¿Necesitamos entonces nuevas formas de inclusión social?

6

Construyendo futuro en un espacio de responsabilidades compartidas

COORDINADORES
Teresa Montagut Antolí
Rafael Muñoz de Bustillo Llorente

AUTORES Y COLABORADORES
Teresa Montagut Antolí
Amalia Morales Villena
Rafael Muñoz de Bustillo Llorente
José Antonio Noguera
Miquel Ángel Oliver Perelló
Juan Carlos Pérez
Dolores Puga González
Marc Pradel Miquel
Gregorio Rodríguez Cabrero
Luis Sanzo González
Jorge Sola Espinosa
Anahí Viladrich
Albert Cañigueral Bagò
Maria Antonia Carbonero Gamundí
Fernanda Caro Blanco
Liseth Díaz
Enekoitz Etxezarreta
Héctor Gil Rodríguez
Ricard Gomà Díaz
Anna Grau Casajust
María Gómez Garrido
Luis Jimena Quesada
Alfonso López Bermúdez
Paloma Martín
Joana Maria Mestre Miquel

Contenido

6.1. Introducción 491

6.2. Inclusión social y derechos 496
- **6.2.1.** La inclusión social 497
- **6.2.2.** El *derecho* a la inclusión 498
- **6.2.3.** Los deberes ciudadanos 499

6.3. Revolución tecnológica y mercado laboral: la inclusión por el trabajo 502
- **6.3.1.** Los tradicionales mecanismos compensadores de los cambios tecnológicos 502
- **6.3.2.** ¿Es esta vez diferente? Los ejes de la nueva revolución tecnológica y su impacto sobre el empleo 507
  - **6.3.2.1.** La amenaza de desempleo tecnológico 510
  - **6.3.2.2.** Cambio técnico y tipo de empleo 513
- **6.3.3.** Opciones de política social 517
  - **6.3.3.1.** Desvinculación parcial del salario de mercado y los ingresos mediante complementos salariales 518
  - **6.3.3.2.** La desmercantilización de la vida: la renta básica universal 520
  - **6.3.3.3.** La desmercantilización del trabajo: programas garantizados de empleo 523
  - **6.3.3.4.** Construyendo desde abajo: el fortalecimiento del sistema de Rentas Mínimas de Inserción 526

6.4. Las responsabilidades individuales y colectivas: otros mecanismos de inclusión 528
- **6.4.1.** Mudanza social y posibles oportunidades para la inclusión social 529
  - **6.4.1.1.** La esfera de los intercambios económicos: las «otras» economías 529
  - **6.4.1.2.** Nuevas dinámicas comunitarias: el procomún y lo local 533
- **6.4.2.** Valores e instituciones 537
- **6.4.3.** Innovar en protección social 540

6.5. A modo de resumen: principales dilemas planteados 542

6.6. Conclusiones 555

6.7. Bibliografía 557

Capítulo 6

Construyendo futuro en un espacio de responsabilidades compartidas

«El problema de nuestros tiempos es que el futuro ya no es lo que solía ser»
Paul Valéry

6.1. Introducción

En los capítulos anteriores se han ido analizando las transformaciones producidas en estos tiempos convulsos sin saber exactamente el modelo de sociedad que se está configurando. Cambios que se dan, no solo, en las dinámicas sociales sino que también pueden observarse en los grados de confianza que se han venido depositando en las diversas instituciones que vienen permitiendo la vida en común. Venimos de una etapa en donde la creación de ocupación ha ido de la mano del crecimiento económico, pero en la fase actual, comenzado el siglo XXI, el capitalismo financiero, es decir, la gran riqueza que se crea, ya no va acompañada de la creación de ocupación con la misma intensidad. Este nuevo ciclo del capitalismo, el neocapitalismo, ha perdido vinculación con las comunidades humanas y ha ganado una importante cuota de poder transnacional. El sistema económico no es solo un modelo de estructuración de la economía, sino también una forma de estructurar el poder, incluso a nivel planetario. Por ello, la fuerza con la que las ideas del neoliberalismo se han ido extendiendo —y convenciendo— han jugado un primordial papel en el diseño de un nuevo orden mundial. La economía domina hoy —de nuevo— la política. Ya lo apuntó David Anisi (1988) al analizar el comienzo del cuestionamiento de los Estados de bienestar en el decenio de los 70 del pasado siglo: se trataba del resultado de una lucha por los avances de la democracia frente a la lógica de los mercados.

La economía mundializada de comienzos del siglo XXI —su lógica de un libre mercado de capitales— ha aumentado las dificultades de gobernanza y de cohesión social en todos los estados. Según Blyth (2014), si analizamos la historia de las ideas, lo que importa en último término es aquello que se percibe como verdad, no la verdad misma. En este sentido, las ideologías sólidas funcionan por la doble razón de que no solo son inmunes a los hechos empíricos, sino que las pruebas contra-

rias parecen servir en realidad para fortalecerlas. La lenta y desigual salida de la crisis indica que a lo largo de este decenio se ha debilitado tanto la cohesión como la confianza social, es decir, los fundamentos sociales y políticos del Estado de bienestar, apareciendo alguna propuesta y varios debates. Por otro lado, la política económica de la Unión Europea ha hecho más frágil el suelo de protección para una parte importante de la población. El marco de restricciones y las posibilidades de las políticas sociales aplicadas durante la crisis han estado constreñidas por las políticas de consolidación fiscal promovidas por la UE.

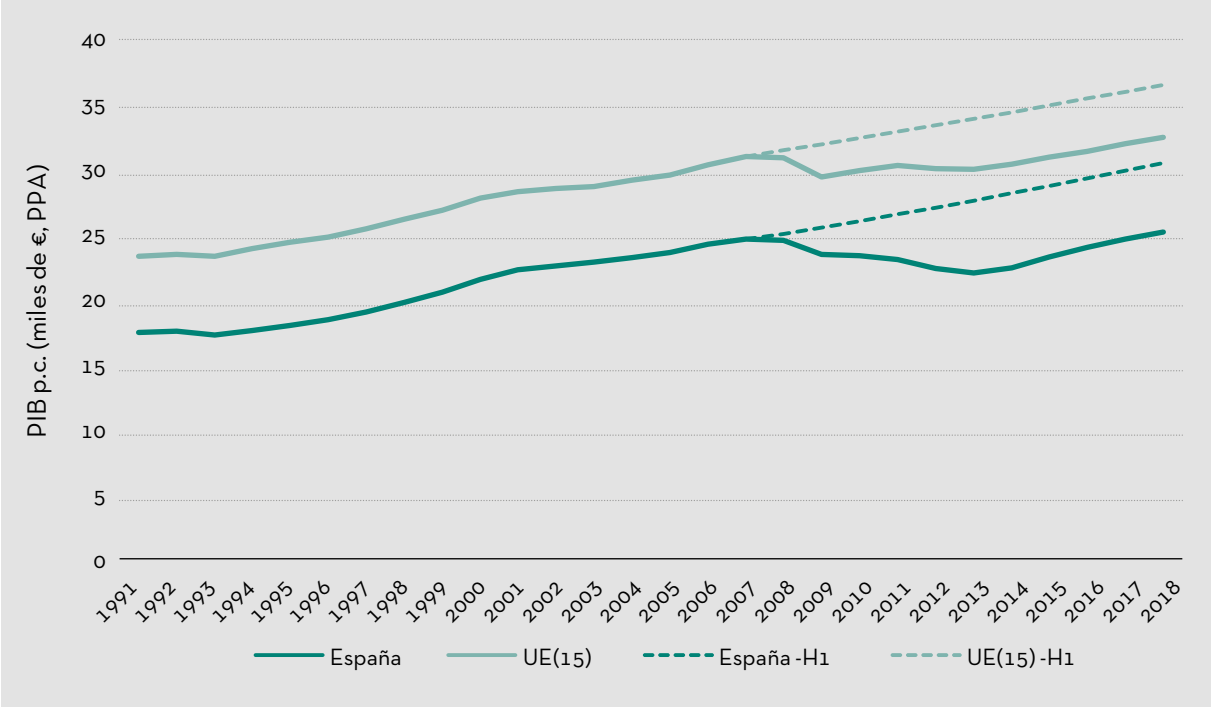
Nos encontramos en una situación en la que se están abriendo en unos casos, y ahondando en otros, las brechas que impiden elevar el progreso, haciendo incluso retroceder el desarrollo de las libertades, la cohesión y los derechos que parecían estar consolidados. El capitalismo hoy, está corroyendo tanto la sociedad como el estado social con los efectos de incremento de las desigualdades y la exclusión, incluso de personas vinculadas al mercado laboral. El doble mecanismo del que nos habló Polanyi (1944) no es hoy hacia el socialismo o la socialdemocracia. Hoy el neoliberalismo se alía con las fuerzas de la derecha más xenófoba e insolidaria configurando el contramovimiento para debilitar el modelo social que se había consolidado. Los resultados de todo ello han sido un incremento de las desigualdades, básicamente, como consecuencia de tres fenómenos: la reducción de la actividad económica y del empleo, la disminución de los salarios y el menor papel compensador de las políticas sociales. Y, como se analiza en el capítulo 1, si no se afrontan estos desafíos con rapidez, lucidez, creatividad y espíritu de consenso, el futuro cercano de Europa y de España podrá llegar a ser políticamente convulso o socialmente polarizado.

El refuerzo de las políticas sociales entendidas como una inversión social no parecen ya las más adecuadas (ver el capítulo 4). Al dirigirse a la consecución de incrementar la participación en el mercado de trabajo hay el riesgo de que queden excluidos —de nuevo— aquellos colectivos con bajas posibilidades de empleabilidad. Se trata de las «viejas políticas» de los «viejos» Estados de bienestar. La inversión social se ajusta al diseño ideológico del que se parta. Así, puede ser concebida para el crecimiento económico, como un elemento de predistribución o como capacitación o inclusión laboral. Como señala Rodríguez Cabrero (2018), «la efectividad de los programas de inversión social tienen éxito cuando cumplen condiciones tales como: disponer de un sólido sistema de protección social y servicios públicos universales y de calidad, además de un relativamente eficaz sistema de coordinación entre programas y niveles de gobierno, guiados bajo una lógica de inversión social a lo largo de toda la vida, con criterios de igualdad social y asumiendo que los flujos de retornos tienen lugar en todas las edades».

De otro lado, aparece la sensación de desesperanza experimentada por una parte importante de la población española que mediante distintos indicadores se ponía de manifiesto en el capítulo anterior. Sensación que no sería privativa de los que la crisis ha dejado atrás y todavía no ha recuperado, sino también de aquellos otros, más afortunados, que, sin embargo, habrían experimentado también un parón en sus expectativas de mejora económica y que ahora serían, en media, un 20% menos «rico» de lo que habrían sido en un escenario de ausencia de crisis (gráfico 6.1). Esta lectura en términos de las personas, también se puede extender a los servicios públicos y sociales, en cuanto que el PIB de España sería una quinta parte inferior de lo que habría podido ser en ausencia de crisis, lo que significa también menos recursos para las políticas públicas.

Otra reflexión tiene que ver con el papel central que tiene el crecimiento en las sociedades capitalistas. Desde que con la Ilustración se asentara

GRÁFICO 6.1. Evolución real del PIB pc en España y la UE y bajo un escenario sin crisis. 1991-2018



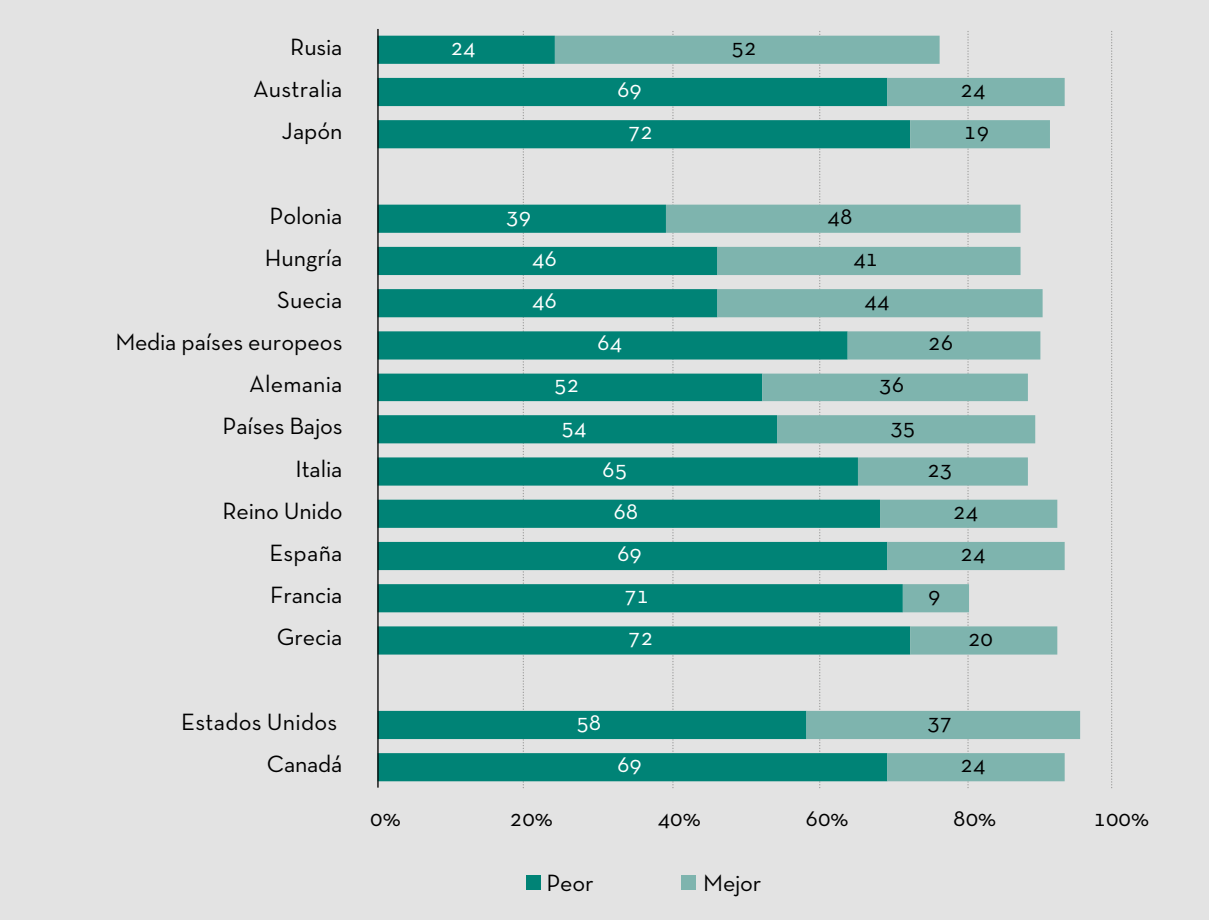
(*) El escenario sin crisis, H1, incorpora el supuesto de un crecimiento medio anual para España del 2% y del 1,5% para la UE desde el 2008.
Fuente: Ameco y elaboración propia.

entre nosotros la idea de progreso (Bury 1986), vivimos en una sociedad en la que este se da por supuesto, en la que se supone que el progreso, entendido no solo, pero también, como mejora económica, es el estado por defecto de la sociedad. La Gran Recesión ha confrontado al país con el hecho de que este igual no se puede dar por hecho, contribuyendo así a ese pesimismo social sobre el futuro de las nuevas generaciones. Los resultados de un reciente estudio demoscópico del *Pew Research Center* (2017) no dejan lugar a dudas sobre el pesimismo que se ha instalado en la sociedad española en lo que se refiere a las perspectivas económicas de la próxima generación. Como se puede comprobar en el gráfico 6.2, estando muy extendido el pesimismo con respecto al futuro económico de la próxima generación, España (junto con Grecia, Francia, el Reino Unido, Italia o Canadá) aparece con valores especialmente bajos. En el caso de España, solo el 24% de la población considera que la próxima generación estará mejor desde un punto de vista económico, mientras que el 69% piensa que estará peor**(1)**.

Aunque cuando se pregunta sobre el futuro, la posición es más pesimista entre las cohortes de mayor edad que entre las más jóvenes, esto es, los jóvenes tiene una mejor perspectiva sobre su futuro como generación que los más mayores (en España el porcentaje que piensa que los niños de hoy

(1) Es interesante señalar, que, sin embargo, los cinco países africanos (Nigeria, Ghana, Senegal, Sudáfrica y Kenia) incluidos en la encuesta, muestran una actitud más optimista, con una media que piensan que la siguiente generación estará mejor del 54%. Lo mismo ocurre en la India, donde este porcentaje alcanza el 76%. Parece así que estamos frente a una sensación de estancamiento que sería endémica de los países desarrollados.

GRÁFICO 6.2. Población que piensa que la próxima generación estará económicamente mejor o peor que la actual. 2017



Fuente: Pew Research Center: *Spring 2017 Global Attitudes Survey*. Q8.

cuando crezcan tendrán una economía mejor que la de sus padres entre aquellos entre 18 y 29 años alcanza el 29%, frente al 18% entre los mayores de 50 años) (Stokes 2017), resultado que puede ser reflejo del síndrome de *cualquier tiempo pasado fue mejor*. En todo caso, los datos reflejados en el gráfico 6.2 muestran sin duda una sensación muy pesimista con respecto al futuro económico.

Este último capítulo del VIII Informe FOESSA tiene como finalidad reflexionar hasta qué punto esta sensación de ausencia de presente y de futuro, relacionada con los profundos y negativos efectos socioeconómicos de la crisis y la lenta y desigual recuperación, pero también con los comparativamente altos niveles de pobreza y exclusión social existentes antes de la crisis, a pesar de haber experimentado más de una década de fuerte crecimiento económico, hacen conveniente repensar el modelo imperante de integración social.

Pero la finalidad de este capítulo trasciende el corto plazo, en el sentido de que este ejercicio

de reflexión pretende tener en cuenta también los posibles efectos que los cambios en distintos ámbitos de la vida, desde aquellos vinculados a la crisis del multilateralismo y la reconfiguración del mundo en un mundo multipolar, hasta los cambios en el mercado de trabajo o los efectos de la revolución digital y la crisis medioambiental puedan tener sobre los mecanismos que tradicionalmente se han utilizado para alcanzar la inserción social de las personas.

Constatamos hoy, en la salida de la crisis económica (que no social), que aunque no se ha desmantelado el Estado protector sí que se han debilitado sus posibilidades financieras y su rendimiento institucional. Hoy las políticas que se están llevando a cabo son radicalmente insuficientes para reducir las tasas de pobreza y los graves niveles de desigualdad y de exclusión asociados, generando la gran desconfianza en ese arreglo institucional. Si a ello sumamos el descrédito de muchos partidos o miembros de los mismos que han utilizado la política para su lucro personal o la financiación de sus partidos, nos enfrentamos a una crisis de representación que ha comportado que se considere «la política» como un problema en sí misma. Pero, afortunadamente, no en «lo político», ya que el descrédito del sistema político ha hecho resurgir la movilización y participación ciudadana en la esfera de lo político. Como queda analizado en el capítulo anterior de este Informe, los últimos datos recogidos permiten observar que siguen activas —aunque tal vez algo más débiles— la movilización ciudadana, la innovación social, la auto-organización, las prácticas transformadoras y luchas sociales de los últimos tiempos. Junto a esta práctica y movimientos, a su vez, han aparecido procesos que pueden conducir a escenarios más negativos, como la eclosión de populismos excluyentes y el rechazo a la diversidad.

Hoy las incertidumbres sobre el futuro planean sobre nuestro presente. Estamos viendo cómo la especulación —con bienes o con capital— está permitiendo que algunas personas puedan dominar la vida económica (incidiendo también en la política) mientras que la gran mayoría de la población está perdiendo la capacidad de influir en las políticas de sus estados. Y no solo es eso. Junto al desconcierto de que el sistema económico está funcionando solo para unos pocos, olvidando la mayoría de las poblaciones, se va debilitando de manera importante los valores que lo sostenían y se han comenzado a propiciar cambios culturales que apuntan a la búsqueda de soluciones en diversas esferas. En la economía, en la política, en las relaciones sociales, en las familias, eso es, en todas las instituciones que organizan la vida en común aparecen propuestas transformadoras en más o menos grado que, aunque su objetivo sea el de activar una pequeña esfera, permiten ser analizadas como posibilidades de recuperar la cohesión social.

El mercado laboral ha perdido la capacidad de ser «el» elemento clave para el contrato social. Hasta hace poco tiempo, el trabajador, mediante su incorporación en él, se proveía de la necesaria inclusión en la sociedad y ello le permitía ser sujeto de derechos y de obligaciones en tanto que ciudadano. En el modelo de Estado protector de nuestro país, a partir del trabajo las personas aportan su contribución económica y reciben luego sus contraprestaciones de seguridad. Pero hoy este elemento también se ha debilitado por varias razones, no solo por la estructura del propio mercado laboral, sino también por los mecanismos de protección que se derivan del trabajo. Entre estos elementos vemos que las relaciones laborales se han debilitado a partir de la rotura del consenso que había permitido el contrato social entre capital y trabajo. Que el trabajador ya no es una única categoría de sujeto con unos derechos asociados. Que hay varios tipos de trabajos y condiciones laborales, el trabajo se ha vuelto inestable y los nuevos contratos son por períodos temporales muy cortos. Que las prestaciones por desempleo no han conseguido adaptarse a las

nuevas realidades de trabajo, y ello repercute en las personas que tienen itinerarios con entradas y salidas del empleo, las cuales tienen una mayor probabilidad de experimentar desprotección (capítulo 3). O que la incidencia de la pobreza en individuos trabajadores es en España una de las mayores de los países europeos. Por otro lado, las estructuras laborales y las políticas siguen afectando la vida laboral de las mujeres, no solo por la discriminación con menores salarios y contratos más débiles, sino que afecta también a la conciliación de sus opciones de vida familiar con la actividad laboral. Como vimos en el capítulo 2, un 26% de las mujeres no ha tenido hijos por razones laborales y de conciliación.

Por todo ello, parece pertinente la pregunta de este capítulo: ¿necesitamos nuevos mecanismos para la inclusión social? Parece evidente que no sirven los diseños institucionales de la época anterior. ¿Cómo puede repercutir todo ello en la cohesión social y en mejorar la participación de todos los ciudadanos en la vida colectiva? A esta reflexión va a encaminarse este capítulo.

En primer lugar estudiaremos, en lo que en cierto modo no sería sino una recapitulación de las cuestiones tratadas en los capítulos anteriores, hasta qué punto los mecanismos de inserción social existentes, el empleo de mercado, el sector público y el apoyo privado, han dado una respuesta satisfactoria a las necesidades de integración social. En segundo lugar, analizaremos hasta qué punto las transformaciones sociales esperadas por muchos analistas en un futuro próximo, y en algunos casos ya en marcha, podrían afectar al funcionamiento de los mecanismos tradicionales de inserción social. Con este marco de referencia, la siguiente sección analizará qué tipos de respuestas se han planteado para hacer frente, en su caso, a las necesidades insatisfechas de inserción social presentes y futuras. El capítulo se cierra con un resumen de los principales dilemas planteados en el mismo y una reflexión final.

6.2. Inclusión social y derechos(2)

En el capítulo 1 de este Informe FOESSA se avanza sobre el desarrollo de los derechos humanos y sus diversas categorías(3). Parece obvio la existencia de necesidades humanas básicas y que las personas tienen derecho a la óptima satisfacción de esas necesidades. Pero, ¿cuáles son las necesidades humanas básicas? ¿Son universales o dependen de cada sociedad? La búsqueda de la objetivación y el llegar a un consenso sobre su concepción, ha sido un objetivo planteado por diversos autores. Doyal y Gough(4), en su reconocido libro *Teoría de las necesidades humanas*, plantean que hay unas necesidades individuales básicas que son la salud física y la autonomía personal que son universales, eso es, todas las personas y en todo momento histórico deben poder cubrir esas necesidades. Lo que varía según las culturas y el desarrollo de las sociedades son los bienes o servicios que se requieren para

(2) Esta sección se basa en el Documento de trabajo 6.9. *Redes de solidaridad para la inclusión social. ¿Un cambio de paradigma?* www.foessa.es/viii-informe/capitulo6.

(3) Para profundizar en los desafíos para un discurso de última generación en materia de derechos humanos ver el Documento de trabajo 6.7. *El derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social como paradigma de las nuevas formas de inclusión social*: evolución de los estándares internacionales e impacto en España www.foessa.es/viii-informe/capitulo6.

(4) Doyal, L. y Gough, I. (1994) cuya obra, además de repasar y discutir las diversas teorías sobre las necesidades humanas, aporta una nueva propuesta considerando aspectos éticos, económicos, ecológicos y políticos .

satisfacerlas. Las necesidades de alimentación y alojamiento son propias de todos los pueblos pero hay una variación infinita de maneras de alimentarse y de cobijarse. En este sentido afirman que «las necesidades básicas son siempre universales, pero sus satisfactores son, con frecuencia, relativos» (pp.200). Este enfoque también es seguido por Amartya Sen en sus estudios sobre la pobreza**(5)**, para quien debería diferenciarse entre bienes materiales y la funcionalidad que dichos bienes poseen para determinadas personas. Trasladado este enfoque a nuestro entorno cultural e histórico, parece claro que el acceso al agua y a la comida, a una vivienda, al trabajo, a la salud, a la educación, a la seguridad en todas sus dimensiones, son necesidades humanas en nuestro entorno social. La satisfacción de estas necesidades, como idea de justicia social, ha dado pie a los denominados derechos sociales o derechos de segunda generación. Derechos que se sustentan en la vida en común. Participar de estos derechos —que comportan, como veremos, también obligaciones— es estar incluido en la colectividad.

6.2.1. La inclusión social

No hay sociedad sin vida en común, y no puede haber vida en común si una parte de la sociedad queda al margen de poder participar en ella. La desigual distribución de los recursos entre personas o familias actúa como mecanismo de exclusión y reduce las oportunidades para participar en la vida colectiva. Una sociedad cohesionada es un bien común al que deberían aspirar todos los ciudadanos que la componen y cuanto más grande es la desigualdad en la distribución de los recursos, más difícil es pensar en mantener una sociedad cohesionada con un grado aceptable de inclusión social. A pesar de que el desarrollo de las civilizaciones apunta una tendencia —aunque no de forma lineal— hacia la igualdad, hoy la trayectoria del crecimiento económico y la de reducir las desigualdades han tomado caminos distintos, destrozando en muchos casos las redes que facilitaban esa anhelada cohesión y se ha ido creando una situación de éxito material y fracaso social. Las desigualdades abocan a una parte de la población a vivir bajo el umbral de la pobreza con el riesgo de iniciar procesos de exclusión que los aparta de la vida social, pero también, por otro lado, afecta a la sociedad en su conjunto. Disponemos de estudios que muestran que las sociedades más igualitarias en sus condiciones de vida, producen más bienestar general y crecimiento económico. Wilkinson y Pickett (2009), por ejemplo, demostraron con sus estudios que la calidad de las relaciones sociales se construye sobre los cimientos materiales y por ello, una mayor igualdad beneficia a toda la población. En países con mayor desigualdad, con más diferencia entre ricos y pobres, sus estudios señalan que hay más problemas de salud y más malestar en la población en general. Mientras que la desigualdad conduce a los más perjudicados hacia la exclusión social, un estado de ansiedad y malestar generalizado se extiende por toda la comunidad, como hemos visto a través de los mecanismos de medición de la desigualdad multidimensional en el capítulo 3. Parece claro que perseguir la inclusión y la igualdad es perseguir el bien común.

La exclusión social se entiende como un fenómeno estructural, multidimensional, procesual, heterogéneo, diverso y con influencia de factores subjetivos (Laparra y Pérez Eransus 2008), en el que intervienen tres ejes interrelacionados entre sí: el económico, en referencia a las posibilidades de participación de los individuos en la producción y el consumo; el eje político, referido al acceso efectivo a la participación política y social, así como a las prestaciones y servicios de protección social; y el eje social-relacional, determinado por

(5) Entre otros, Sen (1988) (2010).

la existencia, o no, de redes sociales de apoyo, como hemos medido a través de la EINSFOESSA. La exclusión está implicada en todas las facetas de lo humano, sea cual sea su naturaleza. No solo empobrece las condiciones de vida sino también las vinculaciones sociales básicas. Se ha observado que las dificultades que aparecen en una de las esferas inciden también en otros ámbitos. Y no olvidemos lo que los datos han puesto en evidencia: España es el país de renta alta con mayor pobreza de la UE y que afecta de manera muy significativa a los hogares con menores de edad. Difícil es pensar en la posibilidad de sentirse miembro de una comunidad si no se tienen cubiertas las necesidades vitales. Un lugar donde vivir, un mínimo de ingresos y el acceso a servicios educativos y sanitarios parecen indispensables. Otra cosa, como veremos más adelante, son los mecanismos que pueden hacerlo, o no, posible.

A grandes rasgos, estamos hablando de conseguir unas relaciones sociales estables y armónicas como base del progreso social y económico. De lograr que las personas se sientan vinculadas a la sociedad y se comprometan a compartir un conjunto de valores y de normas que históricamente se van consolidando. Se trata de garantizar el bienestar de los ciudadanos, disminuyendo las desigualdades y evitar la marginación mediante políticas y actuaciones que permitan a todas las personas su participación en la vida económica y al beneficio de su desarrollo. La cohesión de una sociedad depende del grado de inclusión de sus ciudadanos y a su consecución se dirigen diversas intervenciones de los agentes sociales, políticos y cívicos. Se trata de políticas sociales vinculadas a los derechos de ciudadanía. Los ciudadanos están protegidos por un conjunto de leyes que garantizan, hoy, también, esos derechos sociales. Esto es, el compromiso de los estados de garantizar una cobertura mínima de las necesidades. Parece obvio que sin tener asegurada la cobertura de las necesidades elementales, queda muy lejos poder hablar de libertad individual o de participación social.

6.2.2. El *derecho* a la inclusión

Todas las personas tienen el derecho de pertenecer a una comunidad. Se trata de un derecho pero que es imposible de poder gozar si no existe esa comunidad y que, a su vez, solo puede existir como el resultado de compartir, de manera explícita o implícitamente, un conjunto de responsabilidades individuales y colectivas que la fundamenten. Un compromiso colectivo. Eso es la vida en común, y vivir en común representa colaborar en común. Junto a los derechos, tenemos obligaciones. Si vivir en sociedad nos otorga unos derechos, ello significa que es la propia sociedad quien los genera como resultado del compromiso adquirido en tanto ciudadanos. Por tanto, tenemos obligaciones, con uno mismo y con la sociedad en general. Hay personas que son desplazadas por motivos personales o sociales y no se encuentran en los circuitos institucionalizados de «normalización»; por ello, poco pueden aportar en determinados momentos y bastante necesitan de los demás. Para revertir estas situaciones se han venido diseñando políticas específicas en los estados protectores con el objetivo de atajar, o al menos reducir, el riesgo de exclusión de personas o familias que por diversos motivos tienen dificultades para llevar a cabo sus oportunidades de vida.

Tres son los mecanismos básicos que han venido funcionando como herramientas para la inclusión. El primero se basa en el esfuerzo personal y es fruto de las capacidades personales y la socialización recibida. Las familias aquí tienen un papel fundamental en los primeros años de vida (es la preparación para vivir la vida en común), y luego en la edad adulta, todo ciudadano debe poner empeño en alcanzar una vida independiente y apostar por alcanzar sus objetivos. El segundo mecanismo, y que ha sido básico hasta ahora, es la incorporación en el mercado laboral. Dependiendo del desarrollo del Estado

protector, esta ha sido la principal vía por la que se han tejido los lazos societarios. En tanto que trabajadoras, las personas pagan sus impuestos y, a su vez, tienen cubiertas las principales necesidades sociales mediante el acceso a servicios y prestaciones en momentos de «no trabajo» o de necesidad, por ello la apuesta de los Estados de bienestar por la inclusión mediante la activación laboral ha sido, prácticamente, su objetivo principal. Y, finalmente, el tercer mecanismo de inclusión ha sido mediante políticas dirigidas a las personas con dificultades con ayudas sociales, más o menos generosas según los países, para los colectivos con trayectorias vitales más vulnerables.

Las políticas sociales han venido intentando evitar los mecanismos de exclusión social, y este ha sido el fruto del diseño de los estados europeos de la segunda mitad del siglo XX y que hoy vemos tambalear. Surgen problemas debido a la inestabilidad y pobreza de muchas familias; a la aparición de una nueva clase, el «precariado»; también se vislumbra un posible futuro con distintas relaciones laborales, con lo cual el mecanismo hasta hoy más importante y hacia donde iban enfocadas la mayoría de las políticas sociales pierde su fuerza. Al mismo tiempo, vemos que las políticas sociales hasta ahora diseñadas y que eran las «típicas» de esas formas de compromiso social resultan a todas luces inoperantes para conseguir reducir los nuevos riesgos que la dinámica social ha ido produciendo y que dirigen a personas y a familias a procesos de exclusión. Es aquí donde la reflexión a la pregunta del capítulo toma toda su relevancia: es preciso repensar un nuevo diseño de la protección social que sea capaz de romper con esa dinámica. El compromiso de una sociedad mejor requiere un compromiso continuado de todos y, en los momentos de más incertidumbre, requiere un esfuerzo superior. Es preciso reestructurar un nuevo ámbito del bienestar social con un proyecto más articulado entre todos los recursos que disponemos, sean del sector público o de la sociedad civil, para alcanzar el bien común. Crear un nuevo espacio de responsabilidades compartidas.

6.2.3. Los deberes ciudadanos

La misma existencia de la vida social depende del reconocimiento de que existen deberes para con el prójimo, es decir, que en las relaciones recíprocas con los demás hay cosas que se deben hacer y otras que no. Y es precisamente la existencia de estos deberes lo que implica que aparezcan los derechos. Es el derecho a la satisfacción mínima de necesidades en las personas que aceptan estar obligados por deberes morales recíprocos, y viceversa, estos derechos implican el correspondiente deber social de proporcionar bienes básicos a aquellas personas que lo necesitan o que carecen de ellos. Podríamos decir que el deber colectivo es lo que genera el derecho.

En este sentido, los derechos sociales pueden ser vistos como reivindicaciones, puesto que implican el deber de los demás de proporcionar algún tipo de bienes que supuestamente le corresponden. Podrían ser denominados, en cierto sentido, como «derechos cívico-sociales», ya que dependen de una comunidad (en forma de un estado-nación) que los aplica a sus ciudadanos. Los derechos sociales dan lugar, o son, la expresión de un modelo común de distribución de la justicia social que puede ser vehiculada mediante las administraciones públicas o bien por medio de la propia sociedad civil.

En los últimos decenios hemos asistido a la consolidación del Tercer Sector Social gestionando determinados servicios públicos. Ello obliga a repensar la estructura protectora de nuestra sociedad, y es una gran oportunidad

para redefinir los espacios públicos y privados y, a su vez, una buena ocasión para fortalecer los lazos de compromiso entre los ciudadanos. Pero, ¿quedan afectados los derechos sociales cuando los ciudadanos son atendidos por entidades privadas? ¿Se modifican las responsabilidades de las administraciones públicas? Estos y otros interrogantes surgen en estos momentos de debilidad y desconfianza en los estados protectores y en las funciones que han venido llevando a cabo. La creación de un nuevo modelo relacional entre el sector privado (básicamente no lucrativo, pero también mercantil) y las administraciones públicas debe estructurar ese nuevo sector público del bienestar social. Entendiendo público en el sentido de compromiso y acción de todos y para la colectividad. Es imprescindible, sin embargo, tener presente en todo momento que ello debe hacerse con las suficientes garantías para que no retrocedan los derechos. No sería una buena opción pasar de la cobertura de unos derechos a la recepción de unas ayudas. Modificar las responsabilidades no significa que el sector público se desentienda con su delegación, sino que deberían redefinirse las funciones de los distintos actores sociales. Las administraciones deberían tomar más un papel de coordinador, de procurador de los recursos necesarios y de garante de los derechos, que de proveedor directo de los servicios. Por otra parte, la ciudadanía debería asumir y ejercer la responsabilidad colectiva. La deliberación, el compromiso y la participación pueden ser un objetivo de transformación despejando la incertidumbre y el malestar colectivo tomando como hito una nueva cohesión social a partir de nuevos compromisos públicos —de todos—, tanto de las administraciones como de la sociedad civil. No es tarea fácil. De un lado, encontramos las rigideces burocráticas de las AAPP (que han sido muchas veces necesarias para garantizar la igualdad de acceso a los recursos). De otro lado, se viene observando una reducción de la participación social y la dificultad de obtener recursos de muchas entidades sociales. Todo ello podría impedir o dificultar la necesaria modificación de la organización social que tiene un importante reto, el de asumir y ejercitar los compromisos éticos, incorporando, a nivel personal y colectivo los valores fraternales y el trabajo por el bien común, aunque los tiempos parecen apuntar a lo contrario, y ese es el gran peligro. Creer que cada uno a lo suyo y todo irá mejor, como pregonan algunos poderes, conduce directamente a salir de la democracia. Nos encontramos en una encrucijada en cuanto a los valores, dos miradas opuestas, frente a ese individualismo consumista introducido con fuerza por las ideas del neoliberalismo que evocan a que cada individuo debe resolver sus problemas por sí mismo, han surgido también un conjunto de valores solidarios y de propuestas transformadoras promovidas por diversos movimientos ciudadanos que pueden ser las bases para un nuevo escenario.

Se viene observando el crecimiento de iniciativas de creación de redes de reciprocidad promovidas desde entidades y servicios y, además, se están generando experiencias autónomas de apoyo mutuo y provisión de bienes de distinta índole. No obstante, el carácter local, la fragmentación y diseminación de estas experiencias y el que se sustenten en valores de proximidad, cariño y cuidado mutuo, eso es, valores feminizados y que tradicionalmente se atribuyen al mundo privado, ha contribuido a su escaso análisis y a una cierta ignorancia hasta hace pocos días. Hoy contamos ya con algunos estudios sobre ellos que permiten abrir esperanzas sobre el futuro.

Otro aspecto positivo ha sido la incidencia que han tenido en los discursos de inclusión social y en las legislaciones más recientes las iniciativas reivindicativas que surgieron o se extendieron con la crisis de 2007. Al igual que también ha incidido en la visión de algunas entidades del tercer

sector y han propiciado una apuesta por proyectos participativos que transforman el análisis sobre la exclusión y modifican las propuestas para su tratamiento. Gana peso el fortalecimiento de una dimensión relacional y por ello ponen su foco en la participación y empoderamiento de los colectivos vulnerables y la creación de redes de solidaridad. Este enfoque se está llevando a cabo en nuestro país a través de propuestas realizadas, básicamente, por parte de las redes de EAPN-ES (European Antipoverty Network) y de REAS (Red de Economía Alternativa y Solidaria). Algunas de estas iniciativas solidarias están orientadas a satisfacer las necesidades básicas, pero modificando el enfoque asistencial de partida. Pretenden a su vez incrementar la solidaridad y las relaciones organizativas horizontales mediante la recuperación de lo local y la comunidad. Aparece la vinculación social como un bien común que alcanzar.

Y eso nos lleva a reflexionar sobre los derechos de tercera generación, que se abordan en el capítulo 1 de este VIII Informe. Si ampliamos la perspectiva para plantear su análisis y juntamos ambos enfoques podemos considerar la vinculación social como un bien común. Ello implica no solamente la existencia del derecho al bien, sino a que el bien sea gestionado en común y que, en consecuencia, su uso lo sea, también, en régimen comunitario. Las propuestas más novedosas y de las que se volverá a hablar más adelante, pretenden rescatar la importancia de los vínculos comunitarios —ya sea con las personas, con el territorio o con la naturaleza— y afianzar los valores compartidos que crean comunidad.

Con todo ello, y de un modo general, vemos que el objetivo de la inclusión social es el de mejorar las condiciones de vida de los individuos, facilitando el acceso a la igualdad de oportunidades mediante el sistema educativo, de salud o de garantía de ingresos. Todo ello con la mirada puesta en conseguir una adecuada participación en el mercado laboral que permita estar vinculados a la «vida social». Pero vivimos tiempos complejos en los que parece tambalearse la creencia de que hay trabajo para todos**(6)** o en los que, aun habiendo suficiente, el trabajo que se crea es, por un lado, inaccesible a un conjunto de personas —ya sea por sus habilidades, capacidades o por las condiciones de vida que les han sido dadas—, y por otro tiene unos salarios que no cubren las necesidades vitales. En este caso, ¿qué sucede con la inclusión? ¿Cómo debe plantearse su consecución? ¿De qué mecanismos debe dotarse una sociedad para conseguir que no queden ciudadanos excluidos de la comunidad? Las próximas secciones de este capítulo se dedican a analizar estos aspectos y las varias implicaciones y responsabilidades, tanto a nivel individual como colectivo, que tenemos las personas para hacer posible una sociedad cohesionada y cómo estas se ven alteradas por la incertidumbre de un mundo en pleno proceso de transformación.

Comenzaremos nuestro análisis por la más característica de esas responsabilidades, que es la vinculación al mercado laboral. Para ello, en la siguiente sección se exploran los efectos que los cambios tecnológicos acontecidos en los últimos años —uno de los procesos de transformación económica más importantes— pueden tener sobre la configuración del mundo del trabajo y las condiciones laborales que habían sido hasta ahora la base, o el principal mecanismo de inclusión en la vida social, y los retos que ello puede suponer en materia de protección social.

(6) Es necesario señalar que, como se verá más adelante, no hay un consenso sobre lo que se ha venido dominando «fin del trabajo». Para unos autores las nuevas tecnologías absorben puestos de trabajo y, para otros, no hay pérdida de trabajo, sino que este se reestructura y se distribuye de distinta manera. Lo que sí parece evidente es que en estos momentos hay un desequilibrio importante en el mercado laboral, acompañado de otros desajustes estructurales, que dejan fuera de él a muchas personas.

6.3. Revolución tecnológica y mercado laboral: la inclusión por el trabajo

6.3.1. Los tradicionales mecanismos compensadores de los cambios tecnológicos

Desde los coches autónomos a la inteligencia artificial(IA), la nueva revolución tecnológica (que por economía de lenguaje en estas páginas denominaremos genéricamente revolución digital) tiene una presencia cada vez mayor en nuestras vidas, ya sea por los nuevos aparatos que, como los teléfonos inteligentes, se han convertido en poco tiempo en compañeros inseparables de una gran parte de la población, como por su ubicuidad en los medios de comunicación, que día sí día también nos presentan nuevos *gadgets* que supuestamente harán nuestra vida más fácil, al tiempo que nos alertan de los peligros de un futuro en donde los robots serán capaces de hacer cada vez más cosas mejor que los humanos, con el correspondiente peligro del «fin del trabajo» (Rifkin 1995).

Aunque las tecnologías digitales sean muy novedosas, la ansiedad tecnológica que generan dista mucho de serlo. Como señalan Mokyr, Vickers, Ziebarth (2015), a lo largo de la historia el cambio técnico siempre ha generado angustia y ansiedad en las sociedades que lo han llevado a cabo. Esta angustia está vinculada a dos ámbitos distintos. El primero de ellos es el temor a que el cambio técnico genere desempleo y desigualdad. El segundo estaría vinculado con las implicaciones morales del cambio técnico.

En lo que a este último se refiere, un buen ejemplo de la existencia de este tipo de preocupaciones vinculadas al cambio técnico lo encontramos en la obra fundacional de la Economía Política, *Una Investigación sobre la Naturaleza y Causa de la Riqueza las Naciones*, en la que Adam Smith (1776) se preocupaba por los efectos que la división del trabajo, relacionada directamente con la nueva tecnología industrial, tendría sobre los trabajadores condenados a repetir una y otra vez la misma tarea (en contraposición a los artesanos del pasado pre-capitalista) en unos términos que merece la pena recordar: «El hombre que pasa toda su vida realizando unas pocas operaciones simples (...) es fácil que se convierta en un ser tan estúpido e ignorante como es posible en una criatura humana» (libro 1, cap. 5). En la actualidad, las preocupaciones morales vinculadas con las nuevas tecnologías se centrarían en los aspectos relacionados con la IA y la posibilidad de crear, como un moderno Frankenstein, robots cuasi autónomos, en cómo asegurar que tales máquinas no hagan daño a los humanos y respeten sus códigos de comportamiento, así como en el propio status moral de las mismas (Bostrom y Yudkowsky 2014).

Aunque estas cuestiones son del máximo interés, y potencialmente pueden tener a largo plazo unas repercusiones mayores sobre el futuro de la humanidad que el efecto de la revolución digital sobre el empleo**(7)**, será esta última preocupación a la que dedicaremos nuestra atención en esta sección, al estar más directamente vinculada al futuro de la inserción social a medio plazo.

(7) Una persona de la máxima reputación como científico como Stephen Hawking declaró en una conferencia en Lisboa en 2017, poco antes de su fallecimiento, que la IA podría ser el peor acontecimiento de la historia de nuestra civilización, a menos que la sociedad encuentre formas de controlar y gestionar su desarrollo.

Como se ha señalado más arriba, la introducción de nuevas tecnologías productivas ha generado siempre desconfianza por sus potenciales efectos sobre el empleo. Probablemente el ejemplo más citado de rechazo de la innovación tecnológica por sus efectos sobre el empleo sea el conocido como movimiento Ludita, que recibe su nombre de un tal Ned Lud, que se rebeló contra los efectos depresivos de los salarios de la introducción de telares mecánicos mediante su destrucción en noviembre de 1811. Antes de ello, en marzo de ese mismo año, varios cientos de tejedores se reunieron en el mercado de Nottingham (curiosamente no lejos del bosque de Sherwood famoso por ser el marco de las hazañas de Robin Hood) para protestar por sus condiciones de trabajo, esa misma tarde después de su enfrentamiento con tropas inglesas se dirigieron a Arnold, una localidad vecina, donde quemaron 60 telares (O'Rourke *et al.* 2013). Movimientos similares, en distintos momentos del tiempo se produjeron en otros países como Francia (Manuel 1938) o España, del que el conocido como el conflicto de las *sefactinas*, acontecido en Barcelona en 1854, sería un ejemplo. En todos los casos, más que un rechazo de la nueva tecnología en sí lo que se produce es un rechazo a sus implicaciones en términos salariales o incluso en términos de género, como en el caso de las sefactinas que al facilitar el acceso al trabajo de las mujeres a diferencia de otras tecnologías operadas por hombres suponían un peligro para el trabajo de estos (Enrech 2007). Pero la desconfianza sobre los efectos de las nuevas tecnologías durante la revolución industrial no se limitó a aquellos directamente afectados por su introducción, alcanzando a uno de los economistas clásicos más brillantes del momento, David Ricardo (1772-1823), que llegó a cambiar de opinión sobre la cuestión, introduciendo un nuevo capítulo titulado «Sobre la maquinaria» en la tercera edición de su principal obra, *Principios de Economía Política e Imposición* (1821), en el que señalaba que su introducción podía tener efectos negativos sobre la demanda de trabajo**(8)** y, por lo tanto, sobre los trabajadores.

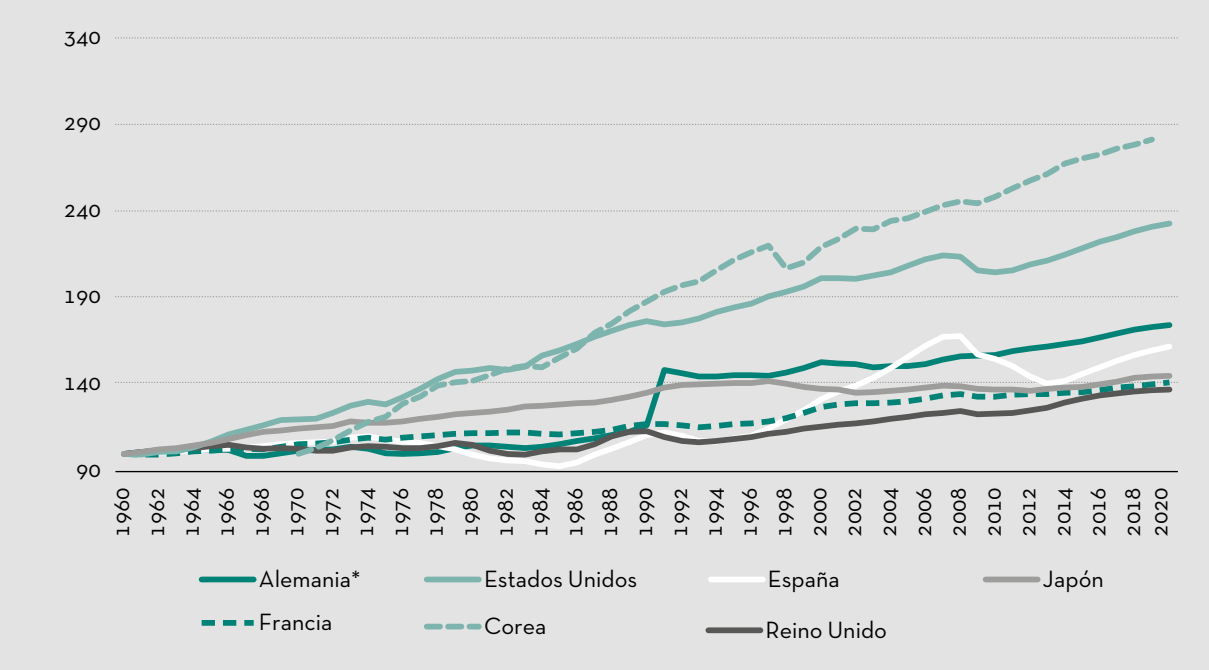
Décadas después, en el contexto de la Gran Depresión, John Maynard Keynes señalaba, precisamente en un conferencia impartida en la Residencia de Estudiantes en Madrid, con el título de «Las posibilidades económicas de nuestros nietos» —o sea, nosotros— que «nos aflige una nueva enfermedad de la que algunos lectores no habrán oído todavía su nombre, pero de la que oirán en abundancia en los años venideros: el *desempleo causado por la tecnología*. Es decir, desempleo debido al descubrimiento de medios para economizar el trabajo y a un ritmo tal que no podemos encontrar nuevos usos para ese trabajo» (1930), aunque para nuestra tranquilidad a continuación señala: «que esto solo sería un desajuste temporal».

Este tipo de preocupaciones volverán a resurgir en la década de 1960, al hilo de la generalización de los procedimientos de automatización en la industria. Así, en 1965 el economista Robert L. Heilbroner señalaba que «al tiempo que las máquinas invaden la sociedad, duplicando cada vez más el número de tareas sociales que desarrollan, es el propio trabajo humano —al menos, como lo conocemos hoy en día— lo que gradualmente parece considerarse como redundante» (1965, p.36).

Ya en la actualidad, los gurús de la nueva revolución digital, como Erik Brynjolfsson y Andrew McAfee, profesores del MIT, argumentan en su conocido libro, con el expresivo título *La carrera contra la Máquina: Cómo la revolución digital está acelerando la innovación, aumentando la productividad y transformando irreversiblemente el empleo y la economía*, que la tecnología digital estaría alterando la naturaleza de muchos trabajos y eliminando muchos otros, de forma que muchos

(8) «Estoy convencido de que la sustitución de mano de obra por maquinaria es, a menudo, muy negativa para los intereses de la clase trabajadora» (cap. 31).

GRÁFICO 6.3. Evolución del empleo en Alemania*, Francia, Estados Unidos, España Reino Unido Japón y Corea. 1960-2020



(*) Hasta 1990 sólo República Federal Alemana. El salto en 1991 se debe a la inclusión del empleo de la antigua RDA.
Fuente: Ameco y elaboración propia.

trabajadores estarían perdiendo la «carrera contra las máquinas». En esta misma línea, el columnista de *The Guardian*, Tom Watson, titulaba un artículo publicado en 2016 «Cuando los robots hagan todo el trabajo, ¿de qué vivirá la gente?», mientras que el reputado economista y exsecretario del Tesoro de los Estados Unidos, Larry Summers, señalaba en un artículo en el *Wall Street Journal* que «el reto económico del futuro no es producir suficiente. Será ofrecer suficientes empleos» (7/7/2014).

Frente a este continuo aluvión de consideraciones negativas sobre el efecto del cambio técnico sobre el empleo, la historia económica de los países de renta alta parece indicar que el cambio técnico, en la práctica, ha ido de la mano de más y no menos empleo. Por poner un ejemplo, de acuerdo con el *Bureau of Labour Statistics*, entre 1919 y 2015 el empleo no agrícola de los Estados Unidos pasó de 27,1 a 143 millones. Como se puede ver en el gráfico 6.3, que recoge el comportamiento del empleo en Alemania, Francia, Estados Unidos, España, Reino Unido, Japón y Corea, en todos los países, durante las seis últimas décadas, que incluyen los años de la automatización de la manufactura y el nacimiento de la nueva revolución digital, el empleo crece en todos los países, aunque a distintos ritmos, siendo notablemente alto precisamente en los casos de Estados Unidos y Corea, y sujeto a los vaivenes del ciclo, especialmente en Japón, con estancamiento de su economía desde el cambio de siglo, y España con el enorme impacto de la Gran Recesión.

Si dispusiéramos de series más largas que nos permitieran realizar este mismo ejercicio desde los comienzos de la proto-industrialización del XVIII, los resultados serían similares: el empleo habría resistido los procesos de sustitución de mano de obra por capital de las sucesivas oleadas de cam-

bio tecnológico, con un resultado, en términos de índice de empleo de mercado con respecto a población total que aumenta a lo largo del tiempo.

A la hora de ver qué factores han permitido que el aumento de la productividad asociado a las sucesivas revoluciones tecnológicas haya ido acompañado de un aumento del empleo, y no de su reducción, es útil partir de la relación existente entre el PIB, o producción total de un país, la productividad del trabajo y el nivel de ocupación. Partiendo de que la producción total se puede expresar como el producto de la productividad del trabajo por el número de ocupados, el crecimiento del empleo dependerá de cuánto crezca la productividad y cuánto el PIB. Si la productividad y el PIB crecen con igual intensidad, el empleo no variará, mientras que si crece más la productividad que el PIB el empleo se verá reducido, salvo que el proceso vaya acompañado de una reducción de la jornada laboral (esto es, trabajo el mismo número de personas, pero menos horas en total**(9)**.

Precisamente son esos dos mecanismos compensatorios lo que han permitido a lo largo de la historia que el cambio técnico no haya generado, a medio-largo plazo, caídas en el empleo. La mayor productividad se habría visto acompañada de una mayor demanda de bienes y servicios y de una menor jornada laboral. Cambios que habrían permitido compaginar crecimientos de la productividad y crecimiento del empleo**(10)**. Tomando de nuevo el ejemplo de Estados Unidos, mientras que en 1890 la jornada semanal media en manufactura era de 60 horas, en 1926 esta se había reducido a 50 y en 1970 a 40, jornada que constituye el estándar de los trabajadores asalariados a tiempo completo en la actualidad. La jornada se reduce alrededor de un 20%, hasta las 36 horas, cuando se consideran todos los asalariados, incluyendo aquellos que trabajan a tiempo parcial (pudiendo llegar a las 30 horas en países como los Países Bajos, con una alta tasa de empleo a tiempo parcial).

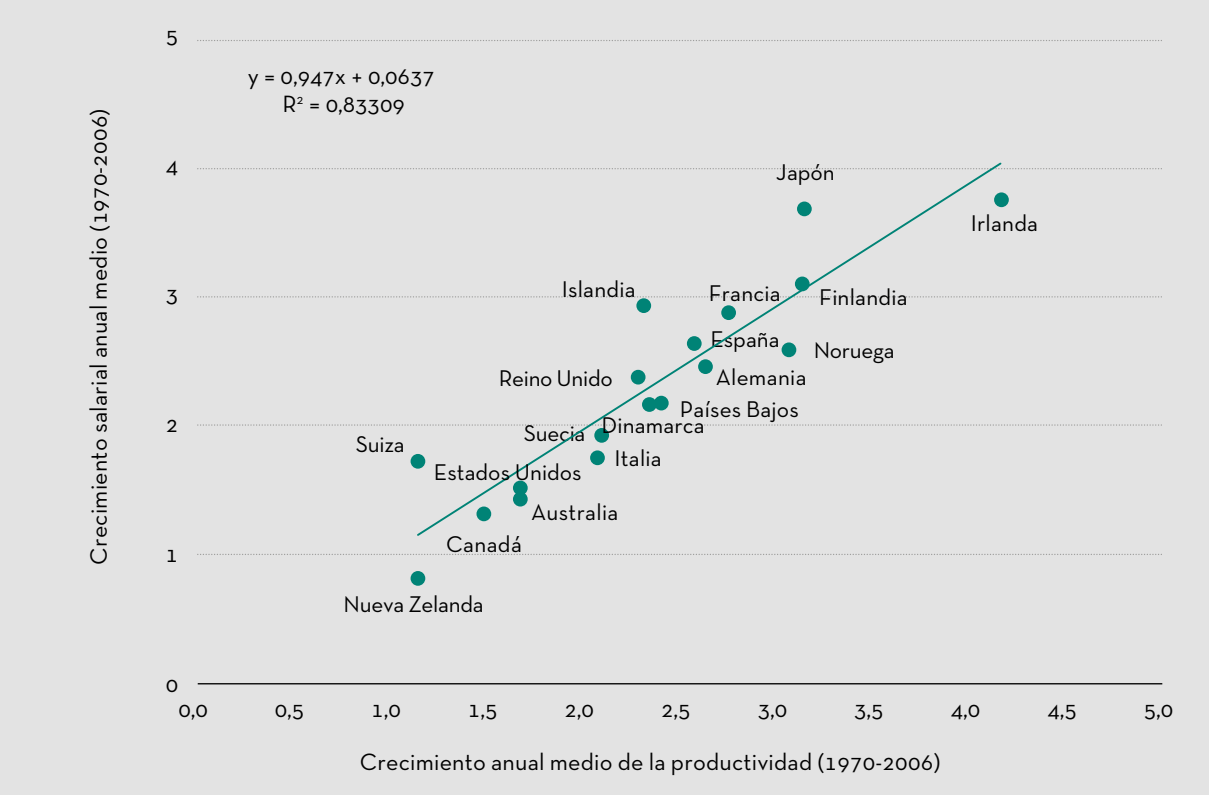
En lo que se refiere al aumento del PIB, la asociación entre crecimiento de la productividad y crecimiento de los salarios (gráfico 6.4), junto con la necesaria inversión vinculada al cambio técnico (sustitución de tecnologías productivas y nacimiento de nuevos sectores), y el desarrollo del Estado de bienestar como mecanismo de distribución de productividad serían los ejes que a su vez habrían facilitado el aumento de la demanda efectiva que a su vez habría permitido el crecimiento del PIB.

El hecho de que ni la reducción de la jornada de trabajo ni el aumento del PIB sean automáticos sería lo que genera un nivel de incertidumbre y ansiedad con respecto a los efectos futuros del aumento de la productividad vinculada al cambio técnico. Por ejemplo, los cambios acontecidos en el mercado de trabajo que se han estudiado a lo largo de este informe podrían estar detrás del debilitamiento de la relación hasta ahora existente entre el aumento de la productividad y el aumento de los salarios que parece haber aflorado en las úl-

(9) La siguiente ecuación expresa el PIB como producto de la productividad hora del trabajo, $\prod j$, definida como PIB dividido por horas trabajadas, y el número total de horas trabajadas (a su vez igual ocupados, E, por jornada media, j)
$PIB = (PIB/E.j).\ E.j = \prod j.E.j$
A partir de la expresión anterior, la variación en el empleo ($\Delta E/E$) se podrá expresar como la variación del PIB, menos la variación de la productividad hora, ($\Delta\prod j\ /\prod j$), menos la variación de la jornada de trabajo, ($\Delta j/j$):
$(\Delta E/E) = (\Delta PIB/PIB) - (\Delta\prod j\ /\cdot j) - (\Delta j/j)$
De tal manera que el aumento de la productividad resultante del cambio técnico se traducirá en caída del empleo salvo que se vea compensado por aumentos del PIB o reducción de la jornada laboral.

(10) En el lado del debe esa mayor demanda, que hace posible compaginar cambio técnico y mantenimiento o crecimiento del empleo puede tener, como así ha sido, unos efectos medioambientales no deseados, en términos de mayor contaminación, alteración del equilibrio ecológico (calentamiento global, etc.), explotación de recursos naturales o construcción de una sociedad crecientemente basada en un consumo sin límites.

GRÁFICO 6.4. Crecimiento de la productividad y de los salarios en países de la OCDE. 1970-2006

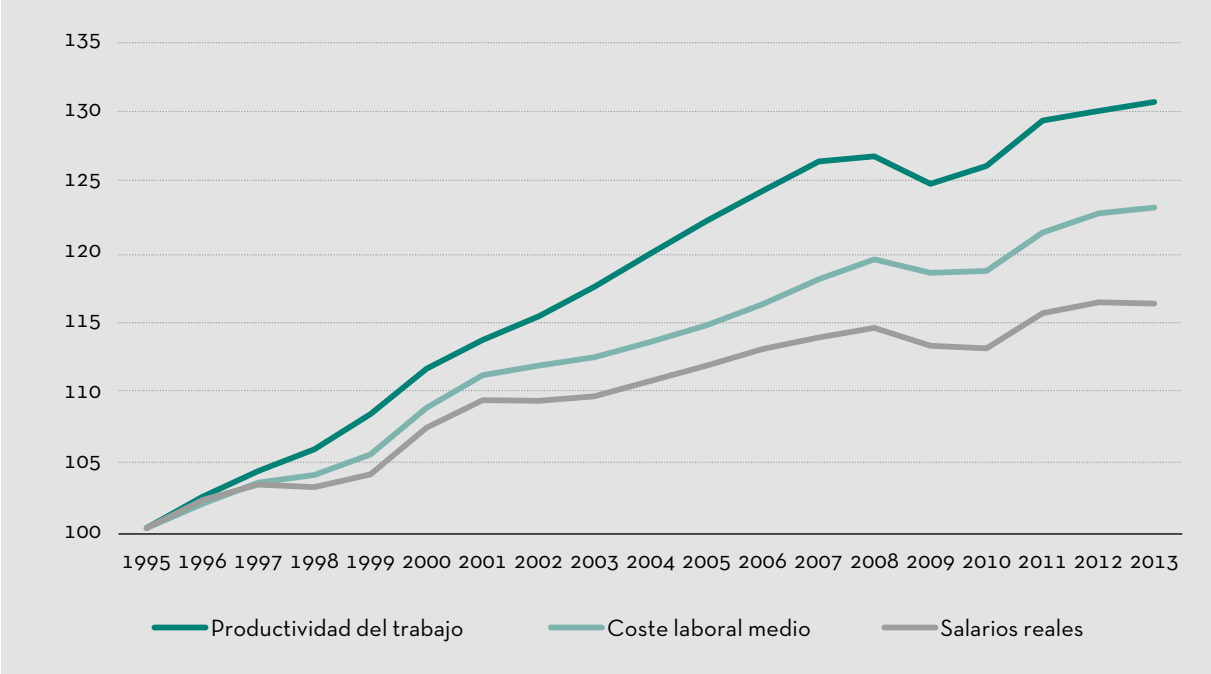


Fuente: Adaptado de Sharpe *et al.* (2008) .

timas dos décadas. En este sentido, el gráfico 6.5, que recoge el crecimiento medio de los salarios, el coste laboral y la productividad en 24 países de la OCDE refleja perfectamente la aparición de una brecha entre el crecimiento de la productividad y los salarios, ya sea en términos de coste laboral (esto es incluyendo cotizaciones sociales y otros costes laborales no salariales) o en términos de los salarios recibidos por los trabajadores. Esta brecha creciente sería la que, a su vez, explicaría la caída, también generalizada, de la participación de la masa salarial en el PIB que se ha producido en la mayoría de los países de renta alta, entre ellos España, en las últimas décadas (IMF 2017).

Esta incertidumbre, y el hecho de que el futuro no tenga siempre que transitar por los caminos del pasado, no deben ocultar que en el pasado estos dos mecanismos, junto con el desarrollo de mecanismos de absorción y redistribución de la renta generada mediante las políticas del Estado de bienestar, han actuado como herramientas de compensación que habrían permitido evitar el peligro de desempleo tecnológico a medio largo plazo. En este sentido, la precisión del medio plazo es importante, ya que la «ola de destrucción creadora», en acertada metáfora de Joseph A. Schumpeter, de la innovación siempre supondrá desajustes entre de demanda de ocupaciones y conocimientos por parte de las empresas y la formación implícita o explícita de los trabajadores desplazados por el cambio técnico, y por lo tanto supondrá la aparición de desempleo temporal y costes de ajustes. Piénsese, por ejemplo, en lo que supuso la completa eliminación en pocos lustros del sector de transporte basado en

GRÁFICO 6.5. La brecha entre productividad y salarios. OECD. 1995-2013*



(*) Media de 24 países, excluyendo el Sector Primario y de Actividades Inmobiliarias y los siguientes servicios: Administración Pública, Defensa y SS, Educación, Salud y Asuntos Sociales, Actividades de los hogares como empleadores y Actividades de organizaciones y organismos extraterritoriales.

Fuente: OECD «Decoupling of wages from productivity: What implications for public policies?» en OECD Employment Outlook, (2018), Gráfico 2.2.

las caballerías por el automóvil, en términos de destrucción (cocheros, mozos de establo, trabajadores del sector de carruajes, etc.), pero también generación (conductores, mecánicos, etc.) de empleo.

6.3.2. ¿Es esta vez diferente? Los ejes de la nueva revolución tecnológica y su impacto sobre el empleo

La pregunta clave en lo que se refiere a la nueva revolución tecnológica es si sus características son diferentes a las anteriores olas innovadoras**(11)**, en el sentido de tener un mayor impacto en términos de sustitución de factor trabajo, y si los factores institucionales que han mediado en el pasado para facilitar la plena absorción de los crecimientos en productividades asociados a estas (Estado de bienestar, sindicatos fuertes, etc.) siguen vigentes en la actualidad con la misma fuerza.

(11) Robert Gordon (2016), en su monumental historia del crecimiento de los Estados Unidos y el cambio técnico, distingue tres grandes revoluciones industriales, IR#1 entre 1750 y 1830 basada en las máquinas de vapor, los ferrocarriles y los telares mecánicos, IR#2 entre 1870 y 1900 basada en la electricidad, el motor de combustión interna y los sistemas de agua corriente y alcantarillado e IR#3, que empezaría en los años 1960 y alcanzaría su cenit en la época de las .com a finales del siglo pasado, basada en la revolución de los ordenadores e Internet.

Siguiendo a Fernández-Macías *et al.* (2018) y Muñoz de Bustillo, Grande y Fernández-Macías (2019), la Revolución Digital se puede entender como el proceso de aceleración del cambio técnico vinculado a un enorme aumento de la capacidad para almacenar, procesar y comunicar información mediante el uso de aparatos electrónicos. Los orígenes de esta revolución, de la que ahora estaríamos empezando a ver sus efectos más llamativos mediante la aparición de nuevos productos y nuevas formas de producir, estarían en el desarrollo de los microprocesadores y ordenadores en los años 1970, la continua mejora en su capacidad de proceso siguiendo la conocida Ley de Moore**(12)** y la posterior creación de Internet. Según la clasificación de Fernández-Macías (2018), esta revolución, en lo que se refiere al tema que nos ocupa, su efecto sobre el empleo, se manifestaría mediante tres vectores de cambio: la automatización, la «digitización» y las plataformas.

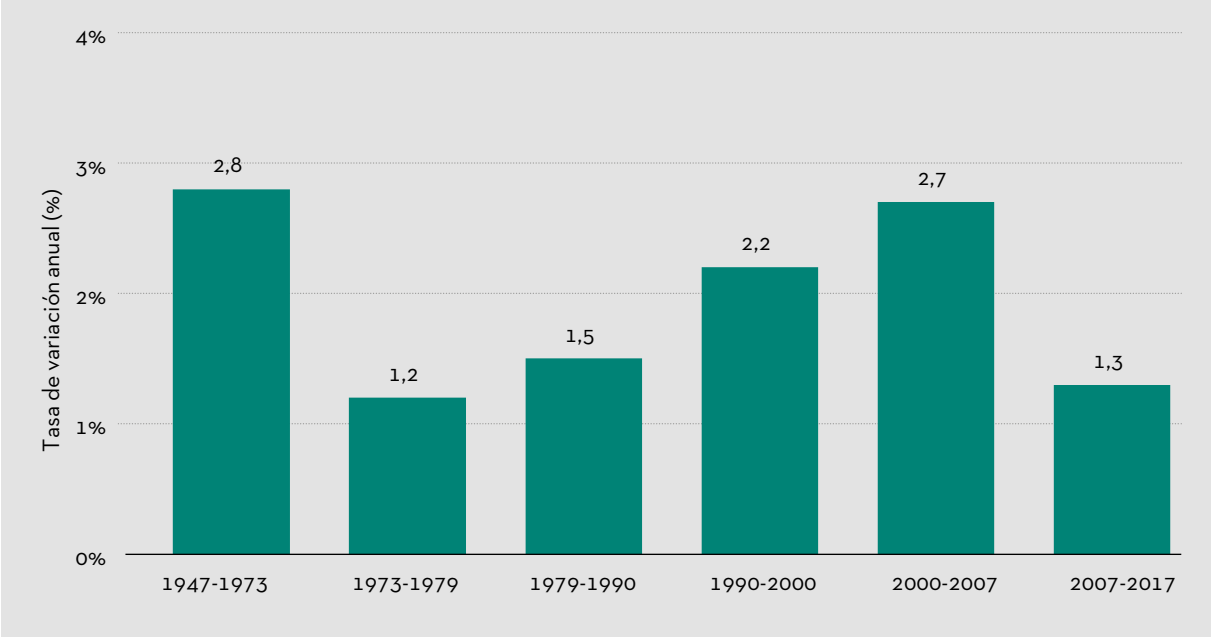
El primero de los vectores de cambio, la automatización, sería el más conocido, en la medida en que simplemente supondría la continuación del proceso de automatización de actividades que antes se realizaban de forma manual que inaugura la revolución industrial y que ha continuado hasta nuestros días. La novedad sería que las nuevas tecnologías, basadas en el control de máquinas mediante algoritmos y sensores digitales, junto con el aumento de poder de computación y la mayor disponibilidad de información (*Big Data*) ampliarían de forma espectacular el tipo de tareas susceptibles de automatización, traspasando la barrera de las tareas manuales repetitivas para alcanzar también a las tareas intelectuales rutinarias, antes fuera de su alcance. Más aún, los avances en inteligencia artificial harían posibles, en un futuro no muy lejano en opinión de algunos tecnólogos, la automatización también de tareas, tanto físicas como intelectuales, no rutinarias.

El segundo de los vectores, denominado con el neologismo de *digitización*, trascendería el mero aumento del uso de las tecnologías digitales, ahora ubicuas en nuestras sociedades, y se referiría a la utilización de sensores y otros mecanismos para convertir partes de los procesos productivos físicos en información digital (un scanner) y viceversa (una impresora 3-D). Estos procesos tienen como resultado el aumento de nuestra información sobre los mismos, y por lo tanto el aumento de nuestra capacidad de entender, manipular y controlar mejor el propio proceso productivo, pudiéndose llegar a crear Muñoz de Bustillo *et al.* (2019), «factorías ciber-físicas como panópticos digitales, donde cada objeto es un mecanismo de vigilancia y los algoritmos controlen cada acción de los trabajadores».

El último de los vectores en los que se materializaría la revolución tecnológica es el desarrollo de *plataformas*, entendidas como redes digitales que coordinan transacciones de todo tipo mediante algoritmos (Pesole *et al.* 2018). Las plataformas como Cabify, Airbnb, Globo o Mechanical Turk serían ejemplos de este tipo de desarrollos. La novedad de estas plataformas es que serían a la vez mercados y empresas. Serían mercados en cuanto que crean un espacio de encuentro entre oferentes (el proveedor de un servicio de transporte de comida, por ejemplo) y demandantes (el consumidor que requiere ese servicio). Y serían empresas en la medida en que esa coordinación se realiza mediante una serie de algoritmos que gestionan y controlan el proceso de realización del servicio (como hacen las empresas). De hecho, las plataformas y la tecnología que incorporan, al reducir lo que en economía se denomina «costes de transacción» permitiría la extensión del mercado en espacios transaccionales que antes, precisamente por los altos costes de transacción en relación con

(12) La ley de Moore, formulada en 1965, que toma el nombre del cofundador de Intel, Gordon E. Moore, predice que el número de transistores en un microprocesador, y por lo tanto su capacidad de cálculo, se duplica aproximadamente cada dos años.

GRÁFICO 6.6. Tasa de variación de la productividad en el sector empresarial no agrícola. Estados Unidos. 1943-2017



Fuente: US Bureau of Labor Statistics.

el precio, se realizaban en el marco de las empresas**(13)**. En este proceso, las plataformas contribuyen a crear nuevos mercados, al tiempo que trasforman mercados ya existentes, afectando a las condiciones de trabajo.

La combinación de estos tres vectores de cambio daría como resultado, según sus exégetas, una cadena de innovaciones susceptibles de aplicación a prácticamente todos los campos de actividad económica, incluyendo el sector servicios, que en revoluciones tecnológicas anteriores habría estado relativamente protegido a la automatización y la sustitución de trabajo por capital.

Pero antes de proceder a analizar los efectos económicos de la nueva revolución conviene detenernos, aunque sea muy brevemente, en uno de los enigmas vinculados a las nuevas tecnologías digitales y su efecto sobre la economía y el empleo. Como se ha señalado más arriba, el cambio técnico debería manifestarse en un aumento significativo de la productividad, de forma que sería ese aumento de la productividad el que, en última instancia y en ausencia de medidas compensatorias en otras variables como la demanda o el tiempo de trabajo, derivaría en una caída del empleo necesario. Sin embargo, cuando se estudia el crecimiento de la productividad en las últimas décadas, precisamente las vinculadas con la revolución digital, lo que llama la atención no es el aumento de la productividad, sino los valores relativamente modestos de este, al menos desde una perspec-

(13) Recordemos que para Coase (1932) la existencia de empresas en una economía de mercado se explicaba por la existencia de unos costes de transacción elevados que hacía que el coste de producción mediante agentes que interactúan libremente en el mercado fuera mayor que la producción en el marco de la empresa y la utilización del mercado solo para la realización de la transacción final una vez producido el bien o servicio.

tiva histórica. En el gráfico 6.6, que reproduce el crecimiento de la productividad de 1943 a 2017, de nuevo para Estados Unidos, por la mayor disponibilidad de datos históricos para este país, y también por ser el país donde se ha desarrollado gran parte de la tecnología digital (Internet), y sede de las grandes empresas de este ámbito Microsoft, Google, Intel, Epson Robots, etc., se observa que el crecimiento de la productividad en las últimas dos décadas no es especialmente elevado desde una perspectiva histórica.

Tal es así que para el economista Robert Gordon (2012) el problema al que se enfrentaría la economía de Estados Unidos, y por extensión la del resto del mundo, es un agotamiento del impacto económico de las innovaciones y la ralentización del crecimiento de la productividad. La ralentización del crecimiento de la productividad, y no su alto crecimiento, sería el reto que superar, ya que haría difícil hacer frente a los problemas económicos relacionados con el cambio demográfico (aumento de la relación entre personas de más de 64 años y población potencialmente activa) o con el cambio climático.

Frente a esa posición, tecnólogas como Carlota Pérez (2002) defienden que el cambio técnico se produce siempre en dos fases diferenciadas. Durante la primera, que denomina de *implementación*, la tecnología se desarrolla en los márgenes del sistema productivo, al tiempo que exige de un largo período de inversión, comprensión y formación para desarrollar su potencial. Durante esta fase, que duraría alrededor de tres décadas, no se observarían grandes aumentos de productividad ya que las nuevas tecnologías no habrían todavía permeado al sistema productivo, ni se habrían producido las inversiones y los cambios organizativos necesarios para su pleno desarrollo. Sería en la segunda fase, denominada de expansión (*deployment*), en la que la tecnología se manifestaría con todo su potencial, dando lugar a una profunda transformación productiva y social. De acuerdo con este análisis, en la actualidad estaríamos al comienzo de la fase de expansión, lo que explicaría la paradoja del escaso crecimiento de la productividad. Este retraso sería similar a lo que a finales de la década de 1980, al hilo de la introducción de los ordenadores en los procesos productivos, se llegó a conocer como la *Paradoja de Solow*, a raíz de un artículo del Nobel de Economía Robert Solow, en el que señalaba que se veían que estábamos en «la era de los ordenadores en todos los sitios menos en las estadísticas de productividad»**(14)**.

Dando por buena, al menos temporalmente, esta explicación del retraso de la materialización del aumento de la productividad en relación con una realidad en el que las tecnologías digitales están cada vez más presentes, corresponde ahora detenernos a estudiar cuáles podrían ser los efectos de dichos cambios tecnológicos en el mundo del trabajo. Para ello nos fijaremos en dos posibles impactos, de distinta naturaleza, aunque obviamente interrelacionados: su impacto sobre la cantidad de empleo y su impacto sobre su calidad.

6.3.2.1. La amenaza de desempleo tecnológico

Como se ha señalado en la sección anterior, uno de los efectos potenciales de la introducción generalizada de nuevas tecnologías ahorradoras de trabajo sería la reducción de la intensidad de trabajo necesaria por unidad de producción final y consecuentemente la reducción del empleo, en el caso de que la producción final no aumente con la intensidad necesaria como para compensar el aumento de productividad, se reduzca la jornada de trabajo, o las dos cosas simultáneamente.

Los robots, quizá por su imaginaria forma antropomorfa, representan el caso más claro de ansiedad tecnológica y temor por el futuro del empleo, aun-

(14) Solow, R. (1987): «We'd better watch out», *New York Times Book Review*, July 12, p. 36.

que este miedo no siempre es coherente, y en su incoherencia ofrece una información interesante. Aunque en 2012, de acuerdo con los datos de Eurobarómetro (2012), solo un 6% de los ciudadanos europeos (el 14% en España) tenían experiencia directa de «convivencia» con robots, ya fuera en casa (robots domésticos) o en el trabajo, una mayoría muy amplia, el 70%, consideraba que los robots «robaban los trabajos de la gente», con valores máximos en Portugal, 89%, y España, 84%**(15)**. Del mismo modo, según una reciente encuesta del *Pew Research Center* (2016), el 65% de los estadounidenses pensaban que dentro de 50 años los robots y los ordenadores realizarán gran parte del trabajo que actualmente realizan los humanos, a la vez que, paradójicamente, el 80% consideraba que sus trabajos seguirían existiendo en su forma actual. Obviamente ambos resultados no pueden producirse simultáneamente, con lo que o bien hay un exceso de pesimismo sobre el futuro del trabajo en general o un exceso de optimismo sobre el futuro del trabajo de cada uno de los encuestados. Aunque es una mera especulación, esta diferencia se podría deber a que los encuestados tienen un conocimiento muy preciso del tipo de tareas que desarrollan en su trabajo, y consideran que difícilmente el conjunto de ellas sería susceptible de realización por un autómata, algo que no ocurre con el resto de los empleos, cuyo conocimiento es más genérico.

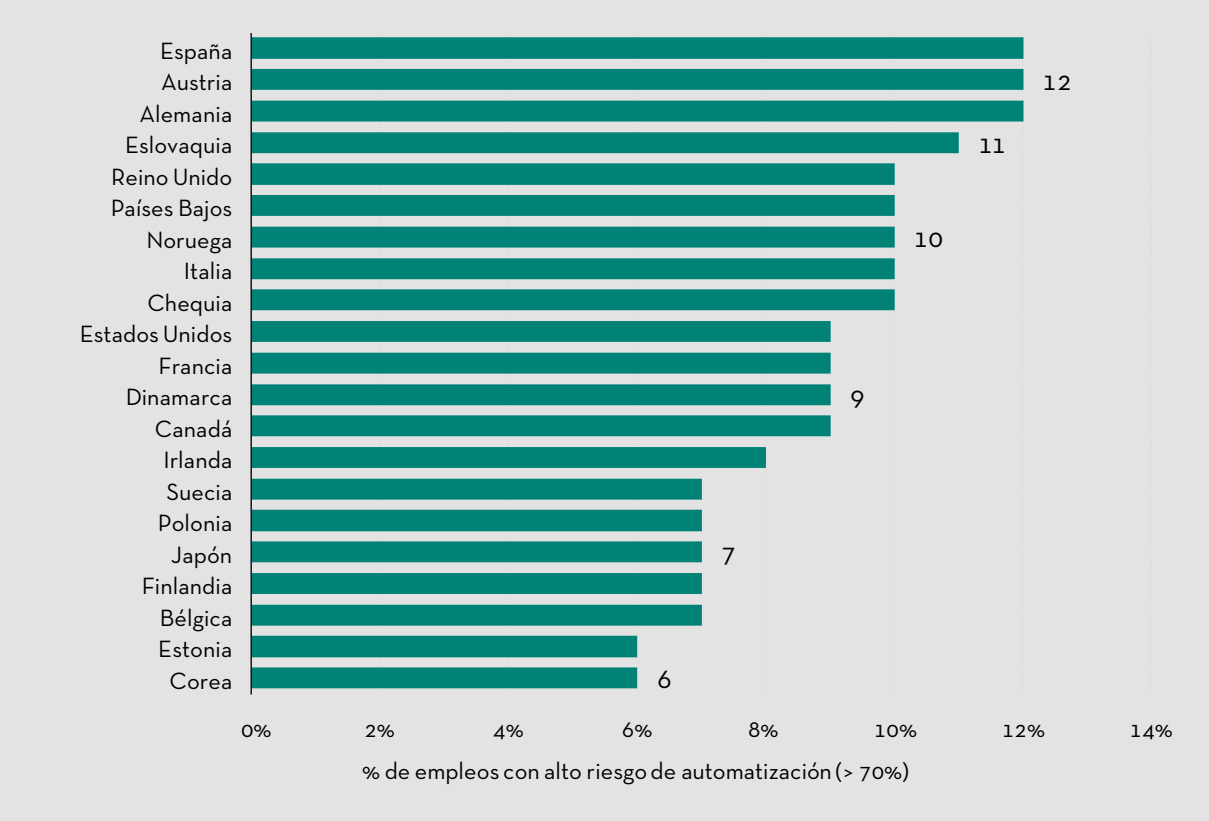
Como veremos a continuación, esta diferenciación entre *tareas* y *empleos* tiene una gran trascendencia cuando se intenta estimar el riesgo de automatización de los empleos existentes, y por lo tanto (siempre *caeteris paribus*, eso es, si no cambia nada) el mayor o menor riesgo de desempleo tecnológico masivo.

Probablemente, la estimación más conocida, por lo abultado de sus resultados, sobre el riesgo de automatización de los empleos es la realizada por el economista e historiador sueco-alemán Carl B. Frey y el ingeniero y especialista en aprendizaje de máquinas Michael A. Osborne, ambos de la Universidad de Oxford, que en 2013 (Frey y Osborne 2013) estimaron el grado de susceptibilidad de 702 ocupaciones a su automatización, computarización en su terminología, para luego aplicar los resultados (susceptibilidad técnica de automatización) al mercado laboral de Estados Unidos. De acuerdo con sus estimaciones, el 47% del empleo de los Estados Unidos se podría calificar como con un riesgo alto de automatización, en un escenario temporal relativamente corto de una o dos décadas. Algunas ocupaciones, como el *marketing* telefónico, los técnicos de biblioteca, los reparadores de relojes o los costureros a mano, entre muchos otros, tendría una probabilidad de automatización cercana al 100%, mientras que en el otro extremo estarían los comisarios de exposiciones, los terapistas recreacionales y ocupacionales, los gestores de emergencias, los coreógrafos o los médicos y cirujanos, por ejemplo.

Este resultado ha sido cuestionado por estudios posteriores basándose en que los trabajos están conformados por un conjunto de tareas, y las máquinas lo que hacen es sustituir determinadas tareas con mayor o menor facilidad, pero difícilmente el conjunto de tareas que realizan los trabajadores en el desarrollo de un trabajo o empleo determinado. En definitiva, la sustitución sería parcial, de tareas, y con mucha menor probabilidad total, de empleo u ocupaciones. Cuando se establece esta diferencia, Arntz *et al.* (2016), los resultados son mucho menos llamativos en términos del porcentaje de trabajos susceptibles de automatización. Igualmente, las autoras llaman la atención sobre la necesidad de diferenciar entre el riesgo de automatización (definido en términos de factibilidad tecnológica) y pérdida de empleo en la medida en que: (1) el proceso de introducción de tecnologías es lento debido a consideraciones económicas, legales y

(15) Suma de los valores de totalmente de acuerdo y bastante de acuerdo.

GRÁFICO 6.7. Riesgo de automatización en 21 países de la OCDE



Fuente: Arntz (2016), p. 33.

sociales, (2) los trabajadores pueden adaptarse a la introducción de nuevas tecnologías mediante su reciclaje y la realización de nuevas tareas no computerizables, y (3) las nuevas tecnologías también aportan nuevos empleos. El trabajo de Arntz (2016) también tiene la ventaja de ofrecer estimaciones para 21 países de la OCDE, entre ellos España. En el gráfico 6.7 se reproducen los resultados obtenidos por esta investigación referidos al porcentaje de empleos con alto riesgo de automatización en 21 países de la OCDE. Como se puede apreciar, España, con el 12%, se encontraría en el grupo de cabeza en cuanto a riesgo de automatización, junto con Austria y Alemania. En todo caso, los valores manejados, son mucho menos alarmistas que en la estimación de Frey y Osborne, con una media para la OCDE del 9%.

Desde una óptica distinta, basada no en la estimación de los efectos sobre el empleo de la potencial automatización de tareas, sino en la estimación del impacto de la introducción de robots en las cadenas productivas, Acemoglu y Restrepo (2017) estiman, con todas las cautelas, que en el caso de Estados Unidos cada nueva introducción de un robot por cada mil trabajadores supone una caída en la tasa de empleo con respecto a la población entre 0,18 y 0,34 puntos porcentuales, y una caída en los salarios entre el 0,25-0,5%. Un estudio similar realizado para Alemania, España, Finlandia, Francia, Italia y Suecia llega a conclusiones similares, aunque de menor intensidad, en lo que se refiere a su efecto sobre el empleo (entre 0,16 y 0,20 puntos porcentuales), no detectando, sin embargo, efectos sobre los salarios.

6.3.2.2. Cambio técnico y tipo de empleo

La segunda vía por la que el cambio técnico puede afectar al mundo del trabajo es la relacionada con el tipo de empleo que se crea y se destruye como resultado de la introducción de las nuevas tecnologías en el sistema productivo. En este caso, la cuestión no es si la automatización, digitización y plataformas van a destruir empleo provocando la aparición de desempleo tecnológico estructural, sino qué tipo de empleo es el que se va (o se está) creando y qué tipo de empleo es el que se va (o se está) destruyendo, y por lo tanto cómo va a cambiar la estructura del empleo con la revolución digital.

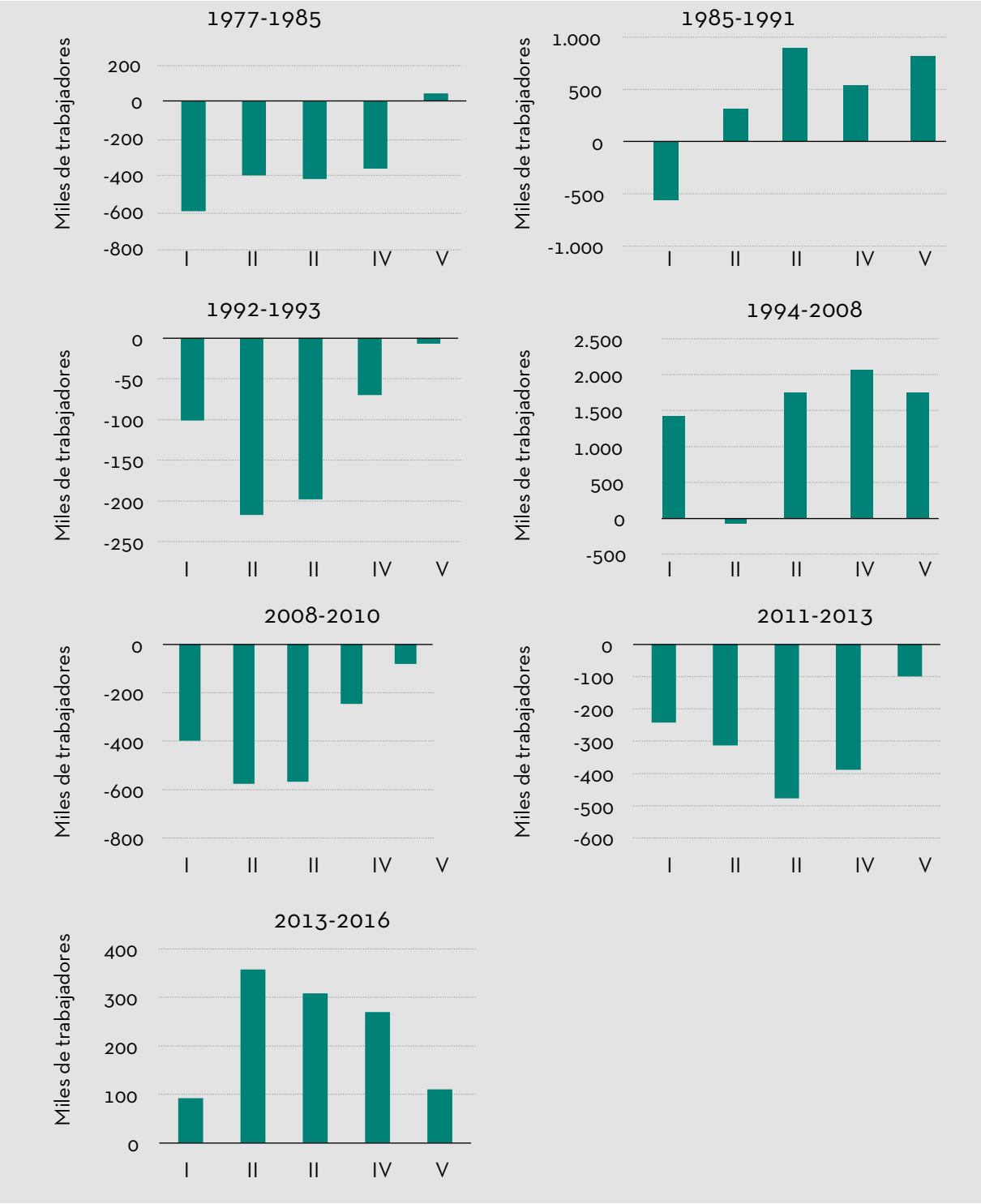
Desde el ámbito de la Economía, el análisis de las implicaciones sobre la estructura del empleo del cambio técnico vinculado a la revolución digital se ha sustentado en dos distintas teorías conocidas como *Cambio Técnico Sesgado a favor de la Alta Cualificación* (SBTC en su acrónimo inglés) y *Cambio Técnico Sesgado a Favor de la Rutina* (RBTC). En los dos casos se argumenta que la tecnología sustituye y complementa a distintos tipos de trabajo, y por lo tanto altera la estructura del empleo al reducirse el tipo empleo que sustituye y aumentar el que complementa. Según el SBTC, la segunda mitad del siglo XX se habría caracterizado por la implantación de nuevas tecnologías que complementan el trabajo cualificado, aumentando por lo tanto su productividad, lo que daría lugar a un mayor crecimiento de los trabajos de mayor cualificación, en comparación con los de cualificación media o baja. Ese mayor crecimiento del empleo en los segmentos de mayor salario es lo que se conoce como *upgrading* o *mejora* de la estructura del empleo. La hipótesis más moderna del RBTC, partiendo del mismo esquema, hace hincapié en la mayor facilidad que tienen las modernas tecnologías digitales a la hora de sustituir los trabajos compuestos de tareas rutinarias, que precisamente suelen ocupar la parte central de la estructura del empleo (estando las partes inferiores de la distribución de empleo caracterizadas por ser tareas manuales no rutinarias y las partes superiores por ser tareas intelectuales no rutinarias). En este caso, Autor *et al.* (2003), el cambio técnico provocaría la *polarización* de la estructura del empleo, con destrucción de empleo en su parte central y crecimiento en los extremos inferior (peores salarios) y superior (mejores salarios).

La contrastación de estas dos teorías alternativas ha dado lugar a un interesante debate entre aquellos (Goos y Manning 2007; Goos, Manning y Salomons 2009, 2014) que defienden que el mercado de trabajo se estaría polarizando, por esta razón, de forma generalizada en todos los países, y aquellos otros (Fernández-Macías 2012; Fernández-Macías, Hurley y Storrie 2012; Fernández-Macías *et al.* 2015) que defienden que la polarización no sería, al menos todavía, un fenómeno generalizado, existiendo distintos perfiles de cambio en la estructura del empleo según los países y según el tiempo.

Aunque pudiera parecer que esta es una discusión meramente académica, sin mayores implicaciones prácticas, lo cierto es que si la polarización es una tendencia global, empujada por el cambio técnico, ello derivaría en un mercado de trabajo muy polarizado, con las consiguientes implicaciones en materia de ingresos (mayor desigualdad) y vertebración social. Si, por el contrario, las experiencias nacionales son distintas, ello querría decir que el determinismo tecnológico no sería tan poderoso, y que habría formas de moldear los efectos sobre el empleo del cambio técnico. En los dos casos, el conocimiento de las perspectivas de crecimiento de los distintos tipos de empleo servirá para planificar las necesidades formativas de las nuevas cohortes laborales, así como la necesidad de reciclaje de aquellos afectados por la introducción de las nuevas tecnologías digitales.

En el caso de España, los resultados disponibles, recogidos en el gráfico 6.8, muestran una combinación de patrones según el momento del tiempo.

GRÁFICO 6.8. Cambios en la estructura del empleo en España. 1977-2016



Fuente: 1977-2013: Muñoz de Bustillo y Antón (2016), p. 508., 2013: European Jobs Monitor interactive database (Eurofound).

Como se puede observar, durante los períodos de estancamiento o crisis económica de 1977-1985, 1992-1993 y 2008-2013 se observa una mayor destrucción de empleo en el centro de la distribución (en la parte baja en el primero de los períodos) y por lo tanto una dinámica de polarización del mercado de trabajo, mientras que en las épocas de crecimiento económico (1985-1991, 1994-2008 y 2013-2016) se produce un crecimiento del empleo a lo largo de toda la distribución de la renta, si acaso con mayor intensidad en los tramos centrales. No parece, por lo tanto, que España se ajuste al patrón canónico de polarización del cambio tecnológico sesgado al empleo**(16)**.

Junto con este proceso de transformación de la estructura del empleo fruto de la localización mayoritaria de la sustitución de mano de obra por capital/máquina en los segmentos intermedios de la distribución salarial, que todavía no parece haberse producido en el caso de España, pero que podría producirse en el futuro de ser cierta la hipótesis del *Cambio Técnico Sesgado a Favor de la Rutina*, las nuevas tecnologías digitales, como se ha señalado más arriba, han facilitado la aparición de unos nuevos agentes mediadores del mercado de trabajo, las *plataformas digitales*, que han puesto en marcha un modelo de relación laboral distinto del modelo tradicional de trabajo asalariado, en una especie de revival digital del antiguo trabajo a destajo. Aunque el peso de las plataformas digitales en el mercado de trabajo en la actualidad es marginal, con estimaciones que en el caso de Europa lo sitúan por debajo del 2% (Pesole 2018), su efecto potencial sobre el mercado de trabajo es significativo, lo que le hace merecedor de una breve revisión en estas páginas. De todas las formas de lo que se ha venido a denominar economía colaborativa nos interesa en estas páginas tratar, al menos brevemente, las características del trabajo para plataformas por su potencial disruptivo de la que otrora fuera (y todavía es, aunque a duras penas) la relación de trabajo estándar de las economías de mercado desarrolladas. Siguiendo la definición de Eurofound, consideramos el trabajo de plataforma como una forma de trabajo remunerado, organizado a través de plataformas, que implica a tres agentes: el trabajador, el cliente y la plataforma en línea, con la finalidad de realizar trabajos específicos, frecuentemente divididos en tareas muy detalladas, que se subcontratan y cuyo servicio se ofrece bajo demanda. En España, las plataformas más conocidas, tipo Uber, Cabify, Deliveroo o Globo, realizan su actividad de servicios en mercados locales, pero existen muchas otras, como Amazon Mechanical Turk, en las que la realización del trabajo se realiza físicamente desvinculada de la localización del cliente. En ese sentido son plataformas que operan con una fuerza de trabajo global**(17)**.

Nuestro interés por este tipo de nuevas empresas proveedoras de servicios está en la especial relación que tienen con los trabajadores que realizan el trabajo. Las plataformas se consideran no como empresas que contratan trabajadores para la provisión de un servicio a un cliente, sino como meros intermediarios digitales, propietarios de una aplicación informática que mediante distintos algoritmos pone en contacto a clientes y proveedores. Siendo estos últimos los encargados de realizan el servicio, ya sea este llevar un pizza a un domicilio, revisar si una fotografía se ajusta a determinados patrones morales, realizar una traducción o hacer

(16) Para hacer este análisis se clasifican los puestos de trabajo según el salario que tienen para cada ocupación (CNO) y sector de actividad (CNAE) a dos dígitos, procediendo luego a ordenarlos según quintilas, de forma que la 1.ª quintila (I) recogería el 20% del empleo de menores salarios, la 2.ª quintila (II) el siguiente 20% y así sucesivamente, en el año base. Los gráficos correspondientes a los distintos períodos de análisis recogidos en el gráfico 6.12 reproducen el incremento de empleo en cada quintila durante el período, ordenado de menor a mayor salario.

(17) Una revisión de la enorme diversidad de plataformas existentes se puede encontrar en el Documento de trabajo 6.3. *Bienvenidos a la economía de plataformas*. www.foessa.es/viii-informe/capitulo6.

una campaña de publicidad. Bajo este prisma la plataforma no sería un empleador al uso, y por lo tanto se vería exonerado de cumplir con los requisitos de los empleadores en términos de salario, protección social, jornada, etc.**(18)**.

Aunque las plataformas son un fenómeno relativamente reciente, y relativamente opaco para los mecanismos tradicionales de recolección de información (encuestas, registros administrativos, etc.), en los últimos años se han publicado varios estudios sobre el trabajo de plataformas que nos permiten hacernos una idea de las condiciones de trabajo de estos trabajadores. En general (Berg *et al.* 2018), las plataformas, especialmente las que no están asociadas a la provisión de un servicio local, tienen la ventaja de ofrecer una mayor flexibilidad horaria y espacial (el poder trabajar desde un rincón remoto del Pirineo Oscense, por ejemplo) a los trabajadores. Frente a ello, en su regulación actual, los trabajadores de plataformas normalmente se consideran por parte de esta como trabajadores autónomos, y por lo tanto tienen acceso a una peor protección social, que además tienen que pagar de sus propios ingresos. Frecuentemente el sistema de fijación de ingresos es poco transparente y determinado por unos algoritmos que desconocen, con lo que en muchos casos no se sabe la remuneración final hasta la realización del trabajo. Remuneración que puede ser nula si el cliente no está de acuerdo con el trabajo realizado, todo ello sin mecanismos de arbitraje o garantías transparentes. Los trabajadores de plataforma a menudo tienen que utilizar mucho tiempo en la búsqueda de trabajo y frecuentemente no tienen tanto trabajo como desearían. Por último, los ingresos suelen ser inferiores a los existentes en el sector/ocupación equivalente en el empleo estándar. Por poner un ejemplo, de acuerdo con el exhaustivo trabajo de Mishel (2018) sobre los conductores de Uber en Estados Unidos, su salario hora, después de descontar gastos, les sitúa en la decila de salarios más bajos y por debajo del salario mínimo de muchas de las principales ciudades en las que opera.

Resumiendo, la revolución digital, actuando mediante los vectores de *automatización, digitización y plataformas* puede afectar al mercado de trabajo de dos formas distintas: (1) Mediante la sustitución masiva de trabajo por capital, y la correspondiente aparición de desempleo tecnológico, de no actuar en el futuro, ya sea por la intensidad del cambio o por otros factores como pudiera ser el estancamiento económico, los mecanismos compensadores que en el pasado han hecho posible la compatibilización de crecimiento de la productividad y crecimiento del empleo. (2) Mediante el crecimiento de un segmento de empleo de mala calidad y bajos salarios y la polarización del empleo como resultado de la destrucción de los empleos de salarios intermedios, más susceptibles a su automatización. En este caso, como señala Avent (2017), el efecto principal de la revolución digital no sería el desempleo masivo, sino que el empleo disponible para los trabajadores desplazados por la automatización sería de bajos salarios y escasa calidad, como resultado de la presión que el alto volumen de trabajadores desplazados ejercería sobre los empleos disponibles.

La gran versatilidad del ser humano, junto con los ingentes problemas que todavía hay que resolver de forma satisfactoria para el desarrollo de una IA que dote a las máquinas de plena capacidad de sustitución del factor trabajo, hace pensar que el Armagedón del fin de trabajo, de producirse en

(18) En España hay un debate jurídico importante sobre la naturaleza de este tipo de trabajo, con sentencias de muy distinto tipo. Así, por ejemplo, mientras que una sentencia en primera instancia del juzgado de lo social n.º 17 de Madrid de 2019 concluye que los repartidores de Glovo son trabajadores autónomos, una sentencia del juzgado de lo social n.º 6 de Valencia llega a la conclusión contraria en el caso de un trabajador de Deliveroo. Esta divergencia de apreciación, que se da en muchos otros casos, no se espera que se resuelva hasta que no haya sentencia del Tribunal Supremo que siente jurisprudencia al respecto.

el futuro, está todavía mucho más lejos de lo que parecería al repasar la multitud de trabajos publicados sobre el tema. En todo caso, si verdaderamente llegara a producirse un proceso masivo de desempleo y deterioro del segmento inferior del mercado de trabajo como consecuencia de una automatización radical, se daría la paradoja, y también la ventaja, de que el problema de desempleo se simultanearía con el fin de la necesidad de trabajar para producir, ya que significaría que un eficiente ejército de androides se encargarían de la mayoría de las actividades productivas. De ser así, el problema habría dejado de ser la escasez de recursos, para pasar a ser la creación de mecanismos que hagan accesible parte de la producción realizada a aquellos cuya participación en el proceso productivo se ha convertido en redundante por la automatización. El problema sería, de forma todavía más clara que en la actualidad, un problema de distribución.

6.3.3. Opciones de política social

En el caso de que los mecanismos tradicionales de compensación de los aumentos de la productividad no fueran suficientes para neutralizar sus efectos sobre el desempleo, ni siquiera en un contexto demográfico que, al reducir el tamaño de las cohortes que se incorporan al mercado de trabajo, reduciría la presión sobre el empleo, cabe plantear distintas opciones de política social que actúen como mecanismos compensatorios. Lo mismo se puede decir en el caso de que el cambio técnico se traduzca en un deterioro de la calidad de empleo para una parte creciente de la población (al tiempo que aumenta la calidad de un segmento privilegiado), que reduzca la eficacia del trabajo como mecanismo de inserción social. Las opciones de política social (entendida en sentido amplio) disponibles para hacer frente al reto futuro del empleo (o su ausencia) son una suma de nuevas y viejas ideas que se pueden agrupar a lo largo de cuatro grandes ejes.

El primero de ellos es facilitar la adaptación de los trabajadores a los nuevos tiempos tecnológicos, de forma que aquellos desplazados por el cambio técnico puedan encontrar acomodo en los segmentos de mercado de trabajo con mayor demanda por su complementariedad con las nuevas tecnologías. Ello, simultáneamente, reduciría el desempleo y la presión salarial en los segmentos superiores del mercado de trabajo, limitando por lo tanto la polarización (por arriba), al tiempo que potenciaría el efecto positivo del cambio técnico sobre el crecimiento, al evitar posibles cuellos de botella por escasez de trabajadores cualificados. Esta estrategia exigiría redoblar los esfuerzos en la tradicional, y no siempre exitosa, política de formación, reciclaje y aprendizaje a lo largo de la vida. En lo que a esto respecta, España muestra un perfil relativamente bajo en participación de adultos en programas formales e informales de educación, con un porcentaje de participación en 2016 del 43%, significativamente inferior al de países como Alemania, 52%, o Suecia, 64%**(19)**. Tanto la mayor tasa de precariedad de España, y por lo tanto la menor vinculación permanente con la empresa de una parte importante de los trabajadores (Albert *et. al* 2005), como el menor tamaño de las empresas españolas, suponen retos importantes a la hora de posibilitar el acceso a una formación a lo largo de la vida de los trabajadores (Castany 2010).

El segundo eje se centraría en la adaptación del sistema de protección social y laboral a las nuevas formas de empleo, lo que probablemente signifique actuar simultáneamente en dos frentes: evaluar la necesidad de mejorar la protección social a los trabajadores con relaciones no estándar de empleo, y reforzar los mecanismos de control y legislativos para impedir la creación

(19) Eurostat, Participation rate in education and training by sex [trng_aes_100].

en la práctica de nuevas relaciones laborales fuera del paraguas de la protección social y laboral. En lo que a esto respecta, en la actualidad hay un debate sobre la necesidad de desarrollar nuevas formas de relaciones laborales adaptadas a las nuevas formas de hacer negocios en el mundo digital, como una exigencia para permitir el desarrollo de toda su potencialidad de crecimiento, o si por el contrario lo oportuno es actuar sobre las formas de proceder de estas nuevas empresas digitales, mediante la legislación laboral, con el objetivo de evitar que los trabajadores pierdan derechos laborales y sociales. En definitiva, el debate estaría en si hace falta ampliar el abanico de relaciones laborales, hasta ahora autónomos y empleados, con clara diferenciación entre ambas formas, o si por el contrario se considera que estas dos formas recogen perfectamente toda la casuística laboral. Este, ciertamente, no es un debate nuevo, de hecho, en algunos países como España se han creado nuevas categorías labores híbridas, como la del trabajador autónomo económicamente dependiente, TRADE, con la finalidad ofrecer mayor protección a aquellos autónomos que dependían de un número muy limitado de clientes. Pero la revolución digital, con las mayores facilidades de gestión y generación de información, hacen este debate mucho más necesario.

Todos los observadores, OECD (2018b) y OIT (2016), consideran que la pérdida de peso de la relación de empleo estándar, especialmente en lo que se refiere a trabajadores formalmente autónomos pero dependientes *de facto*, hace necesario desvincular el tipo de relación laboral de la protección social. El problema está en cómo financiar la protección social para un colectivo, que podría ser creciente en el futuro, cuando la forma estándar de financiación de la protección social son las contribuciones sociales, en gran parte de la empresa, y la razón del crecimiento de este tipo de relaciones laborales es, precisamente, reducir los costes laborales no salariales.

El tercer eje supone desvincular bien el empleo, bien los ingresos, ya sea total o parcialmente, del funcionamiento del mercado de trabajo y de la participación de las personas, como oferentes de trabajo, en el mismo. Esta política se podría vehicular mediante tres tipos distintos de medidas: (a) el desarrollo de programas de empleo garantizados, (b) la creación de una renta básica universal, RB, (c) el diseño de programas de complementos salariales. Por último, el cuarto eje tendría una naturaleza distinta, en el sentido de que a diferencia de los anteriores, supondría reforzar uno de los mecanismos actualmente existente de política social, las Rentas Mínimas de Inserción (RMI), originariamente creado como sistema de lucha contra la pobreza de última instancia, y de naturaleza selectiva. Veamos estas últimas cuatro opciones a continuación.

6.3.3.1. Desvinculación parcial del salario de mercado y los ingresos mediante complementos salariales

El primero de los mecanismos que podrían utilizarse para aminorar los efectos potenciales del cambio técnico sobre el mercado de trabajo consiste en la creación de programas de ingresos complementarios de las rentas salariales que permitan a los trabajadores de bajos salarios (de mercado) disponer de unos ingresos laborales totales (salario de mercado más complemento salarial público) sensiblemente mayores, rompiendo así la relación entre salarios bajos e ingresos bajos. En este caso, por lo tanto, el objetivo es atacar los efectos del crecimiento de empleos de bajos salarios asociado a la polarización del empleo. Este tipo de programas son un viejo conocido de los economistas laborales, estando actualmente vigentes en numerosos países, con distinta organización y generosidad a la hora de complementar los salarios: el *Earned-Income Tax Credit*, EITC, de Estados Unidos, puesto en marcha en 1975, el *Working Families Tax Credit*, WFTC, del

Reino Unido, en funcionamiento desde 1999 y heredero del pionero de este tipo de programas, el *Family Income Supplement* de 1971, el *Crédit d'impôt sur les bas revenus de l'activité professionnell*, CIBRAP, en funcionamiento en Bélgica desde 2001, el *Prime pour l'Emploi*, PPE, francés, el *Arbeidskorting* de los Países Bajos, o, más recientemente, el introducido en Suecia en 2007, entre otros muchos otros países. En España la introducción de un complemento salarial garantizado fue una de las propuestas económicas más elaboradas del programa electoral de Ciudadanos en las elecciones legislativas de 2018.

Lo primero que hay que señalar a la hora de valorar esta herramienta es que su finalidad no es luchar contra el desempleo, sino contra los bajos ingresos. De hecho, la finalidad primigenia de este tipo de políticas era aumentar la tasa de actividad, incentivar la entrada en el mercado de personas a los que los bajos salarios del mercado, junto con la pérdida de prestaciones sociales, el aumento del pago de impuestos, o la necesidad de hacer frente a nuevos gastos en el caso de trabajar, hacían que el trabajo no fuera «rentable», que no les mereciera económicamente la pena trabajar. Los complementos salariales públicos, al incrementar los ingresos laborales totales, creaban un mayor incentivo al trabajo. De forma que el objetivo de estos programas era *make work pay*, que trabajar compense, y no luchar contra el desempleo. Esto es importante, porque este tipo de programas tendrá mayor impacto sobre el mercado de trabajo cuanto más importante sean los bajos incentivos al trabajo a la hora de explicar el desempleo, y menos importante la falta de demanda de mano de obra. Cuando el desempleo sea en gran parte fruto de la falta de demanda efectiva, como sería en caso del desempleo tecnológico masivo, este tipo de política ayudará a aminorar el efecto del exceso de oferta de trabajo sobre los salarios, en el caso de trabajadores de bajos salarios, pero no a luchar contra el desempleo, salvo por los efectos de segundo orden que pudiera tener vía aumento del consumo como resultado del aumento de los salarios totales.

Aunque existen numerosas formas de aplicar este tipo de complementos (Kenworthly 2015), básicamente este tipo de medidas supone aumentar los ingresos salariales de los trabajadores en una cantidad determinada que se reduce según va aumentando el salario hasta llegar a un máximo, normalmente superior en función del número de hijos del hogar. Por ejemplo, en el EITC de 2018 de los Estados Unidos, el salario de los trabajadores sin hijos se aumentaba en un 7,65% hasta los 6780$ (el EITC aportaría 519$), nivel que se mantenía entre esa cantidad y los 8.490 $ y se reducía en el 7,65% entre los 8.490 $ y los 15270$, cantidad a partir de la cual no se recibía ningún complemento. Por el contrario, para familias de tres hijos, el salario se complementaba en un 45% hasta los 14290 $ (el EITC aportaría 6431 $) y se reducía en un 21,06% desde esa magnitud hasta alcanzar los 49 194$, cuando desaparecía el derecho.

Como se ha señalado, el impacto sobre el empleo de este tipo de programas debería ser mayor en los países donde exista poco desempleo, y los problemas para aumentar el empleo estén del lado de la oferta de trabajo. En lo que se refiere a los resultados de este tipo de programas, los efectos sobre la desigualdad suelen ser positivos, en términos de reducción del índice de Gini (Bargain 2008), mientras que en lo relativo a sus efectos sobre la pobreza entre los trabajadores la evidencia es inconclusa, con resultados que parecen indicar que este tipo de políticas funcionan mejor, en términos de reducción de la pobreza entre la población ocupada, en países con una distribución salarial más dispersa, como el Reino Unido o Estados Unidos (Marx *et al.* 2016).

Por último, hay que señalar que este tipo de políticas, al igual que podría ocurrir con la Renta Básica, al aumentar el salario final de los trabajadores (en un caso mediante el complemento salarial y en el

otro por la renta básica recibida al margen del trabajo) podría contribuir a un aumento del empleo de salarios bajos (al hacerlos ahora más atractivos) o tener un efecto depresivo sobre los salarios bajos. Este sería el caso del EITC de los Estados Unidos, del que, según estimaciones de Rothstein (2010), las empresas son capaces de capturar 0,36 centavos de cada dólar gastado por el EITC.

6.3.3.2. La desmercantilización de la vida: la renta básica universal(20)

Durante las últimas dos décadas, la literatura académica sobre política social, así como la agenda política centrada en la reforma de los Estados de bienestar, han prestado creciente atención a una innovadora y provocativa propuesta: la Renta Básica Universal (RB). Dicha propuesta consiste en el pago por parte de la administración de una prestación monetaria que reúne las siguientes características: (1) *Universalidad*: la prestación se paga a todos los ciudadanos de un determinado Estado o comunidad política (en algunas versiones, se extiende a los residentes legales). (2) *Individualidad*: el pago se realiza a individuos, sin tener en cuenta la composición de los hogares en los que vivan o convivan. (3) *Incondicionalidad*: el pago se realiza sin tener en cuenta ni la renta o recursos, ni el historial laboral o disponibilidad para el empleo de los beneficiarios. Esto es, la RB es una prestación monetaria totalmente universal, individual e incondicional, a la que se tendría derecho por el mero hecho de existir como miembro pleno de una comunidad política (Van Parijs y Vanderborght 2017).

La RB constituye una propuesta de reforma del Estado de bienestar seriamente estudiada y debatida, sobre la que existe un ingente volumen de literatura académica a nivel internacional desde hace décadas. Premios Nobel de Economía como James Meade, Jan Tinbergen, James Tobin, Gunnar Myrdal, Friedrich Hayek, Milton Friedman, Herbert A. Simon o Angus Deaton han considerado cuidadosamente, si no apoyado abiertamente, la RB o alguna propuesta muy similar. Otros notables economistas como John K. Galbraith, Robert Theobald o Anthony B. Atkinson, o pensadores políticos como Bertrand Russell, Erich Fromm, Philippe van Parijs, Claus Offe, Thomas Pogge o Philip Pettit han impulsado la idea o simpatizado con ella. Numerosos gobiernos y parlamentos de la Unión Europea, incluido el propio Parlamento Europeo (2016), y organizaciones internacionales como la ONU (2017) o la OCDE (2017), han encargado y estudiado informes sobre la propuesta en años recientes. Todo ello debería llevarnos a una conclusión preliminar: la RB puede ser una propuesta discutible y de difícil aplicación, pero en ningún caso una ocurrencia excéntrica que no merezca atención.

Aunque en el contexto de estas páginas la RB se plantea, de forma pragmática, como una posible alternativa de política social ante una situación de desempleo tecnológico masivo, del fin del trabajo. Como un mecanismo de desvincular la obtención de renta (aunque modesta) de la realización de un trabajo de mercado, cuando este es incapaz de generar empleo suficiente. En su origen la justificación de la RB se basa en tres argumentos distintos, ajenos totalmente al argumento «circunstancial» del desempleo tecnológico. El primero de dichos argumentos es el del denominado *propietarista*, según el cual la RB equivaldría a la participación de todos los ciudadanos en la riqueza y propiedad común de los recursos naturales y de la herencia tecnológica y económica de su comunidad. El segundo tendría como objetivo hacer posible una *libertad real*: una RB de cuantía tan alta como fuese sostenible sería la manera óptima de realizar el principio rawlsiano de maximización de las oportunidades de los más

(20) Esta sección se basa en el Documento de trabajo 6.1. *La Renta Básica Universal: un estado de la cuestión*. www.foessa.es/viii-informe/capitulo6.

desfavorecidos, ofreciéndoles la posibilidad más generosa posible de desarrollar libremente sus planes de vida, sin hacer supuestos paternalistas al respecto. Por último, según el argumento *republicano* la RB sería un potente instrumento para garantizar una mayor igualdad política y social entre los ciudadanos independientemente de las jerarquías de poder y recursos existentes, de forma que se contrarresten las formas de dominación arbitraria a que dichas jerarquías dan lugar en sociedades desiguales.

Desde un plano distinto, más próximo al adoptado en esta sección, la literatura ha avanzado otras razones de naturaleza pragmática según las cuales la RB sería una alternativa para superar la insuficiencia de los programas tradicionales de protección social y de garantía de rentas para erradicar la pobreza, redistribuir la renta de forma sustancial, o incentivar el empleo (eliminando la trampa de la pobreza asociada a algunas prestaciones sociales). Asimismo, se defiende que debido a su naturaleza universal, su gestión sería más ágil y sus costes de gestión menores, reduciéndose la actual fragmentación de los programas de garantía de rentas. Por último, se argumenta que en un contexto de trayectorias vitales crecientemente heterogéneas y discontinuas la individualización total del derecho a la protección de la RB permite una mejor adaptación a la evolución de las formas de familia y los estilos de vida en las sociedades avanzadas contemporáneas.

Aunque excede la finalidad de esta sección, es importante diferenciar la RB de otro tipo de programas de garantía de rentas. Esa diferenciación se puede hacer de forma clara mediante dos ejes que definen la RB y otros programas de garantía de rentas: el grado de condicionalidad en función de la renta (exigencia de estar por debajo de un nivel de ingresos) y la condicionalidad conductual, normalmente centrada en la conducta laboral pasada, presente o futura. El cuadro 6.1 recoge una tipología de programas de garantía de rentas a partir de estos dos ejes.

Aunque hay múltiples formas de diseñar una RB, se podría decir que un planteamiento relativamente común constaría de las siguientes características: (1) La cuantía de la RB se fijaría alrededor del umbral de la pobreza para un individuo que vive solo (definido según el criterio del 60% de la renta mediana), estableciendo cuantías inferiores para los menores de edad, (2) La RB sustituiría todas las prestaciones y beneficios fiscales personales que tengan cuantías inferiores, manteniéndose como prestación complementaria el tramo que rebase la cuantía de la RB, de esta forma la RB supliría, que no complementaría, las transferencias sociales existentes de una cuantía inferior. (3) La RB no

CUADRO 6.1. Modelos de garantía de rentas

		Condiciones laborales o de conducta	
		Fuertes	Débiles
Condiciones de renta	Fuertes	Rentas mínimas de inserción (RMI) Subsidios asistenciales por desempleo	Renta garantizada (RG) Pensiones no contributivas
	Débiles	Complementos salariales (CS)	Renta básica (RB)

Fuente: Elaboración Noguera (2019).

tributaría, pero se pagaría impuesto sobre la renta a partir del primer euro de ingreso bruto adicional, sin exenciones de ningún tipo. (4) Para financiar su coste neto, es habitual proponer simultáneamente algún tipo de reforma de la tarifa del impuesto sobre la renta, que, frecuentemente, por simplicidad, toma la forma de un tipo único.

El debate sobre la viabilidad y oportunidad la RB pivota sobre tres elementos centrales: su financiación, sus efectos sobre los incentivos al trabajo y el coste de oportunidad.

En lo que al primer elemento se refiere, la financiación de la RB se realizaría, por un lado, mediante el ahorro en las prestaciones sociales a las que sustituiría, el ahorro en costes administrativos y de gestión, y la eliminación de los beneficios fiscales, y por otro lado, mediante la reforma del impuesto sobre la renta. Ciñéndonos a los países de nuestro entorno (UE), desde un punto de vista puramente contable, sería «posible» financiar una RB subiendo los tipos del impuesto sobre la renta (u otros impuestos). Así, por ejemplo, estimaciones muy sencillas (Van Parijs y Vanderborght 2017) permiten comprobar que para financiar el coste neto de una RB que represente en torno al 25% del PIB per cápita se deberían implantar tipos únicos de entre el 50% y el 60% sobre todas las rentas, lo que sería políticamente inasumible y probablemente castigaría fiscalmente a las clases medias (estudios como los de Doménech 2017; Arcarons *et al.* 2014; o Martinelli 2017 así lo sugieren). La microsimulación más ambiciosa llevada a cabo para nuestro país (Arcarons *et al.* 2014), bajo supuestos relativamente generosos en cuanto a ahorro de partidas presupuestarias existentes, concluye que sería necesario un tipo fiscal único de prácticamente el 50% sobre todas las rentas desde el primer euro. En dicha simulación, casi el 40% de los contribuyentes serían perdedores netos de la reforma, y los perdedores empezarían a ser mayoría en cada decila a partir de la séptima, que corresponde a una renta bruta anual de 18.750€ para el año 2010. Los tipos impositivos efectivos (aun teniendo en cuenta la RB) subirían más de tres puntos a partir de 22.500€ de renta bruta anual, y más de nueve a partir de 28.500€.

En suma, puede decirse que el alto coste de una RB plena, así como sus inciertos efectos en términos distributivos suelen acabar conduciendo habitualmente a propuestas «impuras» que relajen sobremanera alguno de sus requisitos: bien la suficiencia de su cuantía, bien su incondicionalidad respecto de la renta, bien su universalidad (o alguna combinación de las anteriores).

El segundo de los aspectos del debate sobre la RB tiene que ver sobre sus efectos sobre el empleo. Siguiendo a la teoría económica estándar, para la que el trabajo es una actividad que genera desutilidad, y que se lleva a cabo tan solo con la finalidad de obtener una renta, la existencia de una fuente de renta alternativa cual maná del cielo desincentivaría la oferta de trabajo. Paralelamente, el aumento de la fiscalidad necesario para su financiación provocaría un efecto incierto sobre la oferta de trabajo, en el sentido de que por un lado, al reducir el salario neto, abarataría la opción alternativa a trabajar, que es el ocio (efecto sustitución), pero al mismo tiempo la reducción del salario neto incentivaría a trabajar más para alcanzar la misma renta que antes (efecto renta), dependiendo de cuál de los dos efectos sea mayor, el resultado puede ser positivo o negativo en términos de la oferta de trabajo. Junto con estos efectos, la literatura plantea otras posibles motivaciones y dinámicas asociadas a la RB con efectos también, positivos y negativos, sobre la oferta de trabajo que irían desde la eliminación de la trampa de la pobreza (trabajo no supone la pérdida de la prestación social a la que se tiene derecho, con un efecto positivo), su posible impacto sobre los salarios (positivo si se produce una caída de la oferta de trabajo en algunas ocupaciones), a la posibilidad de que para una parte importante de la pobla-

ción el trabajo tenga sentido incluso en un escenario en el que no necesiten los ingresos derivados del mismo, etc.

En todo caso, lo interesante es que, en lo que se refiere al escenario que nos ocupa, la utilización de la RB en un contexto de desempleo tecnológico masivo, el posible efecto negativo de la RB sobre la oferta de trabajo (desincentivo a trabajar) dejaría de ser importante, más bien se convertiría en una de sus virtudes, puesto que es el exceso de oferta de trabajo (que se traduce en desempleo) el problema que habría llevado a plantear su creación. En definitiva, en un hipotético mundo en donde el trabajo de mercado ya no es necesario a los niveles actuales, el que la RB desincentive el trabajo de mercado dejaría de ser un problema, más bien todo lo contrario, ya que a la par de resolver el problema de subsistencia de los parados, resolvería en gran parte el problema del paro al facilitar que los desempleados se retiraran voluntariamente del mercado de trabajo.

Por último, y desde una perspectiva distinta, se discute si, independientemente de la viabilidad de la puesta en marcha de una RB, esto es, en el caso de que fuera políticamente viable generar los recursos necesarios para su financiación, su asignación a la RB sería la mejor opción en términos de bienestar, en comparación con el reforzamiento de otras políticas del Estado de bienestar como la sanidad, la educación o la vivienda, por ejemplo.

6.3.3.3. La desmercantilización del trabajo: programas garantizados de empleo

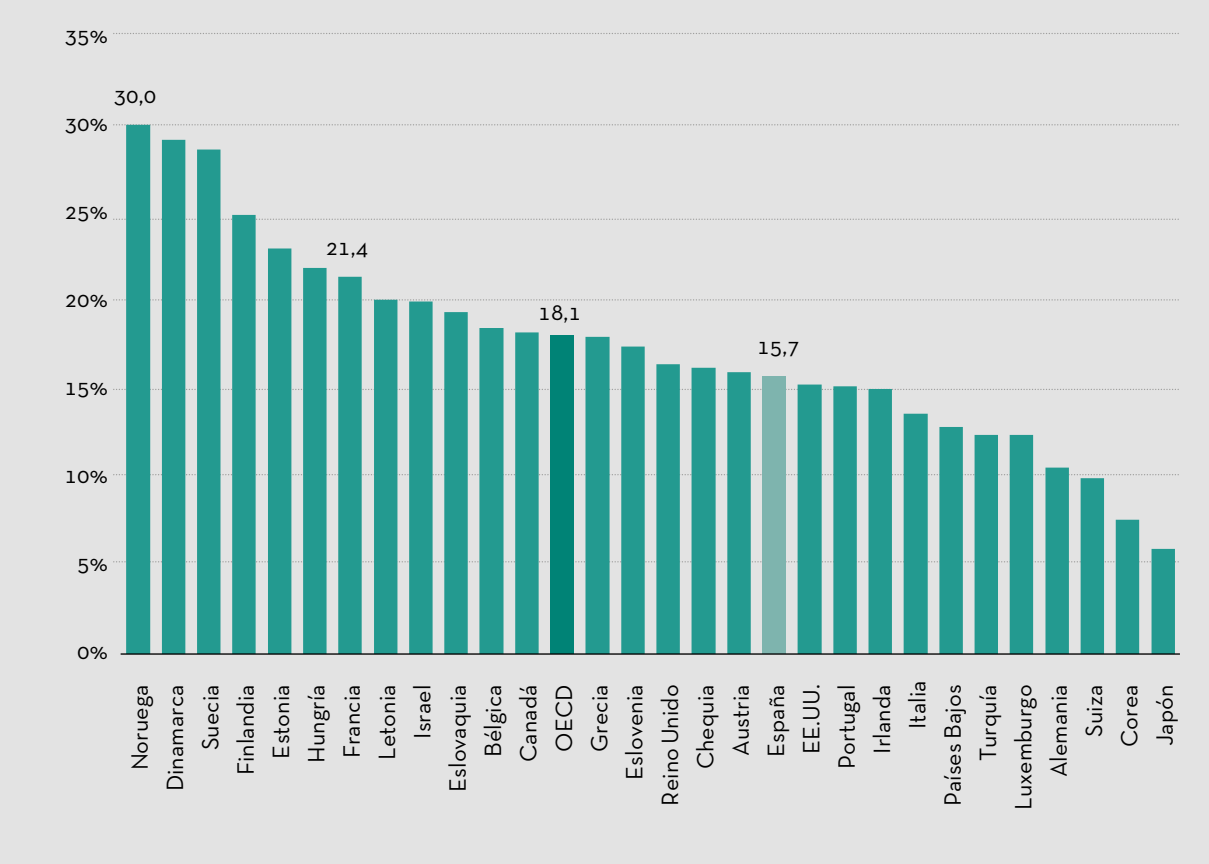
Mientras que la RB supone desvincular, al menos parcialmente, los ingresos de la actividad laboral de mercado, los programas garantizados de empleo suponen desvincular, de nuevo parcialmente, el empleo del empleo generado en el mercado de trabajo. De hecho, una parte significativa del empleo, el empleo público, se genera por decisiones políticas tomadas en un ámbito de asignación distinto del mercado, el del Sector Público. Obviamente, parte del empleo público existente, dedicado a la provisión de servicios como la salud o la educación, en ausencia de intervención pública en dichas áreas sería empleo privado, pero seguramente con unas condiciones y en cantidades diferentes.

De hecho, como se puede apreciar en el gráfico 6.9, en los países de la OCDE el empleo público tiene una presencia muy relevante en el conjunto de empleo, con una media del 18%, y un valor inferior a la media de 15,7% en el caso de España. En lo que a España se refiere, el resultado de 2015 sobrevalora el peso del sector público como empleador, en la medida en que la destrucción de empleo durante los años de la crisis se concentró, aunque no solo, en el sector privado, lo que hace subir el peso relativo del sector público. De este modo, en 2007, antes de la crisis, el porcentaje se reducía en más de dos puntos (13,4%), mientras que para la media de la OCDE era prácticamente el mismo.

Puesto que detrás del empleo público, de forma muy importante, se encuentra la provisión de los servicios propios del Estado de bienestar: educación, salud, etc., resulta lógico que España, con un menor desarrollo del Estado de bienestar, tenga también un menor empleo público. En lo que a esto respecta, la comparación con los países escandinavos pone de manifiesto la existencia de una fuerte brecha de empleo público, que de cerrarse redundaría en una mejor provisión de servicios públicos y también en una menor tasa de desempleo bajo el supuesto de que el sector privado no supla esa provisión.

Pero más allá del empleo público, las propuestas de creación de Programas de Empleo Garantizado, PEG, tienen como objetivo que la generación de empleo no se deje solo en manos del sector privado, de forma que cuando, por las razones que sea, ya coyunturales, ya estructurales, el mercado sea incapaz de generar la demanda de trabajo ne-

GRÁFICO 6.9. Empleo en el sector público como % del empleo total en los países de la OCDE. 2015



Fuente: OECD (2017) *Government at glance*, p. 91.

cesaria para alcanzar el pleno empleo, se complemente esa demanda con una demanda gestionada a través del sector público que garantice que todo aquel que quiera trabajar pueda hacerlo.

Los PEG no son una propuesta nueva, y se han utilizado, y utilizan, puntualmente para combatir el empleo generalizado en colectivos específicos o de forma universal en momentos puntuales del tiempo. Empezando por la primera de las posibilidades, la *Iniciativa de Empleo Juvenil*, creada por la UE en 2013 para financiar la aplicación de los programas de Garantía Juvenil que tienen como objetivo asegurar que los menores de 25 años cuentan, en un plazo de cuatro meses desde la terminación de sus estudios o la pérdida del empleo, con una oferta de empleo de buena calidad, una educación continua, una formación como aprendiz o un período de prácticas, sería un ejemplo, aunque fallido, de PEG sectorial para jóvenes. Desde una perspectiva más global, los programas de empleo público desarrollados por la Administración de F. D. Roosevelt durante la Gran Depresión dentro del *New Deal*, como la *Works Progress Administration* (1935-1943), que llegaría a emplear durante su funcionamiento a 8,5 millones de personas, es uno de los ejemplos más conocidos (y exitosos) de programas de choque para hacer frente a una situación de empleo masivo de corte universal.

Como señaló el reputado economista americano Hyman Minsky (1919-1996), uno de los defensores de este tipo de programas, el empleo garantizado crearía «una demanda infinitamente elástica de

trabajo a un salario mínimo que no dependa de las expectativas de beneficios a largo o corto plazo de las empresas. Puesto que solo el gobierno puede separar la oferta de empleo de la rentabilidad de contratar trabajadores, la demanda infinitamente elástica de trabajo solo puede ser creada por el gobierno» (Minsky 1986, p. 308).

Este tipo de programas, tomando la propuesta de Wray *et al.* (2018) a modo de ejemplo, se caracterizaría por tener un salario hora único, suficientemente alto como para vivir dignamente, pero que no suponga competencia al empleador privado, ya que de lo que se trata es de crear empleo, no de reasignar empleos entre el sector privado y un sector público de empleo garantizado (que sería un segmento distinto del empleo público normal, con sus propios criterios salariales y de condiciones de trabajo). El tener un único salario-suelo también facilitaría que los trabajadores volvieran al sector privado en cuanto aumentara la oferta de empleo en el mismo. Por su naturaleza no competitiva con el sector privado, tendría un comportamiento contra-cíclico. En el caso de EE.UU. se opta por un programa de financiación federal, pero de administración descentralizada. El PEG no se debe entender como una medida de política social ni de *workfare*, «sino como un programa de empleo en el que a los trabajadores se les paga por su trabajo» (Wray 2018, p. 2), aunque debería ir acompañado de algún tipo de formación que facilitara su reinserción en el sector privado.

Entre las críticas planteadas a este tipo de programas probablemente las más generalizadas son: (1) la posibilidad de que si el salario hora es suficiente para vivir dignamente suponga una competencia para el segmento del sector privado de bajos salarios. En este caso, los defensores de estos programas, Wray (2018), argumentan que lejos de ser un efecto indeseado, si el PEG sirve para aumentar los salarios de los trabajadores de bajos salarios el efecto debería considerarse como una externalidad positiva del programa. (2) La segunda tiene que ver con el aumento de las necesidades de administración y la capacidad del sector público, en cualquiera de sus niveles, de generar empleos relevantes, que hagan cosas que contribuyan al bienestar de la ciudadanía. Si eso no fuera así, se podría producir la aparición de un segmento de empleo «socialmente estigmatizado», en palabras de Noguera y Raventós (2002: 16-17). La experiencia de «pleno empleo administrativo» de los países del socialismo real es una fuerte losa que pesa, por comparación, sobre los defensores de los PEG. En este caso, el contraargumento se basa en que probablemente no hay nada más ineficiente que estar desempleado, en el sentido de que se desperdicia totalmente la capacidad productiva de la persona. Junto a ello, hay temor a los posibles efectos inflacionistas de la medida, que en todo caso dependerían de su forma de financiación.

Desde una perspectiva distinta, la de aquellos que defienden la RB, se argumentan que los programas de empleo garantizados serían una especie de *workfare* desde el momento de que una persona, para subsistir, tendría que bien trabajar en el sector privado, bien apuntarse a uno de estos programas. En palabras de Widerquist and Lewis (1997: 27), los PEG «como el *workfare* (...) requeriría que las personas capacitadas trabajaran a cambio de la ayuda» (citado en Harvey 2018: 9). Sin embargo, no hay ninguna razón para que esto sea así, ya que la existencia de PEG no presupone un cambio en los requisitos de acceso a los programas sociales, ni la incorporación de nuevos requisitos laborales. Como señala Harvey (2018), «asegurar el derecho al trabajo no supone la imposición de la obligación a trabajar para nadie» (p. 9).

En términos presupuestarios, en la medida en que el PEG solo se dirige a las personas desempleadas, esto es, no es universal, aun concediendo que su coste por persona fuera más elevado que una RB, su coste quedaría muy por debajo de esta. Una reciente estimación para Estados Unidos del *Center on Budget and Policy Priorities* (Mark *et al.* 2018)

situaba el coste del programa en el 3% del PIB (en un contexto de desempleo del 8%) y un coste por empleo de 56.000$, incluyendo prestaciones, impuestos y costes complementarios de capital. Si bien otras estimaciones arrojan un coste inferior (Wray *et al.* 2018).

6.3.3.4. Construyendo desde abajo: el fortalecimiento del sistema de Rentas Mínimas de Inserción(21)

En el análisis de la política de garantía de ingresos en España, las rentas mínimas autonómicas son definidas con frecuencia como prestaciones controvertidas, como problema más que como solución. En esta línea, se las presenta como actuación menor (menos del 10% del gasto asociado a la protección no contributiva), con grandes limitaciones de cobertura (afectadas por elementos de exclusión normativa que limitan su papel como prestación subsidiaria**(22)**) y, sobre todo, marcadas por un desarrollo desequilibrado en el territorio del que resulta una fuerte desigualdad regional en la protección, con fragmentación y falta de equidad en la atención.

Pero existe una visión alternativa del papel que las rentas mínimas autonómicas han asumido en España. Aunque, en la dimensión territorial, la acción de las comunidades autónomas se caracteriza por la heterogeneidad en su aportación protectora, su intervención se fundamenta en la voluntad de cubrir los importantes huecos de atención dejados por el sistema de garantía de ingresos de la Administración General del Estado, caracterizado por una protección limitada a determinados grupos de población. Esta acción diferencial ha traspasado la propia crisis. Durante los años de recuperación, la acción de las rentas mínimas autonómicas ha resultado aún más relevante para hacer frente a los procesos de exclusión laboral derivados de las consecuencias aún visibles de la crisis de empleo de la Gran Recesión. Un hecho que se explica por el mantenimiento de tasas muy bajas de cobertura en la protección al desempleo.

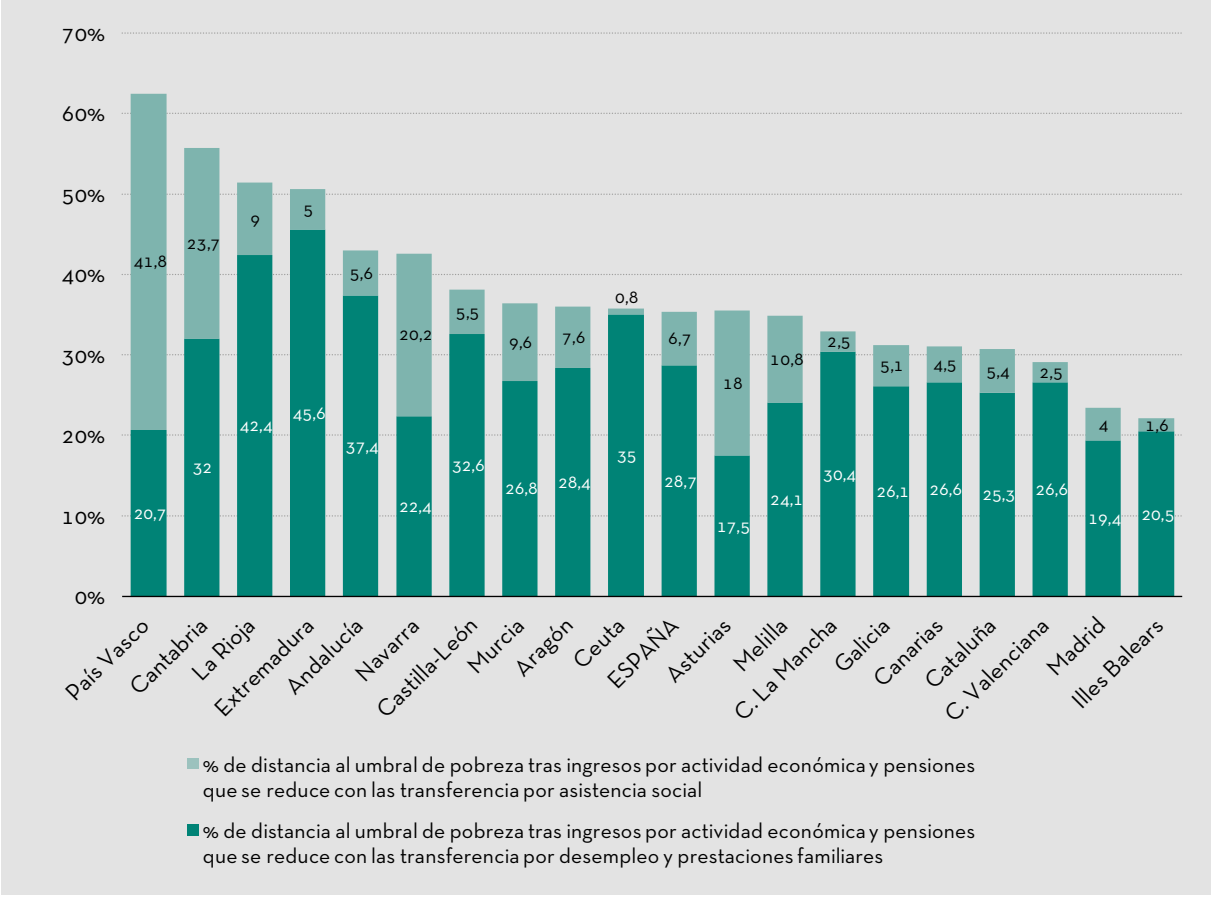
La extendida visión de que las rentas mínimas autonómicas habrían fracasado en su estrategia de prevención de la pobreza es otra de las ideas dominantes respecto a estas prestaciones que resulta matizable. En realidad, en muchas comunidades autónomas, el sistema de rentas mínimas autonómicas ha resultado decisivo para prevenir la pobreza y reducir el impacto de la desigualdad. Como se puede apreciar en el gráfico 6.10, que recoge el papel de las prestaciones por desempleo, prestaciones familiares y asistencia social en la reducción de la brecha de pobreza (distancia al umbral de pobreza), este tipo de prestaciones tiene un papel muy significativo en CC.AA. como el País Vasco, Cantabria, Navarra y Asturias.

En la medida en que las opciones más radicales repasadas más arriba, como los programas de empleo garantizado o la renta básica, tengan un desarrollo más incierto, tiene sentido, aunque sea a modo de mecanismo de transición, proceder al reforzamiento de este sistema de protección de última instancia, con la finalidad de mejorar su funcionamiento y potenciar sus efectos de lucha contra la pobreza. Para ello, y teniendo en cuenta que el diseño de los programas de renta mínima resulta particularmente complejo, se apuntan a continuación los principales problemas que deberían resolverse en un proceso de actualización del diseño del sistema de rentas

(21) Esta sección se basa en el Documento de trabajo 6.2. *Las rentas mínimas en España*. www.foessa.es/viii-informe/capitulo6.

(22) Esta expresión se refiere a las diferentes restricciones introducidas en la regulación de las rentas mínimas: en lo relativo a la consideración del hogar, la residencia legal y el empadronamiento; la edad de acceso; la forma de cómputo de las rentas; los meses de ausencia de ingresos previos que deben acreditarse; el período de devengo; los límites de permanencia en la prestación o los períodos de carencia para poder volver a acceder a la misma.

GRÁFICO 6.10. Peso de la asistencia social y las prestaciones por desempleo y familiares en la reducción de la brecha de pobreza, CC. AA. 2015-17



Fuente: Elaboración propia a partir de Sanzo (2019) con microdatos de la ECV.

mínimas: (a) los programas de rentas mínimas deben establecer en la forma más extendida, pero también más ajustada posible, los derechos que se pretende garantizar, en particular el derecho a una prestación efectiva de garantía de ingresos. Especialmente es preciso garantizar el acceso efectivo a las prestaciones a las personas necesitadas que hayan iniciado un proceso de vida independiente, así como flexibilizar los tiempos de empadronamiento requeridos. Esto es particularmente necesario en lo relativo a las familias con menores, así como a las personas con algún vínculo previo con el territorio y que proceden a retornar; (b) la delimitación de la posible condicionalidad, normalmente asociada a la activación laboral. El gran peligro de las políticas de activación es que acaben imponiendo criterios excesivamente restrictivos de cara al acceso a la protección económica, o que se conviertan en formas acentuadas de control que puedan facilitar la discrecionalidad en la gestión de las obligaciones asociadas al disfrute de las prestaciones; (c) la delimitación de un sistema de cuantías adecuado, incluyendo mecanismos complementarios para hacer frente a las necesidades especiales existentes en los hogares. Hay que señalar finalmente que, en la consecución de cuantías adecuadas, puede resultar relevante establecer

modalidades de indexación que procuren mantener el valor de las rentas mínimas, más allá de las decisiones puntuales de los gobiernos; (d) un tratamiento correcto de la problemática del acceso al empleo, y en concreto de la compatibilidad de la percepción de las rentas mínimas con los ingresos por trabajo, especialmente en un contexto de alta temporalidad, bajos salarios y trabajo a tiempo parcial involuntario; (e) es necesario pensar las rentas mínimas en términos de su relación con las políticas de inclusión, facilitando procesos de inserción social y de acercamiento a la formación y al empleo, esto es, el doble derecho a una garantía de ingresos suficientes y a apoyos personalizados para la inclusión; (f) agilidad de gestión. Los programas de rentas mínimas deben permitir un acceso rápido al sistema. En la misma línea, los procesos de modificación, suspensión o extinción deben plantearse de forma que se minimicen los costes de todo tipo que puedan afectar a la población beneficiaria.

Aunque relativamente novedosas (a excepción de las Rentas Mínimas de Inserción), todas las opciones de política social que hemos visto en esta sección tienen en común el pertenecer al ámbito de la acción redistribuidora del Estado, de las políticas del Estado de bienestar. Desde esa perspectiva, su novedad estaría más en el orden de magnitud de la intervención (la universalidad de la RB, por ejemplo), que en el quién y cómo se lleva a cabo.

Esta panoplia de intervenciones potenciales se centra en el mundo del trabajo. Pero hay otras esferas cuyo objetivo es también conseguir la deseada inclusión social. En las últimas décadas, y en muchos casos reforzadas por una crisis inacabable que ha llevado al límite las posibilidades de compensación social del Estado de bienestar, especialmente en el caso de Estados de bienestar débiles como el nuestro, junto con la búsqueda de nuevas políticas desde las administraciones públicas, también han aparecido toda una serie de iniciativas solidarias de distinto índole, ancladas en la sociedad civil, que plantean modos alternativos de enfocar los intercambios sociales y hacer frente a las desigualdades derivadas de la crisis y de la propia lógica distributiva de la economía de mercado. En la siguiente sección repasaremos algunas de estas propuestas, siempre desde la perspectiva de su potencial contribución a la mejora de la inserción social.

6.4. Las responsabilidades individuales y colectivas: otros mecanismos de inclusión

Como hemos visto, ser ciudadano de una determinada sociedad es tener el privilegio de unos derechos pero, también, la obligación de cumplir unas obligaciones, con uno mismo y con los demás. Pero no hay simetría en esa participación; no todas las personas tenemos las mismas capacidades ni las mismas oportunidades para participar en esa especie de contrato social. Algunas de ellas, y otras en determinados momentos de su vida, necesitan recibir algún recurso para poder participar. Este ha sido el compromiso de los Estados de bienestar que, en nombre de la ciudadanía, han venido redistribuyendo con servicios y prestaciones sus contribuciones impositivas. Puede leerse como un agente (el Estado) que en nombre de un principal (los ciudadanos) redistribuía los recursos producidos. Una especie de solidaridad institucionalizada que, como efecto negativo, ha ido mermando el compromiso ciudadano directo para con los demás e incrementando el individualismo: «yo debo preocuparme de mí,

el Estado ya se encarga de los que no pueden seguir», «yo pago mis impuestos y el Estado se ocupa de los demás».

Es evidente que hay asimetrías de partida en la distribución de los recursos y las capacidades de la población. Unas se encuentran con rasgos que los discapacitan; otras se encuentran incapaces de participar por la desigual distribución de los recursos, dificultando en todas ellas las oportunidades, no solo para pensar o cumplir sus proyectos de vida, sino incluso para vincularse con el entramado de redes y posibilidades que ofrece la sociedad. Situación que se va agravando en la medida en que el diseño institucional no acaba de funcionar y se ha perdido la confianza en las estructuras del mundo que venimos habitando.

El malestar sistémico ha afectado a todas las estructuras básicas y, frente a ello, vienen surgiendo nuevas formas de relacionarse, tanto en la vida económica como en la vida política y en las relaciones sociales. Un conjunto de innovaciones que intentan hallar modos alternativos de enfocar esos intercambios sociales y que, a pequeña escala, presentan muy interesantes resultados. Está por ver si esas nuevas propuestas pueden también ser pensadas con el objetivo de la inclusión social de todas las personas. A ello vamos a dedicar las próximas reflexiones.

6.4.1. Mudanza social y posibles oportunidades para la inclusión social

Se ha visto ya en las páginas anteriores cómo se están transformando las sociedades. Hondos cambios que van a desembocar en mundos distintos del que hemos conocido hasta ahora. ¿Hasta qué punto va a ser posible la creación de estructuras que permitan una mejor inclusión de todas las personas que lo habitan?

Una sociedad cohesionada necesita de relaciones horizontales, entre iguales. Relaciones que permitan la participación de todas las personas desde sus diferencias. Se están produciendo pequeñas transformaciones en distintos ámbitos de las relaciones sociales. Nuevas formas en la esfera de los intercambios económicos, en la de la política y en el seno de las comunidades que, aunque todavía se presentan a pequeña escala, están demostrando que es posible —y seguramente mejor— una colectividad con relaciones distintas a las que el capitalismo neoliberal nos ha abocado. Estas nuevas prácticas no reducen las desigualdades por sí solas, pero permiten una mayor participación social, paso previo a la posibilidad de una vida digna para muchas personas. A continuación se van a presentar algunas de las principales experiencias que se están abriendo paso en estos momentos de incertidumbre. Nos interesa —de una manera importante— ver hasta qué punto pueden ser buenas herramientas para conseguir una sociedad más inclusiva.

6.4.1.1. La esfera de los intercambios económicos: las «otras» economías

La sociedad golpeada por la crisis no se ha resignado, sino que ha buscado maneras de enfrentarla, mutando incluso algunos de los valores que la sostenían. Transformaciones culturales y la búsqueda de soluciones a pequeña escala se han abierto paso también dentro de la economía. Así, han aparecido en diversos ámbitos propuestas para plantar cara al capitalismo desbocado de los últimos años. Algunas de estas nuevas miradas económicas se plantean claramente romper con la mercantilización, otras —aunque con el deseo de obtención de beneficio— tienen también como objetivo trabajar por el bien común, ya sea preservando la vida del planeta, reduciendo desigualdades o incrementando la solidaridad. En definitiva, no solo hacer las cosas de for-

ma distinta, sino también transformar la sociedad. Algunas todavía se mueven solo en el plano teórico, otras, en cambio, ya se han extendido a pequeña escala en diversos lugares. Se trata de nuevos discursos pero también de nuevas prácticas.

¿Puede ser la economía «transformadora»? Este es el título del dossier que la revista Alternativas Económicas publicó en su número 57 (2018), y en el cual Pere Rusiñol analiza diversas formas de entender y practicar los intercambios económicos que aspiran a colocar a las personas por encima del beneficio. La *economía colaborativa*, la *economía feminista*, la *economía del bien común* o la *economía solidaria* son los cuatro «modelos» analizados en este informe y que toma su título del libro *Economías transformadoras de Barcelona* (Suriñach 2017). Recientemente se ha ido consolidando un espacio dentro de la economía con esas fórmulas alternativas al capitalismo que permiten nuevas maneras de distribuir los recursos. Algunas son novedosas mientras que otras ya existían desde hace ya más de un siglo, pero lo interesante de todas ellas es la función que están realizando.

Lo que buscan las *economías transformadoras* es identificar aquellas prácticas que «ponen en el centro la vida, es decir, que se articulan en torno a la prioridad de sostener las condiciones de vida de la gente, y por tanto se vinculan directamente con las necesidades de las personas, es una economía que se organiza estableciendo como prioridad, garantizar que todas las necesidades básicas de todas las personas se cubran y además garantizarlo en el marco de un planeta que tiene límites físicos y sus propias dinámicas». Así se expresaba Yayo Herrero en una entrevista en el diario digital El Salto publicada en noviembre de 2018**(23)**. Propuestas que, a pequeña escala, plantean un cambio de paradigma, promoviendo la cooperación, las redes de solidaridad y la auto-organización cooperativa. Se plantea además como objetivo la lucha contra la posible capitalización de estas prácticas comunitarias bajo terminologías como «emprendimiento», «innovación social» o «economía colaborativa», dibujando una clara separación entre ambos enfoques. Frente al actual modelo de desarrollo, las propuestas de las economías transformadoras impulsadas desde diferentes movimientos sociales u organizaciones, buscan alternativas que podrían agruparse en diversas formas organizativas y con principios solidarios.

¿Economías transformadoras? ¿Economías alternativas? ¿Otras economías? Imanol Zubero, en «Economías alternativas», artículo publicado en el primer número de la nueva etapa de *Documentación Social*, plantea una interesante reflexión. Es preciso analizar respecto a «qué» son alternativas cada una de esas nuevas formas. Esto es, si se trata de una propuesta en el eje mercantilización-desmercantilización, en cuyo caso sería una propuesta que se concebiría bien en la lógica mercantil, bien en la lógica de los derechos. Y, por otro lado, si se trata de una alternativa que se ubica en el eje externalización-internalización, según si tienen en cuenta o no, los costes derivados de la naturaleza y de otras personas (Zubero 2018).

Disponemos de experiencias ya llevadas a cabo bajo alguna de esas formas de organizar la economía o de proyectos que podemos identificar en uno u otro de los modelos. Sin embargo, no hay hoy posibilidad de que sean pensadas como una alternativa al capitalismo como sistema de organización global. A pequeña escala pueden funcionar (aunque veremos que unas más que otras), pero no pueden ser consideradas como una alternativa sistémica. Ahora bien, si de lo que se trata es de pensar nuevas fórmulas para la inclusión social, puede ser interesante bosquejar las capacidades que unas u otras tienen para ello. Alguna de estas alternativas se apoya más en la reflexión teórica y otras en las prácticas que llevan a cabo entidades u organizaciones. En este último caso se trata de pequeños nichos que abren perspectivas innovadoras para la prestación de servicios o

(23) Ver https://www.elsaltodiario.com/mecambio/las-economias-transformadoras-tienen-un-cita-para-enredarse

sobre la manera de gestionar, de algún modo, la protección social. Economía colaborativa, economía feminista, economía del bien común, economía social, economía solidaria... y aún podríamos hallar alguna otra, como por ejemplo economía circular. Veamos algunas de ellas.

La economía colaborativa o de plataformas(24)

La constatación de que las ideas críticas de estas otras economías está penetrando en la sociedad la podemos tener viendo cómo se han aprovechado de ellas grandes fondos de capital. Por ejemplo, es el caso de la *economía colaborativa o de plataformas*. Seguramente es la que *a priori* puede verse como la más alejada en nuestro caso para el objetivo de la inclusión social, aunque su desarrollo podría llegar a tener un impacto negativo si el modelo de protección social siguiera basado en los mismos principios como hasta ahora ya que rompen con el modelo de relaciones laborales y contractuales que han venido siendo la base del desarrollo capitalista y de los Estados de bienestar (ya abordamos por su relevancia este tema en la sección anterior y lo abordaremos aún más adelante, ya que tiene repercusión en hacer posible las políticas públicas). Junto a las grandes empresas que se han introducido también aquí, se ubican otro tipo de intercambios que permiten utilizar, compartir intercambiar o invertir en servicios, bienes o recursos, pudiendo existir, o no, una contraprestación económica para ello. Para diferenciarlas, dentro de este gran paquete se ha venido identificando como el espacio de la «*economía colaborativa procomún*» (Scholz 2016). Un espacio que ocupa el cooperativismo de plataforma. Un procomún digital, nexo entre cooperativismo y plataformas digitales colectivas, que está ganando terreno en algunos territorios, y que pretende contribuir tanto al bienestar individual como al bien común.

Si bien la economía colaborativa parece tener una fuerte capacidad para ir ganando terreno en el futuro, y probablemente facilitar los intercambios o, en determinados casos, incluso democratizar la economía, no llega por igual a todas las personas. Parece difícil que sea beneficiosa para aquellas personas que poco o nada tienen para intercambiar. Y a ello debemos añadir que el acceso a los intercambios a través de plataformas, excluye también a población trabajadora, que aunque pudiera beneficiarse de ello queda excluida por su falta de formación y/o habilidades para acceder al mundo digital. ¿Podría ahondar todavía más la exclusión social? Aunque parece una propuesta interesante para democratizar algo más el acceso a los recursos y que una parte de ella puede ser considerada como una nueva fórmula para la economía social, su incidencia en la población más necesitada podría ser, incluso, negativa. Y no solo para la población más necesitada. Resultados de estudios realizados en diversos países(25) muestran que aunque las economías de plataformas pueden permitir reducir barreras de entrada a los mercados a determinados grupos de población, sus efectos no necesariamente inciden en la reducción de desigualdades y podrían incluso ahondar la exclusión.

Pero aún hay más. Si bien hemos visto que la economía colaborativa tendría nula incidencia en cuanto a la inclusión, pueden observarse también aspectos claramente negativos. Tal vez su rodaje vaya delimitando qué puede ser denominado colaborativo y qué aspectos obligan a otras denominaciones para la «falsa» economía colaborativa. Cierto es, sin embargo, que las condiciones laborales, en esta fase incipiente de la economía de plataformas se están viendo perjudicadas, se rompe la solidari-

(24) Esta sección se basa en el Documento de trabajo 6.3. *Bienvenidos a la economía de plataformas*. www.foessa.es/viii-informe/capitulo6.

(25) Ver, por ejemplo, entre otros Edelman, Luca and Svirisky (2017).

dad entre trabajadores y excluidos e incluso crea diferentes categorías entre trabajadores.

La economía feminista

Partiendo del mundo académico está siendo útil a los movimientos —creemos que imparables— que estamos viviendo y asistiendo en los últimos años en pro de la consecución de la real igualdad entre hombres y mujeres en todos los campos. Las críticas que la economía feminista realiza a la economía ortodoxa justifican y ayudan a clarificar el papel de esos movimientos. Además pone de relieve el importante papel de la economía de cuidados y coincide con el cooperativismo al poner a las personas por encima del capital como el objetivo de la economía. Aunque estamos todavía muy lejos de la meta, los avances en el último siglo son significativos en los países más avanzados. En otros lugares del mundo, donde las desigualdades sociales son más profundas, el enfoque de la economía feminista es sin duda alguna una buena herramienta para conseguir un trato inclusivo para la mitad de sus poblaciones, las mujeres. Una de las potencialidades de la economía feminista es la visualización de la importancia del trabajo en los cuidados y la atención de las personas en todos los ciclos de la vida. Tareas que, en su mayoría, quedaban fuera de la esfera económica convencional, como se analiza en el capítulo 2 de este VIII Informe. La oportunidad laboral para miles de mujeres que ya realizan esta tarea con la constitución de cooperativas, ¿puede formar parte del nuevo paradigma? Es un camino ya iniciado que puede ser replicado en distintas realidades.

La economía del bien común

Otro grupo es el perteneciente a la economía del bien común. Iniciado por Ch. Felber, este enfoque propugna un modelo económico que se basa en una economía sostenible y surge como propuesta alternativa al modelo neoliberal y al predominio de los mercados financieros. Los principios básicos que orientan el movimiento se basan en la confianza, la honestidad, la responsabilidad, la cooperación, la solidaridad, la generosidad y la compasión (Felber 2012). Saliendo también del mundo académico, ha comenzado a extenderse por Europa en las prácticas de empresas que apuestan por la promoción de un impacto social por encima de los beneficios. Sin embargo, Ángel Calle (2015) sugiere que, a pesar de su nombre, este enfoque se asienta en la lógica liberal de los mercados autorregulados ya que las instituciones trascienden los mercados y a su vez son trascendidas por los conflictos sociales, cosa que no toma en consideración Felber en su propuesta. Destaca, sin embargo este autor, que Felber apunta por formas de control social de la propiedad y del establecimiento de oligopolios de mercado, desmarcándose de la teoría del egoísmo y apostando por la solidaridad y la cooperación. ¿Puede abrirse dentro de estas prácticas un vínculo de las empresas del bien común para colaborar en proyectos de inclusión? No parece haber ningún impedimento y podría ser una de las fórmulas en un nuevo escenario.

La economía social(26)

Dentro de estas «economías alternativas», el grupo que más potencialidad aporta en el campo de la inclusión social es, sin duda alguna, el de la economía social. Y, aún, el de la economía social y solidaria. Se trata, también, del grupo más consolidado y con un desarrollo fuerte en nuestro país, por lo que permite dar un paso más en su análisis. ¿Puede la economía social y solidaria, o algún sector de ella ser «el» referente para repensar el futuro de la protección social? Nuestra respuesta es positiva y, por ello, este será el marco en el que

(26) Esta sección se basa en el Documento de trabajo 6.4. *La economía social como herramienta predistributiva de la política social*. www.foessa.es/viii-informe/capitulo6.

vamos a reflexionar. Lo llamemos «Tercer Sector social» o «Economía social» o «Empresa social». Se trata básicamente de cooperativas, pero también asociaciones, y son hoy ya una fuente de innovación social, bien sea planteando nuevas formas de prestar servicios públicos, o bien se trate de nuevos propuestas de intervención social. Además son un canal de participación en la solidaridad por parte de la sociedad civil. Es en esta esfera en donde se ubican la mayoría de las innovaciones o de buenas prácticas aparecidas recientemente.

Disponemos de diversos desarrollos teóricos sobre la economía social. Nos interesa aquí la línea desarrollada principalmente por Jean Louis Laville (2001, 2004, 2015), que centra el análisis en el mundo asociativo que interviene en los servicios sociales bajo lógicas de proximidad y solidaridad. De su enfoque surge la propuesta de la *economía solidaria* que, aunque muy próximo al concepto de «empresa social» en el análisis de las organizaciones, desarrollará sus marcos interpretativos desde la óptica polanyiana de la «economía plural», permitiendo esbozar desarrollos teóricos que, más allá de las lógicas mercantiles, ponen en valor lógicas económicas redistributivas y de reciprocidad. (Pérez de Mendiguren y Etxezarreta 2015).

Laval y Dardot (2015) se preguntan si se puede rehacer la sociedad a partir de la economía social y, según su parecer, hay respuestas positivas. Dar más espacio y visibilidad a estas formas de economía mostraría que la motivación del beneficio no es el único estímulo económico, que los vínculos pueden contar más que los bienes y que la democracia y la eficacia no siempre son incompatibles, al introducir la eficiencia social que representa democratizar las relaciones económicas. Tendría múltiples ventajas y virtudes, «sería un contrapeso al mercado y limitaría su campo, mejoraría cualitativamente la intervención pública mediante su capacidad de innovación social, llevaría a cabo una tarea educativa desarrollando el espíritu de la solidaridad y el de la responsabilidad ciudadana» (pp. 572).

Puede entenderse la participación de la economía social en los servicios de protección social como una innovación social tanto en cuanto la prestación del servicio como en lo referente a la participación política de la sociedad civil, pudiendo encontrar tres formas de cooperación entre la economía social y el sector público (Osborne y McLaughlin 2004), que serían: (a) la cogobernanza, cuando la economía social participa en la planificación y la provisión del servicio; (b) la cogestión, cuando la economía social colabora junto con el estado en la provisión del servicio y (c) la coproducción, cuando los ciudadanos producen, al menos en parte, los servicios que ofrecen. Se puede considerar, pues, que las cooperativas comprometidas con la economía solidaria, son instituciones del común cuya función debería ser la de asegurar la cobertura de las necesidades mediante unas relaciones sociales emancipadoras para el individuo y la comunidad. Las cooperativas se pueden convertir de nuevo en organizaciones útiles para recuperar el acceso a determinados bienes y servicios, pero es algo más complejo en la gestión de comunes inmateriales que tal vez necesitan una gestión más abierta. Y ello nos lleva a analizar la esfera de «lo común». Volveremos luego al tema de la economía social en ese marco de análisis.

6.4.1.2. Nuevas dinámicas comunitarias(27): el procomún y lo local

Las nuevas dinámicas que han venido emergiendo tienen una base local o del procomún. Son proyectos o estrategias muy vinculadas a la comunidad que permiten participar de lo común. ¿Qué diferencias hay entre lo común y lo público? La gestión comunal se ha desarrollado como alternativa a la gestión pública y a la privatización. Los enfoques

(27) Esta sección se basa en los Documentos de trabajo 6.5. *Lo público y lo común* y 6.6. *Derechos sociales y derecho a la ciudad: municipalismo, bienestar de proximidad y agenda urbana*. www.foessa.es/viii-informe/capitulo6.

basados en lo común, aunque muy variados entre sí, ponen el acento en formas de organización colectiva que permiten la gestión de los recursos sin la mediación de un organismo centralizado ni la individualización del recurso a través de su privatización. De esta forma, aparece lo común como una tercera categoría entre lo público y lo privado (aunque luego veremos los matices de esta afirmación). Se presenta como la base para un nuevo programa emancipatorio capaz de superar el capitalismo retomando viejas ideas basadas en la autogestión y en el apoyo mutuo. En la mayoría de los casos las propuestas basadas en lo común buscan combinar la acción pública con la vinculación de la ciudadanía en la gestión de los bienes y servicios comunes. Con la gran recesión iniciada en 2007 lo común ha ganado aún mayor notoriedad al englobar un conjunto de propuestas políticas que quieren reforzar el estado redistribuidor y a la vez garantizar la participación activa de sus ciudadanos en la provisión de servicios. La autora principal de esta línea de pensamiento es Elinor Ostrom (1990), cuyas ideas han contribuido en gran medida a popularizar el concepto. Más recientemente se retoma el debate sobre lo común y el papel de la gestión comunitaria en los movimientos sociales.

Una primera tentativa permite definir lo común como un nuevo encuentro entre lo político, lo económico, lo social y lo natural a partir de un conjunto de experiencias llevadas a cabo por comunidades ciudadanas que tratan de crear vínculos para resolver colectivamente sus problemas y organizar sus recursos. En este sentido, lo común no pertenece a la propiedad, sino a la categoría relacional. Aunque podemos encontrar la organización de comunes para predistribuir los recursos, estos existen cuando una comunidad o grupo decide gestionar el recurso en conjunto y, generalmente, al margen de los mercados. Por tanto, no hay procomún sin comunidad y, toda comunidad, debe estar fundamentada en los principios de cooperación, y de intercambio. Una serie de prácticas que ponen las bases para poder proveer, gestionar y determinar las condiciones de reproducción social mediante la gestión colectiva de recursos comunes. Con ello vemos que los bienes comunes no son solamente el símbolo de la aspiración a un cambio de modelo organizativo de la sociedad sino que a su vez crea una trama de recursos, capacidades y solidaridades transformadoras. Los bienes comunes nos transportan a la noción del *don* y sus economías, estudiado por diversos antropólogos (Malinowski, Mauss o Polanyi, como los más destacados). Esas economías del *don* son formas de coordinación para regular los intercambios e interacciones en una determinada colectividad. Recibir obliga a corresponder y se trata de una dinámica que, al depender de las interrelaciones entre las personas, no se puede predecir a priori cual va a ser su evolución futura.

Laval y Dardot (2015) promueven el uso del sustantivo «común» (este es también el nombre de su libro) más que recurrir al calificativo, en el sentido de entender común como un principio y no en el sentido de una cosa. Un principio que funda todo el desarrollo posterior, algo así como la premisa de un razonamiento. Se trataría de proposiciones, premisas de un razonamiento por venir, y por ello dotado de significado político, entendiendo por político la actividad de la deliberación, la decisión y la acción de toda actividad colectiva. La política no sería un espacio de «los» políticos, sino el participar en la actividad de poner en común las palabras y los pensamientos, dando al término común el significado de obligación y tarea. Eso es, el compromiso y la acción. Lo común es, en este caso, el principio que hace que se busque «el bien común», ya que para dirigirse hacia él es preciso participar anteriormente en la deliberación y en la toma de decisiones.

El análisis de los comunes permite entenderlos como herramienta de organización política frente al impulso neoliberal que ha descompuesto las instituciones de los estados protectores y las estructuras tradicionales de apoyo mutuo. Es una cons-

trucción política, una institución de la política y ello significa que permite también transformar las estructuras institucionales de gestión de los recursos existentes, y es una buena herramienta para pensar o mejor, repensar, la provisión de recursos tales como las relaciones sociales, y el bienestar social. Se trataría de bienes comunes inmateriales. El propio concepto, así enfocado, según estos autores, da a entender que «no hay mundo humano deseable más que el que está explícita y conscientemente basado en el actuar común, fuente de los derechos y de las obligaciones, vinculado íntimamente a lo que desde los griegos se llama la justicia y la amistad» (2015: pp. 519). En momentos convulsos el actuar común permite pensar y construir nuevas instituciones, nuevas prácticas y nuevas relaciones. Esas instituciones de autogobierno que permiten la superación de la incertidumbre. En el momento actual, con la debilidad del Estado protector como lo hemos conocido, trasladada esta idea a las nuevas prácticas permite el paso de lo público estatal a lo público común.

Se trata de propuestas que no buscan sustituir lo público por lo común sino el fortalecimiento de la justicia social a través de una combinación de lo público con la práctica comunitaria, dotando a los ciudadanos de una mayor capacidad para participar en la vida política. Iniciativas en diversos ámbitos han aparecido en las ciudades más afectadas por la crisis financiera y en las que han actuado con fuerza diversos movimientos de protesta (en la gestión de espacios públicos, en la provisión de servicios médicos, u organizaciones de defensa de la vivienda, etc.). Muchas de estas iniciativas han buscado fortalecer la comunidad y crear mecanismos de provisión de bienes y servicios como salida a la crisis y como alternativa a la imposición de políticas de austeridad (Pradel y Cabeza 2018).

Una forma de superar la dicotomía entre lo público y lo común es entender los comunes como distribuciones de derechos y combinar el análisis de las estructuras de gobernanza creadas para su gestión con la naturaleza de los bienes sobre los que se aplica este modelo de gestión. Para Coriat, «un común puede ser definido como un conjunto de recursos que es gestionado colectivamente a través de una estructura de gobernanza que distribuye derechos y que busca asegurar una explotación ordenada y sostenible del recurso» (2011: 14). El desarrollo de los Estados de bienestar ha implicado que una serie de bienes pasasen a ser considerados como un derecho universal, de forma que el Estado garantizara el acceso y el uso de dichos bienes a través de un largo entramado legal y de la puesta en marcha de servicios para proveer el bien (salud, educación, etc.). Se trataría de unos comunes gestionados por el Estado. Transformar esta gobernanza implica, de un lado, territorializar la provisión, es decir, otorgar mayor relevancia a las administraciones regionales y locales, y de otro lado implica también el traspaso de la gestión de estos bienes a actores privados, asociaciones de la sociedad civil. Así, comunes de dominio público son gestionados por una pluralidad de actores.

El trabajo social comunitario tiene una enorme capacidad para poner en marcha procesos que favorecen la creación de espacios generadores de comunidad, partiendo del reconocimiento del usuario como un ciudadano de pleno derecho y haciendo posible su participación e integración en el tejido social (Llobet 2004). A su vez, puede tratar de intensificar la colaboración entre la administración local y los movimientos sociales. Pero ello solo será posible con nuevas relaciones entre la administración y los movimientos y asociaciones con el objetivo de dotar de autonomía —eso es, de poder— a las personas participantes. Los comunes surgidos de la crisis han optado, bien por enraizarse en el sistema público buscando fórmulas que les garanticen su autonomía y capacidad de acción, o bien por mantenerse autónomos de la administración pública a través de prácticas de autogestión y vinculación con la economía social y solidaria. Hace falta ver en qué medida estas iniciativas logran fomentar la justicia social y en qué medida se está transformando

la gobernanza hacia un modelo que permita mayor participación de la ciudadanía en lo público a través de más derechos de gestión. Y hasta qué punto permite aumentar los derechos de los excluidos, no solo garantizando el derecho de acceso y uso del recurso, sino también aumentando sus derechos relativos a la participación y gestión.

Esta gestión colectiva a través de derechos y obligaciones entre actores es posible y puede ser eficiente a pequeña escala, pero no resulta tan fácil a medida que se incrementa el tamaño del territorio. A ese nivel lo público aparece como una forma de gestión de lo común consistente en que la administración es la garante del acceso universal y del derecho de uso. Aquí, una forma de implicar a la ciudadanía es la de dotar de mayores derechos a los usuarios directos del servicio y/o a sus productores. En el caso de los productores, por ejemplo, es el caso de la gestión en las universidades o centros de salud, o de las AMPAs en los centros educativos. En el caso de las comunidades de usuarios, el compromiso es más desigual en la medida en que la vinculación al recurso, al no estar vinculada al trabajo productivo, es parcial y temporal. En este caso depende en gran medida de que los miembros de la comunidad dispongan de tiempo para participar en la gestión y que dispongan de capacidades efectivas para hacerlo.

Este enfoque de lo común está tomando fuerza también para repensar las ciudades. La idea de los comunes urbanos y el derecho a gestionar estos comunes urbanos conecta con la idea de «derecho a la ciudad» propugnada por Henri Lefebvre (2013) (2017). La dinámica de cambio de época se acelera y queda ubicada en un contexto de interacción con una doble crisis (socioeconómica y política) y un doble eje de respuesta (austeridad y posdemocracia (Crouch 2004)). Todo ello acaba dibujando un nuevo mapa de vulnerabilidades y exclusiones, así como un tejido de prácticas y actores emergentes. Surge, hoy, en este contexto, una realidad de prácticas de innovación social y urbana, un conjunto de experiencias de base comunitaria orientadas a dar respuesta, en primera instancia, a los impactos sociales de la crisis en barrios frágiles, aunque posteriormente van prefigurando modelos alternativos de producción, consumo y articulación de comunes urbanos desde lógicas de empoderamiento personal y colectivo. Un amplio abanico de prácticas: desde la economía solidaria a los bancos del tiempo, pasando por circuitos de consumo agroecológico; desde la gestión ciudadana de espacios urbanos, hasta iniciativas de soberanía tecnológica, pasando por cooperativas de vivienda, energía o movilidad. Todo ello junto a un ciclo de movilización social urbana llevada a cabo por un conjunto de organizaciones y redes conectadas a problemas de escala supralocal, pero cuya expresión se da en el ámbito de lo urbano, de las ciudades como expresión de contradicciones y conflictos que dan forma a la cotidianeidad.

El derecho a la ciudad emerge como eje de la ciudadanía social del siglo XXI y del gobierno local democrático como motor institucional en la construcción de este proyecto. Busca fijar políticas sociales de proximidad, retornar a la esfera local los procesos de avance colectivo que el siglo XX había situado en los estados. *El bienestar de proximidad* se despliega en cuatro terrenos: la inclusión, la predistribución, la cotidianeidad y la diversidad. Las políticas sociales y urbanas de proximidad irían hoy en la línea de contemplar esos cuatro aspectos y, de algún modo, buscan innovar en el bienestar social clásico de los estados protectores. Pero no se trata solo de (re)construir la ciudadanía social en clave urbana; se trata también de producir bienestar de proximidad mediante nuevos procesos alejados de lógicas centralistas y del monopolio burocrático. El derecho a la ciudad significa también encontrar espacios donde forjar lo común, es decir posibilitar las prácticas de proximidad, las implicaciones cotidianas y la creación de redes de fraternidad. Reformular la gobernanza participativa en términos de construcción de lo común. Una confluencia entre lo institucional y lo comunitario para impul-

CUADRO 6.2. Derecho a la ciudad y construcción del común

Del *welfare* al *commonfare*	
Gobernanza territorial	Barrios y ciudades para generar bienestar en clave de proximidad y cotidianidad
Coproducción de políticas	Redes abiertas de acción para sumar conocimientos socialmente distribuidos
Acción comunitaria	Comunidades autogestionadas para producir mejoras compartidas
Gestión ciudadana	Entidades para convertir equipamientos públicos en espacios del común
Innovación social	Experiencias de base para generar y tutelar derechos sociales

Fuente: Gomá (2019).

sar el empoderamiento colectivo permitiendo que las prácticas comunitarias autoconstruyan y autogestionen los derechos sociales. En el cuadro 6.2 pueden observarse las estrategias que están comenzando a ponerse en práctica en las ciudades gestionadas con este enfoque.

Las ciudades vienen ganando fuerza en las últimas décadas, como protagonistas primero de redes multinivel de bienestar, y sus barrios como territorios donde surgen más tarde respuestas creativas y transformadoras al ciclo de crisis y al cambio de época. Aunque debe señalarse que la capacidad de los barrios de ser comunidades y la capacidad de las comunidades locales de basarse en los barrios depende en gran medida de políticas locales y nacionales que les condicionan.

Tradicionalmente la comunidad se ha asociado al barrio. Sin embargo, en las sociedades contemporáneas y con la aparición de las nuevas tecnologías, el barrio no tiene por qué ser el único espacio comunitario y puede estar formado por redes personales que no se hallan físicamente en el mismo lugar. Aparece aquí un importante aspecto: el acceso desigual de la ciudadanía tanto para el acceso como para el uso de la tecnología. Aun así, ¿puede ser un mecanismo de inclusión social? Intentaremos analizarlo más adelante.

6.4.2. Valores e instituciones

Toda sociedad requiere acuerdos formales e informales. Vivir en común es compartir, no solo la lengua y la cultura, sino también un conjunto de valores, normas y costumbres. Para ello nos dotamos de instituciones. Las estructuras políticas, la educación, las familias permiten la socialización y la incorporación de nuevos miembros desde su nacimiento.

En anteriores capítulos hemos ido viendo cómo se tambalean hoy esas estructuras. La mutación de valores y la evolución de los riesgos sociales están socavando algunas de ellas. Ha aparecido la desconfianza que hacía estable la convivencia. De un lado, ya no existe el pacto entre capital y trabajo que había permitido crecimiento económico con redistribución. Pero también los graves casos de corrupción de políticos que se han enriquecido con dinero público; el rescate de la banca con dinero de todos y cuyos efectos no revierten en los ciudadanos; la financiación de determinados partidos, a costa también de fraudes en el sector público, todo ello ha mermado la confianza en los estados interventores. Hoy parece que generan más apoyo las propuestas que proponen rebajar impuestos y, a su vez, en algunos sectores se promueve la opinión de que

las prestaciones y servicios sociales vuelven más perezosas a las personas por ellos atendidas y se percibe a la población inmigrante como una amenaza para la convivencia**(28)**. Como resultado vemos que ha disminuido la disposición a pagar los impuestos necesarios para financiar las políticas de bienestar.

De otro lado, los datos aportados ponen de manifiesto la caída de la participación en asociaciones desde el comienzo de la crisis y que no remonta a pesar de una cierta recuperación económica. La pérdida de asociacionismo es transversal a todo el tejido asociativo, fomentado por la tendencia creciente de individualización y fragmentación social. Como contrapartida, esta situación hace crecer el nacionalismo y el apoyo a movimientos populistas que enardecen los sentimientos identitarios. La falta de estabilidad que producen estas mutaciones, no solo crea una cultura del miedo sino que ha hecho aparecer una creciente situación de anomia como bien analizó Emile Durkheim**(29)** a finales del siglo XIX en muchas personas que se sienten más seguras con discursos «fuertes» y «de orden» que a veces casan mal con estructuras democráticas. La anomia puede ser definida como un estado de confusión social sobre las leyes aceptadas producido por la pluralidad de normas existentes y un cierto relativismo. La guía moral tiende a desaparecer y cualquier norma de conducta puede ser considerada como válida. La anomia aparece cuando se produce una gran diferencia entre las prácticas sociales y los valores comunes que se habían compartido. En definitiva, cuando hay un profundo cambio respecto a las normas que ordenaban la vida en común en un período anterior. Parece un buen referente para pensar nuestros días.

Si la gente no quiere pagar impuestos y reduce su participación en las asociaciones cívicas, ¿cómo queda la solidaridad con los que menos tienen? ¿Cómo actúan las principales instituciones que deberían preservar esa solidaridad? La familia como institución no se escapa de la tendencia de profundos cambios. Las transformaciones afectan tanto a la división de roles como a la propia función. Hoy no podemos hablar de familia, sino de familias. La familia tradicional, ya sea amplia o nuclear, es hoy una de las muchas formas de constituir el núcleo de convivencia. Los modelos familiares se han ido transformando hasta generar nuevas estructuras distintas de las «tradicionales». El modelo nuclear formado en torno a los vínculos conyugales y al reparto de tareas en función del género ha variado. No solo se han modificado su estructura o composición, sino que hoy plantea algunas dificultades para llevar a cabo sus funciones. Es el caso de las familias monoparentales, cuyo sustentador principal es una mujer y que hoy representan un volumen importante de los hogares españoles y con una trayectoria ascendente de crecimiento. La gran mayoría de ellas compuestas por una mujer con hijo o hijos a cargo. Los datos han demostrado que un porcentaje significativo de estos hogares sufren de falta de ingresos por dificultades de conciliar trabajo y familia, por los bajos salarios que la mayoría de mujeres en estas condiciones deben de aceptar y, por la falta de medidas laborales y de políticas sociales que puedan acompañar a esta nueva forma familiar. Esta falta de ingresos y de ayudas está repercutiendo directamente en la pobreza de los hogares con menores, factor muy preocupante en nuestro país. Pero además, difícil es pensar que un hogar en el que no hay un mínimo de ingresos para poder cubrir las necesidades

(28) Esta es una tendencia generalizada, aunque en España todavía se mantiene un alto grado de solidaridad. Según los datos aportados por la encuesta FOESSA, la gran mayoría (87,5%) cree que las personas que reciben ayudas sociales por parte del Estado las necesitan para vivir. Siendo ello así, cabe destacar que más de la mitad (54,9%) se posiciona totalmente o bastante de acuerdo con el enunciado de que la posibilidad de poder recibir ayudas sociales hace que la gente se vuelva perezosa.

(29) Ver, DURKHEIM, E. (1893): *El suicidio*, o (1887): *La división del trabajo social*.

básicas, pueda, a su vez, llevar a cabo la función de educación y transmisión de cultura, valores y seguridad a los más pequeños.

¿Qué sucede con la solidaridad intergeneracional?**(30)** Hay siempre una tensión latente entre la necesaria solidaridad colectiva y los desequilibrios y desigualdades que en su construcción generan las diferencias de clase, género, etnia y territorio. De manera tentativa podemos definir la solidaridad intergeneracional como el conjunto de prácticas y recursos materiales y simbólicos, públicos y privados que moviliza una sociedad para garantizar la transición entre generaciones en el ámbito familiar y a nivel general de la sociedad. Varía, pues, entre países en función del sistema de valores e ideologías, del tipo de sociedad civil, de la concepción de la esfera familiar y del papel de las administraciones públicas. Sin duda esas dificultades en una parte de las familias repercuten negativamente en ese engranaje social, pero veamos un poco más el detalle. Como ya se analiza en el capítulo 4, la solidaridad intergeneracional precisa de acuerdos y consensos pero no debe de extrañar que se produzcan al mismo tiempo disensos o conflictos por cómo deben llevarse a cabo esas prácticas. ¿Qué colectivo debe priorizarse en el momento de diseñar unas políticas? ¿Cómo reforzar el papel de las familias en la transmisión de cultura y conocimientos entre generaciones? ¿Qué necesitan hoy las diversas formas familiares para llevar a cabo su labor?

En una época de profundas transformaciones en todas esas esferas, pero de un modo importante en las estructuras familiares, la SI queda gravemente debilitada. Dicho de otro modo, como sistema y conjunto de prácticas de reciprocidad se encuentra bajo un proceso de reconstrucción del modelo que había venido siendo tradicional. Los cambios en las dinámicas familiares que antes señalábamos introducen tensiones en ese modelo de solidaridad, una mayor longevidad, estructuras monoparentales, pobreza en los hogares con niños y niñas, los cuidados no remunerados o, incluso, las pensiones de jubilación, son fuerzas de cambio estructural en el seno de las familias que precisa de nuevas estrategias políticas para su mediación.

La labor de los cuidados sigue estando a cargo de los hogares, de las mujeres en particular, lo que conlleva costes personales y sociales no reconocidos ni computados en las administraciones públicas. Hasta hace poco, la esfera de los cuidados era una responsabilidad privada pero hoy es objeto de creciente socialización y mercantilización. Los trabajos de cuidados que tradicionalmente ha sido la labor femenina en el seno de las familias hoy están en el centro del debate en aras de la igualdad entre géneros. Tímidas respuestas han comenzado a darse, tanto en el seno de las propias familias con un reparto algo más equitativo, como por parte de algunas organizaciones creadas para ese fin, como finalmente, y aunque del todo insuficientes, por parte de políticas de las administraciones públicas. Esta socialización parcial de los cuidados no supone, sin embargo, la alteración de la pauta tradicional sino más bien una reestructuración organizativa e inspirada en los nuevos valores de solidaridad reflejados en cambios culturales (más justificados por el afecto que por el deber) y en cambios ideológicos (que conciben la familia sobre bases no patriarcales).

Los datos de que disponemos muestran que en España, a pesar de las rápidas transformaciones de los últimos años, los ciudadanos valoran muy positivamente la aportación de los mayores a la sociedad. Un 90% en forma de apoyo en la familia y tres cuartas partes de la sociedad en cuanto a participación económica, política y participativa (Eurobarómetro 378 2012). Durante el decenio reciente de crisis económica, muchas familias han

(30) Esta sección se basa en el Documento de trabajo 6.8. *La solidaridad intergeneracional (SI)*. www.foessa.es/viii-informe/capitulo6.

podido transitar mediante el apoyo económico derivado de las pensiones de los abuelos. No hay una quiebra de la solidaridad intergeneracional, sino una tensión por los convulsos cambios. Las generaciones se han venido apoyando en distintas circunstancias vitales de necesidad a lo largo del curso de la vida. El cuidado de nietos, las ayudas económicas de padres a hijos, el cuidado de los abuelos, son normas familiares que están ampliamente aceptadas en nuestro país, pero que en el momento transicional en el que estamos precisan también de soluciones colectivas.

Un avance social importante es que los cuidados son hoy más visibles socialmente, lo que ha permitido, no solo una mayor valoración social, sino también la emergencia de nuevas formas y compromisos relacionales. Aprovechando la mayor longevidad y la vida después de la jubilación con niveles de vida muy aceptables, ha crecido la participación de la población mayor en el espacio público y de las instituciones. Aparecen programas intergeneracionales que, por ejemplo, promueven la participación conjunta de distintas edades, o la de compartir piso a cambio de compañía, o programas de cooperación, o de intercambio de conocimientos. Un envejecimiento activo que aporta beneficios a la sociedad.

6.4.3. Innovar en protección social

Como estamos viendo, las mutaciones que se están produciendo no van todas en la misma dirección. Junto a la pérdida de «solidaridad institucionalizada» (como podría denominarse al pacto que propició los estados benefactores), aparece el crecimiento de iniciativas sociales diversas aunque, si bien al comienzo de la crisis tenían un enfoque más propositivo fundado en la reapropiación de la participación, según los últimos datos, hoy su enfoque sería más bien defensivo, intentando resistir el embate de los populismos radicales. Pero están ahí presentes.

La historia de la humanidad es el resultado de las innovaciones que se han ido produciendo, desde la cobertura de las necesidades vitales a nivel individual, comer, vestir o habitar, hasta la forma de distribuir o redistribuir los recursos existentes en las sociedades complejas. La innovación social en el contexto actual de incertidumbres y transformaciones es ya una necesidad que debe tomarse en consideración de manera urgente. La búsqueda de nuevas acciones políticas parece imprescindible en el actual contexto de futuro borroso. Estamos acostumbrados a trabajar sobre certezas: el sistema capitalista como un sistema de producción estable que permite distribuir recursos sin un ente centralizado que lo diseñe; o que las políticas sociales sirven para mejorar las dificultades de una parte de la población; o que el trabajo es la fuente que permite los ingresos y por ello es el mecanismo de inclusión social. Pero, a día de hoy, hemos visto que ese orden social se extingue. Cambios en las regulaciones, en la participación democrática, en la financiación o en la organización, pueden ser tan o más importantes que los cambios en el diseño de programas concretos. Siguiendo el informe «Empowering people, driving chance» de la Comisión Europea, «podemos definir las innovaciones sociales como aquellas nuevas ideas (ya sean productos, servicios o modelos) que de manera simultánea cubren necesidades sociales (de manera más efectiva que alternativa) y crean nuevas relaciones sociales o colaboraciones. Hay innovaciones que no solo son buenas para la sociedad, sino que incrementan sus capacidades para la acción» (BEPA 2010).

Esos dos aspectos, el de actuaciones nuevas y el de creación de redes que permiten crear comunidad parecen hoy fundamentales. Por ello deben ser contextualizadas. Lo que sirve en un contexto puede no servir en otro. Tal vez se conviertan en una práctica generalizada, pero nunca desde su

comienzo. El proceso de desarrollo de las propuestas innovadoras está marcado por un alto grado de riesgo e incertidumbre sobre su consolidación. Es importante, pues, analizar los procesos sociales que hacen posible su creación y posterior desarrollo. Una innovación social capaz de transformar y revertir el modelo actual requiere una ciudadanía activa y comprometida, unos profesionales preparados (ya sea a través de empresas sociales o dependiendo de la administración pública) y una administración pública capaz de funcionar sin la rigidez de la burocracia.

Muchas debilidades del sistema de protección social en la actualidad quedan en evidencia. El Estado de bienestar ha sido una excelente máquina de solidaridad mientras las sociedades se mantenían relativamente homogéneas. Sin embargo, este Estado-providencia, tal como lo conocemos, no es capaz de responder o de aplicar derechos a demandas diversas. Podría entenderse el conflicto social como un elemento cohesionador, ya que frente a un conflicto, deben tomarse compromisos y llegar a puntos de acuerdo. Eso es convivir, y el Estado benefactor fue una buena herramienta para ayudar a la convivencia. Debía llegarse a pactos y acuerdos sociales, o lo que es lo mismo: servicios a cambio de impuestos permitieron un crecimiento económico sostenido y una mejora en la igualdad de oportunidades de la población.

Pero un mundo donde «no tengo nada en común» con los «otros». Donde esos otros son vistos como una amenaza que pone en riesgo «mis» derechos, deslegitima ese modelo de estado, pudiendo llegar a interpretarse incluso el Estado de bienestar en este sentido como una máquina de exclusión. Determinados grupos sociales *consumidores de derechos* a través de políticas sociales de estos estados excluyen a los *otros* de acceder a ellos. Es difícil salir de los miedos colectivos. Urgen propuestas innovadoras en la protección social que permitan superar esos miedos, compartiendo las incertidumbres y apoyarse en lo colectivo para formar una base social sólida donde cada persona pueda tener la oportunidad de formar su proyecto de vida. El reto es, seguramente, más difícil que cuando se fueron construyendo debido a la complejidad y heterogeneidad de nuestras sociedades. Para ello urgen propuestas innovadoras que permitan repensar la necesaria transformación de la protección social y recuperar un proyecto de convivencia común.

Propuestas que han venido realizándose ya desde hace unos años y que permiten contrastar las nuevas prácticas con los viejos modelos. A lo largo del este VIII Informe se han venido destacando algunas de ellas, pero sería casi imposible querer hacer aquí un listado completo. Por sus propias características, como el estar vinculadas a comunidades concretas y tener todavía un carácter experimental sería necesario realizar un trabajo de campo exhaustivo en todo el territorio español, ciudades y pueblos y, aun así, sería muy difícil no olvidar ninguna. Algunas de estas propuestas forman parte de pruebas piloto de algunos ayuntamientos, pero en número son más importantes las que surgen de las redes sociales que trabajan en el territorio. Movimientos que tratan de resolver las necesidades básicas no cubiertas (o mal cubiertas) por el sistema establecido, y lo hacen a través de acciones que fomentan la participación horizontal de todas las personas involucradas. Su carácter fragmentado hace que su impacto en términos cuantitativos haya sido más bien modesto. Sin embargo estas experiencias indican que se han producido cambios sustanciales en la vida de muchas personas. Son iniciativas que, no obstante, pueden presentar ciertas contradicciones y tensiones en su dinámica, ya que podrían reproducir desigualdades de género y de clase en el interior de las mismas.

Se trata de proyectos que rompen con el modelo burocratizado de servicios sociales que viene presentando varias debilidades para atender hoy las vulnerabilidades de una parte de la población. Son

experiencias de solidaridad que permiten restaurar el sentido de dignidad de las personas que participan en ellas, mejorando su bienestar al estar en conexión con otras personas y compartir sus problemas y ayudarse mutuamente en sus tareas. Rompen con el modelo hegemónico del sistema de servicios sociales centrado en lo individual-familiar, o en el binomio necesidad-recurso. Las principales consecuencias de este modelo de respuesta se traducen en un colapso de los servicios que genera enormes cargas de frustración en las profesionales quienes, como recuerda Jaraiz (2011), no encuentran medios para invertir esta realidad y viven con frustración la consolidación de la visión asistencialista de los servicios sociales por parte de la ciudadanía.

Una de las principales tareas del trabajo social comunitario es precisamente contribuir a regenerar el tejido social, usando el empoderamiento como caballo de batalla, aunque a menudo esa tarea topa con la acelerada descomposición del cuerpo social, asociada al incremento del individualismo consumista que ha ido devastando la vida personal y familiar de muchos de los usuarios del sistema de servicios sociales. Por ello, parece interesante plantear la posibilidad de transformación de las políticas sociales. La pregunta aquí sería: ¿cómo institucionalizar la innovación? Sería preciso sustituir el asistencialismo por un modelo de intervención que apueste decididamente por la participación y la corresponsabilidad cívica de todos los agentes, eso es, promover y lograr que las personas y las organizaciones tengan capacidad y poder para luchar y conseguir la mejora de las condiciones de vida de la comunidad.

Estas novedosas intervenciones tienen también una clara perspectiva de género en su enfoque. Como han demostrado los datos analizados a lo largo de todo el VIII Informe, la vulnerabilidad de las mujeres es mayor que la de los hombres y tiene muy diversas dimensiones. Se produce por la diferenciación entre el trabajo productivo y el reproductivo; por los empleos inestables y peor remunerados; por largos períodos de inactividad que producen una menor protección o por su mayor dificultad de entrada al mercado laboral en mujeres en edad de procrear. Las consecuencias de todo ello son diversas llegando a producir una baja autoestima y pérdida de una autonomía personal. Con este escenario parece interesante la apuesta de fomentar las redes horizontales que puedan darles voz y potenciar las relaciones en los espacios públicos.

6.5. A modo de resumen: principales dilemas planteados

Las anteriores reflexiones permiten entrever los principales dilemas que se plantean en el momento de pensar o de repensar cual debería ser el diseño institucional que permita la construcción de una nueva estructura relacional que promueva la inclusión. Pensar de qué políticas y de qué marcos nos dotamos para lograr una sociedad más cohesionada capaz de conseguir la inclusión de todos sus ciudadanos.

Hemos visto a lo largo de estas páginas que las desigualdades y los problemas de exclusión que sufren las personas y las familias tiene un componente multivariable y ello conduce a que, en el momento de pensar cuales son las principales barreras y oportunidades que se perfilan, nos encontremos con un conjunto de dificultades o de premisas previas en muchos y diversos aspectos. Podríamos decir que puesto que de una sociedad se trata, y por tanto es el resultado de un haz de relaciones de todo tipo, se trata de una situación compleja en donde puede ser que la modificación de una variable modifique el equilibrio en otra o en su conjunto. También la complejidad aparece

porque en estos momentos cualquier salida debe constituirse en un nuevo marco redefinido del espacio público con nuevas funciones y responsabilidades tanto del sector público como de la sociedad civil. Pueden repensarse las actuaciones de las administraciones públicas, pero no es fácil conseguir una rápida transformación. Tampoco es fácil por el lado de la sociedad, la predisposición a la participación y activación del potencial de la sociedad civil debe promoverse, no hay otra forma de hacerlo posible, debe convencerse de que va a ser beneficioso para la sociedad en su conjunto. Un proceso que también requiere sus tiempos.

Los principales dilemas que afloran dejan el campo abierto para su reflexión. De algún modo se está comenzando el camino y, en este apartado final, y a modo de resumen, se dejan planteados algunos de estos dilemas al repensar las actuaciones sociales del presente para forjar un mejor futuro para todos.

Dilema 1: Nuevo escenario con responsabilidades compartidas

El derecho a una vida digna es la consecuencia de que hay compromisos y responsabilidades compartidas. Hasta hace poco, el estado, en nombre de la sociedad en su conjunto, ha sido el responsable de los servicios. Los ciudadanos pagamos los impuestos y el estado se encarga de atender las necesidades sociales. Hoy, el embate del neoliberalismo rompe con este modelo y sentimos que el viejo mundo está desapareciendo pero no sabemos muy bien si va a desembocar en la tiranía de un capital deshumanizado o bien en una refundación de la democracia. Ya no hay las viejas certidumbres que señalaban que los cambios eran un avance hacia la modernidad. Hoy, a comienzos del siglo XXI, nadie puede saber qué dirección van a tomar estos cambios. La dinámica despiadada que ha expandido las ideas neoliberales las ha dotado de un carácter sistémico a nivel mundial. La reforma del mundo puede significar un importante retroceso en materia de justicia social. La razón neoliberal sigue extendiéndose y hace emerger ideas que creíamos ya obsoletas en las democracias modernas, mas, es posible un vuelco en la historia. Hace falta que se reinvente un discurso alternativo que ilusione a la ciudadanía y la convenza de que estamos a tiempo de parar la reforma o contrarreforma neoliberal. Aquí podemos situar, por ejemplo, la exigencia de lo común, o los movimientos sociales, que desde hace ya algunos años evocan una racionalidad alternativa: lo común constituye hoy una nueva política con la que poder mitigar el neoliberalismo.

Lo «social» se construyó y se organizó como un sistema institucional desarrollado en más o menos grado según los países, que permitió integrar a los trabajadores garantizando un mínimo de seguridad frente las dificultades. El crecimiento excesivo de ese Estado social lo fue convirtiendo cada vez más en un Estado-providencia que distribuye sus favores en función de la situación económica y de los nichos de poder de aquellos que podían incidir (las llamadas «fuerzas del mercado»), y antepuesto la mayoría de las veces a los derechos de los ciudadanos. La impotencia de los estados para corregir las derivas del capitalismo financiero, las dudas sobre la eficacia de las políticas sociales para construir sociedades más igualitarias y cohesionadas, el ascenso del racismo, e incluso odio contra «los otros», plantea la necesidad de repensar un nuevo escenario, pero ello depende del deseo de participar, de involucrarse, de hacer y de vivir otras experiencias de una gran mayoría de la población, una participación a gran escala.

La lógica de lo común que debe prevalecer en el campo social es la de la participación política directa en la decisión y en la gestión de lo que es «puesto en común». En primer lugar, toda reflexión debería partir del consenso de que deben de prevalecer los derechos sociales. Aprovechar el siglo XXI para consolidar el derecho a una vida digna de

todas las personas. Cualquier estrategia o nuevo diseño institucional para trabajar por la inclusión debe partir de esta premisa: derecho a «vivir», derecho a participar, derecho a estar incluido en la comunidad. Por ello deben redefinirse los espacios públicos y privados y fortalecer los lazos de compromiso entre los ciudadanos con las suficientes garantías de que no retrocedan los derechos. La solidaridad debe convertirse en compromiso colectivo, no en beneficencia. Por ello, se hace necesario redefinir el reparto de responsabilidades y la función del sector público.

La inclusión social precisa de la creación de un espacio público de actuación de diversos actores, la administración, las entidades sociales y la ciudadanía, en donde cada uno asume sus responsabilidades y en donde la administración tenga más un papel de coordinador, de procurador de recursos y de garantía de los derechos que no de proveedor directo de los servicios. La creación de un modelo relacional entre la sociedad civil —personalmente o mediante organizaciones— y las administraciones públicas debería estructurar un nuevo sector público del bienestar social. Entendiendo público en el sentido de compromiso y acción de todos y para la colectividad. El compromiso ciudadano con el bien común y el estado como último garante de la cobertura de las necesidades sociales.

En distintas comunidades de profesionales se ha comenzado a poner en práctica proyectos novedosos que atienden necesidades de colectivos diversos a la vez que están creando comunidad a partir de redes sociales. La producción de bienes comunes requiere de una serie de elementos institucionales como pueden ser las normas o la organización y proyectos que, a pequeña escala, a nivel local, en un pequeño territorio, están siendo fructíferos, tal vez sea más difícil escalar a otros niveles. Ello se deriva de dos problemas básicos. De un lado, lo que funciona en una comunidad puede que no funcione en otra, debido a la dificultad de repetir los procesos sociales y por no darse las condiciones de partida que lo han facilitado. De otro lado, se hace necesario rediseñar de nuevo la protección social a escala nacional partiendo de las experiencias locales.

Los derechos solo pueden ser garantizados por el estado, entendiendo que es quien actúa en nombre de todos los ciudadanos. Vivir en común representa colaborar en común. Pero para ello es necesario un clima social que lo facilite y la recuperación de ese clima depende del esfuerzo que todos los actores seamos capaces de realizar.

Otro problema que se presenta en el momento de pensar ese nuevo escenario es la consideración de servicio público. ¿Cómo reactivar la comunidad sin perder la responsabilidad colectiva que debe ejercer la administración pública? La línea que separa ambas esferas es muy delgada, y a ello ha remitido las ideas del neoliberalismo: aquello que pueda hacer la población no debe hacerlo el estado. Se precisa, pues, de un nuevo pacto social, o contrato social entre todos que permita asumir nuevas responsabilidades y compromisos al ir tejiendo ese nuevo espacio público de responsabilidades compartidas. Una realidad que trascienda a planteamientos polarizados entre individualismo y estatalismo.

¿Cómo pueden ser transformados los servicios públicos para hacerlos instituciones de lo común? Eso requiere, como se ha señalado anteriormente, instituciones destinadas a los derechos de uso común y gobernadas democráticamente. Concebir el estado como el garante último de los derechos fundamentales de los ciudadanos respecto a la satisfacción de las necesidades colectivamente consideradas esenciales, mientras que la creación y administración del nuevo espacio de lo público debería consolidarse como el espacio de trabajo conjunto entre las administraciones públicas, las entidades o empresas sociales, las iniciativas ciudadanas y los profesionales implicados. También debería llegarse a ese nuevo espacio público mediante las redes de solidaridad. El dilema se plan-

tea en cómo conseguirlo. Este cambio de paradigma precisa de profundas transformaciones que rompen las lógicas establecidas y se enfrenta a la resistencia a los cambios de personas y de instituciones. ¿Cómo flexibilizar la administración pública y conseguir que delegue parte de su poder –de sus responsabilidades? ¿Cómo conseguir que los ciudadanos puedan —y quieran— dedicar tiempo a la participación y se impliquen en asuntos colectivos? En definitiva, ¿cómo conseguir que se incrementen y prevalgan los valores fraternos y se debilite el individualismo? Lo que representaría pasar de la protección social definida por estructuras jerárquicas y burocráticas a una situación de protección a través de redes de ciudadanos y trabajadores, ya que no sería solo una nueva forma de participación sino una nueva manera de hacer política.

Dilema 2: Escenarios abiertos en la inserción laboral

En el pasado el cambio técnico, aunque siempre ha provocado problemas de gestión en el corto y medio plazo, con unos colectivos perjudicados y otros beneficiados por el mismo, a largo plazo siempre ha sido absorbido de forma no traumática mediante una combinación de aumento de la producción y reducción de la jornada laboral, que ha permitido mantener, e incluso incrementar, las tasas de empleo. Pero también es cierto que no hay ningún automatismo en el sistema que garantice que la absorción de los aumentos de productividad generados por el cambio técnico se vaya a realizar siempre en conformidad con los principios de justicia distributiva dominantes en la sociedad, esto es, de una forma aceptable socialmente. En lo que a esto respecta, y a modo de ejemplo, podemos pensar en tres grandes escenarios, con implicaciones muy distintas en materia del futuro de la inserción social de las personas.

El primer escenario se caracterizaría por el crecimiento de la demanda efectiva (espoleada por el aumento de los salarios al ritmo del aumento de la productividad) y el correspondiente crecimiento del PIB, junto con una reducción de la jornada laboral, que permite la plena absorción de los aumentos de productividad sin generar desempleo. A ello se podría sumar una gestión adecuada de las nuevas necesidades de formación de los trabajadores, que permitiría que aquellos trabajadoras y trabajadores desplazados de los segmentos centrales del mercado de trabajo puedan integrarse, mediante reciclaje, en los segmentos superiores del mismo y no se vean abocados a ocupar empleos de peores características, y una gestión también efectiva de la crisis medioambiental, que hiciera posible cumplir los compromisos de limitación del calentamiento global sin frenar el crecimiento del PIB. Estaríamos, en este caso, en el mejor de los mundos, en lo que se refiere al impacto del cambio técnico, pero también en lo relativo a profundizar en la integración social de una mayoría de la población en la medida que, de así desearlo, el cambio técnico haría más fácil, al relajar la restricción de recursos, acometer las políticas públicas necesarias para facilitar niveles crecientes de inserción social.

El segundo escenario, mucho menos brillante, se caracterizaría por una destrucción de empleo en el sector intermedio y el insuficiente crecimiento de la demanda efectiva que se traducen en crecimiento del segmento de empleo de bajos salarios, tanto por el propio proceso sesgado de cambio técnico, como por la creciente competencia de los trabajadores desplazados de los segmentos intermedios del mercado de trabajo, como consecuencia de la automatización de los mismos, que generaría caídas de los salarios por exceso de oferta. En este escenario, la reducción de la jornada laboral (como mecanismo de absorción de productividad) se daría mediante el uso creciente del trabajo a tiempo parcial por parte de las empresas, lo que significa que el coste de la reducción recae en las personas trabajadoras, que reciben un menor salario mensual, y por lo tanto repercute en la

desigualdad. Esta forma de absorción (el empleo se mantiene solo gracias a menores jornadas peor retribuidas) supondría la profundización de la polarización social y probablemente el comienzo, siguiendo la tesis de Milanovic (2016), de un nuevo «Ciclo de Kuznets» caracterizado por crecimiento económico con aumento de desigualdad.

El tercer escenario, todavía más complejo y más lúgubre, sería una variante del escenario dos, y se caracterizaría por la combinación de las dinámicas presentes en este de polarización y crecimiento del segmento de salarios bajos, pero ahora en un contexto de insuficiente crecimiento de la demanda efectiva, que repercutiría en la aparición de desempleo tecnológico. Este menor crecimiento podría estar vinculado tanto a la pérdida de la relación existente (en agregado y no necesariamente por ocupaciones), entre el crecimiento de la productividad y crecimiento del salario (reforzada por la desregulación laboral y la aparición de nuevas formas de relación trabajador-empresa), así como a posibles efectos negativos del calentamiento global sobre el crecimiento económico. En este escenario estaríamos en el peor de los mundos, caracterizado por menos crecimiento económico, mayor desempleo, crecimiento del segmento de bajos salarios y polarización social.

Exceptuando en el primero de los escenarios, en donde el cambio técnico no contribuiría a la aparición de nuevos problemas de inserción social, con lo que, y ya es suficiente, no habría que lidiar con nuevos retos en materia de inserción social y la sociedad se podría concentrar en los antiguos, en los otros dos escenarios planteados a modo de ejemplo, el cambio técnico generaría nuevos retos en materia de polarización social, aumento de las desigualdades y crecimiento del desempleo. Como hemos visto, existen herramientas de política económica y social que pueden contrarrestar estas dinámicas, con distintos resultados en términos de diseño de la sociedad.

Por un lado, las políticas de rediseño de la regulación laboral, las políticas de formación y las políticas de complementos salariales tendrían como objetivo evitar el deterioro de la protección de los trabajadores, especialmente los de menor cualificación, mejorar su cualificación, de forma que puedan seguir los cambios en los sistemas productivos provocados por el cambio técnico sin verse desplazados a los segmentos laborales inferiores y, de no ser posible lo anterior, completar los ingresos salariales de forma que trabajar en el sector de bajos salarios no signifique verse en situación de riesgo de pobreza, limitando la polarización por abajo. Estas políticas no alterarían la forma de lidiar con el desempleo, ni con la insuficiencia de ingresos para aquellos desempleados, o personas fuera del mercado de trabajo, que seguirían dependiendo de las políticas tradicionales de protección social.

Alternativamente, en un contexto, también posible, de crecimiento del desempleo tecnológico, se pueden poner en marcha programas de empleo garantizado que ataquen el desempleo directamente y no mediante la política tradicional expansiva basada en inyectar demanda efectiva y dejar que el mercado genere, a su conveniencia, el empleo. Aunque no es una medida nueva, la posibilidad de que las administraciones públicas se responsabilicen directamente de ofrecer una opción de empleo a los desempleados es vista con desconfianza por distintas razones. No en vano los Programas de Empleo Garantizado suponen la desaparición del monopolio del empleo que, salvo en el caso del Sector Público, tiene el mercado en las economías capitalistas, algo radicalmente distinto a lo que conocemos. Pero no por ello debe ser rechazada *ex ante*, sin someterla a evaluación.

Por otra parte, si se analiza la cuestión desde la perspectiva del trabajo y no solo del trabajo de mercado (dependiente o autónomo) la cosa cambia. Del conjunto de trabajo realizado, solo una parte, aunque sea mayoritaria, es trabajo de mer-

cado, mientras que el resto es trabajo realizado al margen del mercado, sin remuneración, ya sea en el contexto de la producción en el hogar, la más importante, o por ser trabajo voluntario en ONGs o asociaciones.

Exactamente igual que una parte del trabajo total (suma de mercado y extra-mercado) se realiza fuera del mercado, y frecuentemente con unos mecanismos de asignación ajenos a los utilizados en este, se puede plantear la creación de un tercer ámbito de trabajo, más parecido al trabajo de mercado en cuanto que tendría una remuneración explícita, pero distinto de este tanto por la forma de organizarlo (por la administración y entidades sin ánimo de lucro) y, sobre todo, por la forma de asignar el trabajo: qué producir, para quién producirlo y cómo producirlo.

Es perfectamente comprensible que la existencia de un cuarto sector de empleo, a través de PEG, sea difícil de visualizar, pero, como se ha escrito, si somos capaces de imaginar coches autónomos voladores y androides cuidadores de animales domésticos, no hay razón para pensar que otras formas de gestionar el trabajo son imposibles.

En este caso, los PEG se dirigirían a los desempleados, y solo indirectamente afectarían a los empleados.

Dilema 3: ¿Rentas garantizadas o rentas condicionadas?(31)

Entroncando con el dilema anterior, existe también la opción de poner en marcha algún tipo de programa de mantenimiento de rentas ya sea universal o condicionado. En lo que a esto se refiere el debate está abierto y hay argumentos tanto en pro como en contra de cualquiera de las dos opciones de transferencia de rentas. A lo largo del Informe han ido saliendo argumentos en uno u otro sentido. Vamos a aprovechar este apartado para exponer una síntesis de los principales argumentos que nos llevan a preguntarnos: ¿puede hablarse de un derecho a percibir un ingreso mínimo? ¿Debe haber contrapartida a su recepción? ¿Puede ser un ingreso sin ninguna condición previa? O, tal vez mejor: ¿debería ser un mínimo de ingresos sin condición alguna?

En páginas anteriores ya se ha iniciado el planteamiento, y aunque mucho se ha escrito y evaluado sobre las políticas de transferencia de rentas, vamos a ahondar en las características de las dos opciones que aquí se plantean. En primer lugar, veamos las políticas de rentas mínimas, las RM, una política que ha venido aplicándose en las diferentes CC. AA. y que debe ser analizada siempre en el contexto que se dan. El sistema de garantía de ingresos en España se fundamenta en dos pilares complementarios ligados a las modalidades contributiva y no contributiva de la Seguridad Social estatal. En el caso de la acción no contributiva o asistencial trata de ofrecer una protección básica a la población que queda al margen del sistema contributivo. A estas prestaciones se suma la acción que en materia de asistencia social desarrollan las CC. AA., que en la garantía de ingresos, las RM juegan el papel principal. En este sentido, la aplicación en las RM autonómicas de los principios de subsidiariedad y complementariedad resultan claves, actuando con la voluntad de reducir los huecos de protección dejados al descubierto por el sistema general de protección del Estado. Un sistema débil tanto por los niveles de cobertura como por la temporalidad que señala la normativa o por la baja cuantía de la prestación. Los datos que aporta la ECV revelan que el sistema estatal de prestaciones es a todas luces insuficiente para permitir una superación de la pobreza, incluso en el período de recuperación económica(32).

(31) Esta sección se basa en los Documentos de trabajo 6.2. *Las rentas mínimas en España* y 6.1. *La renta básica universal: un estado de la cuestión*. www.foessa.es/viii-informe/capitulo6.

(32) Ver el análisis en detalle en Sanzo (*op.cit.*)

Con referencia a las RM, son definidas con frecuencia como prestaciones controvertidas, como una actuación menor con grandes limitaciones de cobertura, de entre las que se pueden señalar: la consideración del hogar, la residencia legal y empadronamiento, la edad de acceso, la forma del cómputo de las rentas, los meses de ausencia de ingresos previos que deben garantizarse, el período de devengo, los períodos de carencia para poder volver a acceder a la prestación o el tiempo de permanencia en la prestación, como las más destacadas. Los estudios realizados revelan que las RM han tenido un impacto diferencial en la protección de la población en las CC. AA. que se han implantado, aunque la heterogeneidad territorial en ese campo no ha sido el problema central de la política de ingresos en España, sino más bien lo es la insuficiencia de la acción protectora a nivel del estado y las desigualdades, tanto sociales como territoriales, que se asocian a ella. Por ejemplo, las prestaciones del sistema general estatal tienen un componente fundamentalmente individual y no se trata de un sistema de complementación de ingresos garantizando ingresos hasta determinados umbrales. Por su parte, las RM buscan garantizar un mínimo de ingresos para el conjunto de miembros de una unidad familiar.

El debate que nos interesa aquí es el de la condicionalidad. Históricamente las RM están vinculadas a la contraprestación que se relaciona con la aplicación del principio de activación. Ya sea como contraprestación o como activación, tratan de mantener a la población en edad activa que accede a las prestaciones, en una situación efectiva de actividad, fomentando la búsqueda activa de empleo y la disposición real para acceder a este. Entre las obligaciones más relevantes aparecen las relativas a la inscripción como demandante de empleo, la búsqueda de empleo, el compromiso de actividad, la necesidad de no rechazar un empleo adecuado o la participación en acciones formativas de promoción o reconversión profesional. Estas acciones pueden venir acompañadas de procesos de sanción y/o suspensión y extinción de las prestaciones. El gran peligro de estas políticas de activación es que acaben imponiendo criterios restrictivos de cara al acceso a la protección o que se conviertan en formas agudizadas de comprobación de la necesidad, sujetas a la introducción de formas de discrecionalidad en el control del acceso y en la fijación de las obligaciones asociadas al disfrute de la prestación.

La efectividad de estas medidas no depende únicamente de su diseño sino que está íntimamente relacionado con el diseño de las políticas de empleo. Es preciso delimitar y coordinar la relación entre empleo y rentas mínimas. En esta línea las políticas que pretendan combinar activación/inserción con garantía de ingresos deben incorporar medidas que permitan compatibilizar el empleo con las rentas mínimas. Y, por otro lado, fomentar los incentivos al empleo desde el ámbito laboral tiene estímulos positivos que permiten hacer efectivo el mayor bienestar asociado a trabajo, y no las sanciones y obligaciones que se desprenden de la percepción de una renta activa y más asociados al control. Una política combinada de rentas mínimas y bonificación del empleo no sería un objetivo en sí mismo, sino una consecuencia de la existencia de bajos salarios que fuerzan a plantear su tratamiento en el contexto de rentas mínimas.

Como contrapropuesta a este enfoque de condicionalidad a la prestación, en los últimos años se ha formulado otro enfoque que apuesta por el principio de una Renta Básica (RB) sin obligaciones asociadas, al menos las asociadas al cumplimiento de determinados comportamientos exigibles (como ya se ha analizado en la sección 6.3.2). En esta aproximación, el objetivo fundamental se traduciría en minimizar los controles de recursos, eliminar la vinculación del acceso a la prestación a actuaciones para la inserción y la inclusión y garantizar un mínimo incondicional de cuantías garantizadas. Algunos de los modelos sugieren que podrían acompañarse de posibles complementos

económicos que sí quedarían vinculados a ciertos comportamientos, por ejemplo los relacionados con participación en procesos de inserción. A medio camino, entre una RM y una RB, hallamos otra propuesta que es la Renta Garantizada (RG) o Renta Garantizada de Ciudadanía. En este caso se trata de una prestación que garantiza un mínimo de ingresos considerado suficiente para poder tener una vida digna para las personas y/o familias que se encuentran en situación de pobreza. Bajo el prisma de la RB (o incluso de la RG) encontramos la crítica a que el principio de garantía de cobertura de las necesidades básicas para la subsistencia deba verse condicionado por los principios de activación o incluso de inserción, que es la condición de una RM.

Recordemos que la defensa de esta opción de incondicionalidad con criterios de justicia distributiva se basa en primer lugar en que la RB equivaldría a la participación de todos los ciudadanos en la riqueza y propiedad común de los recursos. En segundo lugar que una RB de cuantía tan alta como fuese sostenible sería la manera óptima de maximizar las oportunidades de los más desfavorecidos. Y por último que una RB sería un potente instrumento para garantizar una mayor igualdad política y social entre los ciudadanos. Si bien los estudios sobre la viabilidad económica de una RB son imprescindibles para el futuro de la propuesta, la de su viabilidad política, no lo son menos, tanto por parte de los partidos políticos con opción de gobernar como también por reticencias en parte de la ciudadanía. El punto de crítica más evidente es, precisamente su característica esencial: el que se trate de una prestación sin condición alguna. La dimensión de obligar a la activación, tiene un fuerte componente sociopolítico. La exigencia de participación de las personas con capacidad de trabajo es exigida por una parte dominante del ámbito político pero, y como demuestran las encuestas, también por la propia sociedad, e incluso están fundamentadas en principios constitucionales.

Hay abundante literatura y estudios sobre la viabilidad económica de una RB, sobre sus mecanismos de financiación, sobre sus posibles efectos tanto económicos como sociales, o también sobre su posible aceptación o rechazo por parte de la ciudadanía. Se han llevado a cabo estudios de microsimulación**(33)** con resultados muy informativos sobre las barreras y las oportunidades que representaría el diseño de esa política. Incluso, gobiernos de países europeos han elaborado o estudiado informes sobre al RB, en otros lugares se han puesto en funcionamiento programas piloto para poder testar sus efectos y posibles resultados. Pero todas estas formulaciones no permiten conocer como actuaría a nivel general, cuáles serían los efectos sobre el trabajo, sobre los impuestos, sobre su aceptación en definitiva, si la prestación fuera universal, que es precisamente una de las características. ¿Cómo plantear los diseños políticos que nos lleven a situaciones deseables?

En definitiva, queda planteado el dilema: ¿garantía de rentas condicionada o bien tratada como un derecho? Y, en segundo lugar, se abre otra cuestión: ¿podría ser un objetivo a largo plazo, y comenzar a apostar en esa dirección con medidas parciales? En los años 90 del siglo pasado, cuando ya los Estados de bienestar estaban cuestionados pero aún no se había producido la crisis financiera que parece haber desdibujado por completo ese mundo, diversos autores pensaron en un futuro en donde el mercado laboral ya no podría ser el centro donde nucleaba la vida social**(34)**. Pensando que el trabajo ya no podía ser la garantía de cobertura de las necesidades para toda la ciudanía y la fuente de sus derechos sociales, apostaban —cada

(33) Ver detalle del Documento de trabajo 6.1 (*op.cit.*)

(34) Aunque no hay consenso sobre cuál va a ser el futuro, para estos autores se entraba en una etapa en la que el mercado laboral no absorbería toda la población dispuesta a trabajar.

uno de ellos con sus matices— por una sociedad en la que el trabajo asalariado de algunos ciudadanos sería sustituido por un trabajo para la comunidad. Como ejemplos, Jeremy Rifkin, en su *El fin del trabajo* [1995], proponía que el trabajo voluntario en organizaciones del Tercer Sector podía ser el nuevo contrato social que cohesionara las sociedades. Algo más elaborada es la propuesta de Ulrich Beck en su *Un nuevo mundo feliz* [1999]. Plantea un trabajo cívico remunerado por un salario cívico. Ve el trabajo cívico «como una fuente alternativa de actividad e identidad que no solo hace más feliz a la gente, sino que también crea cohesión en la sociedad individualizada mediante la revitalización de la democracia cotidiana» (2007: 258) y más adelante, en la misma página: «el trabajo cívico se recompensa mediante el dinero cívico y de este modo se reconoce y valora socialmente. En la medida en que el receptor de dicho dinero realiza públicamente un trabajo cívico importante y eficaz, se puede afirmar que no es un parado. La consecuencia se impone: en vez de financiar el desempleo, financiamos el trabajo cívico». Una propuesta interesante de Beck es que entiende ese trabajo cívico como un trabajo voluntario y organizado personalmente (o a través de entidades) donde lo que se va a hacer y cómo se hará está en manos de los que lo realizan. El trabajo cívico presupone los derechos cívicos, pero también al contrario, mediante el trabajo cívico los derechos cívicos ganan consistencia material en todo lo que se hace para terceros. Entiende, como fuentes para su financiación, una parte de lo que los estados destinan a prestaciones como las del desempleo o las RM, junto a *sponsoring* social por parte de empresas, aportaciones municipales o incluso el dinero que podría generar el propio trabajo cívico. Otra propuesta, en la misma dirección pero ya ubicada en el marco de una posible RB, la formula A.B. Atkinson en 1996. Denominada como Renta de Participación, se trataría de una prestación individual dirigida a la población apta para trabajar, y condicionada a la realización de algún tipo de actividad definida como «socialmente útil» (trabajo remunerado, trabajo doméstico-familiar, trabajo voluntario, formación, etc.). Se trata de ideas que podrían, en principio, desactivar la resistencia social que una prestación totalmente incondicional como la RB podría suscitar por el hecho de no exigir ningún tipo de contraprestación laboral.

Estas propuestas permiten plantear otra reflexión. Tal vez debería abrirse el debate acerca de la concepción del «trabajo» y diferenciar un trabajo vinculado al mercado laboral, con sus reglas y normas implícitas y explícitas, de una «actividad». Trabajo y actividad como dos esferas con importantes matices que las diferencian. Si ya no es posible confiar en la potencialidad del mercado laboral para obtener la deseada inclusión de todas las personas en algunos casos, y para otras no lo podrá ser por sus características personales, pensar las políticas activas no exclusivamente orientadas a la ocupación entendida como entrada al mercado laboral y obtención de un salario, sino que tengan la capacidad de crear actividad en el marco de la comunidad y del entorno de las relaciones sociales y familiares. Estas personas deberían tener unos ingresos mínimos para garantizar la subsistencia mediante una RG. En este sentido, la RG puede verse como un paso intermedio desde el modelo habitual de RMI en la mayoría de países europeos, hacia un modelo de RB.

¿Podría ser la transformación de las RMI? Una vida activa y articulada con la comunidad es una de las herramientas que permite a las personas crear los vínculos sociales. Podría ser una salida al intento de buscar un equilibrio entre los defensores del derecho incondicional a una garantía de ingresos y los planteamientos que reivindican las políticas de inserción o inclusión. El trabajo sería redefinido y convertido en actividad y permitiría aceptar la existencia de ciertas obligaciones vinculadas a la prestación económica y relacionadas con la participación.

Dilema 4: Predistribución versus redistribución(35)

En el contexto de crisis y ruptura del consenso sobre el papel redistributivo de los Estados de bienestar, uno de los debates interesantes ha sido el de comparar las virtudes y los defectos que aportan las políticas predistributivas y las políticas redistributivas, eso es la *predistribución versus redistribución*. Ver si las medidas que evitan que haya personas o colectivos que entren en el círculo de la pobreza y la exclusión son más eficientes que las estrategias que combaten las desigualdades a través de transferencias o programas una vez el mercado ha distribuido los bienes y servicios según las posibilidades individuales. Este último paradigma está cada vez más cuestionado debido, básicamente, a: los cambios en los discursos y retóricas de líderes progresistas; las restricciones presupuestarias tanto por el lado de los ingresos como de los gastos y por el funcionamiento del propio mercado, que incrementa las desigualdades por sus propios fallos. El modelo de intervención clásico de los Estados de bienestar ha sido el de dejar funcionar a los mercados y corregir luego los efectos de la distribución de los recursos. Es decir, una compensación posdistributiva y que ha funcionado mientras el crecimiento económico era continuado y fue autosostenido por las mismas políticas (Barragué 2017). Ello ha generado un debate en los últimos años acerca de si es preferible diseñar unas políticas dirigidas a actuar *ex ante*, eso es, a igualar las oportunidades de todas las personas, como una medida *predistributiva,* o bien políticas que, a través de recursos y transferencias, intentan paliar los resultados de la distribución de recursos de los mercados, eso es, la redistribución o *la posdistribución*. Es un debate muy interesante. A su vez, las políticas predistributivas guardan semejanza con la noción *de inversión social* que ha venido refiriéndose a las políticas que fundamentaron los Estados de bienestar como son la educación obligatoria, la sanidad universal, la educación de 0-3 años, políticas que tratan de distribuir bienes o servicios de manera universal y que van a favorecer a la sociedad en general (Noguera 2017). El dilema, pues, es doble. De un lado se plantea predistribución *versus* posdistribución; del otro, si la intervención previa, eso es, la acción de prevenir más que curar, es preferible realizarla mediante políticas diseñadas bajo el enfoque de la inversión social (que se centra más en el objeto de la distribución, ya sea educación, u otras herramientas que ayudan a mejorar las oportunidades y que se realizan a través de impuestos y transferencias y, que sería más una redistribución *ex ante* que no una predistribución) o bajo el enfoque de la predistribución, que se dirige no solo al objeto sino también a los mecanismos que se encargan de la distribución de los recursos (modificando leyes o normas que obligan o incentivan a los agentes sociales a asignar los recursos de forma deseada y que no necesariamente requieren transferencias monetarias de los presupuestos públicos, por ejemplo, subir los salarios mínimos). En el cuadro 6.3 quedan reflejados esos dos enfoques de la predistribución.

Y todavía puede hacerse el debate algo más complejo, ya que la predistribución y la posdistribución no son dos elementos excluyentes, al contrario, aun apostando por las actuaciones *ex ante* en determinados casos será necesario actuar también *ex post* apoyando a las personas que no han podido obtener un nivel de vida digno (Zalakain y Barragué 2017). Por un lado, la igualdad de oportunidades es una meta que alcanzar, las medidas concretas nos acercarán más a ella pero no será

(35) En esta sección hay aportaciones de los Documentos de trabajo 6.4. *La economía social como herramienta predistributiva de la política social* y del 4.4. *El Estado de bienestar en España 10 años después del inicio de la Gran Recesión*. www.foessa.es/viii-informe/capitulo6.

CUADRO 6.3. Dos conceptos de predistribución

		Objeto de la acción distributiva	
		Causas de la desigualdad (acciones preventivas, *ex ante*)	Desigualdades o desventajas (acciones curativas, *ex post*)
Agente distribuidor	Estado (impuestos y prestaciones)	• Educación pública • Formación laboral y políticas activas de empleo • Trabajo garantizado • Capital básico y *baby bonds*	• Prestaciones asistenciales • Sanidad pública • Becas escolares • Renta básica • Impuesto negativo y créditos fiscales
	Mercado u otros agentes privados (regulación)	• Cotizaciones sociales obligatorias • Regulación alquileres y precios vivienda • Salario mínimo o máximo • Dividendo social del capital privado • Negociación colectiva y leyes laborales • Políticas antidiscriminación • Democracia económica	• Indemnizaciones por despido • Compensaciones por daños o reparaciones • Pensiones alimenticias y compensatorias entre ex cónyuges • Obligación de asistir a familiares

Fuente: José A. Noguera (2017).

nunca perfecta. Habrá personas y/o familias que por circunstancias concretas —personales o sociales— necesitarán de una intervención complementaria para que puedan seguir con sus proyectos de vida, ya sea en momentos puntuales de sus trayectorias o bien de manera más sostenida en el tiempo dependiendo de sus dificultades. Disponemos también de elaboraciones más finas que permiten hacerlo aún más complejo, y plantear que, además de distinguir una «predistribución que a su vez sea redistributiva» (sería siguiendo el uso conceptual que hemos planteado anteriormente, la diferenciación entre la *inversión* social y la *predistribución*), ocurre también lo mismo con la posdistribución. Habría una posdistribución redistributiva, que serían las políticas típicas de los Estados de bienestar como por ejemplo los subsidios de desempleo, y una posdistribución no redistributiva cuando lo que se distribuye es un bien común que no afecta a los presupuestos sino a cargo de una herencia común recibida (la explotación de un bien, por ejemplo).

Ahora bien, siendo este un debate apasionante sobre el alcance de cada una de las propuestas, la perspectiva de la *predistribución* puede actuar en una sociedad con centralidad en el empleo y en un crecimiento económico continuado y sin límites, pero algo más difícil es pensar en que pueda ser una buena herramienta para actuar en un mundo donde se ha roto el pacto entre capital y trabajo, en donde hay suficiente información para acotar los límites ecológicos al crecimiento y en donde se constata la debilidad de las instituciones que hasta

ahora eran el fundamento de la sociedad. Si eso es así, todavía será más débil su capacidad para incidir en la inclusión social.

Introduciendo en el debate la actuación de la economía social, vemos que por su misma característica, sus actuaciones tienen un claro potencial predistributivo. Muchos de los programas de cooperativas y los de las empresas de inserción, de las sociedades laborales o de los centros especiales de empleo pueden tener un impacto significativo en la reducción de desigualdades a través de los ingresos, del capital o del poder de decisión, que serían las condiciones a las que deberían aspirar para ser identificadas como medidas predistributivas según Ferretti (2007). Parece innegable la idoneidad de situar la economía social en un contexto de reestructuración de los Estados de bienestar. Precisamente, la emergencia de la propuesta predistributiva surge en un contexto de ruptura del consenso sobre el modelo socialdemócrata de bienestar que basa su estrategia de combatir las desigualdades sociales en corregir los «fallos del mercado» a través de medidas postdistributivas. Las entidades de la economía social pueden ser vistas como herramientas de política social en sí mismas, en la medida en que son herramientas con un claro potencial predistributivo al establecer modelos organizativos que distribuyen de manera más igualitaria el acceso a los ingresos, al capital y al poder de decisión de la ciudadanía. Incluso las organizaciones enfocadas a la inclusión social, más allá de ser pensadas como herramientas de naturaleza redistributiva, también tendrían un alcance predistributivo importante en la medida en que establezcan relaciones contractuales de carácter permanente o consoliden itinerarios de tránsito al mercado «normalizado».

¿Cómo articular, pues, el potencial de la economía social con medidas que surjan del paradigma predistributivo para la inclusión? Este puede ser un buen marco para pensar nuevas formas sociales que aporten o incrementen la igualdad de oportunidades para todas las personas.

Dilema 5. Individualización versus comunidad(36)

Llegados a este punto parece que estamos frente al dilema más crucial. ¿Cómo conseguir que las personas, inmersas en un mundo que promueve el individualismo, decidan (o accedan) a convertirse en una comunidad para facilitar el acceso de terceros? Eso es ¿cómo hacer que la ciudadanía colabore? Eso no se consigue ni a golpe de decreto ni por presión. ¿Cómo puede llevarse a cabo una «pedagogía de la fraternidad» en un entorno hostil?

Como apunta el capítulo anterior del Informe, vivimos hoy una realidad ambivalente en cuanto a las prácticas sociales. Por un lado sigue un cierto activismo de una parte de la población y aparecen propuestas de innovación y de nuevas prácticas de auto-organización, mientras que por otro lado, aparecen acontecimientos y procesos que apuntan hacia futuros muy preocupantes. Un escenario de desafección hacia el modelo de bienestar que había sido consensuado por los partidos surgidos de la segunda Guerra Mundial, hoy con un respaldo muy débil. El discurso del neoliberalismo, por otro lado, promueve que cada uno deba cuidarse de sí mismo: el porvenir de cada uno depende solo de su esfuerzo personal, debilitando los lazos fraternos y de solidaridad con los que menos tienen, que se habían ido tejiendo en el mundo anterior. Las discusiones en las campañas electorales versan sobre los valores y conductas que son básicas para el buen funcionamiento de la economía de mercado.

(36) En esta sección hay aportaciones del Documento de trabajo 6.9. *Redes de solidaridad para la inclusión social. ¿Un cambio de paradigma?* www.foessa.es/viii-informe/capitulo6.

Vemos por los datos aportados que, aunque según las encuestas, los valores fraternos parecen en ascenso, hay una cierta relajación en las prácticas solidarias. Las organizaciones cívicas y solidarias se mueven en un terreno de falta de recursos y de un cierto descenso de confianza. La diferenciación entre quienes merecen o no ayuda pública o protección social se está convirtiendo en un elemento clave para el soporte de estas entidades. Disminuye la disposición a pagar los impuestos necesarios para financiar las políticas de bienestar y con ello se acentúa el discurso y propuestas de algunos partidos que llevan la promesa de su reducción para volver a un mundo donde cada uno es responsable de sus oportunidades de vida. ¿Cómo revertir esta tendencia? Las últimas páginas del capítulo anterior apuntan líneas acerca de los mecanismos que podrían devolver a la ciudadanía la esperanza en el futuro, se citan palabras de Boaventura de Sousa Santos sobre las emociones en momentos de incertidumbre. «El miedo es la emoción dominante cuando las expectativas de futuro son negativas y cuando estas son positivas es la esperanza la que se abre camino». En este sentido, pareciera que el tejer vínculos y relaciones sociales podría, de un lado, fortalecer las dinámicas y compromisos mejorando el bienestar de sus participantes y, a su vez, ser una muestra de los posibles cambios que se podrían alcanzar. Para ello, parece imprescindible el liderazgo social, que aunque a pequeña escala, puede generar movilización ciudadana y aportar proyectos que pueden ser replicados o repensados en otros lugares. Esta sería una construcción de abajo a arriba, tal vez una dinámica que podría revertir la senda de desconfianza y aislamiento que las estructuras están promoviendo.

¿Se puede crear comunidad desde la política? La posibilidad de tener un ingreso mínimo es el primer paso para que las personas puedan pensar en oportunidades de futuro y expectativas de vida, de trabajo y de colaboración. Diversos estudios han demostrado que la privación económica y el estrés provocado por la pobreza reducen las capacidades intelectuales y cognitivas**(37)**. Se hace necesario derrotar la anomia de una buena parte de la población, los responsables políticos deberían apostar por la seguridad, garantizando la cobertura de las necesidades vitales en escenarios de libertad y responsabilidad a todas aquellas personas que por razones personales o sociales se ven hoy sin un mínimo de recursos. El actual diseño de prestaciones, como ya se ha visto en páginas anteriores, no parece ser hoy el necesario para cubrir unos ingresos mínimos de subsistencia y pone en peligro la garantía de los derechos subjetivos. Hay un desajuste entre las actuales necesidades y las acciones de protección. La falta de ingresos está siendo la variable que marca desigualdades en el momento de tener —o mantener— una vivienda en condiciones provocando situaciones de urgencia social a la que deben atender los ayuntamientos. Una política de rentas con un diseño más ágil debería poder proporcionar los recursos imprescindibles para la subsistencia a todas las familias con dificultades para salir adelante. Una propuesta podría ser una Renta Garantizada de ciudadanía que diera cobertura a las necesidades básicas de todas aquellas personas o familias sin un mínimo de ingresos, como situación de urgencia, mientras se estudia viabilidades de nuevas formas de protección.

Otro aspecto que sería preciso revertir está relacionado con la percepción bastante generalizada sobre las ayudas dirigidas a la población más necesitada. Las transferencias monetarias se ven adecuadas cuando benefician a las clases medias, en cambio, genera reticencias cuando se plantean como un soporte directo a personas en situaciones de pobreza y cuesta entender que puedan ser realizadas, en este caso, sin com-

(37) Ver, entre otros, Mullainathan, S. y Shafir, E. (2013).

probaciones de su merecimiento. Ya se ha señalado anteriormente la fuerza que ha ido calando en algunos sectores de la población acerca del necesario esfuerzo personal que deberían demostrar estas personas para ser «merecedoras» de las ayudas. ¿Cómo revertir la tendencia que parece hoy enraizada en los comportamientos y actitudes de muchos ciudadanos? Y todavía más al contemplar el actual escenario, y si miramos a los partidos que aspiran a gobernar, vemos que para ganar votos unos apuestan por reforzar este discurso, mientras que los que deberían reivindicar lo contrario no se atreven a hacerlo con fuerza por miedo a perderlos. Si observamos qué sucede a nivel de la ciudadanía, vemos que los que tienen, quieren preservarlo para ellos. El reto está en saber —y poder— construir consensos y la herramienta que parece clave en estos momentos es la construcción de lo común (como diseño institucional más que en relación a bienes) para ir incrementando o reforzando un tejido social capaz de pensar en común los diversos aspectos para que nuestra vida sea realmente social. Para que se cumplan las palabras de Habermas expuestas anteriormente, en el sentido de que cuanto más rica sea nuestra sociedad, menos eficaz será el mercado laboral en la distribución de la riqueza, debe consolidarse el compromiso —hoy tan debilitado— de que los que más tienen más deben contribuir al bien común. Una sociedad cohesionada e inclusiva es hoy el objetivo máximo de este bien común y sería una manera importante de poder encontrar seguridades que permitan ejecutar la libertad de reconocernos en nuestras diferencias pero en una sociedad común.

6.6. Conclusiones

La «gran transformación» que afecta a nuestras sociedades desde hace unos decenios podría ser interpretada, en palabras de Peter Wagner**(38)** (1997), como una «crisis de la modernidad organizada», aquella que, después de la segunda guerra mundial, se fundamentó en regulaciones colectivas que aseguraban los principios de autonomía del individuo y la igualdad de derechos. Esas relaciones contractuales dejan hoy fuera, excluyen, a todas aquellas personas cuyas condiciones de existencia no pueden asegurar la independencia necesaria para entrar en ese orden social (Castel, 2004). Hemos visto como la preponderancia que hoy se otorga al buen funcionamiento de las empresas para la competitividad frente a la mundialización de los intercambios, ya no contempla la misma dinámica de las relaciones laborales que hasta ahora parecía asegurar el desarrollo económico. Al tiempo que ya no se puede confiar, como planteara Kuznets (1955), que en las sociedades modernas el crecimiento económico vaya acompañado con una mejora en la distribución, sino todo lo contrario (Milanovic 2016).

Las sociedades occidentales se están instalando en una problemática de inseguridad y de miedo de gran complejidad, frente a la que el estado actual se ve cada vez menos capacitado de proveer seguridad. Con el debilitamiento de las certezas (empleo para todos, salarios dignos, etc.) y de las instituciones protectoras, las personas y grupos que sufren los cambios socioeconómicos, sin tener la capacidad de dominarlos, se encuentran en situación de vulnerabilidad que deriva en un estado de incertidumbre frente al porvenir. El manejo de los riesgos no es ya una empresa colectiva, sino una estrategia individual. Tomando palabras de Zygmunt Bauman (2011), «el compuesto explosivo que forman la desigualdad social en aumento y el

(38) Y parafraseando a Polanyi (*op. cit.*).

creciente sufrimiento humano relegado al estatus de «colateralidad» (puesto que la marginalidad, la externalidad y la cualidad descartable no se han introducido como parte legítima de la agenda política) tiene todas las calificaciones para ser el más desastroso entre los incontables problemas potenciales que la humanidad puede verse obligada a enfrentar, contener y resolver durante el siglo en curso». (p.18).

Como se ha ido desgranando a lo largo de este VIII Informe, las dificultades a las que se enfrenta la sociedad española son hoy multidimensionales y todavía no hay suficientes respuestas para poder reorganizar nuestros mundos. Ese es el gran desafío que debemos afrontar. La incertidumbre proviene de que no conocemos a ciencia cierta cuales son las políticas que hay que poner en marcha para revertir esa situación. Las herramientas del pasado no son suficientes, y no estamos seguros de cuáles van a ser necesarias para el futuro.

El poder está en «tierra de nadie», en ese espacio de flujos, como dijo Manuel Castells, donde no hay mando político, pero los ciudadanos conformamos la sociedad y ese es el gran poder sobre el que sentar las bases para recuperarlo. Nos falta, sin embargo, una nueva ingeniería social que facilite vislumbrar el camino para afrontar, lo que Rosanvallon denominó la «nueva cuestión social». Volvemos a estar en un ciclo de incertidumbre como el vivido a finales del siglo XIX, pero no se trata hoy de un simple retorno a los problemas del pasado, sino de hallar respuesta a los problemas de hoy.

Debe refundarse la solidaridad y ya vienen apareciendo propuestas y proyectos para ello. La aparición de movimientos sociales alternativos en mayor o menor grado, proponiendo maneras distintas de relacionarnos, ya sea en política, en economía, en trabajo social, en distintas acciones movilizadoras, parece estar reconstruyendo el sentido cívico. Y ese es un primer paso para sentirse pertenecer a un mundo común.

Parece estar consolidándose movimientos alternativos —a pequeña escala— en distintas esferas que son la plasmación de que hay unos valores que se están consolidando entre la ciudadanía. El interés por mecanismos que permiten intercambiar bienes o servicios a través de plataformas, nuevos enfoques políticos basados en recuperar lo común o la innovación en programas sociales, responden a la búsqueda de alternativas a un mundo que no satisface y pueden estar sentando las bases para una reorganización social. Como decía Schumpeter, es en estos momentos donde puede surgir algo nuevo, momentos de destrucción creadora. Cuando no hay certeza, cuando no siempre sirve lo que había venido funcionando, es el escenario idóneo para que surjan propuestas novedosas que propicien la posibilidad de superar la situación. Sin embargo, y siguiendo su análisis, no toda novedad (un invento en sus palabras) puede ser considerada una innovación. Ello requiere un proceso que combine los factores de manera distinta. Pero como no se trata aquí del análisis de una empresa como Schumpeter analizaba, sino de una sociedad, para que se vayan consolidando esas necesarias transformaciones se hace necesario el compromiso y la implicación de todos para alcanzar ese nuevo pacto social. Serán los procesos sociales los que consolidarán los cambios, ya que las nuevas prácticas no son simplemente una prolongación de lo que antes había, sino que desafía nuevas actitudes o combina elementos de diferentes ámbitos.

Con ello se abre la necesidad de crear un sector público compuesto por el espacio de trabajo conjunto de las administraciones públicas, las entidades no lucrativas y las empresas sociales, con las iniciativas ciudadanas y profesionales. Una nueva combinación de prácticas sociales para poder dar respuesta a las necesidades o problemas hoy planteados, y ello implica un cambio de patrones de comportamiento de los miembros de ese sistema social. Una destrucción creativa hacia una sociedad mejor.

6.7. Bibliografía

Acemoglu, D. (2002): «Technical change, inequality, and the labor market». *Journal of Economic Literature*, vol. 40(1), pp. 7-72.

Albert, C., García-Serrano, C. y Hernanz, (2005): «Firm-provided training and temporary contracts», *Spanish Economic Review,* vol.7 (1), pp. 67-88.

Alternativas Económicas (2017): *Dossier Economías Alternativas*, n. 57.

Anderson, M., y Anderson, S. (eds.) (2006): «Special Issue on Machine Ethics», *IEEE Intelligent System*, vol. 24(4).

Anisi, D. (1988): *Trabajar con red: un panfleto sobre la crisis*. Madrid: Alianza.

Arcarons, J. *et al.* (2014): «Un modelo de financiación de la Renta Básica para el conjunto del Reino de España», *Sin Permiso*, n. 7, diciembre.

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 WorkingPapers*, n. 189, OECD Publishing, Paris.

Autor, D. H., Levy, F., y Murnane. R. J. (2003): «The Skill-Content of Recent Technological Change: An Empirical Investigation», *Quarterly Journal of Economics*, 118, pp. 1279-1333.

Avent, R. (2016): *The Wealth of Humans: Work and Its Absence in the Twenty-first Century*, London: Penguin.

Bargain, O. (2008): «Making work pay – assistance to low-paid workers in Europe» *Research note*. University College Dublin.

linBauman, Z. (2011): *Daños colaterales. Desigualdades sociales en la era global.*

Berg J., *et al.* (2018): *Digital labour platforms and the future of work: Towards decent work in the online world*, ILO, Genève.

Blyth, M. (2014): *Austeridad. Historia de una idea peligrosa*. Madrid: Crítica.

Bostrom, N., y Yudkowsky, E. (2014): «The Ethics of Artificial Intelligence», en Frankish, K. y Ramsey, W. (eds): *Cambridge Handbook of Artificial Intelligence*, New York: Cambridge University press.

Brynjolfsson E., McAfee, A. (2013): *La carrera contra la Máquina: Cómo la revolución digital está acelerando la innovación, aumentando la productividad y transformando irreversiblemente el empleo y la economía*, Barcelona: Antoni Bosch.

Bureau of european policy advisers (BEPA) (2010): *Empowering people, driving chance: Social Innovation in the European Union*. Brussels, European Comission.

Bury, J. B. (1986): *La idea de progreso*, Madrid: Alianza editorial.

Calle, A. (2015): «Economías para los bienes comunes. Relevancia y prácticas» en *Dossier El procomún y los bienes comunes*. Economistas Sin Fronteras, n. 16.

Cañigueral Bagò, A. (2019): *Bienvenidos a la economía de plataformas*, Documento de trabajo 6.3.

para el VIII Informe FOESSA. www.foessa.es/viii-informe/capitulo6.

Carbonero, M. A. (coord.,) *et al.* (2019): *Redes de solidaridad para la inclusión social. ¿Un cambio de paradigma?*, Documento de trabajo 6.9. para el VIII Informe FOESSA. www.foessa.es/viii-informe/capitulo6.

Castany, L. (2010): «The role of size in firms' training: evidence from Spain», *International Journal of Manpower*, Vol. 31(5), pp. 563-584

Castel, R. (2004): *La inseguridad social: ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Ed. Manantial.

Coase, R. (1937): «The nature of the firm», *Economica*, vol. 4(16), pp. 386-405

Coriat, B. (2011): «From Natural-Resource Commons to Knowledge Commons: Common traits and differences» en *LEM Papers Series*, July. Pisa: Laboratory of Economics and Management (LEM). Sant Anna School of Advanced Studies.

Crouch, C. (2004): *Posdemocracia*. Madrid: Taurus.

Doménech, R. (2017): «Algunas reflexiones sobre la Renta Básica Universal», *BBVA Research*, 20 de abril, https://www.bbvaresearch.com/publicaciones/algunas-reflexiones-sobre-la-renta-basica-universal/ [consultado 04.03.2018].

Doyal, L. y Gough, I. (1994): *Teoría de las necesidades humanas*. Barcelona: Icaria / Madrid: FUHEM.

Edelman, B., Luca, M. y Svirisky, D. (2017): «Racial discrimination in the Sharing Economy: Evidence from a field experiment» en *American Economic Journal*. Applied Economics 9 (2): pp. 1-22

Etxezarreta, E., Díaz, L. y Pérez J. C. (2019): *La Economía Social como herramienta predistributiva de la política social*, Documento de trabajo 6.4. para el VIII Informe FOESSA. www.foessa.es/viii-informe/capitulo6.

Enrech C. (2007): «Género y sindicalismo en la industria textil (1836-1923), en Bordería, C. (ed.), *Género y políticas del trabajo en la España contemporánea*, 1836-1936, Icaria, Barcelona, pp. 127-162.

Eurobarometer (2012): *Public attitudes towards robots, Special Eurobarometer 382*, September.

European parliament (2016): *Basic income: Arguments, evidence, prospects, Briefing*, September

Felber, Ch. (2012): *La economía del bien común*. Deusto S.A. Ediciones

Fernández-Macías, E. (2018): *Automation, digitalization and platforms: Implications for work and employment Eurofound*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Fernández-Macías, E. (2012): «Job polarization in Europe? Changes in the employment structure and job quality, 1995-2007», *Work and Occupations*, vol. 39 (2), pp. 157-182

— (2015): «Long-term trends in the employment structure in six European countries» capítulo 2 de Eurofound (2015), *Upgrading or polarisation? Long-term and global shifts in the employment structure: European Jobs Monitor 2015*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

—, E., Hurley J., Storrie, D. (2012): *Transformation of the Employment Structure in the EU and USA, 1995-2007*, New York: Palgrave Macmillan.

Ferretti, T. (2017): «Predistribución y organizaciones igualitarias: ¿qué es una concepción predistributiva de la organización del trabajo?», en Zalakain, J. y Barragué, B. (coords.): *Repensar las políticas sociales: predistribución e inversión social*. Madrid, Grupo 5.

Frey, C. B., y Osborne, M. A. (2013): *The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerization?* University of Oxford.

Gomà, R. (2018): «En la era de las metrópolis: fragilidades y retos de la gobernanza metropolitana» en *Estado abierto*. Vol. 2, n. 2. Buenos Aires: INAP.

— (2019): *Derechos sociales y derecho a la ciudad: municipalismo, bienestar de proximidad y agenda urbana*, Documento de trabajo 6.6. para el VIII Informe FOESSA. www.foessa.es/viii-informe/capitulo6.

Gordon, R. J. (2016): *The Rise and Fall of American Growth: The U.S. Standard of Living since the Civil War*. Princenton: Princeton University Press.

— (2012): «Is U.S. Economic Growth Over? Faltering Innovation Confronts the Six Headwinds» *NBER Working Paper*, n. 18315, August 2012.

Goos, M. and Manning, A (2007): «Lousy and Lovely Jobs: The Rising Polarization of Work in Britain», *Review of Economics and Statistics*, 89: pp. 118-133.

—, Manning, A. and Salomon, A. (2014): «Explaining Job Polarization: Routine-Biased Technological Change and Offshoring» *American economic Review*, vol. 104(8), pp. 2509-26.

— (2009): «The Polarization of the European Labor Market», *American Economic Review Papers and Proceedings*, vol. 99, pp. 58-63.

Harvey P. (2005): «The Right to Work and Basic Income Guarantees: Competing or Complementary Goals?», *Rutgers Journal of Law & Urban Policy*. 2.1.

Heilbroner R. L. (1965): «Men and machines in perspective», *National Affairs, Fall*, pp. 27-36.

Herrero, Y. (2018): Ver en https://www.elsaltodiario.com/mecambio/las-economias-transformadoras-tienen-un-cita-para-enredarse

IMF (2017): *World Economic Outlook, International Monetary Fund*, Washington.

Jaraiz, G. (2011): *Intervención Social. Barrio y Servicios Sociales Comunitarios*. Cáritas. Madrid: Fundación FOESSA

Jimena Quesada, L. (2019): *El derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social como paradigma de las nuevas formas de inclusión social*: evolución de los estándares internacionales e impacto en España, Documento de trabajo 6.7. para el VIII Informe FOESSA. www.foessa.es/viii-informe/capitulo6.

Kenworthy, L. (2015): «Do employment-conditional earnings subsidies work?» *Improve Working Papers*, 15/10, Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp.

Keynes J. M. (2010): «Economic Possibilities for Our Grandchildren», en *Essays in Persuasion*. London: Palgrave Macmillan.

Kuznets, S. (1955): «Economic Growth and Income Inequality», *The American Economic Review*, Vol. 45(1), pp. 1-28.

Laparra, M. y Pérez Eransus, B. (2008): *Procesos de exclusión e itinerarios de inserción*. Fundación FOESSA: Cáritas Española.

Laval, Ch. y Dardot, P. (2015): *Común*. Barcelona: Gedisa.

Laville, J. L. (2015): *Asociarse para el bien común. Tercer Sector, economía social y economía solidaria*. Barcelona: Icaria.

— (ed.) (2004): *Economía social y solidaria. Una visión europea*. Buenos Aires: Fundación OSDE, Universidad Nacional de Gral. Sarmiento, Editorial Altamira.

—, Nyssens, M. y Sajardo, A. (2001): *Economía Social y Servicios Sociales: los servicios sociales entre las asociaciones, el estado y el mercado: los servicios de ayuda a las personas mayores*. Valencia: CIRIEC-España.

Lefebvre, H. (2013): *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.

— (2017): *El derecho a la ciudad*. Madrid: Capitán Swing.

Lisi, D., y Malo, M. A. (2017): «The impact of temporary employment on productivity», *Journal for Labour Market Research*, vol. 50(1), pp. 91-112.

Llobet, M. (2004): «El Trabajo Social Comunitario como una oportunidad y estrategia para re-pensar, trans-formar, y co-construir la organización de la atención primaria en Servicios Sociales». *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, 66. Madrid: Consejo General de Colegios Oficiales de diplomados en Trabajo Social.

Manuel, F. (1938): «The Luddite Movement in France», *Journal of Modern History*, vol. 10 (2), pp. 180–211.

Mark, P., Darity, W., y Hamilton, D. (2018): *The Federal Job Guarantee - A Policy to Achieve Permanent Full Employment*, Washington D.C.: Center on Budget and Policy Priorities.

Martinelli, L. (2017): «The Fiscal and Distributional Implications of Alternative Universal Basic Income Schemes in the UK», *IPR Working Paper*, marzo, Bath: Institute for Policy Research, University of Bath.

Marx, I., Salanauskaite, L., y Verbist, G. (2016): «Fort the Poor but Not Only the Poor. On Optimal Pro-Poorness in Redistributive Policies», *Social Forces* 95(1), pp. 1-24.

Milanovic, B. (2016): *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.

Minsky, H. P. (1986): *Stabilizing an Unstable Economy*, New Haven, CT: Yale University Press.

Mishel, L. (2018): *Uber and the labor market Uber drivers' compensation, wages, and the scale of Uber and the gig economy*. Washington D.C.: Economic Policy Institute.

Mokyr, Vickers, Ziebarth (2015): «The History of Technological Anxiety and the Future of Economic Growth: Is This Time Different?» *Journal of Economic Perspectives*, vol. 29 (3), pp. 31-50.

Mullainathan, S. y Shafir, E. (2013): *Scarcity: Why having too little means so much*. New York: Times Books/Henry Holt and Co.

Muñoz de Bustillo, R., Grande, R., y Fernández-Macías, E. (2019): *Technical Change and Job Quality*, próxima publicación en Warhurst, C., Mathieu, C. & Dwyer, R. (eds.): *Oxford Handbook of Job Quality, Oxford University Press*, Oxford.

—, y Antón J. I. (2016): «Knocking on heaven's door: Changes in the world of work and the middle class in Spain», en Vaughan-Whitehead, D. (ed): *Europe's Disappearing Middle Class? Evidence from the World of Work Edward Elgar*. Cheltenham, Cap 12, pp. 495-542.

Noguera, J. A. y Raventós, D. (2002): «Basic Income, Social Polarization and the Right to Work,» *Paper presented at the 9th International Congress of the Basic Income European Network*, Geneva, Switzerland, Sept. 12-14, 2002.

Noguera, J. A. (2017): «Redistribución, predistribución y garantía de rentas» en Zalakain, J. y Barragué, B. (coords.): *Repensar las políticas sociales: predistribución e inversión social*. Madrid, Editorial Grupo 5.

— (2019): *La renta básica universal: un estado de la cuestión*, Documento de trabajo 6.1. para el VIII Informe FOESSA. www.foessa.es/viii-informe/capitulo6.

O'Rourke, K. H., Rahman, A. S., y Taylor, A. M. (2013): «Luddites, the industrial revolution, and the demographic transition», *Journal of Economic Growth*, vol. 18(4), pp: 373-409.

OECD (2018): *Employment Outlook 2018*, OECD, Paris.

— (2018b): *The Future of Social Protection: What works for non-standard workers?* OECD, Paris.

— (2017): «Basic income as a policy option: can it add up?» *Policy Brief on the Future of Work, OECD Publishing*: Paris, mayo, https://www.oecd.org/els/emp/Basic-Income-Policy-Option-2017.pdf (acceso 4 de marzo de 2018).

OIT (2016): *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*, OIT, Geneva.

ONU (2017): *Informe a la Asamblea General del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*. 23 de marzo.

Osborne, S. y Mclaughlin, K. (2004): «The Cross-Cutting Review of the Voluntary Sector: Where Next for Local Government Voluntary Sector Relationships?» *Regional Studies*, 38:5, pp. 573-82.

Ostrom, E. (1990): *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.

Perez de Mendiguren, J. C. y Etxezarreta, E. (2015): «Sobre el concepto de economía social y solidaria: Aproximaciones desde Europa y América Latina». *Revista de Economía Mundial*, 40: pp. 123-144.

Perez, C. (2003): *Technological revolutions and financial capital*. London: Edward Elgar Publishing. (Publicado en castellano como *Revoluciones tecnológicas y capital financiero: La dinámica de las burbujas financieras y las épocas de bonanza*, Siglo XXI Editores, México 2005).

Pesole A., Urzi Brancati M.C., Fernandez-Macias E., *et al.* (2018): «Platform Workers in Europe: Evidence from the COLLEEM Survey,» *JRC Working Papers JRC112157*, Joint Research Centre (Centro de Sevilla).

Pew Research Center (2016): «Public Predictions for the Future of Workforce Automation», March.

— (2017): *Spring 2017 Global Attitudes Survey*.

Polanyi, K. (1944): *La gran transformación (1989)*, Madrid: La Piqueta.

Puga González, D. y Rodríguez Cabrero, G. (2019): *La solidaridad intergeneracional (SI)*,

Documento de trabajo 6.8. para el VIII Informe FOESSA. www.foessa.es/viii-informe/capitulo6.

Pradel, M. y García Cabeza, M. (2018): *El momento de la ciudadanía: Innovación social y gobernanza urbana*. Madrid: Libros de la Catarata.

— (2019): *Lo público y lo común*, Documento de trabajo 6.5. para el VIII Informe FOESSA. www.foessa.es/viii-informe/capitulo6.

Rifkin J. (1995): *The End of Work: The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era*, New York: G.P. Putnam's Sons.

Rodríguez Cabrero, G. (2018): «Políticas sociales e inversión social en un horizonte de consolidación fisca permanente de Estado del Bienestar» en Jaraiz, G.: *Bienestar social y políticas públicas. Retos para pactar el futuro*. Madrid: Catarata.

Rothstein, J. (2010): «Is the EITC as good as an NIT? Conditional cash transfers and tax incidence», *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 2(1), pp. 177–208.

Sanzo, L. (2019): *Las rentas mínimas en España*, Documento de trabajo 6.2. para ell VIII Informe FOESSA. www.foessa.es/viii-informe/capitulo6.

Scholz, T. (2016): *Cooperativismo de plataforma, desafiando la economía colaborativa*. Barcelona, Dimmons. Ver en http://nexe.coop/wp-content/uploads/2016/12/dimmons.net_wp-content_uploads_2016_05_maq_Trebor-Scholz_COOP_PreF.pdf

Sen, A. (1988): *The Standard of Living*. Cambridge University Press.

— (2010): *La idea de la justicia*. Madrid: Taurus.

Sharpe, A., Arsenault J.F., and Harrison, P. (2008): «The Relationship between Labour Productivity and Real Wage Growth in Canada and OECD Countries», *CSLS Research Report*, No. 2008-8, Ottawa.

Smith A. (1776): *An Enquire into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*., ed. de Campbell, R. H. ,Skinner, A. S. y Todd, W. B. Liberty Fund, (1981) Indianapolis.

Stokes, B. (2017): *Global Publics More Upbeat about the Economy But many are pessimistic about children's future*, Pew research Center, June.

Suriñach, S. (2017): *Economías transformadoras de Barcelona*. Barcelona: Marge books.

Van Parijs, P. y Vanderborght, Y. (2017): *Basic income: a radical proposal for a free society and a sane economy*, Harvard: Harvard University Press.

Wagner, P. (1997): *Sociología de la Modernidad. Libertad y disciplina*. Barcelona: Herder.

Widerquist, K., and Lewis, M. A. 1997: «An Efficiency Argument for the Guaranteed Income», *The Jerome Levy Economics Institute of Bard College*, Working Paper No. 212.

Wilkinson, R. y Pickett, K. (2009): *Desigualdad. Un análisis de la (in)felicidad colectiva*. Madrid: Turner Publicaciones.

Wray, L. R. (2018): *A consensus strategy for a universal job guarantee program*, Policy Note 2018/2, Levy Economics Institute of Bard College.

— Kelton, S. A., Tcherneva, P. R., *et al.* (2018): *Guaranteed Jobs through a Public Service Employment Program*, Policy Note 2018/2, Levy Economics Institute of Bard College.

Zalakain, J. y Barragué, B. (coords.): *Repensar las políticas sociales: predistribución e inversión social*. Madrid, Grupo 5.

Zubero, I. (2018): «Economías alternativas... ¿a qué?» en *Documentación Social* n. 1, nueva etapa digital. https://www.documentacionsocial.es/1/ciencia-social/economias-alternativas.