en las economías emergentes. Aún persisten esquemas de evasión fiscal. La erosión de la base del impuesto a las sociedades afecta a muchos países, pero pueden incrementarse las tasas impositivas efectivas simplificando los gastos fiscales e introduciendo sólidas normas dirigidas a combatir la evasión. Con la proliferación a nivel mundial de empresas digitales que tienen relativamente pocos activos tangibles, la retención de impuestos sobre el pago de servicios adquiere cada vez más importancia. La tecnología puede facilitar la recaudación de impuestos sobre la renta de las personas incrementando el número de contribuyentes registrados. Los impuestos sobre la propiedad inmueble, así como la introducción de regímenes aplicables a las industrias extractivas o la mejora de dichos regímenes, son otras herramientas para generar mayor espacio fiscal.