

REVISTA

DIECISIETE

Investigación Interdisciplinar para los Objetivos de Desarrollo Sostenible

RENTA BÁSICA: ¿HACIA EL FIN DE LA POBREZA?

PANORAMA

- Basic Income: Desirable and Affordable? • Renta Básica: ¿deseable y asequible?
Philippe Van Parijs
- Un experimento en la ciudad de Nueva York.
Ana Berenguer
- Renta Básica y mujer. Incentivos y desincentivos. Efectos sobre la igualdad y los roles sociales.
Carmen Carrero y Marta Navas-Parejo

ARTÍCULO

- De rentas mínimas a Renta Básica.
Juan A. Gimeno
- La justificación normativa de la Renta Básica universal desde la filosofía política y el Derecho.
Borja Barragué, Luis Arroyo y Celia Fernández
- La implantación de una Renta Básica en el modelo de protección social en España.
Susana Barcelón y Ariadna Ayala
- Análisis crítico de la Renta Básica: costes e incentivos. Aplicación al caso español.
José María Casado y Miguel Sebastián
- Modelos de financiación de una Renta Básica para España.
Javier Díaz Oyarzábal, Juan A. Gimeno y V. Gómez Frías

NOTAS Y COLABORACIONES

- Fuentes bibliográficas sobre Renta Básica.
Leticia Mengual
- Derechas, izquierdas, Renta Básica y subsidios para pobres.
Daniel Raventós
- Qué sabemos y qué no sabemos sobre la Renta Básica.
Joseba Zalakain
- El sistema de garantía de ingresos en España: una nota a vista de pájaro.
Luis Ayala Cañón
- Renta Básica y mujer - VIDEO (*reproducir aquí*).
Sara Berbel

La revista DIECISIETE no se hace responsable de las opiniones vertidas por los autores de los artículos. Asimismo, los autores serán responsables legales de su contenido.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. La Editorial, a los efectos previstos en el art. 32.1 párrafo 2 del vigente TRLPI, se opone expresamente a que cualquier fragmento de esta obra sea utilizada para la realización de resúmenes de prensa. La suscripción a esta publicación tampoco ampara la realización de estos resúmenes. Dicha actividad requiere una licencia específica. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra, o si quiere utilizarla para elaborar resúmenes de prensa (www.conlicencia.com).

EDITA:

FUNDACIÓN ACCIÓN CONTRA EL HAMBRE

Duque de Sevilla, 3. 4ª planta
28002 - Madrid
Telf: 911 840 834
accion2030@accioncontraelhambre.org

DISEÑO Y MAQUETACIÓN:

DCI Punto y Coma
www.dcipuntoycoma.com



REVISTA

DIECISIETE

Investigación Interdisciplinar para los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Director

Carlos Mataix Aldeanueva, Profesor en la **Universidad Politécnica de Madrid**.

Equipo Editorial

Sol Benavente Martín, Gestora patrimonial y S.S. de la **fundación Acción contra el Hambre**.

Andrea Amaya Beltrán, Equipo Integrador (**itdUPM**).

Sara Romero Muñoz, Equipo Integrador (**itdUPM**).

Miembros del Comité Científico

Marcel Bursztyń, Profesor Titular de la **Universidad de Brasilia**.

Marta de la Cuesta, Profesora Titular de Economía Aplicada de la **Universidad Nacional de Educación a Distancia**.

Isabel de la Torre Prados, Catedrática de Sociología en la **Universidad Autónoma de Madrid**.

Juan José Durán Herrero, Catedrático en la **Universidad Autónoma de Madrid**.

Gorka Espiau Idoiaga, Profesor Visitante de **McGill University Canadá** y **The Young Foundation – UK**.

José Luis Fernández Fernández, Director Cátedra de Ética Económica y Empresarial. **Icade-Universidad Pontificia Comillas**.

M^a José García López, Profesora Titular en la **Universidad Rey Juan Carlos**.

Juan A. Gimeno Ullastres, Catedrático de Economía Aplicada (Economía Política y Hacienda Pública) de la **Universidad Nacional de Educación a Distancia**.

Amador Gómez Arriba, Director Técnico en la **Fundación Acción contra el Hambre**.

Luis González Muñoz, Director de Acción Social y Cooperación Descentralizada, ASE en la **Fundación Acción contra el Hambre**.

Víctor Renes Ayala, Sociólogo, Exdirector de Estudios de la **Fundación Foessa y Cáritas Española**.

Manuel Sánchez-Montero, Director de Incidencia y Relaciones Institucionales en la **Fundación Acción contra el Hambre**.

Teresa Sánchez Chaparro, Profesora Ayudante Doctor en la **Universidad Politécnica de Madrid**.

Adrian Smith, Professor of Technology & Society, **University of Sussex**.

Mercedes Valcárcel Dueñas, Directora General de la **Fundación Tomillo**.

ÍNDICE

Introducción de la revista Carlos Mataix y Manuel Sánchez-Montero	11
Introducción del número Juan A. Gimeno y V. Gómez Frías	15
PANORAMA	17
Basic Income: Desirable and Affordable? • Renta Básica: ¿deseable y asequible? Philippe Van Parijs	19
<i>1ª versión inglesa</i> - Basic income: desirable and affordable?	19
<i>2ª versión española</i> - Renta básica: ¿deseable y asequible?	25
Un experimento en la ciudad de Nueva York Ana Berenguer	31
Renta Básica y mujer. Incentivos y desincentivos. Efectos sobre la igualdad y los roles sociales Carmen Carrero y Marta Navas-Parejo	37
ARTÍCULOS	57
De rentas mínimas a Renta Básica Juan A. Gimeno	59
La justificación normativa de la Renta Básica universal desde la filosofía política y el Derecho Borja Barragué, Luis Arroyo y Celia Fernández	81
La implantación de una Renta Básica en el modelo de protección social en España: prestaciones del sistema de Seguridad Social y rentas autonómicas. Aprendizajes a partir del modelo de Renta Mínima de la Comunidad Autónoma de Madrid Susana Barcelón y Ariadna Ayala	95
Análisis crítico de la Renta Básica: costes e incentivos. Aplicación al caso español José María Casado y Miguel Sebastián	117
Modelos de financiación de una Renta Básica para España. Javier Díaz Oyarzábal, Juan A. Gimeno y V. Gómez Frías	135
NOTAS Y COLABORACIONES	161
Fuentes bibliográficas sobre Renta Básica Leticia Mengual	163
Derechas, izquierdas, Renta Básica y subsidios para pobres Daniel Raventós	173
Qué sabemos y qué no sabemos sobre la Renta Básica Joseba Zalakain	177
El sistema de garantía de ingresos en España: una nota a vista de pájaro Luis Ayala Cañón	179
Renta Básica y mujer - VIDEO. Reproducir aquí Sara Berbel	



INTRODUCCIÓN



INTRODUCCIÓN DE LA REVISTA

Han pasado cuatro años desde que la Comunidad Internacional acordara movilizar en torno a los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con la intención de avanzar hacia un futuro más habitable, justo y estable. Hoy son objetivos de referencia tanto en el ámbito internacional, ya que nacieron con la vocación de construir un nuevo marco de relaciones entre países y regiones del mundo, como en el ámbito doméstico de muchos países, regiones y ciudades, ya que su cumplimiento llama al desarrollo de comunidades más comprometidas y participativas, y al acercamiento de la política a la ciudadanía.

Los ODS forman parte de un paquete más amplio de medidas, la llamada Agenda 2030, capaz de aunar esfuerzos y alinear los enfoques de todos los actores — autoridades públicas, academia, sociedad civil y sector privado — para provocar una gran transformación que permita a la humanidad abandonar la actual trayectoria de desarrollo. Sabemos que ésta es incompatible con la biocapacidad de la tierra, no responde al reto de acabar con la marginación de millones de personas que viven en condiciones de pobreza y de vulneración de derechos fundamentales, ni ofrece un modelo capaz de reducir la inestabilidad y la violencia.

En otras palabras, la Agenda 2030 constituye un ejercicio histórico de anticipación, ya que dota a la comunidad internacional, a los gobiernos y a las comunidades de una hoja de ruta que ha tomado nota de la insostenibilidad y el riesgo de perpetuar el orden predominante, y establece las líneas para una acción colectiva sin precedentes. Puede afirmarse que la Agenda y sus ODS representan hoy la base de un nuevo pacto social global.

Es importante tener presente que los ODS no son solo un paquete de objetivos medioambientales. El concepto de sostenibilidad se ha ampliado definitivamente en la Agenda 2030, y a su tradicional asociación con la ecología, se han incorporado las dimensiones social y económica. Parece lógico: no puede haber sociedades o economías sanas en un planeta cuyos límites ecológicos se traspasen; y tampoco es factible la preservación y mejora de los ecosistemas en sociedades empobrecidas, ni puede haber sociedades en paz y estabilidad sin un disfrute de los servicios y derechos esenciales por una mayoría de la población.

De hecho, el gran logro de los diecisiete ODS ha sido la integración de las aspiraciones contenidas en dos agendas de cooperación internacional que habían avanzado en paralelo: la agenda social de lucha contra la pobreza, y la agenda medioambiental de lucha por la protección del planeta. Además, la conexión de ambas se hace con el anhelo de generar una economía próspera que ponga a las necesidades reales del ser humano en el centro. Quedó así superado un enfoque previo de agendas divididas en silos. Gracias a la Agenda 2030, contamos hoy con un marco renovado de compromiso estratégico, con potencial para orientar políticas públicas, estrategias económicas y demandas sociales. Tenemos, por tanto, la herramienta para abordar de forma inteligente la complejidad y la demostrada interconexión entre los diferentes subsistemas que son causa y, a la vez, fuentes de solución de los grandes problemas que tenemos que afrontar.



Tomemos como ejemplo el problema del hambre, que es el centro del mandato de la Fundación Acción contra el Hambre. El hambre sigue siendo una lacra que afecta a millones de personas. Su erradicación está contemplada de manera directa en varios ODS (ODS1 Fin de la pobreza, ODS2 Hambre cero, ODS3 Salud y bienestar, ODS5 Igualdad de género, ODS6 Agua limpia y saneamiento y ODS8 Trabajo decente y crecimiento económico) y, al mismo tiempo, afecta de forma indirecta a otros tantos (ODS4 Educación de calidad, ODS7 Energía asequible y no contaminante, ODS10 Reducción de desigualdades, ODS11 Ciudades y comunidades sostenibles, ODS13 Acción por el clima, ODS16 Paz justicia e instituciones sólidas). Además, de forma instrumental, el objetivo de erradicación del hambre está ligado con el ODS17, puesto que solo a través de alianzas multiactor se van a lograr objetivos tan ambiciosos como los citados.

La Agenda 2030 nos sitúa en una verdadera encrucijada, nos ayuda a entender la complejidad de los problemas a los que nos enfrentamos, y a interpretar su estrecha interrelación en sociedades cada vez más interdependientes. Y nos recuerda que no hay tiempo que perder. La ciencia está aportando información inequívoca de que nos encontramos ya ante una verdadera emergencia climática, al tiempo que está aumentando la desigualdad y la fragmentación en nuestras sociedades, todo lo cual puede dañar irreversiblemente, y en un plazo de tiempo relativamente breve, los sistemas que sustentan la vida en la tierra.

Ante esta situación debemos estimular la colaboración entre saberes y conocimientos con una intensidad y una profundidad mucho mayor de lo que ha sido habitual en el campo de la ciencia y la investigación en las últimas décadas, porque nos enfrentamos a problemas de una colosal complejidad y envergadura, ante los cuales no tenemos, a día de hoy, soluciones conocidas. Se precisa, al mismo tiempo, de un nuevo modo de radical colaboración entre las sociedades y las organizaciones, para que el conocimiento se integre rápida y adecuadamente, provocando innovaciones tecnológicas, sociales y organizativas, capaces de acelerar la transformación hacia un escenario de sostenibilidad global.

Atendiendo a esta doble necesidad de generación de conocimiento interdisciplinar, por un lado, y de creación de espacios para una colaboración mucho más intensa entre organizaciones comprometidas con la Agenda 2030, por otro, una ONG y una Universidad — Acción contra el Hambre y la Universidad Politécnica de Madrid— han decidido unir esfuerzos para poner en marcha esta nueva revista: “**Diecisiete: investigación interdisciplinar para los Objetivos de Desarrollo Sostenible**”.

La revista nace con la vocación de convertirse, en primer lugar, en un instrumento al servicio de los investigadores comprometidos con la transformación sostenible y, en segundo lugar, en un espacio de interpretación y acción colectiva, en el que los resultados de sus investigaciones puedan ser compartidos y debatidos en una comunidad amplia y plural de profesionales de todos los sectores.

No es tarea sencilla. Las publicaciones científicas son generalmente poco accesibles y atractivas para los círculos de profesionales que no pertenecen al ámbito académico. Los motivos de este divorcio entre teoría y práctica son muy diversos, y dependen mucho de cada campo de conocimiento, pero es un hecho que existe una frecuente desconexión entre los medios científicos y la práctica profesional.

¿Es posible, sin embargo, contar con una revista que cumpla con los estándares del rigor científico y que, al mismo tiempo, sea un medio de referencia para profesionales de diferentes sectores, comprometidos con la Agenda 2030? Quienes promovemos **Diecisiete** creemos que hoy se dan algunas condiciones favorables para ello. Por un lado, cada vez son más los investigadores que aspiran a que su trabajo científico no se quede en la



“torre de marfil” y llegue a una audiencia más amplia y comprometida. Por otro lado, desde amplios círculos de opinión se insiste en que las decisiones que hoy más nos afectan deben tomarse de manera más informada, sobre la base de la evidencia y el rigor que solo la ciencia y la academia pueden aportar. Observamos, en este sentido, una demanda de responsables políticos y de directivos del sector social y del sector empresarial para poder establecer espacios de colaboración y de intercambio más fluidos con las universidades y los centros de investigación.

Dado el amplísimo universo temático que abarca *Diecisiete*, en su itinerario se van a suceder números abiertos a la comunidad investigadora, con números monográficos en los que se aborde en profundidad un aspecto crítico de la Agenda 2030, cuyo tratamiento se vea enriquecido por una aproximación interdisciplinar y plural. En el proceso de elaboración de cada número se irá alimentando y enriqueciendo la plataforma en la que se aloja la revista, a la que hemos denominado *Plataforma Acción 2030* (<http://plataforma2030.org/>). Materiales divulgativos, vídeos y entrevistas sobre cada número complementarán los artículos científicos que componen el cuerpo de *Diecisiete*. Al mismo tiempo, la presentación de cada número se convertirá en un foro multiactor, en el que se darán cita los autores de los artículos junto con un público amplio de profesionales, en un formato que pretende ser accesible y riguroso a la vez.

Precisamente, la revista inicia su camino con este número monográfico dedicado a un tema transversal —la Renta Básica— que tiene una directa relación con la interpretación, a la que nos hemos referido al principio, de la Agenda 2030 como la base para un nuevo pacto social global. Queremos agradecer sinceramente a los dos editores del número, Juan Gimeno y Víctor Gómez Frías, el excelente trabajo realizado, y que hayan asumido generosamente acompañarnos desde el principio en el proyecto. El agradecimiento es extensivo a los miembros del comité científico, y a los autores y autoras de las diferentes secciones de este número uno.

Para la selección de futuros temas en los que se irá focalizando la revista y para aumentar su audiencia e impacto, las dos organizaciones promotoras de la revista invitarán a otras organizaciones a sumarse a este proyecto a través de un consejo editorial plural que se va a crear en los próximos meses, aportando sus distintas visiones y contribuyendo a que *Diecisiete* llegue a una comunidad muy amplia de lectores.

En definitiva, *Diecisiete* echa a andar mirando hacia el horizonte de los profundos cambios que nuestra sociedad afronta, sintetizados en los diecisiete ODS. Se trata de la más ambiciosa agenda de reformas sobre la que la comunidad internacional se ha puesto de acuerdo, y que cumple ahora cuatro años desde que se aprobara en 2015. Cuando escribimos estas líneas queda poco más de una década para hacerla realidad, un lapso temporal equivalente al que nos separa del comienzo de la crisis de la que aún no hemos terminado de salir.

Diecisiete se aferra con una mano al conocimiento y con la otra al compromiso, aunque en el fondo creemos que académicos y activistas persiguen —perseguiamos— lo mismo. No hay saber ajeno al devenir de las personas, ni emoción que no necesite a la razón. Parafraseando a Robespierre, el compromiso sin conocimiento es estéril y el conocimiento sin compromiso es impotente.

En nuestro paseo encontraremos diecisiete cimas, desde cada una se pueden divisar las demás. Ocuparse de la pobreza también es hablar de agua o de justicia, y a través de la educación se llega sin solución de continuidad a la igualdad y a la democracia. Los diecisiete objetivos están anudados como lo están los campos del saber con los que abordarlos: por eso nuestra revista proclama lo interdisciplinar en su frontispicio.



Partimos con las mayores ambiciones porque nuestra empresa en absoluto nos pertenece: con humildad nos sumamos a las muchísimas personas que piensan y actúan por que la humanidad vuelva pronto a ser dueña de su futuro.

Del lector y de los autores, esperamos ganarnos su fidelidad y queremos pedirles su sinceridad. No duden en hacernos saber lo que les gusta o disgusta y aquello que les interesaría encontrar en nuestras páginas. Gracias por acompañarnos.

Carlos Mataix y Manuel Sánchez-Montero



INTRODUCCIÓN DEL NÚMERO

La renta básica se propone para hacer frente a diversos retos. El que más recurrentemente citan los distintos autores es la lucha contra la pobreza, precisamente el primero de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, también conocida como Agenda 2030 por el horizonte temporal que se planteó desde Naciones Unidas

La renta básica es un objeto de estudio y práctica inevitablemente interdisciplinar: consiste en la definición de un derecho de contenido económico que alteraría ciertos fundamentos sociológicos y políticos de nuestra vida en común, y cuya comprensión requiere plantearse desde la filosofía o la antropología cuestiones como nuestra identidad. Asimismo, la historia permitiría tomar perspectiva ante cambios de esta envergadura que afectarían desde nuestra idea de progreso a los incentivos con que los mercados se organizan e innovan.

En este monográfico hemos procurado atender estas exigencias. Comenzamos con la firma invitada de Philippe Van Parijs, considerado el impulsor moderno de la renta básica y, sin duda, el autor que con mayor éxito ha conseguido que se hable de esta propuesta en todo el mundo. Y lo hace desde el rigor académico, acompañado de un activismo tolerante que –como él mismo explica– prefiere ir ensanchando una comunidad de interés por la renta básica, que incluya incluso a quienes son escépticos o incluso críticos, antes que encerrarse en un pequeño reducto de convencidos. La sección “Panorama” incluye asimismo la descripción de primera mano de Ana Berenguer sobre el diseño de un prototipo de renta básica que va a experimentar la ciudad de Nueva York, y una amplia visión de Carmen Carrero y Marta Navas sobre los incentivos de la renta básica en relación con la igualdad de género.

El resto de artículos, sometidos – como es norma en esta revista – a una doble evaluación ciega, son de autores españoles que vienen trabajando sobre renta básica, provenientes de diversas disciplinas académicas que se combinan en la mayoría de los textos. El conjunto pretende ser un mosaico relativamente completo de la deseabilidad y viabilidad de la renta básica en un determinado país, sin olvidar críticas y problemas.

Juan A. Gimeno expone la diferencia clave entre garantías de rentas mínimas y el automatismo o universalidad que representa básica, desplegando el análisis de los radicales cambios que supone pasar de una a otra. Luis Arroyo, Borja Barragué y Celia Fernández Aller exploran los fundamentos filosóficos del trabajo y de la remuneración, y los relacionan con las bases que sustentarían legalmente una renta básica. Susana Barcelón y Ariadna Ayala presentan un inventario de las protecciones sociales en España y analizan cómo interferiría con una renta básica implantada en España; además, profundizan en el caso de las rentas mínimas existentes en Madrid. Miguel Sebastián y José María Casado ofrecen una estimación detallada de la posibilidad de financiación de la renta básica en España, que concluye que su factibilidad dista mucho de ser evidente. En contraste, Javier Díez Oyarzábal, Juan A. Gimeno y Víctor Gómez Frías realizan otras valoraciones cuantitativas asociadas a una subida de la presión fiscal que consideran abordable.



Leticia Mengual repasa las “Fuentes” de la renta básica, recorriendo con perspectiva histórica (desde quien puede considerarse el precursor de la renta básica, el español Luis Vives, allá por el siglo XVI) la bibliografía relevante para comprender cómo se ha ido haciendo el camino hasta llegar a los términos en los que se debate actualmente esta política pública. Tres “Notas” cierran este enriquecedor conjunto de aportaciones con comentarios de prestigiosas firmas sobre aspectos concretos o resúmenes de experiencias y problemas, que confiamos en que permitan una visión más completa sobre la renta básica y los debates que la rodean. Daniel Raventós escruta en particular la posición que desde la izquierda política se toma respecto a la renta básica en relación a otras posibilidades de asistencia a los necesitados. Joseba Zalakain resume lo que sabemos y no sabemos, e incluso resultará difícil saber por los límites de la experimentación en este campo, en relación a la renta básica, que es una manera de situar a la ciudadanía y los responsables políticos en particular ante la responsabilidad de los próximos pasos para su estudio o implementación. Por último, Luis Ayala presenta una síntesis de las ayudas contra la pobreza en España y lo que se deriva de la compleja red asistencial que configuran.

Podemos concluir que España representa un buen escenario sobre el que considerar la implantación de esta política pública inédita aún en todo el mundo, salvo muy parciales y poco generalizables experimentos. En efecto, su elevado nivel de desarrollo (solo cinco países nos superan a la vez en población y renta per cápita), su extenso Estado del bienestar pero, a la vez, con un gasto público algo inferior que otros países de nuestro entorno, su crónica tasa de desempleo, sus proyecciones demográficas de envejecimiento y potencial de inmigración, el reto de aumentar su productividad, la dispersión de sus ayudas públicas... refuerzan el caldo de cultivo que la globalización, la revolución tecnológica y el deterioro del medio ambiente configuran en todo el planeta.

En Latinoamérica, que será sin duda por razones lingüísticas ámbito de difusión principal de DIECISIETE, la renta básica representa también una política pública a tener muy en cuenta. En efecto, el crecimiento que caracteriza a esta región unido a las expectativas de progreso del estado del bienestar ofrecen una oportunidad para implantarla sin las dificultades de países con mayor gasto público donde la medida se enfrentaría con las dificultades de establecer cambios en la redistribución fiscal.

Queremos destacar, por último, que analizar la renta básica, más allá de su propia realización, exige escrutar nuestro contrato social y sus posibles evoluciones. Confiamos en estimular este debate, tanto a nivel académico como político, sobre la posibilidad de incluir la renta básica en el esquema global de un Estado de bienestar para el siglo XXI.

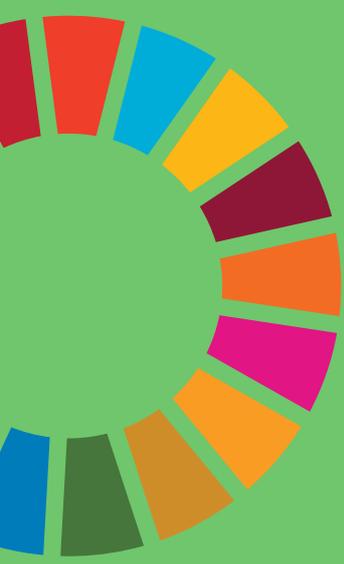
Juan A. Gimeno Ullastres y Víctor Gómez Frías

Coordinadores del número “Renta Básica: ¿hacia el fin de la pobreza?”



P

PANORAMA



BASIC INCOME: DESIRABLE AND AFFORDABLE?¹

Philippe Van Parijs
UCLouvain, Chaire Hoover d'éthique économique et sociale

A DILEMMA?

Let us start with a dilemma. For an idea to be worth thinking about and fighting for, it must be both desirable and sustainable. But, we now often hear, a basic income — i.e. an income paid to all on an individual basis without means test or work test — is at best either one or the other, but it cannot be both. Here is the argument.

On the one hand, you could take all the cash transfers of the welfare state, whether social insurance or social assistance, and distribute it equally to everyone. That is uncontroversially affordable and sustainable: we have the money to do it and shall keep having it if spent in this way. But it cannot be regarded as desirable because it will increase poverty rather than decrease it: you give a lot of money to people who do not need it while reducing the amount of money available for households that badly need it as they have no other income.

On the other hand, you could think of introducing a basic income of, say, 400 euros and add it to all the existing cash transfers. You don't scrap anything, you just add it, and then obviously the poor will be better off as a result. But you need to fund that and, as shown by some of the calculations presented at this conference, we shall have a problem of affordability.

Such a dilemma, however, is too simplistic. It is not the case that either you take all the money and spread it equally between all as a full substitute for the existing transfers, or you simply add the basic income to all existing transfers. The right sort of arithmetic exercise was illustrated in the Spanish case by Jose Maria's contribution to this conference and has also been performed by the OECD for a number of other countries. Consider a low basic income, something like 200 euros for a country like Spain, and then think about it not as replacing everything, nor as being added to everything but rather as replacing entirely all the existing benefits that are lower and as replacing the lower part of all the other benefits — social assistance, invalidity, pensions, etc. —, which are all reduced by the amount of the basic income. At the same time you suppress the tax exemptions on the lower layers of all incomes and you tax every income from the first euro at a higher level than what is currently the case but not higher than what is the normal tax rate for most workers. I don't know the exact figure for Spain but certainly for a number of European countries it would be already thirty percent or above. This means that even workers with low wages are taxed at this fairly high rate, but they are more than compensated for this higher taxation by their basic income, without their marginal tax rate being affected: what they earn for every additional hour of work would remain unchanged at this stage of the exercise.

¹ Written version of a keynote lecture delivered at the Universidad Politécnica de Madrid on the 8th of June 2018.



At this stage, however there would be net gainers, people who get higher net incomes as a result of the reform, in particular people who have no primary income whatever, and many part-time workers with a low income. Consequently, there is a net cost that needs to be covered. But there is money you can get without expecting any impact on the labor supply. For example, you tax Messi a bit more and quite a few more people whose incomes are not quite that high, but are still far above the median income, such as the income I have enjoyed through much of my career. Nothing would be happening as a result in terms of labor supply. So you can be confident enough that 200 euros per capita will be affordable. Then you move up a bit and speculate about 300 and so on. But you don't go too high, as in the Swiss referendum for example, with a basic income of 2.300 euros per person and per month. When I took part in the Swiss debate I said "Of course were I a Swiss citizens, I would vote yes, but if I were the minister in charge of introducing such a high basic income tomorrow, I would resign immediately". As an impulsion to get people to think about basic income, the Swiss initiative and the subsequent referendum were fantastic. But 9% of GDP per capita was not a realistic proposal even for Switzerland. That is not the sort of amount we must think about. Let us rather think about and implement a basic income at, say, 15% and then see.

HOW TO GAIN CONFIDENCE

Can we get any confidence about what level is sustainable from experiments? Not really, because of some fundamental limits of all experiments. Firstly, experiments are of limited duration. How can you infer from the impact on the supply of labour of a basic income lasting and expected to last for two years to the impact of a basic income lasting and expected to last for life? Secondly, the experimental sample can never include net contributors, i.e. people who would lose out as a result of the introduction of a basic income in real life. After the introduction of a basic income, people like me who would not have to ask themselves: "What would I do if I had 200 or 600 euros in addition to my previous income". They would rather need to ask: "Would I change my labor supply if I earned 100 euros less than I do now?" But people like me cannot possibly be included in a basic income experiment because you cannot tell people: "Look, for the next two years you are going to earn less than everyone else in your situation in your country so that we can observe how your behavior is affected by this!" Even when the experimental design is such that there are only net gainers in the sample, as was the case in the Finnish experiment, one has to argue that it is consistent with the constitutional principle of equality.

If experiments cannot tell us what we need to know, what about econometric models? Some of them predict the impact on labour supply of introducing a basic income of a given amount funded by an increase of the personal income tax with a precision of two digits after the comma. But they are all based on correlations observed in different circumstances and rely on heroic assumptions. What is pulled out of the econometric black box can be of some use, but must be taken with even more caution than what we can get out of real-life experiments.

Given the limits of what can be learned in these two ways, what should we do? Essentially the same as what was done in the case of the first two models of social protection. The first one, public assistance to the poor, was born at the beginning of the 16th century in a few municipalities in Flanders and Germany. People did not do randomized experiments before introducing it. They introduced it straight away for real, but at very modest levels. It was copied elsewhere and generalized country-wide, most famously in the form of England's Poor Laws, and we now have it in a more systematic form in most European countries. In France, for example, this was created in 1988 as the *revenu minimum d'insertion*, now called *revenu de solidarité active*. What introduced in April 2019 in Italy under the name *reddito di cittadinanza* at the initiative of the Cinque



Stelle movement is yet another form of social assistance. This first model has now spread throughout the world, in some cases at quite a generous level, but it started very modestly and in a very repressive version in some small European towns in the 16th century.

The second model, social insurance, started at the end of 19th century under Bismarck in Germany, and also at very modest levels. It was restricted to industrial workers and what a large part of these workers got by way of old age pensions, for example, was only seventeen percent of their wages. Even at this modest level, the new scheme solved some problems. And it did not trigger disasters. People liked it. It was expanded and then copied elsewhere, and we now have it, more or less developed, in most countries in the world. The same can happen, must happen, will happen in the case of the third model of social protection, basic income.

POVERTY ALLEVIATION WITH AN “INSUFFICIENT” BASIC INCOME

Now you might say: “OK, we trust that one can find a level – for Spain, say 300 or 400 euros – that is sustainable. But is it really desirable, as this remains well below the poverty threshold, and hence is irrelevant to the fight against poverty?” This illustrates a serious misunderstanding. Even a so-called partial basic income with an amount below what you need in order not to be poor if you live alone makes a huge difference with respect poverty, for three reasons.

Firstly, the rate of take-up, i.e. the proportion of the poor who actually get the money, is higher when you have a universal systems than if you have a means-tested one. This has been established repeatedly for child benefits, for example. The poorer performance of means-tested benefits is due in part to lack of information – many of the poor are not informed, or informed too late, about the procedure for getting the benefit –, and in part to stigmatization – the humiliation of having to ask for it on the ground of being destitute. The automatic payment of a basic income to all gets rid of these problems.

Secondly, there is the so-called unemployment trap inherent in benefit schemes that target the poor. This trap is partly a matter of lack of income differential: your net income may not be higher or may hardly be higher if you work than if you don't. It is also a matter of risk aversion: if you take a job, you lose the security of the benefits you receive month after month. You may lose that job after a while, or realize that you cannot combine it with looking after your children, and if you are sacked or quit, you are not sure whether or how quickly you will get your benefit back. By contrast, a basic income is safely kept, irrespective of the work status, and hence involves no such trap.

Equally important is, thirdly, the fact that most figures about poverty lose sight of intra-household poverty. It does make a difference whether each member of the household gets an income on his or her own behalf as regards both the distribution of purchasing power and the distribution of bargaining power. A basic income, being strictly individual, shifts both purchasing and bargaining power in favour of the household's weakest member, in most cases a woman.

Of course, all three of these arguments need to be qualified because a low basic income will need to be supplemented by social assistance top ups that will remain conditional in various ways. Nonetheless, for the three reasons just mentioned, the presence of a modest unconditional floor, on which one can count no matter what, can be expected to make a significant difference as regards poverty. Moreover, basic income is not just about poverty, it is also about freedom. The unconditional floor offers a wider set of choices especially to the poorest people, those who have least choices, but is relevant far beyond them.



RIGHT TO WORK

From these arguments and clarifications can one then safely conclude that there exists a level of basic income that is both sustainably affordable and desirable all things considered? This would be too rash. For more considerations legitimately be deemed relevant to the assessment of the desirability of such a scheme, in particular those relating to the place of work. One common objection is that the introduction of an unconditional basic income amounts to giving up a very important right, namely the right to work. It is true that some advocates of basic income argue that technological change will soon generate a scarcity of jobs and that the right to a job must therefore be replaced by the right to an income. This is certainly not my argument. On the contrary, compared to means-tested assistance to the jobless, a basic income is precisely an essential instrument for making this right to work a reality for more people, for making it realistic for more people to get access to a job and especially to a meaningful job. This is achieved thanks to two mechanisms.

Firstly, basic income is an intelligent flexible way of sharing existing jobs. There are some people who work too much. A basic income gives them the possibility to reduce their working time, or to interrupt their career, more cheaply than is currently the case, because part of their income remains untouched if they do so. The jobs vacated as a result become available for other people currently excluded from the labor market. The second mechanism helps the first one work better, but also works independently. A basic income can be viewed as a subsidy to low paid jobs: because of its universality, it enables one to accept a job that is paid badly or irregularly. But it does not make just any such job acceptable. Because of its obligation-freeness, a basic income also enables one to turn down or quit lousy jobs without losing the benefit. Put differently, a basic income enables you to say more easily no to jobs in which you do not learn anything, in which you are badly treated by your boss or do not get on with your colleagues, in which the working conditions are awful or the timetable terrible. But it also enables you to say more easily yes to jobs that enable you to really realize your calling or to do something that will teach you a lot and increase your human capital, while being poorly or irregularly paid.

One dimension of this impact on the freedom to say yes was stressed by Mark Zuckerberg in a speech he gave at Harvard University's Commencement Ceremony in May 2017: "We should explore ideas like universal basic income", he said, "to give everyone a cushion to try new things". To convey the same idea, basic income is sometimes presented as "venture capital for the people", as an endowment that enables you to take the risk of trying something, on your own or with others. Of course, the more generous the level, the greater the real freedom it gives you. But even at a low level, a basic income makes a difference. As you know, many internships are not paid at all or paid very poorly and nevertheless people accept them because they will help them find something better later on. Some use their savings, or do some borrowing or share a flat with friends, etc. in order to be able to do them. But for those who have parents that provide them with a basic income, this is much easier. With a basic income you democratize this possibility, and thereby a real right to a meaningful job.

DUTY TO WORK

A second common objection is that an unconditional basic income would put an end to the duty to work and thereby undermine a basic principle of reciprocity. It is true that the introduction of a basic income can be viewed as the completion of the abolition of slavery. Now we have a sort of selective slavery: some people have no other option than to sell their labor power to any capitalist who is willing to hire them. One



undeniable consequence of the introduction of a basic income is that poor people will be enabled to take more leisure and, as Bertrand Russell put it “the idea that the poor may enjoy some leisure has always been shocking to the rich”. What a basic income will mean in effect, however, is not that some people will spend the rest of their life sunbathing or playing video games as a result of getting 400 or 500 euros per month. What it will typically mean is rather that the woman who has to work until 7 o’clock every night to clean toilets in offices will be able to say: “no, sorry but at 4 o’clock I stop because thanks to my basic income, I can work part time and get my kids from school”. However, if the firm that employs this woman wants to keep her full time, it will have to pay more. When addressing an academic audience, I occasionally say that one day, when the basic income will be high enough, the people who clean our toilets in our universities will be paid better than the professors. And this will only be justice, right? People who have an enjoyable, stimulating, intrinsically rewarding job should be less paid than those who have an irksome, thankless job. If you give more bargaining power to the people who have very little of it, you will correct the perverse positive correlation that prevails today between how interesting a job is and how well it is paid.

This should suffice to explain why it matters that the basic income should be obligation-free. But it is crucial to understand that this does not make the introduction of a basic income equivalent to the abolition of the moral duty to work, not in the sense of performing waged labor but in the sense of making efforts that are useful to others than yourself. Basic income recipients will not get respect, esteem or admiration from their peer group or anyone else just by virtue of cashing in their basic income. They will need to make efforts, paid or unpaid, that benefit others. Basic income is a tool a society has to help people find things that they can do well and like to do, while at the same time serving society as a whole, and for the overwhelming majority of people this will involve paid work. Basic income, therefore, is not the paroxysm of a passive welfare state, but on the contrary at the heart of a freedom-friendly active welfare state. It is a way of dynamizing our economy and our society by providing, rather than a safety net, a freedom floor that can work hand in hand with the lifelong learning that is essential to 21st century economies and societies.

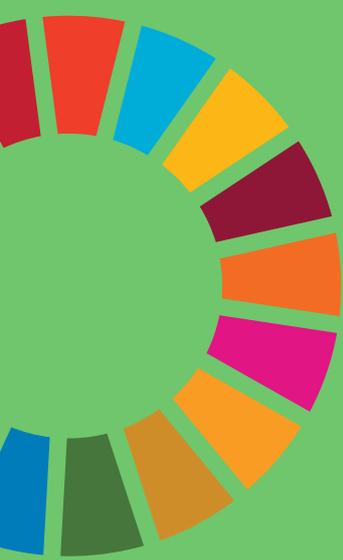
POLITICALLY FEASIBLE?

Just a word by way of conclusion on the question of political feasibility. It is of paramount importance that discussions of policy proposals should not start with that question. Part of our job as academics consists in imagining and discussing ideas that are not politically possible today in order to make them politically possible tomorrow. We need to concoct and scrutinize realistic utopias. This utopian thinking must be interdisciplinary. Do not let engineers, economists or philosophers produce their utopias on their own. I would not say: “Don’t let lawyers produce their utopias on their own”. Usually, lawyers are very anti-utopian. They say: “The law says this, you can’t do that.” But there are exceptions, and as utopias become more concrete, lawyers are needed. Anyway, scholars from many disciplines must work together in order to produce smart utopias. And they must do so in a no-nonsense, anti-sectarian way. At any meeting about basic income, such as this one, it is essential please invite skeptics and critics, and to listen to them carefully. The progress of good ideas can sometimes be helped by ignoring critiques or by using bad arguments. But they will triumph in the end only if they are supported by good arguments, and to distinguish good arguments from bad ones, you need to keep listening to critics.



This is the conviction that animates our recent book.² It has also been present since the beginning in the Basic Income Earth Network. It is so easy to become a little sect of people who all believe the same and think that basic income will solve all the problems of the world. It will not. Many problems will remain. Yet the introduction of a basic income is a central component of any vision of a better future that fits the technological, ecological, economic and social challenges of our century. Do not wait until it becomes politically feasible before taking it seriously. Make it politically feasible by taking it seriously.

² Philippe Van Parijs and Yannick Vanderborght, *Basic Income. A radical proposal for a free society and a sane economy* (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 2017, paperback 2019), also available in Spanish (*Ingreso básico. Una propuesta radical para una sociedad libre y una economía sensata*, Mexico: Grano de Sal, 2017).



RENDA BÁSICA: ¿DESEABLE Y ASEQUIBLE?¹

Philippe Van Parijs
UCLouvain, Cátedra Hoover de Ética Económica y Social

Traducción de Leticia Mengual

¿UN DILEMA?

Comencemos por un dilema. Para que merezca la pena pensar y luchar por una idea debe ser deseable y sostenible. Sin embargo, escuchamos a menudo que la “renta básica” –es decir, un ingreso pagado a todos individualmente sin comprobar sus recursos ni su situación laboral– es, en el mejor de los casos, o lo uno o lo otro, pero que no puede ser a la vez deseable y asequible. Consideremos este argumento.

Por una parte, se podrían tomar todas las transferencias en efectivo del estado de bienestar, ya sean contributivas (seguro) o no (asistencia), y distribuirlas a todos por igual. Eso es indiscutiblemente asequible y sostenible: el mismo dinero pero gastado de otro modo. Pero no lo consideraríamos sostenible porque aumentaría la pobreza en vez de disminuirla: estaríamos otorgando mucho dinero a personas que no lo necesitan a la vez que se reduce el monto disponible para los hogares que realmente lo necesitan porque no cuentan con otros ingresos.

Por otro lado, podríamos considerar introducir una renta básica de, por ejemplo, 400 euros y agregarlo a todas las transferencias de efectivo existentes. No quitas nada de lo anterior, solo sumas lo nuevo, así que obviamente los pobres estarían mejor. Pero necesitas financiarlo y, como se ve en algunos de los cálculos presentados en esta conferencia, tendremos un problema de asequibilidad.

Tal dilema, sin embargo, es demasiado simplista. Ni se considera tomar todo el gasto previo y distribuirlo equitativamente entre todos como un sustituto completo de las transferencias existentes, ni tampoco sencillamente añadir una renta básica a esas transferencias existentes. El tipo correcto de ejercicio aritmético fue el ilustrado en esta conferencia por José María Casado con su contribución para el caso español, el cual también ha sido realizado por la OCDE para otros países. Considerar una renta básica baja, algo así como 200 euros para un país como España, y luego pensar en ella no como reemplazo de todo, ni que se agregue a todo, sino más bien como reemplazo por completo de todos los beneficios existentes que sean más bajos y como reemplazo de la parte inferior de todos los demás beneficios (asistencia social, invalidez, pensiones, etc.), que se verían reducidos por el monto de la renta básica. Al mismo tiempo, suprimes las exoneraciones fiscales en los niveles de ingresos más bajos y gravas todos los ingresos desde el primer euro a un nivel más alto que el actual pero que no sería más alto que la tasa impositiva normal para la mayoría de los trabajadores. No conozco la cifra exacta para España, pero ciertamente para varios países europeos ya sería del treinta por ciento o más. Esto significa que incluso los trabajadores con salarios bajos pagarían impuestos a esta tasa bastante alta, pero son más que compensados con su renta básica por esta alza en los impuestos, sin que se vea afectada su tasa impositiva marginal: lo que ganan por cada hora adicional de trabajo permanecería sin modificaciones en esta etapa del ejercicio.

¹Versión escrita de una conferencia llevada a cabo en la Universidad Politécnica de Madrid el 8 de junio de 2018.



En esta etapa, sin embargo, habría ganadores netos, personas que obtienen ingresos netos más altos como resultado de la reforma, en particular personas que no tienen ingresos primarios, y muchos trabajadores a tiempo parcial con bajos ingresos. En consecuencia, hay un costo neto que necesita ser cubierto. Pero hay dinero que puedes obtener sin que se genere impacto en la oferta laboral. Por ejemplo, gravas a Messi un poco más y a muchas más personas cuyos ingresos no son tan altos pero se encuentran muy por encima del ingreso medio, como el ingreso que yo he disfrutado durante gran parte de mi carrera. Nada sucedería como resultado en términos de oferta de trabajo. Así que puedes estar seguro de que 200 euros per cápita serán asequibles. Luego subes un poco y especulas sobre 300 y así sucesivamente. Pero no vas tan alto como en el referéndum suizo, por ejemplo, con una renta básica de 2.300€ por persona al mes. Cuando participé en el debate suizo, dije: «Por supuesto si fuera ciudadano suizo votaría que sí. Pero si fuera el ministro encargado de presentar mañana una renta básica tan alta, renunciaría de inmediato». La iniciativa suiza y el referéndum fueron fantásticos como un impulso para que las personas piensen sobre una renta básica. Pero el 39% del PIB per cápita no era una propuesta realista ni siquiera para Suiza. Ese no es el tipo de monto en que debemos pensar. Más bien pensemos e implementemos una renta básica del orden del 15% y luego veamos.

CÓMO GENERAR CONFIANZA

¿Podemos conseguir resultados confiables sobre qué nivel es sostenible a partir de los experimentos? En realidad, no, debido a algunos límites fundamentales de todos los experimentos. En primer lugar, los experimentos son de duración limitada. ¿Cómo inferir el impacto que una renta básica que dura o se espera que dure dos años tendría en la oferta de trabajo con relación al impacto de una renta básica que durara y se esperara que durara toda la vida? En segundo lugar, la muestra experimental nunca podría incluir contribuyentes netos, es decir, personas que salieran perdiendo como resultado de la introducción de una renta básica en la vida real. Después de introducir una renta básica, las personas como yo no tendrían que preguntarse: “¿Qué haría si tuviera 200 o 600 euros adicionales a mis ingresos?”. Más bien tendríamos que preguntarnos: “¿Cambiaría mi oferta laboral si ganara 100 € menos de lo que gano ahora?” Pero a personas como yo posiblemente no puedan incluirnos en un experimento de renta básica, pues no puedes decirnos: “Mira, por los dos años siguientes ganarás menos que todos los que se encuentran en tu situación en tu país para que así observemos cómo esto afecta a tu conducta”. E incluso cuando el diseño experimental es tal que solo hay ganancias netas en la muestra, como lo fue en el caso del experimento finlandés, uno tiene que argumentar que esto es consistente con el principio constitucional de igualdad.

Si los experimentos no nos pueden decir lo que necesitamos saber, ¿qué pasa con los modelos econométricos? Algunos de ellos predicen el impacto en la oferta laboral de introducir una renta básica de un monto determinado financiado por un aumento del impuesto a la renta personal con una precisión de dos decimales. Pero todos se basan en correlaciones observadas en diferentes circunstancias y en suposiciones arriesgadas. Lo que sale de la caja negra econométrica puede ser de alguna utilidad, pero debe ser tomado con mayor precaución que lo que podemos obtener de los experimentos de la vida real.

Dados los límites de lo que se puede aprender de estas dos formas, ¿qué debemos hacer? Esencialmente lo mismo que fue hecho en el caso de los dos primeros modelos de protección social. El primero, la asistencia pública a los pobres, nació a principios del siglo XVI en algunos municipios de Flandes y Alemania. No se realizaron experimentos aleatorios antes de introducirlo. Lo introdujeron directamente, pero a niveles muy modestos. Fue copiado en otros lugares y generalizado en otros países, como en las “leyes de pobres” de Inglaterra, encontrándose ahora sistemáticamente en la mayoría de los países europeos. En Francia, por ejemplo, se creó en 1988 el “ingreso mínimo de inserción”, ahora llamado “ingreso de solidaridad activa”. En



abril de 2019 en Italia se introdujo un “ingreso de ciudadanía”, a propuesta del movimiento “Cinque Stelle”, que venía a ser otra forma de asistencia social. Este primer modelo ahora se ha extendido por todo el mundo, en algunos casos a un nivel bastante generoso, pero comenzó de manera muy modesta y en una versión muy represiva en algunas pequeñas ciudades europeas en el siglo XVI.

El segundo modelo, el seguro social, comenzó a finales del siglo XIX bajo Bismarck en Alemania, y también a niveles muy modestos. Estaba restringido para los trabajadores industriales, y lo que una gran parte de estos trabajadores obtuvieron como pensión por vejez, por ejemplo, fue únicamente el 17 % de sus salarios. Incluso a este nivel modesto, el nuevo esquema resolvió algunos problemas y no desencadenó desastres. A la gente le gustó. Fue expandido y luego copiado en otros lugares, y ahora lo tenemos, más o menos desarrollado, en la mayoría de los países en el mundo. Lo mismo puede suceder, debe suceder, sucederá en el caso del tercer modelo de protección social, la renta básica.

ALIVIO DE LA POBREZA CON UNA RENTA BÁSICA INSUFICIENTE

Hagamos esta hipótesis: “Se puede establecer un nivel (para España digamos que 300 o 400 euros) que sea sostenible”. Pero, ¿es realmente deseable teniendo en cuenta que se encuentra muy por debajo del umbral de la pobreza y, por lo tanto, es irrelevante para luchar contra ella? Esto ilustra un grave malentendido. Incluso las llamadas rentas básicas parciales con un monto inferior al que necesitas para no ser considerado pobre si vives solo suponen una gran diferencia con respecto a la pobreza, por tres razones.

En primer lugar, el porcentaje de personas que finalmente acceden al beneficio. La proporción de los pobres que realmente obtienen el dinero es mayor cuando se cuenta con sistemas universales que si se cuenta con un sistema de comprobación de recursos. Esto se ha comprobado repetidamente para las prestaciones por hijos, por ejemplo. El deficiente desempeño de los beneficios otorgados cuando se verifican los recursos se debe en parte a la falta de información –muchos de los pobres no están informados o se informan a destiempo sobre los procedimientos que les habilitan a recibir los beneficios– y, en parte, a la estigmatización –la humillación de necesitar pedirlo porque se es un menesteroso–. El pago automático de una renta básica a todos evita estos problemas.

En segundo lugar, existe la llamada trampa del desempleo inherente a los esquemas de beneficios dirigidos a los pobres. Esta trampa es, en parte, una cuestión de falta de diferencial de ingresos: su ingreso neto puede no ser mayor o apenas independientemente de que trabajen o no. También es una cuestión de aversión al riesgo: si toman un trabajo, pierden la seguridad de los beneficios o prestaciones que recibían cada mes. Ese trabajo que han tomado lo pueden perder después de algún tiempo, o darse cuenta de que no pueden combinar el trabajo con el cuidado de sus hijos y, si los despiden o renuncian, no estarán seguro si recuperarán el beneficio nuevo vuelta y, si lo recuperan, con qué rapidez llegará. Por el contrario, una renta básica se mantiene de forma segura independientemente del estado laboral y, por lo tanto, no representa esa trampa.

Igual de importante es, en tercer lugar, el hecho de que la mayoría de las cifras sobre la pobreza pierden de vista la pobreza dentro del hogar. Existe una diferencia entre que cada miembro del hogar obtenga una renta por sí mismo o no, en lo que respecta tanto a la distribución del poder de compra como a la distribución del poder de negociación. Una renta básica, siendo estrictamente individual, cambia tanto el poder de compra como el de negociación a favor del miembro más débil del hogar, que en la mayoría de los casos es una mujer.



Por supuesto, estos tres argumentos deben ponerse en relación con que una baja renta básica requerirá completarse con algunas prestaciones de asistencia social que seguirán siendo condicionales de varias maneras. No obstante, por las tres razones ya mencionadas, de la presencia de un suelo modesto con el que se pueda contar sin importar condicionantes puede esperarse una diferencia significativa en lo que respecta a la pobreza. Además, la renta básica no afecta solo a la pobreza, sino también a la libertad. Un suelo incondicional ofrece un conjunto más amplio de opciones, especialmente para las personas más pobres y aquellas que tienen menos opciones, pero es relevante también por otras razones.

DERECHO AL TRABAJO

A partir de estos argumentos y aclaraciones, ¿se puede concluir con seguridad que existe un nivel de renta básica que, considerando todo, es a la vez sostenible y deseable? Sería aún demasiado precipitado. Hace falta abordar otras consideraciones legítimas y relevantes para la evaluación de la conveniencia de tal esquema, en particular relacionadas con el trabajo. Una objeción común es que la introducción de una renta básica incondicional equivaldría a renunciar a un derecho muy importante, el derecho al trabajo. Es verdad que algunos defensores de la renta básica argumentan que el cambio tecnológico generará dentro de poco tiempo una escasez de empleos y que, por tanto, el derecho a un empleo debe ser reemplazado por el derecho a una renta. Este ciertamente no es mi argumento. Por el contrario, en comparación con la asistencia a los desempleados mediante comprobación de medios, una renta básica es precisamente un instrumento esencial para hacer que este derecho al trabajo se haga realidad para más personas, para que sea real que más personas tengan acceso a un trabajo y, especialmente a un trabajo con sentido. Esto se consigue gracias a dos mecanismos.

En primer lugar, la renta básica es una forma inteligente y flexible de compartir los empleos existentes. Hay algunas personas que trabajan demasiado. Una renta básica les da la posibilidad de reducir su tiempo de trabajo, o de interrumpir su carrera con menos costo que en la actualidad, porque una parte de su ingreso permanece intacto si lo hacen. Como resultado, los puestos vacantes quedan disponibles para otras personas actualmente excluidas del mercado laboral. El segundo mecanismo ayuda a que el primero funcione mejor, pero también funciona de manera independiente. Una renta básica puede ser vista como un subsidio para trabajos mal pagados: debido a su universalidad, permite aceptar un trabajo que se paga mal o de manera irregular. Pero no hace que cualquier trabajo sea aceptable. Debido a su incondicionalidad, una renta básica también permite rechazar o abandonar los trabajos pésimos sin perder el beneficio. Dicho de otra manera, una renta básica te permite decir fácilmente no a los trabajos en los que no aprendes nada, en los que eres maltratado por tu jefe o no te llevas bien con tus colegas, en los que las condiciones laborales son horribles o tienen un horario terrible. Pero también te da la posibilidad de decir fácilmente sí a los trabajos que te permiten identificar tu vocación o hacer algo en lo que aprendas mucho, aumentando tu capital humano, mientras se te paga de manera deficiente o irregular.

Una dimensión de este impacto de ser libre de decir “sí” fue destacada por Mark Zuckerberg en un discurso que pronunció en la ceremonia de graduación de la Universidad de Harvard en mayo de 2017: *“Debemos explorar ideas como la renta básica universal (...) para dar a todos un colchón que permita probar cosas nuevas”*. Para transmitir la misma idea, la renta básica a veces se presenta como “capital-riesgo para las personas”, como una dotación que te permite correr el riesgo de probar algo, por cuenta propia o con otros. Por supuesto, cuanto más generoso sea el nivel, mayor será la libertad real que te ofrece. Pero incluso en un nivel bajo, una renta básica supondrá diferencia. Como es conocido, muchas prácticas no se pagan en absoluto o se pagan muy mal y, sin embargo, las personas aceptan porque les ayudará a encontrar algo



mejor más adelante. Algunos usan sus ahorros, o piden prestado o comparten un piso con amigos etc. para poder hacerlas. Para aquellos que tienen padres que les proporcionan un ingreso básico, esto es mucho más fácil. Con una renta básica se democratizaría esta posibilidad y, por lo tanto, un derecho real a un trabajo con sentido.

DEBER DE TRABAJAR

Una segunda objeción común es que una renta básica incondicional pondría fin al deber de trabajar y, por lo tanto, socavaría el principio básico de reciprocidad. Es cierto que la introducción de una renta básica puede considerarse como el último estadio de la abolición de la esclavitud. Ahora tenemos una especie de esclavitud selectiva: algunas personas no tienen más opción que la de vender su fuerza laboral a cualquier capitalista que esté dispuesto a contratarlas. Una consecuencia innegable de tener una renta básica es que las personas pobres podrán disfrutar de más tiempo libre y, como lo expresó Bertrand Russell, *“la idea de que los pobres puedan disfrutar de algo de ocio siempre ha sido impactante para los ricos”*. No obstante, lo que supondría en realidad una renta básica no sería que algunas personas pasaran el resto de su vida tomando el sol o jugando a los videojuegos como resultado de recibir 400 o 500 euros al mes. Lo que típicamente significaría es que la mujer que tiene que trabajar hasta las 7 de la noche para limpiar los baños en las oficinas podría decir: “no, lo siento, pero a las 4 de la tarde me detengo porque gracias a la renta básica puedo trabajar a tiempo parcial y tener tiempo de ir a buscar a mis hijos a la escuela”. O, si la empresa que emplea a esta mujer quisiera mantenerla a tiempo completo, tendría que pagarle más. Cuando me dirijo a una audiencia académica, en ocasiones digo que el día en que el monto de la renta básica sea lo suficientemente alto, a las personas que limpian los inodoros en nuestras universidades se les pagará mejor que a los profesores. Y esto ocurrirá simplemente por justicia, ¿no es así? Las personas que tienen un trabajo agradable, estimulante e intrínsecamente gratificante deberían estar menos remuneradas que aquellas que tienen un trabajo molesto e ingrato. Si das más poder de negociación a las personas que tienen muy poco poder, corregirás la perversa correlación positiva que prevalece hoy en día entre lo interesante que es un trabajo y lo bien que se paga.

Esto debería ser suficiente para explicar por qué es importante que la renta básica sea incondicional. Pero es crucial entender que esto no hace que el introducir una renta básica equivalga a la abolición del deber moral de trabajar, no en el sentido de realizar un trabajo asalariado, sino en el sentido de hacer esfuerzos que son útiles para otros más que solo para ti. Los beneficiarios de una renta básica no tendrán el respeto, la estima o la admiración de parte de sus pares o de cualquier otra persona solo por el hecho de cobrar la renta básica. Deberán hacer esfuerzos, pagados o no pagados, que beneficien a otros. La renta básica es una herramienta que la sociedad tiene para ayudar a las personas a encontrar cosas que pueden hacer bien y que les gusta hacer y al mismo tiempo servir a la sociedad en su conjunto, y para la gran mayoría de las personas esto implica trabajo remunerado. La renta básica, por lo tanto, no es el paroxismo de un estado de bienestar pasivo sino todo lo contrario, el corazón de un estado de bienestar activo favorable a la libertad. Es una forma de dinamizar nuestra economía y nuestra sociedad al proveer, en lugar de una red de seguridad, un suelo de libertad que vaya de la mano con el aprendizaje permanente que es esencial para las economías y sociedades del siglo XXI.

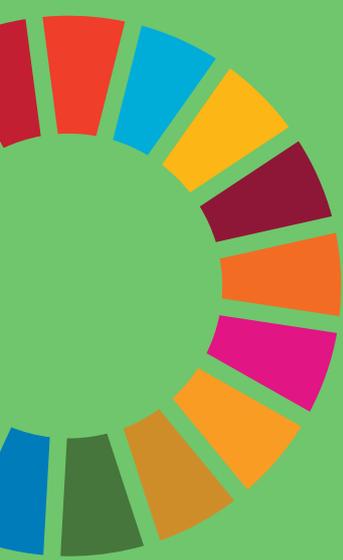


¿POLÍTICAMENTE FACTIBLE?

Solo una palabra a modo de conclusión sobre la cuestión de la factibilidad política. Es de suma importancia que los debates sobre propuestas de políticas públicas no comiencen con esa pregunta. Parte de nuestro trabajo como académicos consiste en imaginar y discutir ideas que no son políticamente posibles hoy, de modo a hacerlas políticamente posibles el día de mañana. Necesitamos confeccionar y escudriñar utopías realistas. Este pensamiento utópico debe ser interdisciplinar. No permitamos que los ingenieros, los economistas o los filósofos generen sus utopías por sí mismos. Yo no diría: “No dejes que los abogados produzcan sus utopías por su cuenta”. Por lo general, los abogados son muy antiutópicos porque dicen: “La ley dice esto, no se puede hacer eso”. Pero hay excepciones, y los abogados son necesarios a medida que las utopías se vuelven más concretas. En todo caso, los académicos de varias disciplinas deben trabajar juntos para producir utopías inteligentes. Y lo deben hacer de una manera sensata, anti-sectaria. En cualquier reunión sobre renta básica, como esta, es esencial, por favor, que inviten a los escépticos y críticos, y escuchen atentamente. El progreso de las buenas ideas a veces puede verse ayudado ignorando las críticas o utilizando malos argumentos. Pero al final triunfarán únicamente si están respaldadas por buenos argumentos y, para distinguir los buenos argumentos de los malos, es necesario seguir escuchando a los críticos.

Esta es la convicción que anima nuestro reciente libro². También ha estado presente desde el principio en el Basic Income Earth Network (BIEN). Es fácil convertirse en una pequeña secta de personas en la que todos creen lo mismo y piensan que la renta básica resolverá todos los problemas del mundo. No lo hará. Muchos problemas se mantendrán. Sin embargo, la implantación de una renta básica es un componente central de cualquier visión de un futuro mejor que se adapte a los desafíos tecnológicos, ecológicos, económicos y sociales de nuestro siglo. No esperen hasta que sea políticamente factible antes de tomarlo en serio. Háganlo políticamente factible tomándolo en serio.

²Philippe Van Parijs y Yannick Vanderborght, “*Basic Income*”. *A radical proposal for a free society and a sane economy* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2017, paperback 2019). También disponible en español “Ingreso básico”. *Una propuesta radical para una sociedad libre y una economía sensata* (México: Grano de Sal, 2017).



UN EXPERIMENTO EN LA CIUDAD DE NUEVA YORK

Ana Berenguer
Vice-Presidenta de Análisis y Estudios del Equipo de Desarrollo Económico de la Ciudad de Nueva York
ab3590@columbia.edu

RESUMEN

En Nueva York hay un millón de trabajadores que a pesar de tener trabajo viven con muchas dificultades. De todas las ideas consideradas en Estados Unidos para apoyar a los trabajadores más vulnerables la más innovadora es la renta básica. Las transferencias de dinero incondicional podrían proporcionar estabilidad y favorecer la movilidad económica a largo plazo. Un grupo de trabajo de la Administración de Nueva York, apoyado por académicos expertos en la materia y grupos de sociedad civil, diseñan un experimento social que incluye el seguimiento durante dos años de 2.000 familias, con aproximadamente la mitad recibiendo una renta básica. Con el fin de reforzar su relevancia empírica, el estudio mide los efectos de dos aportaciones de renta y dos frecuencias de desembolso distintas. Se espera que este estudio pueda probar que la renta básica es técnicamente factible en una ciudad desarrollada y diversa, cambiar los cánones de pobreza en Estados Unidos y ayudar a construir una base de apoyo continuo para los trabajadores pobres.

Palabras clave: Estados Unidos, Nueva York, ciudades, renta básica, trabajadores, estudio.

Ana Berenguer es experta en desarrollo económico y social principalmente a través de la elaboración de políticas públicas innovadoras que pretenden reducir la desigualdad económico-social y crear crecimiento inclusivo. Hasta julio de este año ha ocupado el cargo de Vicepresidenta de Análisis y Estudios en NYCEDC, la oficina económica de la ciudad de Nueva York, donde lidera estrategias de creación de nuevos empleos de calidad, desarrollo económico de la ciudad en sus cinco distritos y mejora del bienestar social. La esencia de su trabajo es apoyar la toma de decisiones al entender y evaluar el impacto de las políticas sociales y de desarrollo económico como parte del equipo de gobierno de la ciudad. Un aspecto fundamental de su trabajo es promover la cooperación y el consenso entre distintos grupos y agentes sociales. Para ello, utiliza sus dotes de comunicación tanto con políticos como grupos de interés y el sector académico.

Antes de su paso a la administración pública, Ana supervisó numerosos estudios de tendencias globales y sus efectos en sistemas sociales y económicos. Fue Analista Senior en The Economist Intelligence Unit y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Licenciada en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid y Master en Mercados Financieros por el Instituto de Estudios Bursátiles, Ana trabajó en España como abogada para los despachos Bird&Bird y Garrigues. Su pasión por el progreso social nace muy temprano, y compagina este trabajo de abogada con labores de voluntariado en organizaciones sin ánimo de lucro promoviendo la implementación de políticas de responsabilidad social.

Nacida en Alicante, Ana se mudó a Miami en 2008 para liderar una fundación de relaciones culturales entre España y Estados Unidos. En 2011 Ana se trasladó a la ciudad de Nueva York para cursar un Master de Políticas Públicas en la escuela de gobierno de la Universidad de Columbia (SIPA), donde además colaboró con el Departamento de Ciencias Políticas en la creación de un modelo de teoría de juegos para la elección de candidatos durante el proceso de primarias.



1. CONTEXTO

La recesión que en Estados Unidos alcanzó sus índices más bajos en el año 2008 trajo consigo altos niveles de desigualdad, pobreza e inseguridad económica en la ciudad de Nueva York. A pesar de los esfuerzos de recuperación económica llevados a cabo en los años posteriores, los avances en este sentido no se han manifestado de manera homogénea en los diferentes estratos sociales. Si bien es cierto que se ha creado empleo, esto ha sucedido mayoritariamente en ocupaciones ligadas a salarios muy altos o muy bajos, quedando la clase media privada de dicha evolución positiva (hecho que ha contribuido a su reducción).¹ Al mismo tiempo, los incrementos salariales se han limitado a los empleos con salarios altos, mientras que las otras ocupaciones englobadas en salarios medios y bajos incluso pagan menos ahora que antes de la recesión². Estos problemas a los que se enfrentan los trabajadores de medios y bajos ingresos no son exclusivos de la ciudad de Nueva York. Se trata de una tendencia global que está poniendo en jaque la vida de los trabajadores en todo el mundo.

Solo en Nueva York hay un millón de trabajadores que se podrían definir como pobres.³ A pesar de trabajar de media más de 36 horas a la semana, estos trabajadores tienen grandes dificultades para llegar a fin de mes, de acuerdo con el Poverty Tracker de la Fundación Robin Hood y la Universidad de Columbia, un estudio de residentes mayores de edad que se ha realizado anualmente desde el año 2012. Uno de cada cinco de estos trabajadores se queda sin recursos económicos para comprar comida suficiente para alimentar a su familia antes de recibir la siguiente paga; y un tercio de ellos no puede recibir la atención médica necesaria porque no puede pagarla.⁴ Esta evidencia sugiere que tener trabajo no es suficiente para salir de la pobreza.

Y sin embargo, el débil entramado de Seguridad Social americano no apoya a estos trabajadores: aproximadamente la mitad no recibe ningún tipo de ayuda pública en forma de asistencia médica, suplementos de comida o de cualquier otro tipo⁵.

Para abordar estos desafíos, la administración del Alcalde De Blasio ha tomado medidas sin precedentes para sacar a más neoyorquinos de la pobreza. Estas iniciativas incluyen expandir y adelantar la educación pública, construir y preservar 300.000 viviendas asequibles, e implementar iniciativas innovadoras de salud y justicia dirigidas a comunidades marginadas. El salario mínimo de la ciudad de Nueva York alcanzó los \$ 15 por hora a finales de 2018. Además, la ciudad ha lanzado un plan estratégico para crear 100.000 empleos bien remunerados y programas de capacitación para garantizar que estas oportunidades sean accesibles especialmente para los neoyorquinos más necesitados.

Con estas fórmulas de desarrollo económico y social se ha logrado un progreso significativo. Desde 2014, la pobreza en la ciudad de Nueva York ha disminuido en más de un 1%, un cambio estadísticamente significativo y sin precedentes en la historia reciente de la ciudad. En concreto, los últimos datos indican que esta es la tasa de pobreza más baja en la ciudad de Nueva York desde 2009. Sin embargo, todavía hay 1,7 millones de neoyorquinos en condiciones de pobreza, y otros 2 millones están tan cerca de ese umbral que ven sus vidas seriamente condicionadas por las dificultades económicas que sufren.

.....
¹ Middle income jobs can be defined as those with wages between two-thirds and double the median wage. For New York, this range is \$31,080 to \$93,240.

² Bureau of Labor Statistics, Occupational Employment Statistics

³ NYCgov Poverty Measure Data, 2012-2016

⁴ NYCgov Poverty Measure Data, 2012-2016; Poverty Tracker, 2012-2017

⁵ NYCEDC calculations; NYCgov Poverty Measure Data, 2012-2016; American Community Survey, 2012-2016



A pesar de estas realidades, el Gobierno Federal del Presidente Trump afirma que la guerra contra la pobreza ha terminado, argumentando que el sistema de cobertura social existente es innecesario dados los bajos niveles de desempleo, y en definitiva alimentando la retórica tradicional americana que sostiene que el trabajo es lo que te saca de la pobreza. Un buen ejemplo lo podemos encontrar en la nueva normativa propuesta por el Departamento de Agricultura de Estados Unidos por la cual se endurecerán los requisitos de trabajo necesarios para recibir los SNAP, anteriormente conocidos como cupones de alimentos. En 2018, un decreto ley firmado por el Presidente Trump y titulado “Reducción de la Pobreza en Estados Unidos” permitió a cada uno de los Estados implementar y de paso restringir (en la mayor parte de los casos) los requisitos necesarios para tener acceso al Medicaid, la asistencia sanitaria pública a la que solo un pequeño porcentaje de la población tiene derecho.

Dada la magnitud de estos desafíos, diversos grupos dentro de la Administración de la ciudad de Nueva York y la sociedad civil están explorando nuevas fórmulas para apoyar a los trabajadores más vulnerables. De todas las ideas consideradas se podrían destacar aquellas centradas en la expansión del contrato social en la forma de renta básica, es decir, pagos regulares e incondicionales para cubrir la brecha económica que asegure unas condiciones familiares mínimas y dignas.

2. LA TEORÍA DE CAMBIO DE UNA RENTA BÁSICA PARA LA CIUDAD DE NUEVA YORK

En este contexto socioeconómico el planteamiento de la ciudad de Nueva York es el siguiente: las transferencias de dinero efectivo incondicional proporcionan estabilidad desde el prisma de la libertad que supone para cada individuo utilizar este ingreso adicional de la manera que sea más conveniente para dicho individuo o su familia. Bajo esta premisa los trabajadores de bajos ingresos gozarían de una mayor seguridad que favorecería la movilidad laboral a largo plazo, incluyendo:

- Inversiones a corto plazo en capital humano: los ingresos adicionales ayudarían a mantener el empleo e incluso podrían aumentar el uso del tiempo dedicado a la capacitación laboral o los programas de educación, creando oportunidades a largo plazo para que los individuos mejoren sus perspectivas de empleo y sus ganancias futuras.
- Asignaciones que produzcan efectos positivos en el empleo, el bienestar social y/o la salud: se contemplaría un aumento en el gasto de bienes esenciales para el hogar que posibiliten una reducción de las barreras a la movilidad laboral, por ejemplo, pagar el transporte necesario para llegar al centro laboral, costear la ropa familiar o subcontratar el cuidado de los niños mientras se busca un nuevo empleo o se cumple la jornada laboral.
- Pagos de facturas y reducciones de deuda: se cree que el ingreso adicional se correlacionaría directamente con un aumento en el pago de facturas dentro de los plazos establecidos y con la obtención de mejores calificaciones de crédito (credit rating), algo fundamental en Estados Unidos para acceder al mercado de deuda bancaria (hipotecas inmobiliarias y préstamos al consumo) en condiciones razonables. Esto aumentaría la capacidad de recuperación financiera y dotaría de herramientas adicionales a las familias por ejemplo cuando tengan que hacer frente a gastos sanitarios imprevistos.
- Refuerzo de la estabilidad familiar que se traduciría, entre otras cosas, en un aumento de la asistencia escolar de los niños en la familia.



Para comprobar estas hipótesis, un selecto grupo de trabajo de la ciudad de Nueva York, apoyado por académicos expertos en la materia y grupos de sociedad civil con un amplio bagaje en investigación socioeconómica, estamos diseñando un experimento conocido como Randomized Control Trial que sería el primer estudio para medir el impacto de la renta básica en trabajadores de bajos ingresos salariales que a pesar de tener un empleo retribuido sufren para llegar a fin de mes. El estudio incluye el seguimiento durante dos años de 2.000 trabajadores (junto con sus familias que se engloban en esta brecha salarial), con aproximadamente la mitad de estos trabajadores recibiendo una renta básica.

Con el fin de reforzar su relevancia empírica, el estudio mide los efectos de dos aportaciones de renta y dos frecuencias de desembolso distintas. De esta manera el diseño propuesto tiene cuatro modalidades de tratamiento como resultado de las diferentes combinaciones de cuantía y frecuencia.

Desde el punto de vista del uso eficiente de recursos públicos y la elaboración de políticas sociales es importante encontrar el equilibrio ideal entre la cuantía de renta básica asignada y el beneficio o impacto positivo que genera en estas familias. Se intuye además que la renta básica de mayor magnitud tiene el potencial de conseguir efectos que no se han contemplado inicialmente, especialmente si hablamos de grandes inversiones (compra de una vivienda o apuesta por la educación universitaria privada). En este sentido los hogares con bajos recursos económicos no capitalizan varias oportunidades de inversión de alto retorno que se les presentan y que si serían realizables con mayores cuantías de renta básica. En particular, el hogar medio en la ciudad de Nueva York tiene una deuda de \$45.000. Excluyendo las hipotecas inmobiliarias (que probablemente sean poco frecuentes en este muestreo), la cifra es de \$13.000, de los cuales \$3.600 son deudas procedentes de las tarjetas de crédito, \$5.700 de préstamos estudiantiles y \$2.000 de préstamos para la compra de automóviles. La renta básica de mayor cuantía permitiría a las personas liquidar una gran parte de esta deuda. Otras inversiones de alto rendimiento disponibles para muchos de los hogares que forman parte de este estudio son la educación superior y la capacitación laboral, los pagos de fianzas para el alquiler de viviendas y la atención médica preventiva.

Las modalidades de tratamiento de alta y baja frecuencia también son componentes importantes del estudio; a día de hoy una cuestión clave que sigue sin respuesta es si las personas gastan las cuantías transferidas de manera diferente en función de la frecuencia con que las reciben, y si estas frecuencias benefician a los hogares de bajos ingresos de manera diferente. La hipótesis que maneja este grupo de trabajo de la ciudad de Nueva York es que las transferencias de alta frecuencia facilitarían principalmente la moderación del consumo, mientras que las transferencias de baja frecuencia conducirán principalmente a una mayor inversión y una reducción de la deuda. Los datos obtenidos a partir del programa de renta básica implementado en Kenia sugieren que los hogares gastan transferencias de alta y baja frecuencia de manera algo diferente⁶. Es importante destacar que es más probable que las transferencias de baja frecuencia se gasten en grandes inversiones productivas, lo que resulta en resultados a largo plazo algo mejores para el hogar en comparación con las transferencias de alta frecuencia. En cualquier caso no hay evidencia comparable en países desarrollados y este estudio tiene el objetivo, entre otras cuestiones, de llenar ese vacío.

En general, el estudio sería un éxito si pudiera refutar la afirmación de que “los pobres no pueden manejar grandes sumas de dinero”: como beneficio adicional, es probable que la renta de mayor cuantía confirme que las transferencias grandes no tienen efectos “negativos”. La evidencia existente de estudios de lotería y transferencias en países en desarrollo ya sugiere que este es el caso; el estudio propuesto proporcionaría evidencia adicional.

.....

⁶ Haushofer y Shapiro, 2016

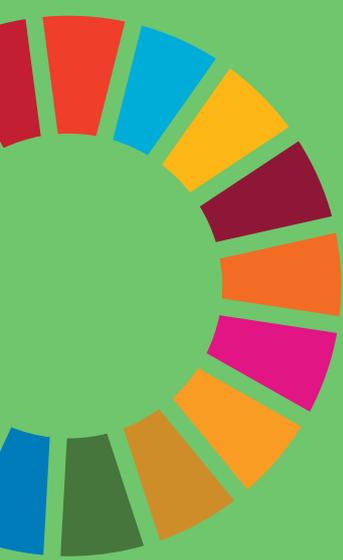


Los objetivos del estudio incluyen:

- Probar el tamaño de dos transferencias de efectivo, que según el tamaño de la familia y los ingresos del hogar, se calculan para llevar a las familias a un nivel mínimo de ingresos:
 - » Mayor cuantía - Promedio de \$900 / hogar por mes transferido a la mitad de los hogares, lo que eleva el hogar promedio de bajos ingresos hasta el 150% del umbral de pobreza;
 - » Menor cuantía: promedio de \$500 / hogar por mes transferido a la mitad de los hogares, lo que eleva el hogar promedio de bajos ingresos hasta el 100% del umbral de pobreza.
- Evaluar cómo cambian los hábitos de gasto según la frecuencia de las transferencias de efectivo:
 - » Regular - una vez cada dos semanas
 - » 1 suma global

Se espera que este estudio pueda probar que la renta básica es técnicamente factible en una ciudad desarrollada y diversa. De esta manera la ciudad de Nueva York y sus agentes sociales catalizarían un movimiento socioeconómico inclusivo e iniciarían un debate nacional para cambiar los cánones de pobreza y ayudar a construir una base de apoyo continuo para los trabajadores pobres. Los círculos progresistas en la ciudad están cada vez más unidos en torno a la idea de que la asistencia pública y la cobertura social deben ampliarse y que este apoyo económico con carácter permanente e incondicional es parte de la solución. Y de la misma manera se considera que este estudio piloto, que prueba el apoyo efectivo a los trabajadores, encaja perfectamente en este movimiento transformador.





RENDA BÁSICA Y MUJER. INCENTIVOS Y DESINCENTIVOS. EFECTOS SOBRE LA IGUALDAD Y LOS ROLES SOCIALES

BASIC INCOME AND WOMEN. INCENTIVES AND DISINCENTIVES. ITS EFFECTS ON EQUALITY AND ON SOCIAL ROLES

Carmen Carrero Domínguez.
Universidad Carlos III de Madrid
carmen.carrero@uc3m.es

Marta Navas-Parejo Alonso.
Universidad Carlos III de Madrid
mnavaspa@der-pr.uc3m.es

RESUMEN

El objeto de este análisis es intentar comprobar cómo la Renta Básica puede ser un instrumento eficaz para propulsar y alcanzar la Igualdad de género y cómo se correlaciona con el salario y el empleo de la mujer. Para ello, las autoras delimitarán los conceptos implicados, el alcance en el marco del ordenamiento jurídico español e intentarán demostrar cómo el reconocimiento de la Renta Básica ayuda a aumentar la libertad de decisión de la mujer y, por ende, su mejor posición jurídica en el mercado laboral. Desde luego, con el objetivo de alcanzar una mayor Igualdad al enfrentarse a la promoción profesional, a unas más iguales retribuciones a igualdad de mérito y capacidad y a una entrada en el empleo que no suponga superar los obstáculos de género que, en la actualidad, existen con los estereotipos tradicionales que el Mercado Laboral mantiene. Así, será esencial que se analicen los posibles incentivos que el salario u otras condiciones de trabajo pueden suponer.

Palabras Clave: Renta Básica, Mercado de trabajo, Igualdad, mujer, salario y empleo.



ABSTRACT

The purpose of this analysis is to try to prove how the Basic Income can be an effective instrument to propel and achieve gender equality and how it correlates with wages and employment. For this, the authors will delimit the concepts involved, the scope within the Spanish legal framework and will try to demonstrate how the recognition of Basic Income helps to increase the freedom of decision of women and, therefore, their better legal position in the working market. Of course, with the aim of achieving greater equality when faced with the promotion of professionals, to more equal remuneration for equality of merit and ability and to entry into employment that does not involve overcoming gender barriers that currently exist, with the traditional stereotypes that the Labor Market maintains. Thus, it will be essential to analyze the possible incentives that salary or other working conditions may entail.

Keywords: Basic Income, Labor market, Equality, Women, wage and Employment.

Carmen Carrero Domínguez: *Profesora Titular de Derecho del trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Carlos III de Madrid. Ha desarrollado sus labores docentes e investigadoras en esta Universidad y en otros centros extranjeros como la Law School (Harvard University) o la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico. Sus líneas de trabajo actuales son la Igualdad en el ámbito laboral, Renta Básica y prestaciones económicas de garantía de recursos de subsistencia y Salario en los empleados públicos. Tiene publicaciones especializadas en las materias señaladas.*

Marta Navas-Parejo Alonso: *Doctora en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid (2010) con Premio Extraordinario de Doctorado (2012), Universidad en la que en la actualidad es Profesora Visitante. También ha desarrollado labores de investigación en centros extranjeros de Burdeos, París y Florencia. Miembro de diversos Proyectos de Investigación I+D y Premios FIPROS, sus actuales líneas de investigación son la Renta Básica y conexión con el mercado de trabajo, Seguridad Social y responsabilidad en materia de Seguridad y Salud Laboral, teniendo publicaciones especializadas al respecto.*



1. ACERCAMIENTO AL DERECHO A LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

La igualdad es un Derecho Fundamental consagrado en la Constitución Española (en adelante, CE). Este Derecho es uno de los principales de nuestro ordenamiento jurídico porque mide la calidad del Estado y de la sociedad y, así, se configura como un valor esencial del Estado Social de Derecho.

Igualdad es equivalente a no discriminación, a igualdad de trato y, en el caso que nos ocupa, Igualdad de género, es decir, a igualdad de condiciones en la entrada y durante la permanencia en el mercado de trabajo.

El artículo 14 de nuestra CE se configura como una norma de derecho objetivo pero que concede un derecho subjetivo no autónomo. Es decir, la norma constitucional tiene sentido respecto de las concretas relaciones jurídicas que se presentan. Por ello, necesita de un término de comparación para determinar si el trato que se concede a una persona, en nuestro caso la mujer, está o no justificado. De modo que no se puede invocar o alegar en abstracto sino a través de una comparación concreta.

Si partimos de que la Igualdad tiene que manifestarse en el contenido y en la aplicación de la Ley, se puede afirmar que habrá vulneración del principio de Igualdad cuando exista un trato distinto que no se pueda justificar o que sea arbitrario. Dicho esto, La Ley Orgánica de Igualdad de 2007¹ (LOIHM), cuyo objetivo era desarrollar la aplicación del art. 14 de la CE, no se limitó a proclamar la igualdad de sexos. Si fuera así sería una norma que no habría aportado ningún valor añadido, ni tendría carácter innovador porque, la proclamación con carácter universal y de eficacia directa de la Igualdad, ya dimana del propio texto constitucional. Sino que la Ley, sin repetir lo que ya establece la CE, se apoya sobre un juicio real, social y sociológico de partida que es que esa igualdad no es “efectiva” por lo que no existe de plano. De hecho, la propia Exposición de motivos de la Ley de Igualdad establece la existencia de discriminación en muchos ámbitos, por ejemplo, el político, el salarial, el social o el cultural, entre otros. Y de esta situación que se describe, la LOIHM concluye que el reconocimiento y la efectividad de la Igualdad es una tarea pendiente (esto se decía en 2007 pero está plenamente vigente en 2019), que necesita de instrumentos que, afectando a todo el ordenamiento jurídico, conviertan la Igualdad en una realidad. La LOIHM quería ser una “ley omnibus” de afectación a todos los ámbitos donde existe discriminación y, por supuesto, en el social, de empleo y laboral que afecta muy directamente a la mujer.

Consecuentemente con lo anterior, supone una ampliación de las políticas de igualdad a todo el conjunto de políticas públicas, movilizándolas a favor de la misma, e incluyendo la perspectiva de género en todos los aspectos sectoriales. La búsqueda de la transversalidad, de la interdisciplinariedad y de la integración, debía imperar en cualquier creación legislativa, sea cual fuere el legislador sectorial, destacando la Igualdad por encima de los objetivos que ese legislador se haya planteado como premisa de partida.

De este modo, la perspectiva de género se incorpora a todas las actuaciones y actividades públicas, en todos los niveles y etapas y afectando a todos los ámbitos del ordenamiento jurídico y de la realidad social que incidan sobre la discriminación o desigualdad entre hombre y mujeres.

Siendo esto así, la regulación de la igualdad se inscribe en una senda de lo que en EEUU se denomina “affirmative action”. Esto quiere decir que todas las acciones positivas (tan utilizadas, últimamente, en nuestro ordenamiento jurídico), suscitan siempre, un amplio conjunto de cuestiones de porte constitucional

.....

¹ Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad mujeres y hombres (BOE núm. 71, de 23 de marzo de 2007)



ya que para conseguir analizar a los colectivos diferenciados (hombres y mujeres) se recurre a herramientas que afectan a su estatus jurídico, colocándose en el filo de la constitucionalidad porque se enfrenta con otros valores y principios (también constitucionales) como los de seguridad jurídica, la libertad de los ciudadanos, los principio de mérito y capacidad para el acceso al mercado de trabajo o el principio de igualdad en sí mismo considerado.

Hay que añadir que, tanto la CE como la LOIHM, se asientan en posiciones políticamente correctas, por ello, cualquier crítica técnico-jurídica pudiera calificarse de conservadora. Es por ello que haya que ser cauteloso en el análisis y, sobre todo, cuando se ponga en contacto a la Igualdad con la Renta Básica, como veremos más adelante.

En todo caso, antes de avanzar en otras consideraciones, es oportuno hablar, si quiera brevemente, de las posibles acciones positivas. Estas suponen, para promover la igualdad de género u otras, adoptar medidas desiguales orientadas a conseguir el objetivo de la Igualdad. En efecto, estas medidas se dividen en distinto tipo pero, para lo que nos interesa, las más importantes son las llamadas medidas inversas, esto es, las cuotas reservadas al colectivo de mujeres en los procesos que supongan la incorporación de la mujer al mercado de trabajo. No obstante, hay otras medidas que, sin ser cuotas, favorecen al colectivo concreto que está discriminado sin afectar o perjudicar a otros sujetos. Se trataría de invertir la desigualdad material. Además, estas medidas deben ser necesariamente temporales, porque el objetivo principal es que una vez conseguida la Igualdad sustancial, desaparezcan para que no se produzcan desequilibrios con otros derechos como puede ser la libertad de empresa o el propio derecho al trabajo de los ciudadanos o a una remuneración justa por el mismo.

Quizás sea este el modo de incluir la Renta Básica como acción positiva e instrumento para conseguir la igualdad material entre hombres y mujeres, teniendo un encaje constitucional no conflictivo con otros derechos de la misma naturaleza.

2. RENTA BÁSICA, IGUALDAD Y CONSTITUCIÓN

Para poder analizar si la Renta Básica puede tener encaje en la CE y, por ende, afectar positivamente a la Igualdad de género, es necesario partir de su propia definición como se entiende por su naturaleza, es decir, como un derecho subjetivo, y por la mayoría de los especialistas en la misma.

La Renta Básica se viene concibiendo por los estudiosos como un Derecho Fundamental y Universal sin más condicionante que el ser ciudadano o residente de un país. El derecho a percibir una renta mínima de ingresos existenciales que procuren una vida digna a los ciudadanos y la posibilidad de desarrollarse con libertad (VAN PARIJS, 1996). Esta renta se configura como un derecho individual y no vinculado a la familia que, como se sabe, es el parámetro que se utiliza para la concesión de las ayudas que se establecen por las legislaciones de los Estados. Es decir no tiene condiciones con respecto a las rentas o el patrimonio del sujeto beneficiario ni de la familia (cuando hablamos de las prestaciones asistenciales en España, en la mayoría de los casos se condiciona a los ingresos y bienes del sujeto y de su familia).

Siendo una renta que se presenta como un ingreso periódico, permanente y en metálico del ciudadano, es necesario, también, que sea de cuantía suficiente para proporcionarle ese mínimo existencial que pretende cubrir. Es cierto que dependerá de cada Estado tomar de referencia o el salario mínimo interprofesional o cualquier otro índice que ayude a marcar cuál debe ser la cuantía de la renta a percibir. Además, esta Renta



debe ser compatible con el trabajo desde el momento que se reconoce como un derecho fundamental que cubre las necesidades básicas del ciudadano. Otra cosa será que el ciudadano decida libremente trabajar para complementar y tener una calidad de vida mejor o no. Pero eso será una decisión individual que solo le atañe a él. En este sentido, el trabajo se concibe como un derecho que dignifica y desarrolla a la persona y, por ello, es ésta la que decide en qué, cómo y cuándo trabaja y el nivel de vida que quiere tener. Por supuesto, lo que no se conseguirá es un nivel alto sólo percibiendo la Renta Básica que, como se ha dicho anteriormente, sólo debe cubrir el mínimo existencial que todo ser humano debería tener garantizado (CARRERO, 2017). Sobre esta cuestión se incidirá más adelante.

Además, la Renta Básica, desde este punto de vista, presenta un rasgo que es esencial y es que es un medio para alcanzar la igualdad. De este modo, el que cualquier ciudadano, independientemente de su sexo, pueda percibir este mínimo vital hace, sin lugar a dudas, que tanto hombres como mujeres se encuentren en una situación necesaria de paridad y, por tanto, lo que conlleva es que se pueda romper el molde tradicional y real de que las mujeres son las que concilian quedando al margen o en un segundo lugar su desarrollo personal y profesional. Con ello se conseguiría que la Igualdad de género alcance una casi plena efectividad porque todos los ciudadanos conseguirían un umbral mínimo de bienestar que les haría decidir sobre su futuro, superando algunos obstáculos que hoy día se presentan, con esta crisis económica y demográfica, como son la baja natalidad, la inclusión en el mercado laboral concluida la formación de las mujeres, el desarrollo de una vida profesional y todo ello compatibilizado con la vida personal o familiar que uno elija. Y es que la Igualdad y la conciliación son unos valores que no son negociables y, por lo tanto, no pueden verse alterados o recortados por los conflictos económicos que en cada momento se producen en los Estados.

En efecto, hoy en día la falta de Igualdad y, al hilo de ella, de recursos económicos, provoca discriminación por falta de oportunidades y la Renta Básica puede ser, junto con otras medidas de impulso, una buena fórmula de afianzar esos valores porque no podemos olvidar que nos encontramos ante un mercado laboral masculino en la determinación de quiénes negocian los convenios colectivos, en los elementos del contrato y las condiciones laborales que se establecen y en los sistemas de trabajo que las empresas imponen. Y es que resulta imposible, en los momentos actuales, entrar, mantenerse y promocionarse como mujer en el trabajo sin condiciones. Es un conflicto de valores y económico para la mujer y lo es para la empresa que valora más las desventajas que la profesionalidad de las trabajadoras (CARRERO, 2017).

Y es que el fundamento de la Renta Básica es que es un derecho subjetivo del ciudadano (BERTOMEU Y RAVENTÓS, 2006) a recibir unos ingresos que no quedan sujetos a la discrecionalidad de quién tiene que valorar si se reúnen una serie de requisitos para tener derecho a los mismos (como pasa en ayudas o prestaciones sociales). Y que, además, no tiene en cuenta ningún condicionante de la persona, género, nivel de ingresos, contribuciones a la sociedad para adquirir derechos etc. Al contrario, la Renta Básica y otras medidas sociales deben apoyarse entre sí cuando el ciudadano se encuentra en una situación de necesidad que va más allá de la que debe cubrir, como existencial, la Renta.

Una vez que partimos de estas consideraciones, lo primero que hay que volver a señalar es que el fundamento principal, que sustenta la Renta Básica, es el de dignidad personal y tiene como consecuencia que se configure como un seguro contra una hipotética pobreza (VAN PARIJS; VANDERBORGHT, 2015). Adquiriendo así la necesidad de que haya un compromiso público en este sentido. Es cierto que la Renta Básica es difícil de encajar en la CE por varias razones: la primera, el derecho a la Renta Básica no es de fácil acomodación con los derechos fundamentales puros sino que derivaría de ellos, entre los que se encuentra, como esencial, el derecho fundamental a la Igualdad; y, la segunda, por el propio reparto de competencias entre Estado y CCAA. Además tenemos que tener en cuenta que la Renta Básica no protege situaciones de necesidad como lo hace la Seguridad Social. Por tanto, no estaría incluida en el art. 41 de la CE. No se trata de protección social.



Ahora bien, la Renta Básica, se ha dicho ya, es un instrumento para lograr una igualdad material y hacer que la posición jurídica y social de aquellos que son más vulnerables tenga salida en la sociedad. De este modo, sí que encontramos un encaje constitucional esencial en el art. 9.2 de la CE, donde se consagra ese compromiso de los poderes públicos del que se hablaba anteriormente, de promover las condiciones de “libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra”. Y ya no estamos ante un derecho fundamental (de por sí ya sería importante) sino en un valor que impera y estructura el Estado Social de Derecho y es por eso, que está en el Título Preliminar de la CE. Con esta afirmación de que la Renta Básica debe sustentarse en el art. 9.2 CE se puede responder a la cuestión de quién debe asegurar esa Renta, y por tanto, tiene la competencia constitucional de instaurarla. Sin lugar a dudas el Estado, ya que será una competencia estatal (art. 149.1.1 CE) que responde a la propia naturaleza del Estado Social de Derecho y deriva del compromiso genérico de los poderes públicos con la ciudadanía, en orden a conseguir la Igualdad en todos los ámbitos y para todos los colectivos que puedan sufrir algún tipo de discriminación, el grupo de género también.

Desde esta perspectiva, la Igualdad entre hombres y mujeres, encaja perfectamente en los objetivos de la Renta Básica, esto es, colocar a la mujer en una mejor posición en el mercado laboral y acercar la Igualdad de género al empleo incidiendo en la corresponsabilidad imprescindible entre ambos sexos (más adelante se volverá sobre esta cuestión).

En todo este discurso, podría plantearse si la Renta Básica pudiera tener algún tipo de limitación. Desde luego, desde un punto de vista objetivo, no. Es claro, no se puede desvirtuar la propia naturaleza de un derecho universal del ciudadano y, además, incondicionado. La lógica preventiva de la Renta Básica está, sin lugar a dudas, en evitar la pobreza, aumentar la libertad y, por consiguiente, avanzar en la Igualdad.

Ahora bien, la otra cuestión que se plantea es si la Renta Básica puede tener límites subjetivos, es decir, marcar diferencias de colectivos por edad, discapacidad u otras razones, como la de género. En principio, es difícil dar una respuesta absoluta porque dependerá de que sean razonables las limitaciones y que sean acordes a la función que cumple este derecho que, se ha dicho, es universal. Qué es lo importante que no afecta al fundamento del derecho. Por supuesto, habría que hacer una reflexión sobre cuál es la razón por la que se limita ese derecho y su objetivo a conseguir. En el caso de la Igualdad de género, el establecimiento de acciones positivas de favorecimiento a las mujeres (y posible limitación para el hombre) estarían justificadas por la necesidad de la entrada de la mujer en el mercado laboral con igualdad de oportunidades en el empleo y en la condiciones de trabajo, claramente. Lo mismo ocurriría con otros colectivos, por ejemplo, los menores y jóvenes porque establecer, por ejemplo, una cuantía de Renta Básica más alta está en función de que necesiten más formación o en los tramos de mayor edad cuando se trata de pensiones más bajas. Aquí los elementos condicionan la posibilidad de establecer limitaciones subjetivas aunque depende, claro está, de su nivel de riqueza. Lo que no quiere decir que la Renta Básica esté sujeta a una condición de recursos. Es por eso que resulte muy complejo dar una fórmula universal para todos los colectivos que puedan ver alterado su derecho a la Igualdad.



3. SALARIO, RENTA BÁSICA Y EMPLEO

Continuando con lo anteriormente visto, la relación de la Renta Básica con la Igualdad y la mujer, es necesario analizar un aspecto fundamental y que plantea que la Renta Básica sea una fórmula muy cuestionada por determinados sectores. Se trata de su relación con el salario y con el empleo.

En este sentido, en este trabajo se pretende dar respuesta a una cuestión básica: cómo la Renta Básica puede afectar al empleo de la mujer. Tanto desde un punto de vista del empleo en general, cualquier tipo de empleo y de condiciones, como desde el punto de vista del llamado empleo de calidad. Para ello, será necesario tener en cuenta una serie de premisas que hay que determinar: cuáles son los conceptos y variables a tener en cuenta, esencialmente, Renta Básica, salario mínimo y empleo; si la Renta Básica es compatible con el salario; y las formas que la Renta Básica tiene de relacionarse con el empleo a través de los cambios o configuraciones del salario.

En este epígrafe se examinarán dichas premisas, analizando posteriormente los aspectos relativos a la relación de la Renta Básica con el empleo de la mujer.

3.1. LAS PREMISAS DEL ANÁLISIS: SALARIO, SALARIO MÍNIMO Y EMPLEO

La primera cuestión a determinar es la conceptualización de los elementos que se encuentran aquí en cuestión. La forma de concebir la Renta Básica ya se ha examinado anteriormente, por lo que no se insistirá más en ello por el momento. Baste recordar que aquí se maneja un concepto de Renta Básica Universal.

El paso siguiente es determinar cuál va a ser la medida de referencia y comparación que se va a utilizar aquí. Se ha hablado del salario, cuyo concepto jurídico se encuentra recogido en el art. 26 del Estatuto de los Trabajadores (en adelante, ET)². Sin embargo, establecer una comparativa salario – Renta Básica – empleo a partir del concepto global del salario, sería complejo, pues el salario no es una medida estable o general que permite extraer conclusiones de aplicación global. Por este motivo, es necesario encontrar una medida de comparación más general, y por ello se centrará la atención en el salario mínimo interprofesional. El motivo es que se trata de un suelo mínimo de contratación (SEMPERE, 2014), calculado en función de distintos indicadores económicos³, y cuya idea es que garantice un nivel básico de ingresos que percibirá el trabajador referido a la jornada legal de trabajo "para cualesquiera actividades en la agricultura, en la industria y en los servicios, sin distinción de sexo ni edad de los trabajadores" (art. 1 RD 1462/2018, de 21 de diciembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2019). Se podría aludir al salario en general, al profesional, por ejemplo, pero como medida básica de comparación general con la Renta Básica no resulta útil. Así pues, el salario mínimo es una medida, quizá no ideal, pero sí más ajustada, para establecer un estudio global de incidencia en su relación con la Renta Básica pues, además, de los motivos anteriores, se trata también de una medida de protección.

² Art. 26.1 ET (del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores): "la totalidad de las percepciones económicas de los trabajadores, en dinero o en especie, por la prestación profesional de los servicios laborales por cuenta ajena, ya retribuyan el trabajo efectivo, cualquiera que sea la forma de remuneración, o los periodos de descanso computables como de trabajo".

³ Que el art. 27 ET establece que son el índice de precios de consumo; productividad media nacional alcanzada; incremento de la participación del trabajo en la renta nacional; coyuntura económica general.



El segundo de los aspectos a tener en cuenta es el relativo al empleo. Por ello, es necesario distinguir el concepto de “empleo de calidad”. La Comisión Europea utiliza una serie de parámetros a tener en cuenta que contribuirían a poder calificar un empleo como de calidad (NAVAS-PAREJO, 2016). Se trata, entre otros, de: la calidad intrínseca en el trabajo, entendida aquí como la remuneración o la jornada; las capacidades, formación continua y desarrollo profesional del trabajador; la igualdad de género; seguridad y salud en el trabajo; flexibilidad y estabilidad; la organización del trabajo y conciliación de la vida laboral y familiar; diálogo social y participación de los trabajadores; respeto de la diversidad y no discriminación (GONZÁLEZ; GUILLÉN, 2009 y Comunicación de la Comisión Europea COM (2001)313 Final). Debiendo tenerse también en cuenta el prestigio e interés del trabajo, la cualificación y competencia, las relaciones interpersonales en el trabajo, etc. (GONZÁLEZ; GUILLÉN, 2009). De igual modo, la OIT (Organización Internacional del Trabajo) se ha referido al trabajo decente, no equivalente en su totalidad al empleo de calidad, pero que también puede servir de indicador⁴.

De lo anterior se deduce que el empleo puede concebirse de diversas formas. Un empleo a cualquier precio o un empleo de calidad, decente, el deseable, al que se aspira. Y ya sea empleo de calidad o empleo decente, es definido a partir de parámetros que tienen sin duda en cuenta variables económicas, el salario fundamentalmente, pero sobre todo otro tipo de elementos de orden cualitativo que, además, dependerán en su cuantificación del tipo de trabajador del que se hable. Esto va a resultar muy relevante a la hora de hacer una valoración completa de la relación entre Renta Básica, salario mínimo interprofesional y empleo.

3.2. RENTA BÁSICA Y SU COMPATIBILIDAD CON EL SALARIO

Partiendo de las premisas anteriores, es necesario valorar hasta qué punto la Renta Básica es compatible o no con el salario, algo ya adelantado anteriormente pero sobre lo que conviene incidir. Dependiendo de la respuesta, los efectos sobre el empleo pueden ser de uno u otro tipo.

Debe de nuevo recordarse, si quiera brevemente, que la Renta Básica se concibe como un derecho (BERTOMEU; RAVENTÓS, 2006) que tiene cada miembro de la sociedad, sin ningún tipo de condicionante. El objetivo fundamental que persigue este ingreso, es alcanzar una situación en que todas las personas puedan llevar una vida digna y evitar las situaciones de pobreza (FUMAGALLI, 2006 y VAN PARIJS, 1996). Existiendo alguna variante en la concepción de la diversa doctrina sobre alguno de los aspectos de su configuración, en este trabajo se parte de una Renta Básica como derecho, ingreso económico y si acaso sujeto a condicionantes que no tengan que ver con la capacidad económica del sujeto en cuestión. Por tanto, la Renta Básica, además de económica, y por ello es fundamental ponerla en relación con una variable también económica como es el salario, no exige ni la carencia de recursos ni es incompatible con la realización de cualquier tipo de prestación de servicios.

Al ser compatible con cualquier prestación de servicios, con el desarrollo de una actividad remunerada, esto hace que la Renta Básica sea compatible con el trabajo (SORIANO, 2012) y con el salario independientemente de cuál sea. Así pues, se proporcionará a todos los sujetos sin tener en cuenta su nivel de rentas, tendiéndose así a la homogeneidad por colectivos (SANZO, 2005) y diferenciándose de otro tipo de rentas concebidas para aquellas personas en situación de carencia de recursos, como es el caso de las prestaciones de garantía de recursos.

.....

⁴ “El trabajo decente es el punto de convergencia de sus cuatro objetivos estratégicos: la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo; el empleo; la protección social y el diálogo social” [...] “No se trata simplemente de crear puestos de trabajo, sino que han de ser de una calidad aceptable. No cabe disociar la cantidad del empleo de su calidad. Todas las sociedades tienen su propia idea de lo que es un trabajo decente, pero la calidad del empleo puede querer decir muchas cosas. Puede referirse a formas de trabajo diferentes, y también a muy diversas condiciones de trabajo, así como a conceptos de valor y satisfacción. Hoy en día, es indispensable crear unos sistemas económicos y sociales que garanticen el empleo y la seguridad, a la vez que son capaces de adaptarse a unas circunstancias en rápida evolución, en un mercado mundial muy competitivo” (SOMAVIA, 1999)



4. RENTA BÁSICA Y EFECTOS SOBRE EL EMPLEO: EL CASO DE LA MUJER

Se ha comentado que la Renta Básica Universal también tiene una serie de detractores cuya principal crítica, además de las relativas a las formas de financiación, incidencia en inflación, etc., es el peligro de que suponga una desincentivación al empleo. Si se creará una sociedad de la “vagancia” (SORIANO, 2012) o si las unidades familiares se verán inmersas en una situación de retroceso social en las cuales sólo una parte de la unidad familiar desempeñe una actividad retribuida y la otra no, dado que se pueda prescindir de uno de los salarios.

De esta manera, es fundamental realizar un análisis de los efectos que su implantación tendría en el empleo y, en concreto, para el colectivo de la mujer. Para ello, es conveniente adoptar una perspectiva desde el empleo en un sentido general, para lo cual uno de los parámetros de valoración fundamentales será el salario mínimo interprofesional, y una perspectiva desde el empleo de calidad.

4.1. RENTA BÁSICA Y EMPLEO EN GENERAL

En este caso, la valoración más importante que se realiza es en términos de coste de oportunidad. Un enfoque que se da también a la relación entre el salario y las prestaciones con condición de recursos, en la que la Renta Básica se presenta como una mejor alternativa.

Al ser la Renta Básica completamente independiente y compatible con el salario, también lo es con el empleo, y esto supone la eliminación de ciertos desincentivos al trabajo que se producen con otras percepciones económicas por motivos de incompatibilidad. Es el caso de las prestaciones de garantía de recursos, que establecen requisitos de acceso que, de no cumplirse, pueden suponer la pérdida del ingreso. Son fundamentalmente relativos al establecimiento de un límite de ingresos⁵ de manera que pueden producirse situaciones en que el acceso a un empleo, y por tanto, un salario, sitúen al perceptor fuera del umbral de recursos, perdiéndose la prestación. Valoración de coste de oportunidad, como se decía, que hace que en ocasiones se desincentive la búsqueda y aceptación de un trabajo por estos colectivos.

En el concreto caso de las mujeres, este efecto se agrava. Un estudio del perfil de los perceptores de la renta ha determinado que, al menos en el caso de las Comunidades Autónomas, el mismo está feminizado (un 54'84% en 2013) y suele ser de baja cualificación (MALGESINI, 2014) grupo que, además, tiene mayores dificultades de permanencia en el mercado de trabajo (SECRETARÍA DE EMPLEO, 2017). De manera que los problemas que plantean estas prestaciones o rentas mínimas en su relación con los ingresos provenientes de los salarios, se presentan fundamentalmente en el caso de las mujeres y es por ello que la búsqueda de otra opción que sustituya estas rentas mínimas debe ser visto incluso más favorablemente en el caso de las mujeres que en el supuesto anterior. Si los perceptores de las rentas mínimas tienen más propensión a no aceptar puestos de trabajo de baja remuneración, pues no les compensa o supone la pérdida de la

.....

⁵ Un ejemplo de ello se encuentra, en el ámbito de prestaciones incluso autonómicas, que contemplan de forma general el elemento del desempeño de la relación laboral aunque lo hacen desde distintos puntos de vista. Así pues, se observa cuatro tipologías que varían en función de los parámetros que se valoran en este aspecto y según el régimen de compatibilidad o, incluso, de condicionante para iniciar acceder a la prestación, establecido (NAVAS-PAREJO, 2018): las que establecen reglas de compatibilidad en función de modalidades contractuales; otras que descuentan proporcionalmente las cuantías en función de los ingresos; las que condicionan la compatibilidad de la relación laboral en función de que la cuantía salarial no supere un límite de ingresos; las Comunidades Autónomas que fijan una renta complementaria específicamente.



prestación, y estos perceptores son más mujeres que hombres, la consecuencia es que las mujeres son las que principalmente se quedan fuera del mercado de trabajo, al margen ya de los problemas de incorporación al mismo que normalmente tienen. A ello se suma el hecho de que la economía sumergida, alternativa a esa incompatibilidad del ingreso salarial con las rentas mínimas, se desarrolla en su gran mayoría por mujeres.

Por tanto, en principio, podría concluirse que la Renta Básica eliminaría o, al menos, reduciría esa situación en el caso de la mujer, potenciaría el desempeño de una relación laboral por las mismas pues la total compatibilidad haría que fuera factible. Es más, podría considerarse que la Renta Básica ejercería aquí un papel de “subvención al trabajo relativamente poco productivo” (VAN PARIJS; VANDERBORGHT, 2015)⁶.

En segundo lugar, como perspectiva contraria, se alega el riesgo de que el sujeto en cuestión va a considerar que, al tener unos ingresos mínimos de subsistencia, a pesar de ser compatibles, probablemente no le interese trabajar porque no lo necesita (RAVENTÓS; SORIANO, 2010). Esto lleva a la discusión de si la Renta Básica es una “alternativa al pleno empleo” o una “estrategia para lograrlo” (VAN PARIJS; VANDERBORGHT, 2015)⁷. Aquí el análisis debe realizarse, si se habla de empleo en general, en relación con otras variables económicas, pues, de nuevo, estará en función del coste de oportunidad del trabajador.

En este sentido, puede pensarse en dos situaciones diferentes. Las de las unidades familiares monoparentales o no. En el caso de que haya un solo posible perceptor de salario, algo que también sucede en gran número en el caso de las rentas mínimas (MALGESINI, 2014), es posible que el incentivo al trabajo sea mayor habida cuenta de que el salario del llamado “cabeza de familia” sería el único a ingresar en la unidad familiar. En cambio, en el caso de familias con más de un posible sujeto a desarrollar una relación laboral, es posible que el incentivo sea inferior siendo, con mayor probabilidad y por convicciones sociales, la mujer la que renunciaría a la relación laboral, pues ya tendría el ingreso económico a través de la Renta Básica, a unir al que recibieran el resto de miembros de la unidad familiar. El que esta situación sea o no determinante no se puede valorar en términos de certeza en la actualidad, pero lo que sí se puede aventurar, al menos en términos de comparación respecto a utilizar la vía de la Renta Básica, es que su alternativa son esas rentas mínimas, en que la situación de desincentivo al empleo es mayor, pues serían todos los miembros de la unidad familiar los que no tendrían alicientes al desarrollo de la relación laboral.

Sin embargo, si se sale del colectivo de perceptores de las rentas mínimas, la pregunta más importante es si esto llevaría a desincentivar el empleo de la mujer en los colectivos que anteriormente no tenían derecho a esas rentas mínimas.

En este caso, desde el punto de vista del empleo en general, una de las vías fundamentales de análisis es la de la comparación con el salario mínimo pues en función de la cuantía de ambas variables, se puede producir o no un desincentivo al trabajo.

⁶ En todo caso, tampoco se debe perder de vista que también hay rentas mínimas que exigen el aceptar un empleo adecuado o tener una búsqueda de empleo activa, medidas que intentan paliar esta conocida desincentivación a desempeñar una vida laboral (VAN PARIJS y VANDERBORGHT, 2015).

⁷ Como alternativa al pleno empleo tiene el enfoque, a grandes rasgos, de ser una compensación a aquellos que no podrán nunca realizar una actividad remunerada, por aquellas actividades que no tienen reconocimiento económico. (VAN PARIJS, P.; VANDERBORGHT, 2015).



4.1.1. COMPARACIÓN ENTRE CUANTÍAS: EFECTOS DE LA ELEVACIÓN DE LA CUANTÍA DEL SALARIO MÍNIMO INTERPROFESIONAL

En general, se podría afirmar que a mayor salario mínimo, y por tanto más distancia con la Renta Básica, más incentivos hay al trabajo. En cambio si el salario mínimo es reducido o se le resta la Renta Básica, el efecto negativo sobre el empleo será mayor⁸. Se han realizado diversos estudios que intentan determinar los efectos que tiene una elevación del salario mínimo sobre los índices evolutivos del empleo, unos efectos que son complejos de valorar (ver un análisis en NAVAS-PAREJO, 2016), no presentando según parte de la doctrina efectos significativos (GALÁN; PUENTE, 2012), al menos en el panorama anterior al más reciente, de un salario mínimo muy reducido y una preponderancia del salario establecido en el Convenio Colectivo y normalmente superior al legal.

De esta manera, dichos estudios demostraron que, en principio, la subida del salario mínimo no es significativa en cuanto al empleo de las mujeres, salvo las que se encuentran, a su vez, en el colectivo de adolescentes (16-19 años) (DOLADO; FELGUEROSO, 1997, en DOLADO; JIMENO; FELGUEROSO, 1999 y también en GONZÁLEZ, 1997). Ello teniendo en cuenta que algunos estudios valoran el hecho de que un aumento del salario mínimo pudiera incentivar a los jóvenes a abandonar los estudios (NEWMARK; WASCHER, 1994), algo que iría en contra del empleo cualificado, entrando la mujer en el futuro en un círculo que no la dejaría salir de ese estado.

El dato que finalmente se ponía en relieve, entre otros, es que, en realidad, nuestra estructura laboral y salarial hacía que la influencia de los cambios del salario en el empleo no fueran tan evidentes dado que los salarios realmente aplicados, los de los convenios colectivos, solían ser más elevados que el salario mínimo. Por lo menos en los empleos más cualificados, de modo que, si acaso, el mayor riesgo podría encontrarse en los casos de trabajos de menor cualificación y remuneración (incentivando también el empleo irregular para esos colectivos) (BLÁZQUEZ; LLORENTE; MORAL, 2011). De manera que si el aumento del salario mínimo conllevara el aumento del salario del convenio colectivo, sí podía esperarse una incidencia negativa en el empleo de los colectivos que se han señalado, fundamentalmente mujeres y adolescentes (GALÁN; PUENTE, 2012). Algo que no parecía un riesgo muy elevado hasta el momento, dado que nuestro salario mínimo era sustancialmente inferior al de otros países.

Sin embargo, el panorama cambia con la actual reforma de la cuantía y régimen jurídico del salario mínimo, ahora sustancialmente superior, no sólo por la elevación de su cuantía (900 euros) sino también por ser independiente de los complementos salariales⁹. De manera que este aumento de la cuantía del salario mínimo no puede actualmente ser absorbida por el salario global de que disfrutara el trabajador (salario base y complementos salariales), sino que el elemento de comparación será el salario base. El escenario, por tanto, ha cambiado, ya que, en realidad, los estudios realizados hasta ahora tampoco mostraban especial incidencia en los aumentos del salario mínimo porque las subidas solían ser absorbidas por el salario convenio, mayoritario en nuestro país y que suele ser superior al salario mínimo. No siempre, pero sí en un porcentaje de casos muy elevado.

⁸ En todo caso, también habrá que tener en cuenta si el salario que se recibe más la renta básica junto con las medidas fiscales hace que finalmente se termine recibiendo lo mismo o poco más de lo que se recibe sin la renta básica, algo a tener en cuenta a la hora de legislar.

⁹ Art. 2 RD 1462/2018, de 21 de diciembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2019: "Complementos salariales. Al salario mínimo consignado en el artículo 1 se añadirán, sirviendo el mismo como módulo, en su caso, y según lo establecido en los convenios colectivos y contratos de trabajo, los complementos salariales a que se refiere el artículo 26.3 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, así como el importe correspondiente al incremento garantizado sobre el salario a tiempo en la remuneración a prima o con incentivo a la producción".



Con el aumento del salario convencional a través de la elevación del salario mínimo, se produciría un efecto en cadena, pues el empresario tendría que adoptar soluciones para afrontar ese mayor gasto que podría pasar por cambiar su organización productiva, por ejemplo, afectar a ciertos derechos de los trabajadores que suponen un coste económico, como es el caso de las medidas de seguridad y salud laboral, reducir la contratación o, como medida ya extrema, el despido de trabajadores (un estudio en ese sentido, en GALÁN; PUENTE, 2012, en CEBRIÁN; PITARCH; RODRÍGUEZ; TOHARIA, 2010. NAVAS-PAREJO, 2016).

Esto hace que, de acuerdo con las previsiones anteriores, el peligro de la reducción del empleo del colectivo femenino se vea aumentado desde un punto de vista empresarial, no tanto desde el desincentivo de ellas al desempeñar un trabajo, pues al haberse producido una elevación del salario mínimo, su diferencia con la Renta Básica disminuiría el desincentivo a ello. Por esto, ya se ha comentado que hay quien defiende la posibilidad de restar la Renta Básica de la cuantía del salario mínimo, pero sólo para aquéllos casos en que éste sea sustancialmente diferente a la cuantía de la Renta Básica¹⁰.

En definitiva, al elevar el salario mínimo hay más incentivos para que la mujer no abandone el mercado laboral. Pero desde el punto de vista del empresario, creador de empleo, ya se vaticinaba que un aumento del salario mínimo que no fuera absorbido por el salario Convenio sí podría llegar a afectar a las decisiones empresariales relativas al empleo. De manera que lo que por un lado parece que no desincentiva el empleo, por otro lado sí lo hace. Siendo necesario evaluar dónde está el equilibrio y plantearnos si esto es el preludio, la preparación del terreno para una posible futura implantación de la Renta Básica. No obstante, esta última sí es una cuestión independiente de la Renta Básica salvo que, como solución intermedia que se ha llegado a sostener y se ha comentado, ésta se reste del salario mínimo.

Con el panorama actual, por tanto, los efectos de la Renta Básica sobre el empleo en general son más positivos para la mujer que hace unos meses, con un salario mínimo más reducido. De hecho, podría incluso llegar a afirmarse que se trata casi de una necesidad, dado que la probable reducción del empleo femenino a partir del aumento del salario mínimo, harían aconsejable y positiva la implantación de la Renta Básica para compensar en cierta medida la situación en que quedaría la mujer.

4.1.2. UNA POSIBLE OPCIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL SALARIO MÍNIMO Y EL EMPLEO EN GENERAL: ESTABLECER UNA RENTA BÁSICA INDEPENDIENTE DEL SALARIO MÍNIMO INTERPROFESIONAL

Si bien el panorama actual se sitúa indudablemente en el caso anterior, debe mencionarse una posibilidad en el intento de adoptar medidas que anulen los desincentivos al empleo ante la implantación de una Renta Básica. Se trata de establecer una Renta Básica independiente del salario mínimo, esto es, en definitiva, a través de una diferenciación de planos entre ambas. Hay que recordar que tienen naturalezas distintas, que no se puede equiparar la Renta Básica al salario mínimo, porque no buscan lo mismo, no tienen la misma finalidad.

¹⁰ En este sentido, en cuanto a la disminución del salario mínimo en la misma cuantía de la renta básica, se ha afirmado que “la situación financiera de los hogares en los que todos trabajan a tiempo completo se mantendría igual, mientras que la de los otros se vería mejorada. Ello permitiría, en principio, hacer viables empleos poco remunerados que en la actualidad no lo son, siempre y cuando presenten un atractivo intrínseco suficiente” (VAN PARIJS, P.; VANDERBORGHT, 2015).



Como se ha dicho ya, el salario mínimo es un suelo mínimo de contratación y la Renta Básica busca la subsistencia, una vida digna aunque a través de una renta modesta. Esto directamente hace que las cuantías de ambas no necesariamente vayan vinculadas y haría que, al menos a día de hoy, hubiese diferencias de cuantía entre ellas. Esta diferenciación de naturalezas ya se depuró en parte en el año 2004 a partir de la introducción del IPREM, que trata de reservar el salario mínimo para objetivos laborales. Pero aun así hoy día sigue existiendo cierta confusión o contaminación de objetivos. Pues se sigue usando el salario mínimo como módulo o base de cálculo, entre otros, de algunas prestaciones de Seguridad Social, de rentas mínimas o, incluso, es el referente del mínimo inembargable.

En definitiva, la idea es que la Renta Básica debería seguir un camino independiente al salario mínimo. Y, en todo caso, se debería encontrar el punto de equilibrio entre ambos para evitar que las variaciones de estas cuantías afectaran al empleo y al coste de oportunidad de los trabajadores, incluyendo en estos factores lo relativo a cuestiones fiscales, etc, que ya se han comentado.

Así pues, en este escenario, la Renta Básica sería el elemento que trata de asegurar ese nivel de dignidad y subsistencia¹¹. De manera que ahora sería el módulo a tener presente para las becas, recursos para el acceso a las prestaciones, y la cuantía inembargable. Pero siempre teniendo presente elementos de revalorización. No obstante, la Renta Básica debe estar bien calculada, para que no queden fuera de estas ayudas elevados porcentajes de la población. Por otra parte, el salario mínimo seguiría el criterio profesional. Por ejemplo, a efectos de protección del FOGASA (Fondo de Garantía Salarial) o de establecimiento de créditos privilegiados. Además, uno no se actualizaría en función del otro para que siga habiendo diferencias.

De esta manera, las cuantías del salario mínimo no se identificarían con la protección de la necesidad real. Y la Renta Básica no necesariamente se tiene que vincular al nivel mínimo de salario porque el salario mínimo no tiene que ver con la dignidad de vida sino con el suelo mínimo de contratación estrictamente. Sería un encaje jurídico más adecuado que, sin eliminar ciertos factores de riesgo, contribuirían a reducirlos algo más.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que, como se ha dicho, una equiparación entre Renta Básica y salario mínimo sí podría tener efectos desincentivadores del empleo en términos de coste de oportunidad para el perceptor. Al menos para un perceptor que se mueva en el rango de empleos con dicha remuneración. No sería así si nos movemos en otros rangos de empleo. Y en realidad, existiendo ese riesgo a nivel individual, se puede afirmar que la cuestión va más allá. Debe responderse a la pregunta de qué tipo de empleo se busca. Por lo que es necesario valorar su papel en cuanto a lo que es el empleo de calidad, según el concepto que se ha señalado anteriormente.

4.2. RENTA BÁSICA Y EMPLEO DE CALIDAD DE LA MUJER

Desde el punto de vista del empleo de calidad debe apoyarse las opiniones que afirman que, en realidad, la sociedad actual no se caracteriza por la “vagancia”, sino más bien, se dice, por la “ambición” (SORIANO, 2012), algo que se deduce de los experimentos ya realizados en otros países, que no aportan resultados concluyentes en cuanto a este aspecto, aunque sí en relación a otros como la calidad de vida o la incidencia sobre la criminalidad (AITKEN, 1975 Y ROURKE, 2009).

¹¹ De hecho, se ha llegado a afirmar que la Renta Básica es “un instrumento de lucha conjunta contra la pobreza y el paro” (VAN PARIJS y VANDERBORGHT, 2015).



Argumentos hay muchos (un estudio realizado en NAVAS-PAREJO, 2016). Desde el hecho de que no todos los trabajos que se realizan en la actualidad son remunerados, como es el voluntariado o el cuidado de los dependientes, hasta el hecho de que determinados profesionales realicen su trabajo incluso más allá de las exigencias formales y mínimas del mismo. La clave se encuentra en la valoración de factores más allá de los económicos. El hecho de que la valoración del empleo por el trabajador incluye la formación que le proporciona, prestigio, relaciones interpersonales, etc. Lo que hace que este tipo de perfil no tienda a renunciar a su trabajo. A ello se añade las experiencias más o menos comparables de personas que han recibido ingresos extraordinarios y no han abandonado su actividad laboral¹² (un análisis en SORIANO, 2012 y BERTOMEU: RAVENTÓS, 2006). Como indicador cabe señalar un estudio realizado en el año 2016 acerca de lo que los europeos opinan de la Renta Básica. En él, el principal argumento de los encuestados contra la Renta Básica era el peligro de dejar de trabajar (un 42%). Sin embargo, sólo un 4% afirmó que dejaría de trabajar si la recibiera (JASPERS, 2016). Por tanto, la percepción de las consecuencias de la Renta Básica en cuanto al empleo es peor que la intención individual.

Quizá el mayor incentivo, a efectos materiales, de no abandonar el empleo, es que la Renta Básica sólo permite la subsistencia, pero lo habitual es que se quiera acceder a bienes y servicios más allá de los básicos de supervivencia, es decir, no conformarse con subsistir.

Sin embargo, sí aportaría al trabajador una mayor sensación de seguridad, de manera que, si se habla de un empleo de calidad, quizá esta sea una de las medidas más eficaces para conseguirlo, habida cuenta que aspectos como la jornada, la igualdad o la conciliación son factores que contribuyen al empleo de calidad (NOGUERA, 2012). La Renta Básica sitúa al trabajador en una situación de mayor poder de negociación con el empresario pues su dependencia económica ya no es absoluta (FUMAGALLI, 2006). Le permite, además, cierto margen de maniobra, no sólo en los empleos más cualificados, pues incluso en los que no lo son, el trabajador podría permitirse el negociar las condiciones laborales, no siempre adecuadas ni discutidas debido a la necesidad de contar con un sustento diario, y ayudaría a la igualdad salarial (JIMÉNEZ, 2002).

De igual modo, partiendo del contexto social de nuestro país, en que es mayoritariamente la mujer la que realiza las labores de conciliación familiar (el cuidado a la dependencia se lleva a cabo mayoritariamente por mujeres mayores de 55 años (CES, 2016) y un 93'5% de los que no buscan trabajo por el cuidado de los niños o dependientes son mujeres (SECRETARÍA DE EMPLEO, 2017)), esta se vería potenciada y posibilitada a través de la Renta Básica, pues permitiría acogerse a fórmulas como la reducción de jornada o la excedencia familiar o por cuidado de hijos sin tantas repercusiones negativas desde un punto de vista económico, o le facilitaría acudir a formas de trabajo como el empleo autónomo o el tiempo parcial que, como se sabe, se encuentra mayoritariamente feminizado (tres cuartas partes del total del empleo a tiempo parcial SECRETARÍA DE EMPLEO, 2017)) y donde, de hecho la diferencia de retribución entre hombres y mujeres es menor que en el tiempo completo (SECRETARÍA DE EMPLEO, 2017). De manera que, por un lado se permitiría que la mujer accediera de manera más adecuada a tal situación (y quizá de forma más voluntaria, pues en la actualidad no es así, al menos en España)¹³ y, por otro, aquéllas que ya lo habían hecho, bien por cuestiones familiares bien por cuestiones obligadas por la empresa, se verían en una situación de mayor solvencia económica. Y es más, esto posibilitaría por otra parte, el llamado reparto del trabajo, su redistribución entre las personas que no tienen empleo (VAN PARIJS; VANDERBORGHT, 2015).

¹² Herencias, loterías, etc.

¹³ “La involuntariedad, ésta es superior en España, de forma que el 60,1% de las mujeres que trabajan a tiempo parcial en España lo hacen involuntariamente, frente a tan sólo el 25,7% en la UE (en 2007 esos porcentajes eran del 32,7% y del 20,3%, respectivamente). En los países donde el tiempo parcial está más extendido el grado de involuntariedad es más bajo y viceversa” (SECRETARÍA DE EMPLEO, 2017).



Podría llegar a argumentarse que esta situación podría enquistar la feminización de estas fórmulas pero, además de que esto se ha llegado a calificar como un daño o mal menor¹⁴, la cuestión principal es que no debe olvidarse que la Renta Básica lo que permitiría es la libertad de elección de la mujer. Y si ya se parte de una realidad en que son fórmulas feminizadas, al menos se lograría aportar un plus de protección a las mismas. Sin duda, deberían ir acompañadas de fórmulas de acompañamiento legales (en un sentido similar VAN PARIJS; VANDERBORGHT, 2017), tales como las producidas recientemente a través de ciertas reformas en la protección social del tiempo parcial (RD 950/2018, de 27 de julio, por el que se modifica la normativa en materia de protección por desempleo), y de la incidencia en un régimen jurídico salarial y de utilización de estas fórmulas contractuales o de reducción de jornada, excedencias o suspensiones, que neutralizaran el intento o autojustificación del empresario de seguir manteniendo mayoritariamente a la mujer bajo estas situaciones. Algunas de ellas ya se han puesto en marcha, como ha sido con la reforma¹⁵ de los arts. 9.3 y 28 ET en cuanto a la igualdad salarial¹⁶, las adaptaciones de jornadas¹⁷, o las reformas de la suspensión por nacimiento de hijo en que se tiende a la total equiparación¹⁸. Todo ello, haría que el salario que debiera pagar el empleador no fuera tan elevado pero tampoco posibilitaría, para aquellos que defienden tal posibilidad, la detracción del salario mínimo de la cuantía de la Renta Básica al ser en estas ocasiones cantidades más parejas. Es más, esto es lo que ha llevado a parte de la doctrina a afirmar que, en realidad, la Renta Básica lleva a alcanzar el pleno empleo al posibilitar otras alternativas laborales que en distintas circunstancias no serían viables para los distintos sujetos, adoptándose así un punto de vista de un "Estado social «activo»" (VAN PARIJS; VANDERBORGHT, 2015).

Por tanto, quizá parte de la respuesta está en qué futuro del trabajo queremos y hacia dónde nos dirigimos, si a un empleo o un empleo de calidad. En todo caso, lo cierto es que hay un largo camino por recorrer y la Renta Básica puede ayudar a hacerlo con mayor facilidad.

¹⁴ En este sentido, se ha afirmado que "al ser realizado en el seno de la esfera familiar, una parte muy importante del trabajo no está remunerado. Cierto es que puede concebirse una forma de remuneración directa de este trabajo (LEIPERT Y OPIELKA, 1999; KREBS, 2000). Pero un "salario familiar" de este tipo plantea serias objeciones: profundización de la trampa del hogar, refuerzo de la división sexual de los roles domésticos, necesidad de un control del trabajo doméstico desde este momento remunerado por los poderes públicos. Habida cuenta de estas objeciones, una renta básica aparece, de nuevo, como una solución que acarrea un menor daño". (VAN PARIJS, P.; VANDERBORGHT, 2015).

¹⁵ En su mayoría a partir del R.D.-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación.

¹⁶ Art. 9.3 ET: "3. En caso de nulidad por discriminación salarial por razón de sexo, el trabajador tendrá derecho a la retribución correspondiente al trabajo igual o de igual valor". Art. 28 ET: "1. El empresario está obligado a pagar por la prestación de un trabajo de igual valor la misma retribución, satisfecha directa o indirectamente, y cualquiera que sea la naturaleza de la misma, salarial o extrasalarial, sin que pueda producirse discriminación alguna por razón de sexo en ninguno de los elementos o condiciones de aquella. Un trabajo tendrá igual valor que otro cuando la naturaleza de las funciones o tareas efectivamente encomendadas, las condiciones educativas, profesionales o de formación exigidas para su ejercicio, los factores estrictamente relacionados con su desempeño y las condiciones laborales en las que dichas actividades se llevan a cabo en realidad sean equivalentes. 2. El empresario está obligado a llevar un registro con los valores medios de los salarios, los complementos salariales y las percepciones extrasalariales de su plantilla, desagregados por sexo y distribuidos por grupos profesionales, categorías profesionales o puestos de trabajo iguales o de igual valor. Las personas trabajadoras tienen derecho a acceder, a través de la representación legal de los trabajadores en la empresa, al registro salarial de su empresa. 3. Cuando en una empresa con al menos cincuenta trabajadores, el promedio de las retribuciones a los trabajadores de un sexo sea superior a los del otro en un veinticinco por ciento o más, tomando el conjunto de la masa salarial o la media de las percepciones satisfechas, el empresario deberá incluir en el Registro salarial una justificación de que dicha diferencia responde a motivos no relacionados con el sexo de las personas trabajadoras".

¹⁷ Art. 34.8 ET.

¹⁸ Art. 48 ET.



5. VALORACIÓN FINAL: MERCADO DE TRABAJO, MUJER Y RENTA BÁSICA

A partir del análisis anterior, esto es, la relación de la Renta Básica como derecho integrado en la CE y su relación con la igualdad y los posibles incentivos al empleo de la mujer, se pueden extraer una serie de conclusiones. Se puede afirmar que la situación de crisis, todavía no superada del todo, y de desempleo no ayuda a visibilizar la Igualdad de género en el Mercado Laboral. También, los bajos salarios (impuestos por los propios convenios colectivos o por la normas que reforman la legislación laboral) y que los contratos son precarios y muy flexibles con afectación a condiciones laborales tan esenciales para la igualdad como la jornada y el horario y que, en la mayoría de las ocasiones, se tratan de contratos a tiempo parcial que se imponen como única solución al desempleo total. Además, como sustrato de todo, está que las mujeres son las trabajadoras más perjudicadas por el mercado laboral y que la cultura, la educación y la tradición las arrastra a ser los sujetos que se ven obligados a conciliar. Podría barajarse que el establecimiento de una Renta Básica ayudaría, sin lugar a dudas, a adquirir un mayor poder de decisión. Es decir, el tener asegurado unos ingresos mínimos coloca a la persona en una posición de igualdad a la hora de decidir si no quiere abandonar su trabajo y promoción pero tampoco quiere abandonar su vida personal o familiar. Es más el decidir si quiere uno trabajar a tiempo completo o no, que también quedaría en ese mayor ámbito de decisión. Esto, simplemente, responde al ejercicio de la libertad a la que todos tenemos derecho.

De hecho, la discriminación en el empleo, ha sido calificada por algún autor o autora como “*violencia de género laboral*” y no refiriéndose al hecho del acoso laboral o sexual, sino a la situación de obstáculos que hay que superar y al trato desigual en materias como salario o promoción profesional (ESPEJO MEGÍAS, 2018). La razón: ser mujer. Pero se debería parar y observar que, en muchas ocasiones, este trato desigual se corresponde o se vela con una igualdad formal, cuya aplicación comporta, en la práctica y en cualquier caso, una desventaja para las mujeres.

Al mismo tiempo, la trabajadora que percibe una Renta Básica está en disposición de presionar o de negarse a realizar una prestación de servicios en unas condiciones que le imposibiliten una promoción profesional o de trabajo que sus compañeros hombres sí tienen de por sí (con Renta Básica o sin ella). A todo esto debemos añadir que todo ciudadano cumple una función social y no por tener ingresos muy altos quiere decir que se aporte más a la sociedad. Además, cada persona decide vivir en el nivel que quiera, esto es, el que le proporciona la Renta Básica o añadir los ingresos que perciba de su trabajo por cuenta propia o ajena. Si la mujer se encontrase con esa renta en una situación de libertad mayor, sin lugar a dudas, conseguiría una mayor igualdad (CARRERO, 2016).

Consecuentemente, se debe romper el mito de que la productividad es igual a presentismo en la empresa. No por trabajar más horas se produce más y se es más rentable para la empresa, desde la perspectiva económica y de actividad. En ocasiones, menos horas de trabajo supone hacerlo en menos tiempo pero no por ello es de menos calidad o de inferior rendimiento. Lo que sí es cierto es que, aún hoy, se sigue manteniendo el estereotipo tradicional de que la mujer se ausenta más en el trabajo y, por ende, es menos productiva. Por eso, las políticas de Igualdad quedarían reforzadas cuando la empresa viera el beneficio económico que le proporciona un trabajador satisfecho con el trabajo que realiza. La Renta Básica lo que hace es equilibrar la reducción o no de tiempo de trabajo y la productividad. Y es que hasta ahora cualquier medida de Igualdad, casi siempre dirigida a la conciliación de la vida familiar y laboral, lleva acarreada una disminución del salario, es decir, que la trabajadora soporta la conciliación como instrumento de igualdad aunque, en menos tiempo, siga siendo igual de productiva. Cuestión que, además, según qué circunstancias tenga esa trabajadora puede



soportar o no. Esto, claro, le llevará a veces a renunciar a derechos, entre ellos y uno de los más importantes, la conciliación para no perder los ingresos que necesita para vivir. El establecimiento de la Renta Básica, sin muchas dudas, se convertiría en el instrumento mediante el cual la trabajadora decide libremente qué quiere o no profesional o personalmente.

Al hilo de lo anterior, cuando las acciones positivas públicas van dirigidas a mejorar la posición de la mujer en el Mercado Laboral y a fomentar la corresponsabilidad, se llega a un nivel más alto de igualdad. El nuevo RD Ley 6/2019 de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, ha supuesto un avance importante en este sentido. De hecho, los trabajadores (aparte de ampliar el plazo de permiso de paternidad o de proteger a los trabajadores frente al despido por el ejercicio de estos derechos parentales) tienen derecho a solicitar la distribución y adaptación de la jornada de trabajo, en la ordenación del tiempo de trabajo y en la forma de prestación. De este modo, pueden hacer real la conciliación de la vida familiar y laboral. Y así se señala que este derecho pervivirá, conforme al art. 48 del Estatuto de los trabajadores, hasta que los hijos tengan 12 años. Si, además, a estas circunstancias se le añadiera el percibo de una Renta Básica, la mujer podría decidir la incorporación inmediata, con más libertad y seguridad económica, nada más haber cumplido el permiso obligatorio de recuperación tras el parto.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AITKEN, J. Challenging the protestant work ethic: what would a guaranteed annual income do to Canada? The people of Dauphin, Manitoba, may give us the answer. *Lethbridge Herald, Weekend Magazine*, Mar 22, 1975. <http://www.livableincome.org/mincomeclip1.htm>
- ARAGÓN GÓMEZ, C., "La seguridad social desde la perspectiva del género: efectos de la brecha salarial en la protección social de las mujeres", Madrid, 2016, Accesible en: <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/23854#preview>
- BARRÈRE UNZUETA, M.A., "El "acoso sexual": una mirada a sus orígenes y BERTOMÉU, M.J Y RAVENTÓS, D: "Derecho de existencia y renta básica", en VVAA *La renta básica como nuevo derecho de ciudadanía*" (Eds. Pisarello y De Cabo), Trotta, 2006.
- BARRÈRE UNZUETA, M.A., *El Derecho Antidiscriminatorio y sus límites: Especial referencia a la perspectiva iusfeminista*, Ed. Grijley, Lima, 2014
- BERTOMEU, M.J; RAVENTÓS, D. "Derecho de existencia y renta básica", en VVAA *La renta básica como nuevo derecho de ciudadanía*, Trotta, 2006.
- BLÁZQUEZ CUESTA, M.; LLORENTE HERAS, R.; MORAL CARCEDO, J. Minimum Wage and Youth Employment Rates, 2000-2008. *Revista de Economía Aplicada*, vol. XIX, nº 56, 2011, pp. 35-37
- CARRERO DOMÍNGUEZ, C. La Renta básica como posible instrumento de la conciliación personal, familiar y laboral. *Derecho y Sociedad*. Perú, 46/2016
- CARRERO DOMÍNGUEZ, C. Renta Básica desde la perspectiva de género y de la conciliación. *Revista internacional y comparada de relaciones laborales y Derecho del empleo*. 5/4-2017.
- CEBRIÁN, I.; PITARCH, J.; RODRÍGUEZ, C.; TOHARIA, L. Análisis de los efectos del aumento del salario mínimo sobre el empleo de la economía española. *Revista de Economía Laboral*, nº 7, 2010, pp. 1-38.
- (CES) Consejo Económico y Social. "La participación laboral de las mujeres en España, Madrid", 2016, 157 p.
- CRESPO GARRIDO M. y MORETÓN SANZ M.F. *Conciliación de trabajo y familia. Las claves del éxito: eficiencia empresarial e implantación masculina*. Colex, Majadahonda, 2010
- DOLADO, J. J.; FELGUEROSO, F. Los efectos del salario mínimo: evidencia empírica para el caso español, *Moneda y Crédito*, nº 204, 1997, pp. 213-263.
- DOLADO, J.J.; JIMENO, J. F.; FELGUEROSO, F. Los problemas del mercado de trabajo juvenil en España: empleo, formación y salarios mínimos, *Ekonomiaz*, 43, 1999, p. 136-157
- DOMÉNECH, A y RAVENTÓS, D: "Renta básica de ciudadanía y trabajadores del primer mundo", en VVAA *La renta básica como nuevo derecho de ciudadanía*" (Eds. Pisarello y De Cabo), Trotta, 2006.
- ESPEJO MEGÍAS, P., *Hacia una reformulación de la violencia de género laboral*, Ed. Wolters Kluwer, Madrid, 2018.
- FERRER PÉREZ, V.A., *Feminismo y psicología social*, Ed. Grupo 5, Madrid, 2017
- FUMAGALLI, A. "Doce tesis sobre la renta de ciudadanía", en VVAA *La renta básica como nuevo derecho de ciudadanía*", Madrid, Trotta, 2006.
- GALÁN, S; PUENTE, S. Una estimación del impacto de las variaciones del salario mínimo sobre el empleo, *Boletín Económico del Banco de España*, 2012.
- GARRIGUES GIMÉNEZ, A., et al, *Clasificación profesional y discriminación por razón de sexo en la negociación colectiva*, Ed. Reus, Madrid, 2017



- GONZÁLEZ BEGUEGA, S; GUILLÉN RODRÍGUEZ, A.M. La calidad del empleo en la Unión Europea. Debate político y construcción de indicadores. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 81, 2009, pp. 71-88.
- GONZÁLEZ GÜEMES, I. Los efectos del salario mínimo sobre el empleo de adolescentes, jóvenes y mujeres: evidencia empírica para el caso español, *Cuadernos Económicos de ICE*, nº 63, 1997, pp. 31-48.
- IGLESIAS FERNÁNDEZ, J. La renta básica contra la renta básica. El impuesto negativo y otras prestaciones sociales. *Filosofía, política y economía en el Laberinto*, nº 8, 2002, pp. 54-71 file:///C:/Users/mnavaspa/Downloads/Dialnet-LaRentaBasicaContraLaRentaBasica-234375.pdf
- JASPERS, J. What do Europeans think about basic income? Survey Results from Apropol 2016. http://www.basicincome.org/wp-content/uploads/2016/05/EU_Basic-Income-Poll_Results.pdf
- MALGESINI REY, G. *Informe sobre los sistemas de rentas mínimas en España. Análisis y mapa de ruta para un Sistema de Rentas Mínimas adecuadas y accesibles en los Estados Miembros de la UE*. EMIN, 2014, 66 p.
- NAVAS-PAREJO ALONSO, M. Empleo y salario mínimo, prestaciones de garantía de recursos y renta básica. *Trabajo: Revista iberoamericana de relaciones laborales*, nº34, 2016, pp. 35-48.
- NAVAS-PAREJO ALONSO, M. Régimen jurídico y dinámica de las prestaciones autonómicas de garantía de recursos: modificación, suspensión y extinción. El reintegro de cantidades indebidamente pagadas y su compatibilidad. *Temas Laborales*, nº 143, 2018, pp. 153-186.
- NEWMARK, D; WASCHER, W. Minimum wage effects and long-wage labor markets: a disequilibrium approach. *NBER Working Paper 4617*, 1994.
- NOGUERA, J.A. "La renta básica y la crisis del empleo: cuatro tesis a contracorriente", en *VVAA Desafíos actuales a los derechos humanos. La renta básica y el futuro del Estado del Bienestar*, Madrid, Dykinson, 2012.
- REY PÉREZ, J.L: "¿Qué tipo de fiscalidad exige la idea de justicia de la renta básica", en *VVAA Desafíos actuales a los derechos humanos. La renta básica y el futuro del Estado del Bienestar* (Eds. Rodríguez Palop, Campoy Cervera y Rey Pérez), Dykinson, 2012.
- RICO BELDA P. Satisfacción con la conciliación laboral y familiar de los asalariados en España. *Revista de Economía Laboral*, Vol 9 Nº1, 2012.
- ROURKE, T. The Manitoba Mincome Study; Even a small Guaranteed Income has dramatic positive effects on society. *Citizen's Income*, Toronto, octubre, 2009. <http://www.livableincome.org/atrmincome.htm>
- RUIZ-RICO RUIZ, C. *El derecho a conciliar la vida laboral, familiar y personal*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.
- SANZO GONZÁLEZ, L. La introducción de la renta básica en España. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 23, nº 2, 2005, pp. 123-149.
- SARRIÓ, M., BARBERÁ, E, et al, El techo de cristal en la promoción profesional de las mujeres", *Revista de Psicología Social*, 17:2, 2002, págs. 167-182
- SECRETARÍA DE EMPLEO, *Situación de las mujeres en el mercado de trabajo*, Ministerio de Empleo, Madrid, 2017, 80 p.
- SEMPERE NAVARRO, A. V. El salario mínimo interprofesional para 2015, *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 171, 2014.
- SOMAVIA, J. OIT. *Conferencia Internacional del Trabajo. Memoria del Director General: Trabajo Decente*. 1999. <http://www.oit.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>

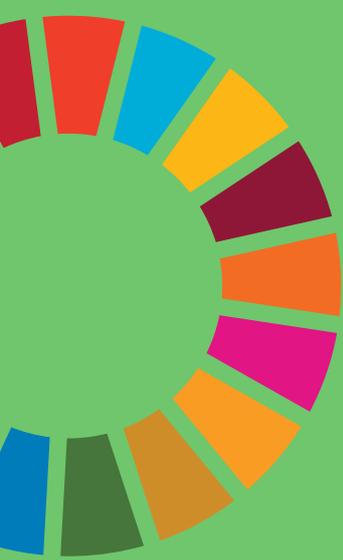


- SORIANO, R: *Por una renta básica universal. Un mínimo para todos*, Almuzara, 2012.
- VAN PARIJS, P. *Libertad real para todos ¿Qué puede justificar al capitalismo (si hay algo que pueda hacerlo)?*, Paidós, 1996.
- VAN PARIJS, P.; VANDERBORGHT, Y. *Ingreso básico. Una propuesta radical para una sociedad libre y una economía sensata*. Grano de Sal, 2017, 476 p. (trad. Lecuona, L. y Miret, M. F.)
- VAN PARIJS, P.; VANDERBORGHT, Y. *La renta básica*. Ariel, 2015, 171 p.



A

ARTÍCULOS



DE RENTAS MÍNIMAS A RENTA BÁSICA

FROM MINIMUM INCOME TO BASIC INCOME

Juan A. Gimeno
Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)
jgimeno@cee.uned.es

Fecha recepción artículo: 27/06/2019 • Fecha aprobación: 02/08/2019

RESUMEN

El objetivo de asegurar una digna calidad de vida a toda la ciudadanía se intenta conseguir a través de diversos programas de garantías de rentas o de rentas mínimas. El sistema actualmente vigente en España es calificado unánimemente como deficiente por complejo, heterogéneo, ineficaz y burocrático; produce retrasos en las percepciones, induce la trampa de la pobreza, estigmatiza a los perceptores y no llega a la mayor parte de sus destinatarios. La renta básica supera claramente todos esos problemas. No se ignora que puede tener otros que, salvo el financiero, se analizan también en el artículo. Se concluye que una renta automática e incondicionada que favoreciera fundamentalmente a las personas de menores recursos y en riesgo de exclusión social, y, de forma decreciente, al resto de la población, es una política más eficaz y eficiente para luchar contra la pobreza que la maraña de políticas existentes.

Palabras Clave: rentas mínimas, renta básica, pobreza, renta mínima automática, garantía de ingresos.

ABSTRACT

The objective of ensuring a decent quality of life for all citizens is sought through various programs of income guarantees or minimum income. The system currently in force in Spain is unanimously qualified as deficient by complex, heterogeneous, inefficient and bureaucratic; it produces delays in perceptions, induces the trap of poverty, stigmatizes the perceivers and does not reach most of its potential recipients. The basic income clearly exceeds all these problems. It is not ignored that it can have others that, except the financial one, are also analyzed in the article. It is concluded that an automatic and unconditional rent that favored fundamentally the people with fewer resources and at risk of social exclusion, and, in a decreasing way, to the rest of the population, is an more effective and efficient policy to fight against poverty than the tangle of existing policies.

Keywords: Minimum income, basic income, poverty, automatic minimum income, guarantee of income.

Juan A. Gimeno estudió Ciencias Económicas y Empresariales y Derecho, en la Universidad Complutense de Madrid, en la que se doctoró con premio extraordinario y en la que inició su carrera docente. Catedrático de Economía Aplicada desde 1986 en la UNED, universidad de la que fue Rector. Premios de investigación del Instituto de Estudios Fiscales y del CES. Primer director de la Revista Española del Tercer Sector. Fundador y patrono de Economistas sin Fronteras.



1. CONCEPTO Y NECESIDAD

Los programas de rentas mínimas consisten en prestaciones económicas que buscan garantizar que toda persona cuente con ingresos suficientes para vivir dignamente, al menos en niveles de subsistencia. Normalmente, no exigen cotización previa, por lo que se denominan asistenciales, frente a las contributivas. Son prestaciones condicionadas a la demostración tanto de situación de necesidad del potencial beneficiario (o/y de su familia) como de esfuerzos activos por encontrar trabajo, de una forma u otra. Tradicionalmente, aunque empieza a graduarse, estas rentas son incompatibles con otros ingresos.

Estas prestaciones tienen un amplio respaldo en la Constitución Española.

- Ya en su preámbulo “proclama su voluntad de promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida”.
- El artículo 41 señala que “Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo.”
- El artículo 50, “Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad.”

Es evidente que el objetivo de un programa de rentas mínimas es luchar contra la pobreza, lo que las incardina con el primero de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En concreto, por ejemplo, sus metas 1.2 y 1.3 son:

- Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.
- Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables

Según el Informe AROPE sobre el Estado de la pobreza en España (Llano Ortiz, 2018), en el año 2017, un total de 12.338.187 personas, el 26,6 % de la población residente en España, está en Riesgo de Pobreza y/o Exclusión Social. Y el 5,1% (más de 2,3 millones de personas) padecen pobreza severa, es decir, subsiste con menos de 342 euros al mes. Para la población menor de 16 años la tasa AROPE es del 31 %: casi uno de cada tres menores está en riesgo de pobreza y/o exclusión social.

España está lejos de recuperar los datos previos a la crisis, y más aún de cumplir el objetivo de reducción de pobreza Europa 2020: necesitaríamos reducir en 2,3 millones el número de personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social para esa fecha.

Estos datos muestran la necesidad de políticas de lucha contra la pobreza para ser coherentes con los principios constitucionales y con los compromisos asumidos a nivel mundial y europeo. Estos datos adelantan también la constatación de que las políticas actuales distan de ser eficaces.



2. UN CONSENSO CRECIENTE

En realidad, la historia nos muestra que, implícitamente, nuestra sociedad ha ido aceptando la necesidad de garantizar unos ingresos mínimos a las personas que pasan por situaciones de especial necesidad.

Se parte de la idea de que la mayoría de las personas obtienen los medios que necesitan a través del trabajo y el salario que por él reciben. Pero cuando llega la jubilación, nos damos cuenta de que esas personas dejan de percibir ingresos y hay que cubrir sus mínimos vitales. Se monta así un sistema de contribuciones que dan derecho a la pensión futura. Y cuando lo cotizado es insuficiente para una pensión digna, se añade un *complemento a mínimos*. Y si no se percibe pensión por ausencia o insuficiencia de cotización, se arbitra una pensión *asistencial* para quien se encuentre en situación de necesidad. De alguna forma tenemos un sistema que ya garantiza, al menos teóricamente, una renta mínima para los mayores.

Lo mismo ocurre con los parados. Se instaura un subsidio de desempleo para quienes pierden su trabajo, se supone que para el corto periodo en que se tarda en encontrar otro. Para los parados de larga duración que se quedan sin derecho al subsidio anterior, se arbitra otro subsidio extraordinario por un plazo de tiempo, o uno asistencial cuando la necesidad es obvia.

Es decir, que tenemos admitida de hecho, una renta mínima universal para mayores y para buena parte de los parados. Aunque en la actualidad, desgraciadamente, un 40% queda fuera de la prestación¹.

De alguna forma, la parte esencial del sistema de garantía de ingresos mínimos sigue presuponiendo que el pleno empleo es lo normal y que solo hace falta buscar solución para jubilados y desempleados.

De entrada, esa presunción perjudica a las mujeres — tradicionalmente excluidas en mayor medida del mercado laboral —, a los niños - en un país como España que se sitúa a la cola en ayudas familiares - y a los jóvenes que no consiguen acceder al mercado de trabajo.

Cuando el desempleo lleva décadas por encima del 8% y, en la última, entre el 15 y el 20%, porcentaje que se dobla para los jóvenes, la presunción de pleno empleo resulta especialmente engañosa.

Esta circunstancia parece agravarse con el desarrollo tecnológico. Ya es un lugar común hablar del paro que creará la robotización de la economía. Este temor acompaña a todas las revoluciones tecnológicas y la historia dice que al final el sistema se acaba adaptando. Es previsible que así sea... a largo plazo. Y a largo plazo, ya se sabe, todos muertos. Es preciso buscar soluciones a corto plazo para todo ese conjunto de personas excluidas del mercado de trabajo.

Por otro lado, parece observarse que el proceso está llevando a una creciente desigualdad y segmentación del empleo: una parte de trabajadores cualificados con estabilidad y buenos ingresos. Y otra parte condenada a la precarización, los contratos sin derechos laborales, los bajos ingresos... en suma, a la pobreza. Porque el empleo ya no es garantía de salir de la exclusión (V., por ejemplo, Comisión Europea 2019). En este informe, la Comisión Europea subraya que los cambios que la economía digital está provocando en los mercados de trabajo obligan a desligar las políticas tradicionales de subsidios del viejo concepto de empleo estable.

¹ En febrero de 2019, solo seis de cada diez parados percibían una prestación por desempleo. Del total de beneficiarios de prestaciones por desempleo: 822.782 eran perceptores de la prestación contributiva, 822.235, del subsidio; 150.900, de la renta activa de inserción; 102.127, del subsidio de eventuales agrarios, y 325, del extinto programa de activación para el empleo (PAE)



No es de extrañar que esta evolución haya propiciado que cada vez en más foros, desde Davos a Silicon Valley, desde el Consejo de Europa al FMI- Fondo Monetario Internacional, vengan a pedir la implantación de una renta básica universal que garantice un mínimo vital, antes de que el descontento social se convierta en una bomba de relojería.

La manifiesta insuficiencia de los programas de garantía de ingresos descritos, ha llevado a la sucesiva aparición de programas complementarios de todo tipo, a menudo “electoralistas”. Los más generales son los que se han ido arbitrando en las Comunidades Autónomas, de rentas mínimas con carácter general, aunque con regulaciones y cuantías diferentes. Incluso con denominaciones diversas y confusas², ya normativamente, ya en los debates públicos.

Este amplio y disperso panorama de programas merecerá su crítica más adelante, pero muestra cómo se viene caminando, de forma progresiva, hacia una renta mínima universal garantizada a cualquier persona en situación de necesidad. Eso sí, hasta el momento, condicionada y burocrática.

Esa evolución se refleja asimismo en el creciente consenso social en torno a la necesidad de esta garantía de ingresos mínimos. La figura 1 muestra que, de media europea, más de la mitad de la población es favorable a una renta básica. Y el porcentaje crece hasta acercarse al 70% en favor de una renta mínima condicionada a bajos ingresos. En España, los resultados son más diferenciados: casi un 90% apoya la renta mínima, aunque queda levemente por debajo del 50% la posición favorable a la renta básica.

Es obvio que hay que tomarse con cautela estos resultados. Por un lado, porque la experiencia muestra que el apoyo se reduce cuando se coloca al lado el coste fiscal que podría acarrear la figura. Por otro lado, porque es generalizada la confusión terminológica y no todo el mundo diferencia entre rentas mínimas y renta básica de forma adecuada. Obsérvese (figura 2) que, en España, más de la mitad de los favorables a la renta básica se muestran partidarios de que se circunscriba a las rentas más bajas en tanto por ciento superior incluso al observado para la población total. No obstante, esta aparente contradicción puede no serlo tanto.

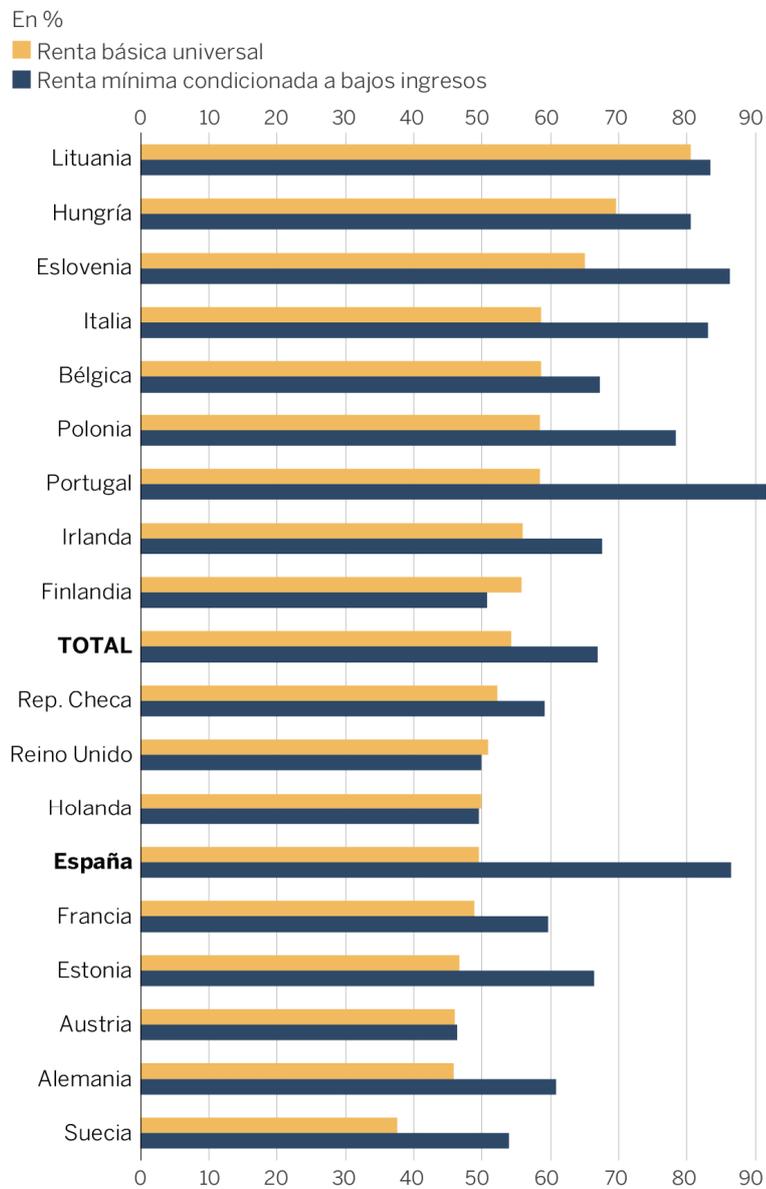
Curiosamente, no llega al 50% (ni en España ni en la media europea) el porcentaje que apoya que las prestaciones económicas sean solo para las personas con rentas más bajas. Podemos concluir, razonablemente, que parece existir un consenso elevado en favor de un sistema que garantice ingresos mínimos a la población que lo necesite. Pero que ese consenso ya no es tan claro cuando hablamos de implantar una renta básica.

.....

² Algunas denominaciones utilizadas: Ayudas para la Integración en Situaciones de Emergencia Social, Ingreso de Inserción, Ingreso de Integración, Ingreso Mínimo, Ingreso Mínimo de Inserción, Ingreso Mínimo de Inserción Social, Ingreso Mínimo de Solidaridad, Ingreso Mínimo Vital, Prestación Básica Familiar, Prestación de Inserción, Renta Básica de Inserción, Renta Básica Social, Renta de Ciudadanía, Renta de Garantía De Ingresos, Renta de Inclusión, Renta de Inclusión Social, Renta de Inserción, Renta de Integración Social, Renta Garantizada de Ciudadanía, Renta Garantizada Social, Renta Mínima de Inserción, Renta Social Básica, Salario Social Básico...



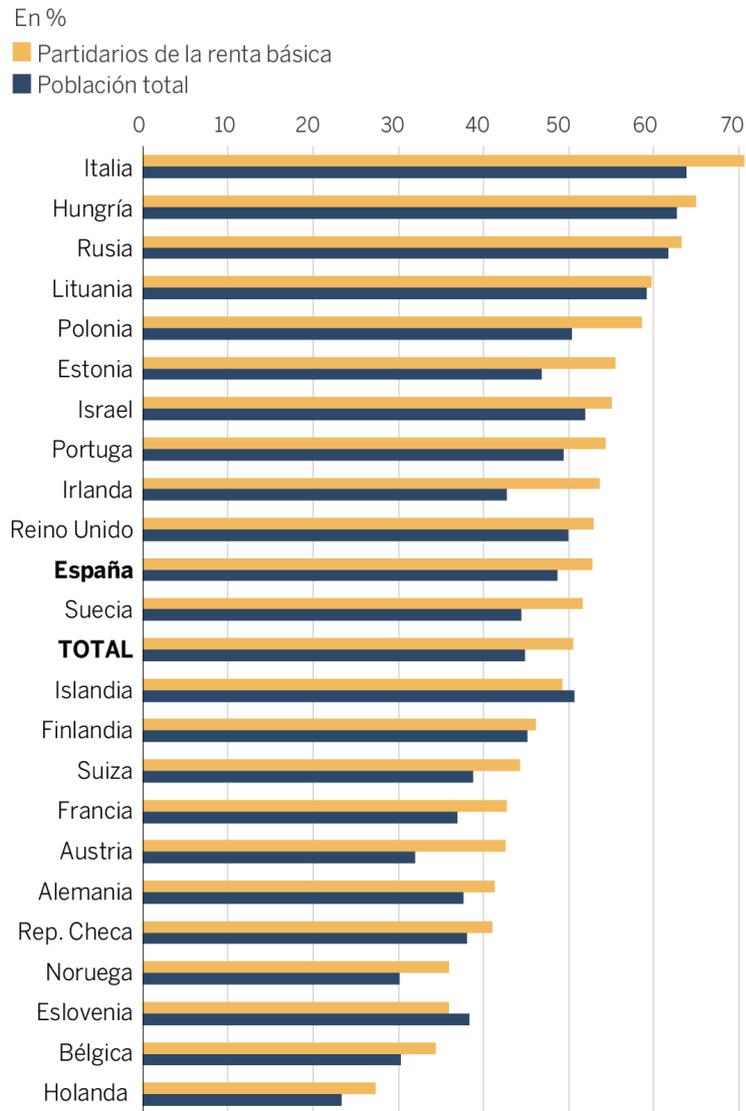
FIGURA 1. PORCENTAJE DE POBLACIÓN EN FAVOR DE CADA OPCIÓN



Fuente: European Social Survey (2016)



FIGURA 2. PORCENTAJE DE POBLACIÓN QUE APOYA QUE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS SEAN SOLO PARA LAS PERSONAS CON RENTAS MÁS BAJAS



Fuente: European Social Survey (2016)



3. DEFICIENCIAS DE LOS SISTEMAS VIGENTES DE RENTAS MÍNIMAS

3.1. COMPLEJIDAD Y HETEROGENEIDAD

Los analistas de los sistemas españoles de garantías de ingresos coinciden en que el sistema de mantenimiento de rentas está formado por una maraña de programas, orientados a distintos grupos de población, cuya fragmentación y descoordinación se traduce en ausencia de criterios distributivos homogéneos. El sistema de prestaciones existentes resultante es complejo, heterogéneo y escasamente eficaz.

El ámbito de la Administración General del Estado (AGE), como resume, por ejemplo, Luis Sanzo (2018) “a lo largo de los años ochenta, y culminando en 1990 con la legislación sobre prestaciones no contributivas, la AGE desarrolló ese modelo asistencial, destinado a proteger a quienes queden fuera del sistema contributivo general, tanto en el ámbito de la atención a la invalidez o la jubilación como, de forma más específica, en el del desempleo. Los tres pilares del modelo, luego adaptado tras la aprobación del sistema de atención a la dependencia, son las siguientes prestaciones: el subsidio asistencial de desempleo, acompañado de la creación del subsidio o renta agraria; el subsidio de garantía de ingresos mínimos de la Ley de Integración Social del Minusválido (LISMI) y las pensiones no contributivas (PNC) por invalidez y jubilación. Estas actuaciones venían a unirse a los complementos de mínimos, a las pensiones contributivas y a las prestaciones por hijo a cargo para consolidar un sistema aparentemente muy amplio de protección, complementario al sistema contributivo general de la Seguridad Social y de protección al desempleo.”

En 2000 se introduce la denominada renta activa de inserción, como un programa temporal para la inserción laboral de trabajadores desempleados de larga duración, en situación de necesidad y mayores de 45 años. La crisis financiera de 2008 obligaría a diseñar un nuevo tipo de actuaciones: el Prodi, el Programa de Recualificación Profesional (Prepara) y el PAE.

“En la actualidad, — prosigue Sanzo — en la dimensión relacionada con la protección al desempleo el modelo de subsidios asistenciales de la AGE fija, desde una primera lógica de intervención ordinaria, ciertos supuestos en los que se considera conveniente cubrir la ausencia de protección contributiva: fin de la protección en personas con alguna experiencia de cotización; población trabajadora agraria de Extremadura y Andalucía; personas en edades cercanas a la jubilación; población con responsabilidades familiares; y algunos colectivos especiales, tales como la población emigrante retornada, la excarcelada o la afectada por problemas de violencia de género.

En una lógica complementaria, ya sea en relación con colectivos con dificultades estructurales de acceso al empleo (RAI) o en situaciones que se siguen valorando como coyunturales pero que se mantienen a lo largo del tiempo, dada la situación de crisis (PAE en la actualidad), el sistema AGE trata de afrontar supuestos especialmente problemáticos. Éstos se ligan a determinadas circunstancias personales que pueden requerir un apoyo a largo plazo (violencia de género, presencia de discapacidad, ciertos colectivos de mayores de 45 años) o, de forma excepcional, a emergencias asociadas a un desempleo que se prolonga más allá de lo esperado.”

Por su parte, ante las insuficiencias y lagunas del sistema estatal, las Comunidades Autónomas establecen sus programas de garantía de ingresos, con la variada denominación que se ha citado. Cada Comunidad Autónoma establece para sus beneficiarios los requisitos de acceso, cuantía, duración, etc. Como regla general se exige el empadronamiento con cierta antigüedad en el territorio de la Comunidad



Autónoma; carecer de recursos económicos suficientes para las necesidades básicas de la vida; haber agotado ya el acceso a todas las ayudas a las que se pudiera acudir; y aceptar las medidas de inserción laboral que se le propongan³.

El simple relato anterior, aún sintético e incompleto, refleja un avance a saltos con la resultante complejidad y heterogeneidad que mencionábamos.

El CES (2017, pág. 94 y ss.) resume muy bien la situación:

“La aproximación a los distintos instrumentos de garantía de ingresos mínimos en vigor permite afirmar la inexistencia en nuestro país de un sistema propiamente dicho de garantía de rentas mínimas en situaciones de carencia o insuficiencia de recursos. Ello responde a la manera en que históricamente se han ido creando las distintas ramas de la protección, alrededor de la noción de “riesgo” ... En las pensiones y prestaciones de naturaleza no contributiva, el principal hecho causante es el mismo que da origen a la contributiva, si bien se requiere, como requisito adicional, la demostración de carencia de recursos...

Esa propensión a categorizar los riesgos y el carácter subordinado de la pobreza conlleva la inevitable falta de adaptación a una realidad cambiante y la existencia de lagunas, en el momento en que surgen nuevos riesgos o variantes de los riesgos tradicionales que no estaban presentes en el momento de la configuración inicial de los derechos. Y cuando la pobreza se ha reconocido como un “riesgo” con entidad propia para ser protegido *per se* a través de transferencias económicas, lo ha hecho en el terreno de la asistencia social, competencia exclusiva de las CCAA, a través de un instrumento principal (las rentas mínimas) con características, alcance, enfoque y resultados muy heterogéneos.

La diversidad de prestaciones y ayudas configura una suma de transferencias económicas de distinta índole que alcanzan a más de cinco millones de situaciones de necesidad acreditadas en cada caso con arreglo a sus diferentes requisitos.”

Sin menoscabo de reconocer el efecto positivo de buena parte de estos programas, por insuficiente que resulte, reúnen unas características (como las que se analizan a continuación) que los hacen manifiestamente mejorables.

.....

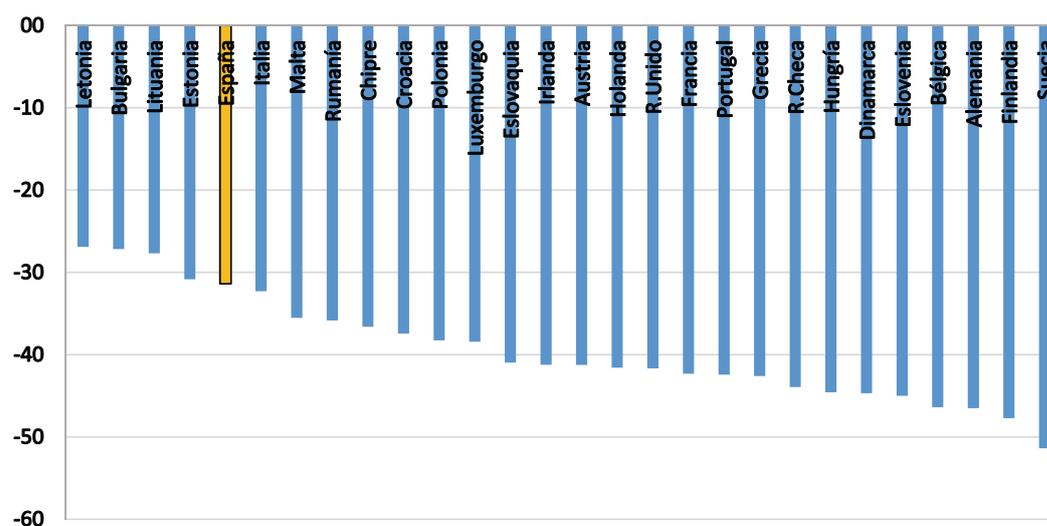
³ El Ministerio de Sanidad (Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, Dirección General de Servicios para las Familias y la Infancia) publica *Informes anuales de rentas mínimas de Inserción*. El último publicado (febrero 2019) se refiere al año 2017.



3.2. INEFICACIA

Se supone que el objetivo principal de las rentas mínimas es el de eliminar o reducir la pobreza. Sin embargo, los estudios académicos sobre la efectividad de estos programas (v. Bollain y Raventós, 2019), muestran el escaso cumplimiento de dicho objetivo, tanto por los vaivenes de sus generalmente escasos presupuestos, como por las otras deficiencias que en seguida repasaremos.

FIGURA 3. REDUCCIÓN DEL ÍNDICE DE GINI POR LAS PRESTACIONES MONETARIAS



Fuente: EU-SILC (Eurostat)

La evolución y heterogeneidad descritas poco más arriba contribuyen, sin duda, a esa carencia.

Los datos en España confirman esa tendencia. La escasa capacidad del sistema para reducir la desigualdad de las rentas primarias es notoria, muy inferior a la de otros países, incluso varios con una renta per cápita sensiblemente inferior a la española (Ayala y Gimeno, 2019 – figura 3).

3.3. COSTES ADMINISTRATIVOS ELEVADOS

Los costes de gestión de estos programas son muy altos, tanto para la administración pública como para el propio sujeto beneficiario, sometido a farragosos controles y trámites administrativos.

La simple existencia de múltiples programas ya exige una burocracia diversificada y una complejidad notoria para los posibles perceptores. La primera dificultad para las personas en estado de necesidad es saber si su caso está previsto y cuál es la ventanilla a que debe dirigirse.

El hecho de que todos los programas sean condicionados (a situación de pobreza y a otros requisitos específicos de cada programa) exige verificar que las personas solicitantes cumplen realmente con cuanto se prevé en la normativa concreta. Una vez superada la admisión y concedida la ayuda, se mantiene el control periódico de las condiciones, con especial atención a los ingresos de la unidad familiar beneficiaria, para comprobar que se mantiene la legitimidad de acceso.



Es difícil estimar a cuánto ascienden estos costes. Bollain y Raventós (2019) calculan que pueden significar, como promedio, un 9% del presupuesto total de los programas.

Pero hay otros costes conexos que pueden resultar todavía más perjudiciales que el económico descrito. Por un lado, la enorme burocracia exigida distrae a los servicios sociales de su tarea más directa de atención a personas y colectivos necesitados. Frente a su misión y vocación de servicio, aparecen más como policías y perseguidores de los colectivos a quienes deben ayuda que como colectivo colaborador. Con la consiguiente frustración laboral y pérdida de eficacia de los propios servicios.

Por otro lado, la tarea de comprobación supone una invasión de la intimidad familiar incómoda y hasta potencialmente inconstitucional. Desde la solicitud hasta el fin de la prestación, se persigue cada detalle en la vida de todos y cada uno de los integrantes de la unidad familiar de forma agobiante.

Con razón, y este es otro de los costes indirectos, los estudios muestran que las barreras y controles burocráticos son una de las causas explicativas de que muchos de los posibles beneficiarios de este tipo de ayudas desistan de solicitarlas, o abandonen en el proceso correspondiente de acreditación de las condiciones.

3.4. RETRASO EN EL DISFRUTE DE LA PRESTACIÓN

Una lógica consecuencia de ese complejo proceso burocrático necesario para acceder a las prestaciones asistenciales y programas de rentas mínimas es el importante retraso que se produce desde el momento en que se inician los trámites de solicitud y el efectivo disfrute de la prestación, con el consiguiente efecto de desprotección temporal.

El Defensor del Pueblo de Andalucía denuncia los retrasos de ocho meses de media en el acceso y percepción de la Renta Mínima de Inserción. Los sucesivos informes de EAPN (Red europea contra la pobreza) coinciden en señalar retrasos medios de entre diez y doce meses en resolver las solicitudes presentadas, con casos no infrecuentes de retrasos de hasta dieciocho meses. Aunque los datos sean dispersos, la impresión general de los expertos y los sectores relacionados con estas prestaciones son coincidentes.

3.5. TRAMPA DE LA POBREZA

Como hemos visto, las prestaciones de garantía de rentas están condicionadas al cumplimiento de una serie de requisitos. El más habitual, es que sean incompatibles con la obtención de un empleo o de otros ingresos por cualquier vía.

Es evidente que tal condición supone un desincentivo al empleo y un estímulo a la economía sumergida. El fenómeno se ve agravado por el deterioro observado en el mercado laboral a lo largo de la última década. La precarización generalizada y el incremento de los denominados empleos basura, han llevado a que conseguir un empleo no sea ya condición suficiente para abandonar la pobreza.

Los perceptores de subsidios se encuentran así ante una situación en que aceptar una oferta de empleo puede conllevar un empeoramiento en su situación: no solo por las molestias inherentes a un trabajo (horarios rígidos, desplazamientos, esfuerzo), sino incluso en términos estrictamente monetarios.

La condicionalidad en los subsidios empuja a los beneficiarios a caer en la trampa de la pobreza, anclándose en el subsidio. Dado el desincentivo que perder la ayuda supone a la hora de aceptar ofertas de trabajo



remunerado de baja cuantía o a tiempo parcial, es fácil que renuncien o que acepten incluso más fácilmente un empleo en la economía sumergida (que no les priva del subsidio) que en la regular.

Este efecto es tan evidente, que algunas regulaciones de rentas mínimas han comenzado a flexibilizar la incompatibilidad de forma gradual, aunque manifiestamente insuficiente. Cuando el subsidio simplemente complementa la diferencia entre el salario percibido y la cuantía de aquél en ausencia de trabajo, se mantiene el desincentivo. Aún más, parece estimularse la proliferación de ofertas basura.

3.6. ESTIGMATIZACIÓN

La práctica totalidad de las rentas de garantía de mínimos implican el reconocimiento público de situaciones de carencia absoluta de recursos, la acreditación del estado de marginación y exclusión social. Ello supone de hecho una estigmatización social, que se ve agravada con ese tipo de discurso que carga la culpa de la pobreza sobre las personas afectadas, tachadas de vagos, ignorantes, irresponsables... Los sistemas de control arbitrados implican en sí mismos una enorme desconfianza y una aparente presunción de culpabilidad hacia quien solicita el subsidio.

De hecho, esos mecanismos de control, como se señalaba más arriba, suponen una invasión desproporcionada por parte de las Administraciones Públicas en la intimidad y las vidas de las personas y sus familias.

La obligada situación de sometimiento y, al menos subjetivamente, humillación, contribuye a una mayor estigmatización de las personas solicitantes; especialmente en poblaciones de menor tamaño, donde el proceso es conocido fácilmente por el entorno de las familias afectadas. Como ahora veremos, este es un factor que empuja a muchos beneficiarios potenciales a desistir de entrar en esa rueda.

3.7. BUENA PARTE DE LOS POSIBLES BENEFICIARIOS NO ACCEDEN A LAS AYUDAS

Ya Laparra y Ayala (2009) señalaban, antes de la crisis, que los salarios sociales no llegaran más que a una de cada cinco familias de la demanda potencial, estimada en un cuarto de millón de hogares. El Informe sobre rentas mínimas de EAPN (Malgesini, 2014) recogía la opinión de los expertos que cifraba en casi un millón el número de personas vulnerables que quedaba fuera del sistema de protección. Estimaciones para la Comunidad de Madrid señalan que del total de 133.000 hogares que se encuentran en situación de pobreza severa, sólo 22.187 reciben la subvención dirigida a cubrir los mínimos vitales de una familia. Es decir, un 17% de sus potenciales destinatarios.

De nuevo, a pesar de la dispersión de datos, hay una consciencia generalizada de que los programas existentes dejan fuera a la mayor parte de sus teóricos destinatarios. Probablemente, uno de los síntomas más sangrantes de que el sistema no funciona.

Las causas explicativas son muy diversas. Algunas ya se han ido adivinando en los puntos anteriores. Según la encuesta realizada por Malgesini (2014), las razones más presentes parecen las siguientes (ordenadas de mayor a menor porcentaje de apoyo):

- 67% - Debido a que no saben que tienen el derecho
- 61% - Debido a que no entienden los mecanismos para la presentación



- 61% - Debido a su situación de vida no les permite dar una dirección válida (falta de vivienda, viviendas de transición, los ocupantes...
- 44 % - Debido a que la documentación es muy compleja y desisten de su presentación
- 33% - Debido a que el tiempo de espera es demasiado largo
- 28% - Debido a que no conocen los mecanismos para la presentación
- 28% - Debido a que asumen que no se la van a conceder
- 22% - Por miedo al estigma social
- 11% - Porque quieren conseguir un trabajo, no una renta baja y, por lo tanto, no la piden mientras siguen buscando otras opciones...
- 11% - Debido a que no pueden encontrar consejos prácticos
- 6% - Debido a que viven lejos de la oficina tramitadora y no pueden darse el lujo de viajar para cumplir con el procedimiento formal
- 6% - Debido a que no entienden el idioma lo suficientemente bien
- 6% - Debido a que tienen un bajo o nulo nivel de educación/formación

El informe señala que, además de estas posibles explicaciones, algunas respuestas apuntaron que los padres, en general, y los extranjeros que dieron a luz a los niños/as en España (los niños y niñas que potencialmente podrían adquirir la nacionalidad española), en particular, no solicitan las Rentas Mínimas porque tienen miedo de que los Servicios Sociales les quiten a sus hijos/as.

La conclusión parece clara. El sistema que tenemos de garantía de mínimos y lucha contra la pobreza hace aguas por todos lados. Resulta difícil no coincidir con Uribarri (2015): "...no ha fallado la gestión de un modelo de rentas mínimas garantizadas y condicionadas, ha fallado el modelo en sí. Quien no lo quiera ver... solo puede ser porque está guiado/a por el inmovilismo. Porque no quiere asumir que aceptar las críticas señaladas en este artículo obligan a un cambio de rumbo radical, a la búsqueda de otro modelo. Uno que se aparte de cualquier exigencia de condicionalidad, sobre todo que se desligue absolutamente del empleo, que establezca un nivel de renta garantizada con carácter universal y dotada con un importe superior al umbral de la pobreza, única forma de erradicar la misma. Ese es el modelo de quienes defendemos la Renta Básica Universal (RBU)".

4. EL SALTO A LA RENTA BÁSICA

4.1. UNA SOLUCIÓN GLOBALIZADORA

El diagnóstico general es coincidente en detectar la complejidad e insuficiencia de nuestro actual "no sistema" de protección social.

El Consejo Económico y Social concluye, en su *Informe sobre las Políticas públicas para combatir la pobreza en España* lo siguiente: "A fin de visualizar mejor el conjunto de ayudas existentes, la elaboración del mapa



completo de prestaciones sociales y subsidios de desempleo comprometido en el ámbito del diálogo social constituiría un primer paso de cara al cumplimiento del compromiso contemplado por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social, así como por el Plan Nacional de Inclusión Social 2013-2016 actualmente en vigor. Se trataría de abordar una reordenación integral de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, con el objetivo de mejorar su cobertura, establecer con más claridad el ámbito de sus prestaciones e introducir nuevos ámbitos de protección en orden a colmar lagunas de cobertura que se detectan.” (CES 2017, pág. 181)

Coincidiendo en el análisis, parece evidente que la reordenación integral de las prestaciones no contributivas no pasa por elaborar un mapa del caos existente e ir colmando lagunas para hacerlo cada día más complejo, burocrático e ineficiente.

En esa misma línea, debe reseñarse la tramitación en el Congreso de los Diputados español de la Ley de Iniciativa Legislativa Popular para establecer una Prestación de Ingresos Mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social. La iniciativa, promovida por los sindicatos CCOO y UGT, se presentó el 19 de julio de 2016 y superó el 28 de septiembre de 2017 la enmienda a la totalidad presentada por el PP, al recibir 175 votos en contra de la enmienda frente a los 167 a favor.

La prestación se define como un derecho subjetivo, orientado a proteger a quienes se encuentran en edad laboral y queriendo trabajar carecen de empleo y de ingresos suficientes para garantizar un nivel de vida suficiente. La prestación, equivalente a una 80% del IPREM (es decir, a 426 euros al mes en el momento de presentarse), se percibe de forma indefinida mientras se cumplan los requisitos de acceso y se mantiene la situación de carencia de ingresos.

Se configura como prestación no contributiva de último recurso, en el ámbito de la Seguridad Social, con financiación estatal y con cargo a la imposición general.

Esta propuesta, indudablemente positiva, responde a aquel mismo esquema de análisis: rellenar lagunas del actual sistema y ligarlo al empleo.

Pero la revisión que nuestro sistema necesita no puede seguir anclada ni al empleo ni a situaciones específicas de necesidad.

La idea de ir generando una medida protectora para todas y cada una de las sucesivas situaciones de necesidad que vamos detectando supone repetir el mismo error que nos ha traído hasta aquí. Como se señalaba más arriba, hemos ido arbitrando un seguro para cada situación de riesgo. Y eso lleva inevitablemente a la complejidad, a la burocracia, a la ineficacia y a la ineficiencia.

Estaríamos en una situación equiparable a la de Sísifo: empujando perpetuamente un peñasco gigante montaña arriba hasta la cima, sólo para darnos cuenta de que hay que volver hasta el valle, para empujar una nueva piedra hasta la cumbre, y así indefinidamente. Porque siempre encontraremos lagunas no cubiertas, colectivos no asistidos, situaciones no previstas. A base de parches jamás lograremos cubrir la gama infinita de posibles situaciones personales y familiares.

La única forma de cubrir todos los supuestos de necesidad es diseñar una figura que, directamente, defina a sus beneficiarios de forma universal: solo una renta mínima universal garantiza la cobertura total. Obvio.

Pero tampoco podemos ligar la prestación al empleo según se ha hecho hasta ahora. De nuevo, por varias razones que, en buena medida han sido ya apuntadas más arriba.



- Diseñar un sistema de protección tan solo para quienes no tienen acceso al empleo presupone una situación global, normal, de pleno empleo. ¿Qué ocurre cuando el pleno empleo se convierte en una característica extraordinaria en nuestra economía? Llevamos una década con niveles de paro oficial por encima del 15%. Y en momentos considerados de gran expansión, el suelo de desempleo se situaba prácticamente en el 8%.

En los próximos años, los pronósticos no son muy optimistas. El progreso de la inteligencia artificial, la robotización y una economía *financiarizada* y tecnológica amenazan con la destrucción de millones de puestos de trabajo tradicionales. Ya se ha señalado que una parte de los nuevos empleos que se crean requieren una especialización que no está al alcance de los desplazados de la “vieja economía”. Y que buena parte de los empleos no especializados que se requieren tienen todas las características de trabajo basura, precarios, sin protección social, parciales y mal remunerados; trabajadores que con su empleo no consiguen salir de la situación de pobreza y exclusión social. El pronosticado equilibrio a largo plazo no nos exime de buscar protección en el corto plazo a quien tiene necesidad. Las políticas de garantía de rentas existen precisamente para corregir las situaciones existentes de exclusión social, mientras, idealmente, se solucionan los problemas estructurales que causan esas situaciones.

Más aún cuando ese nuevo equilibrio que se adivina promete una desigualdad mucho mayor que la que hemos conocido y una probable situación de pobreza creciente, afectando quizás a más de la mitad de la población.

Esa nueva perspectiva obliga a pensar en una renta garantizada universal... sin que ello suponga dejar de luchar por el pleno empleo y por un empleo digno para toda la población. Ni son ni pueden ser objetivos incompatibles.

- Diseñar un sistema de protección tan solo para quienes no tienen acceso al empleo supone, como se ha señalado, una discriminación para mujeres, niños y jóvenes. ¿Tendremos que montar programas especiales para mujeres, niños y jóvenes? ¿No es más sensato diseñar directamente un sistema de acceso universal?
- Por último, y no menos importante: ¿qué empleos consideramos? Porque en esa concepción dominante, la que liga prestaciones y empleo, solo tomamos en cuenta el trabajo remunerado, el que pasa por el mercado y se corresponde con una retribución. Ello supone ignorar muchísimas horas de trabajos no remunerados, que contribuyen sustancialmente al bienestar general e, incluso, son absolutamente imprescindibles para la reproducción del sistema. Todo el trabajo de cuidados, de generación y conservación de la vida; todos los trabajos de voluntariado, de trabajo desinteresado en favor de las más diversas causas; todas las tareas dedicadas a la creación artística al crecimiento personal, sin retribución monetaria...

Hay muchísimo trabajo que no mide el PIB, sin el cual el bienestar social sería no menor, sino imposible. Hay muchísimo trabajo que hay que reivindicar como tan importante y necesitado de valoración y protección como el convencionalmente considerado como tal.

Por todo ello, es necesaria efectivamente una reordenación integral de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, como pide el CES. Pero solamente será eficaz, como señalaba Uribarri, si es universal, incondicionada y desligada del empleo. Es hora, pues, de hablar de la renta básica.



4.2. SUPERACIÓN DE LAS DEFICIENCIAS VIGENTES

Es fácil comprobar que todas y cada una de las deficiencias señaladas en relación con el sistema de garantía de rentas imperante en España se solucionarían con un modelo de renta básica automática e incondicionada. Es decir, sustituir todas las prestaciones asistenciales y programas de garantía de rentas por una prestación automática e incondicional a cualquier persona⁴, sin requisitos previos ni incompatibilidad con otros ingresos.

- Frente a complejidad y heterogeneidad, unidad y simplicidad: todo el actual conjunto de medidas dispersas se sustituye por un único instrumento claro, transparente, sin requisitos, universal y uniforme.
- Frente a ineficacia, eficacia y eficiencia: el carácter universal garantiza la práctica solución de la pobreza extrema y un alivio importante — dependiendo, naturalmente, de su cuantía — de la pobreza relativa.
- Frente a costes administrativos elevados, burocracia mínima. Con carácter general, no es necesario presentar solicitud ni documentación acreditativa de condiciones inexistentes. Por el lado de la administración, tampoco es necesario dedicar recursos ni tiempo a verificación alguna ni a control o inspección. La gestión cotidiana se inscribe en el normal funcionamiento de la Seguridad Social. Serían necesarios algunos esfuerzos, sobre todo iniciales, para integrar a los colectivos en exclusión social extrema y, en ciertos casos, un reducido control del paso de la condición de menor a la de adulto y de no residente a residente. Y poco más.
- Frente al retraso en el disfrute de la prestación, automatismo. La renta básica no espera a que se produzca el estado de necesidad, sino que se adelanta y garantiza la prestación ex ante.
- Frente a la trampa de la pobreza, compatibilidad. La renta básica no se pierde por el hecho de percibir otros ingresos. Con ello, desaparece un importante desincentivo a aceptar ofertas de trabajo y es menor el atractivo del trabajo sumergido. Con un sistema de renta básica, el desincentivo al esfuerzo será siempre menor que con los sistemas actuales.
- Frente a estigmatización, derecho de ciudadanía. La renta básica no exige demostrar la situación de necesidad, no implica “desnudarse” ante el aparato administrativo, no necesita ninguna calificación. La renta básica es percibida por toda persona en situación de igualdad, sin distinción alguna de entrada. Es un derecho que puede recibirse con orgullo, sin sensación alguna de humillación social.
- Frente al hecho de que buena parte de los posibles beneficiarios no acceden a las ayudas, universalidad. Si examinamos los motivos explicativos de la situación de no acceso a las prestaciones aun existiendo el derecho, prácticamente todos ellos desaparecen (o se reducen sustancialmente) en un sistema con renta básica universal. Prácticamente, solo colectivos en grave situación de exclusión social podrían tener problemas de incorporación en el corto plazo. Probablemente, los servicios sociales, liberados de la actual burocracia de rentas mínimas, podrían reducir sustancialmente el número de personas afectadas por esa falta de cobertura. En todo caso, no cabe duda de que el porcentaje bajaría radicalmente.

Es obvio que no todo pueden ser ventajas y solo ventajas. Si así fuera, extrañaría no ver su generalizada aplicación. Veamos algunos de los inconvenientes que suelen aducirse para oponerse a la implantación de una renta básica.

.....
⁴ Naturalmente, cualquier persona que esté en el universo contemplado por la renta básica: normalmente adultos residentes (y menores, con cuantía de prestación más reducida).



4.3. EMPLEO Y SALARIOS

¿Supondrá la percepción de una renta garantizada sin condiciones que buena parte de la población opte por salir del mercado de trabajo? La literatura que defiende el posible incentivo perverso de los subsidios de garantía de renta sustenta el razonamiento fundamentalmente en la ya mencionada trampa de la pobreza, por el hecho de que encontrar trabajo implica perder el subsidio.

Pero ya ha debido quedar claro que precisamente la renta básica elimina ese problema. Al no perderse la renta básica por la existencia de nuevos ingresos, estos resultan marginalmente más atractivos puesto que son adicionales y no alternativos. La experiencia muestra que la obtención de una renta no desestimula obtener ingresos adicionales. Las horas extraordinarias son un claro ejemplo. Por otro lado, una cuantía de renta básica en línea con las actuales de rentas asistenciales (en el entorno de los 450 euros mensuales para una persona adulta), difícilmente puede considerarse disuasoria y suficiente.

En el fondo, este mismo temor se ha manifestado de siempre en relación, por ejemplo, con los subsidios de desempleo. Desde la completa revisión de Danziger et al. (1981) a Ben-Shalom et al. (2011) o Muñoz de Bustillo y Antón (2013), constatan que no existe una correlación decisiva entre los diversos sistemas de prestaciones sociales y la oferta de trabajo, sino que hay que prestar atención a otros muchos factores económicos e institucionales.

Para estimar los efectos, podríamos también estudiar las conclusiones de las diversas experiencias realizadas en muy diversas zonas y con muy distintas condiciones, o citar los resultados de algunas simulaciones econométricas (v. Van Parijs y Vandervoght, 2017 pág.190 y ss.). En unas y otros parece observarse una leve caída de participación en el mercado de trabajo y una reducción de promedio de horas trabajadas.

Hay que destacar que los modelos teóricos son más pesimistas en sus previsiones que las que se han observado en la realidad. Pero los datos más negativos se sitúan en un 5% de caída. En un país como el nuestro, casi estancado en el 15% de desempleo y que no ha bajado del 8% desde hace décadas, incluso ese impacto debería importarnos poco.

Los experimentos observados muestran un casi nulo efecto en el esfuerzo por parte de la población perceptora del subsidio. Sí se percibe con frecuencia alguna reducción en el tiempo de trabajo ofertado por algunas de las personas beneficiarias. Pero no hacia la vagancia, sino más bien hacia esos otros trabajos no remunerados que más arriba se mencionaban (cuidados, voluntariado...), no considerados por el mercado, pero de gran interés social.

En todo caso, es preciso relativizar los resultados obtenidos tanto de los experimentos como de las simulaciones teóricas. Las condiciones o las hipótesis adoptadas de inicio condicionan y contaminan los posibles resultados. Y nunca pueden considerarse garantía de coincidencia con una medida que pasaría a ser universal y no parcial, permanente y no temporal, real y no teórica.

¿Podría la renta básica provocar una reducción de salarios? Las empresas, conociendo que ya existe esa renta garantizada, podrán aprovechar para reducir los salarios en la confianza de que más trabajadores podrían aceptar esas ofertas. Es difícil predecir ese posible efecto. En principio, la experiencia parece mostrar que el trabajador subsidiado tiene más margen para ser selectivo y no aceptar trabajos especialmente poco adecuados o atractivos. Y, en negociaciones de condiciones laborales, la renta básica actúa como una caja de resistencia que puede potenciar la capacidad negociadora de los sindicatos. La existencia de un salario mínimo y, en su caso, una legislación laboral adecuada, pueden suponer un cuadro general poco propicio a que se produzca ese descenso temido de salarios.



Precisamente se argumenta que la renta básica puede ser un instrumento eficaz contra la propia existencia de los “trabajo basura”, pues quien percibe una renta básica puede más fácilmente exigir unas condiciones mínimas razonables. Por el lado opuesto, se teme que los trabajos desagradables o/y poco remunerados, lejos de desaparecer, pasarían a ser realizados por personas que no posean la ciudadanía, por quienes no puedan recibir el subsidio por cualquier motivo. Efectivamente, como veremos, una renta básica nunca podrá ser ni completamente universal ni absolutamente incondicionada. Las minorías excluidas seguirán probablemente en esta situación de riesgo de exclusión laboral. Corresponderá a la normativa e inspección laboral la prevención y a los servicios sociales la posible corrección a posteriori. Una vez más, la renta básica no puede ser la solución a problemas generales que requieren sus propias políticas.

En sentido inverso, la posibilidad de ofrecer contratos de retribución por debajo de mercado puede servir de incentivo para la oferta de trabajos sociales poco “rentables”. Organizaciones con fines de interés social, poco comercial, que no pueden contratar porque los costes salariales de mercado resultan inviables, podrían contar con personas con vocación social que, complementados por la renta básica, más fácilmente podrían aceptar esas condiciones laborales.

Los experimentos realizados hasta el momento coinciden en señalar que una pequeña parte de la población beneficiada opta por reducir su oferta laboral retribuida, en favor de ocupaciones gratuitas o con componente de voluntariado.

También se ha observado un incremento del autoempleo y el emprendimiento. De alguna forma, la renta básica actúa como un impulso inicial de garantía de ingresos hasta tanto la nueva actividad alcance su madurez y rentabilidad esperada.

Desde el mundo sindical se teme que la introducción de la renta básica suponga el abandono de las políticas de pleno empleo, amortiguado el descontento social del desempleo por esta vía. En esa misma línea se mueven las propuestas de empleo garantizado como alternativas a la renta básica. Sin entrar en valoraciones del coste de financiación de unas u otras medidas (aspecto que no se tratará en este artículo), basta con remitir a las reflexiones anteriores sobre los problemas de ligar políticas contra la pobreza y empleo. Y con recordar que la renta básica es necesariamente compatible con otras políticas que actúen sobre las raíces de las desigualdades.

4.4. VALORES SOCIALES

Para algunas personas, las dudas sobre la renta básica nacen del mismo concepto. Se cuestionan precisamente la universalidad y la incondicionalidad de la prestación. No puede entenderse que se garantice una renta a cambio de nada y a quien no tiene necesidad de ella. No puede aceptarse una renta garantizada para vagos y ricos.

La renta básica, se dice, erosionaría los valores cívicos y democráticos y dañaría el prestigio de la educación y del esfuerzo; la sociedad perdería la aportación de muchas personas válidas.

Este tipo de temores parte del supuesto, impensable salvo con una renta básica tan generosa que resultaría inviable, de que el efecto reducción de trabajo sería significativo, cuando los indicios resumidos parecen alejar ese peligro.

Respecto a pagar a los vagos, la sensación es que gastamos más dinero y recursos en perseguirlos, con el vano intento de evitar que cobren subsidios, que lo que supondría pagarles la renta básica. Además, como



dicen Van Parijs y Vandervoght (2017, pág. 139) "la principal inquietud sobre la situación actual no debería ser que algunas personas se salgan con la suya y no trabajen nada sino más bien que innumerables personas que hacen muchísimo trabajo esencial terminan sin tener un ingreso propio".

La postura realista apostaría por subsidiar con una renta básica a esas pocas personas que no desean trabajar, con la ventaja de que dejan sus puestos en el mercado laboral a quienes sí lo desean y serán, con mucha probabilidad, más productivos. Y sin necesidad de organizar un complicado y costoso entramado administrativo de control, a menudo inútil e incentivador de fraudes.

En cuanto al subsidio a los ricos, a quienes no lo necesitan, pueden señalarse algunas reflexiones:

- Actualmente, los ricos reciben ya una renta básica que a nadie parece molestar en el IRPF. El mínimo personal y familiar supone de hecho un subsidio universal para cuantos hacen su declaración de la renta, pues ven reducida automáticamente su cuota tributaria. Parece que se considera justo que se dé a los ricos una cantidad por los gastos mínimos que se suponen de supervivencia. O sea, una renta básica.
- Evidentemente, la implantación de una renta básica supondría algunas medidas complementarias para hacerla financieramente viable. Se suprimirían las prestaciones asistenciales y otras prestaciones y beneficios familiares como el descrito del IRPF. Y, de una forma u otra, se recuperaría parte del gasto en la renta básica a través de alguna forma de mayor presión sobre quienes tienen más capacidad de pago. No estudiaremos aquí las distintas posibilidades. Pero resulta evidente que el resultado final implicaría una mejora para la gran mayoría de la población... a costa de un incremento de la tributación soportada por los más ricos.

Sea cual sea la fórmula, la consecuencia neta es que la renta básica sería percibida íntegramente por las personas y hogares con menor nivel de renta y parcialmente por parte de la población con menor necesidad, con un resultado global nulo o negativo para los de niveles superiores de renta o riqueza. Es decir que, de facto, los ricos no solo no ganarían, sino que perderían con la implantación de una renta básica.

- Además, las situaciones personales son cambiantes. Una persona, una familia, puede encontrarse en una situación económicamente desahogada en un momento y encontrarse en grave situación de necesidad por un cambio repentino en sus condiciones laborales, personales, empresariales... Les excluimos de ayudas porque parecen no necesitarlas, pero cuando llega la necesidad de forma repentina, en vez de recibir ayuda les condenamos a encaminarse al laberinto burocrático con la esperanza de que quizá dentro de un año reciban lo que necesitan. Por ello, la renta básica opta por la ayuda ex ante, y por corregir a posteriori en función de cuál sea la situación efectiva en cada momento.

4.5. LLAMADA A LA INMIGRACIÓN

Un temor comprensible y digno de atención iría unido a la posibilidad de que una renta básica indiscriminada pudiera provocar un fuerte efecto llamada de la inmigración, de ciudadanos en situación de pobreza en otros países que se trasladaran a España en busca de una renta segura. Este efecto sería especialmente temible entre ciudadanos con facilidad de movimientos dentro de la Unión Europea.

Evidentemente, las políticas de inmigración son ajenas a la renta básica. Pero sería esconder la cabeza no tener en cuenta este posible efecto. Entre otras razones, porque, de producirse, incrementaría peligrosamente los costes del programa.



Los estudios sobre movimiento migratorios coinciden en que el efecto llamada fundamental se produce por diferencias llamativas entre el nivel de bienestar entre el lugar de destino y el de origen. Jofre-Monseny (2013) repasa diversos trabajos que han analizado la incidencia de los programas sociales en los flujos migratorios y la gran mayoría de ellos parecen ratificar que los efectos no suelen ser muy relevantes. Pero hay excepciones que sí encuentran un efecto atracción importante cuando existen diferencias importantes en los beneficios sociales entre países (De Giorgi y Pellizzari, 2009) o regiones colindantes (Fiva, 2009).

Es general la exigencia de algún tiempo de residencia previa para tener derecho. Como señalan Van Parijs y Vandervoght, (2017, pág. 288) no será posible prescindir de alguna versión de estrategia excluyente, aunque suponga la distorsión laboral en la franja de los empleos basura y la injusticia de que personas en igual situación tengan derechos diferentes.

Será muy importante definir adecuadamente cuándo surge el derecho a la prestación. Lo normal será ligarlo a la residencia permanente, que tiene ya unos determinados requisitos y controles previos que evitan un control específico para la renta básica.

Otra conclusión es que la cuantía de la renta, desde esta perspectiva, no debe ser alta si se quiere reducir el peligro de que el incentivo a la migración resulte relevante.

4.6. EFECTOS COLATERALES

Son muchos los efectos indirectos que se han ido apuntando a lo largo del amplio debate sobre la renta básica en las últimas décadas. Tanto negativos como positivos.

Uno de ellos, bastante frecuente, es el peligro de provocar una fuerte inflación que, junto a sus efectos negativos habituales, acabaría erosionando el poder adquisitivo de la propia renta básica. Subrayar tal amenaza parece imaginar que la renta básica llega como una lluvia de miles millones de euros que provoca un empujón brutal a la demanda. No será tal. La renta básica sustituirá en buena parte de sus perceptores, a otros subsidios ya existentes y con incrementos de escasa cuantía.

Es cierto que se producirá una redistribución de estratos de población con mayores ingresos a otros con menores. Dado que estos últimos tienen una mayor propensión marginal a consumir, cabe esperar un incremento de la demanda interior, aunque muy inferior al que vaticinan los temerosos del impacto inflacionista. En las circunstancias actuales de la economía, con una clase media menguante y un consumo ralentizado, puede esperarse que los efectos globales sean más beneficiosos que perjudiciales.

Aunque no entraremos aquí en la cuestión de cómo se financiaría la renta básica, es obvio que los recursos que se destinen a este programa tendrán su correspondiente coste de oportunidad. Algunos detractores de la renta básica señalan que mejor sería dedicar esos recursos a otros objetivos como educación o inversiones generadoras de empleo.

En la versión más conservadora (sustituir simplemente los programas actuales) ese coste de oportunidad sería irrelevante porque el cambio equivale a una gestión más eficiente de los mismos recursos.

Pero es probable que la implantación de la renta básica implique alguna dotación adicional respecto a lo que actualmente se dedica a políticas de sostenimiento de rentas. Corresponde a los representantes políticos de la ciudadanía decidir las prioridades. En función de ellas se fijará la cuantía adecuada y, si fuera necesaria,



la forma de financiar aquello que superase las partidas absorbidas. Pero conviene recordar que en ningún caso la renta básica debe ir en detrimento de las actuales prestaciones del Estado de bienestar y que es necesariamente compatible con otras políticas que persigan el pleno empleo.

Esta es quizás una de las razones por las que, habitualmente, la renta básica no ha despertado especiales simpatías en ambientes sindicales. Los sindicatos apoyan sin problemas programas de rentas mínimas, pero siempre condicionadas y relacionadas con el empleo. Sin embargo, parecen más bien contrarios a una renta básica incondicionada y automática. Puede verse el debate, con temores y ventajas, en Van Parijs y Vandervoght (2017, pgs.226 y ss.), así como en la (más falsa que real) controversia con los defensores del “trabajo garantizado”. Sorprenden esas dudas sindicales cuando una renta básica parece fortalecer el poder de negociación, proporciona un fondo de resistencia y favorece la revisión de las condiciones de los trabajos más penosos.

Cabe suponer que las dudas se relacionen con el temor a la desaparición del pleno empleo, o a la puesta en peligro de los sistemas de Estado de bienestar, o a la disminución del propio poder sindical. Pero todos esos temores se relacionan más con la evolución del capitalismo financiero y tecnológico que con la propia renta básica. De hecho, muchos de los recientes defensores de ésta señalan que esa evolución de la economía hace especialmente necesaria la implantación de una renta básica.

Por último, muchas feministas temen que esa renta básica consolide el papel de la mujer encargada de los cuidados y de la casa, al disponer ya de una pequeña renta. También puede encontrarse un resumen del debate en Van Parijs y Vandervoght (2017, pgs.240 y ss.). Evidentemente, el problema de la igualdad de género no va a solucionarse ni con la renta básica ni sin ella, sino por otras acciones y políticas. Pero no es menos cierto que una renta que centra el derecho en las personas y no en las familias, otorga a las mujeres un mayor grado de libertad que cuando se canaliza a través del “cabeza de familia”.

Junto a estos temores de costes indirectos, también hay que resaltar los múltiples beneficios colaterales que pueden acompañar a la implantación de un programa de renta básica. Prácticamente todas las experimentaciones coinciden en resaltar una serie de mejoras observadas en las poblaciones afectadas: se estimula la creación de empresas y el autoempleo, disminuyen sustancialmente las tasas de absentismo escolar, se reducen inequívocamente el estrés y las enfermedades psicológicas, desciende la demanda de asistencia médica, bajan también a menudo las tasas de delincuencia... En suma, aumenta sustancialmente el bienestar personal, más allá de los datos meramente económicos.

Es más difícilmente medible, pero es probable que la renta básica favorezca también, a la vista de los efectos observados, una mayor atención a valores diferentes que el puro lucro y el consumo desaforado. Como dicen los autores citados, “una sociedad más libre y una economía sensata”.

5. CONCLUSIONES

Del análisis efectuado, parece desprenderse que una renta automática e incondicionada que favoreciera fundamentalmente a las personas de menores recursos y en riesgo de exclusión social, y de forma decreciente, al resto de la población, es una política probablemente más eficaz y eficiente para luchar contra la pobreza que la maraña de políticas existentes. Por ello, es recomendable su implementación. Otro tema es su cuantía y financiación, aspectos en los que no se ha entrado en este artículo.

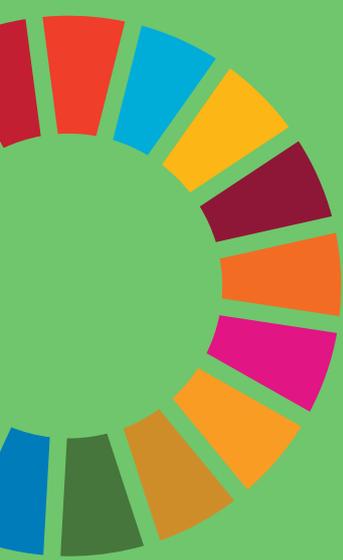


Podemos concluir con unas recientes palabras de Van Parijs (entrevista publicada en Sin Permiso 07/04/2019): “Para el futuro inmediato, abogamos por una “renta básica parcial”, es decir, una renta básica individual, universal y libre de obligaciones... Por encima de este suelo absolutamente seguro, alguna gente tendría derecho a una asistencia social condicionada reforzada, cuyo nivel podría variar a lo largo del país, y también, por supuesto, a las prestaciones de seguros sociales ligadas a los ingresos. No se aboliría la trampa de la pobreza, pero se reduciría de modo significativo. Y la prestación la podría utilizar la gente como subsidio que les ayudara a su empleo asalariado o autoempleo. Pero en términos de poder de negociación y de potencial emancipatorio, hay todo un mundo de diferencia entre una renta modesta a la que tienes derecho pase lo que pase y otra a la que tú o tu patrón sólo tenéis derecho si aceptas que te metan en un trabajo repugnante, y que pierdes si decides dejarlo”.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arriba, A. y Ayala, L. (2013): "El sistema de garantía de ingresos: tendencias y factores de cambio", *Presupuesto y Gasto Público*, 71/2013. Págs. 259-276.
- Ayala, L. y Gimeno, J. A. (2019): *Un Estado de bienestar para el siglo XXI*. IEF (en prensa)
- Ben-Shalom, Y.; Moffitt, R.A. y Scholz, J.K. (2011): An Assessment of the Effectiveness of Anti-Poverty Programs in the United States. *NBER Working Paper* No. 17042.
- Bollain, J. y Raventós, D. (2019): "La Renta Básica Incondicional ante las limitaciones de las Rentas Mínimas". *SIN PERMISO*. 04/01/2019.
- CES (Consejo Económico y Social) (2017): *Políticas públicas para combatir la pobreza en España*. Informe 01/2017.
- Comisión Europa (2019): *The Impact of the Digital Transformation on EU Labour Markets*. Report of the high-level expert group. European Commission. Brussels
- Danziger, S.; Haveman, R. y Plotnick, R. (1981): How income transfers programs affect work, savings and the income distribution: a critical review. *Journal of Economic Literature*, n. 19, págs. 975-1028.
- De Giorgi, G. y Pellizzari, M. (2009): Welfare migration in Europe, *Labor Economics* 16, pp. 353-363.
- *European Social Survey* (2016) – Noguera J.A. EL PAÍS: 9/02/2019.
- FIVA, J.H. (2009), Does welfare policy affect residential choices? An empirical investigation accounting for policy endogeneity. *Journal of Public Economics*, n. 93, pp. 529-540.
- Jofre-Monseny, J. (2013): The effects of unemployment benefits on migration in lagging regions. Document de treball de l'IEB 2013/10. Institut d'Economia de Barcelona.
- Laparra, M. y Ayala, L. (2009): El Sistema de Garantía de Ingresos Mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social. Fundación FOESSA. Madrid.
- Llano Ortiz, J. C. (2018): *El estado de la pobreza: seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2017*. (Informe AROPE). EAPN.
- Malgesini Rey, G. (2014): *Informe sobre los Sistemas de Rentas Mínimas en España*. COMISIÓN EUROPEA Dirección General para el Empleo, los Asuntos Sociales y la Inclusión. EAPN ESPAÑA.
- Muñoz de Bustillo, R. y Antón, J.I. (2013): Mercado de trabajo y demanda de protección social. *Presupuesto y Gasto Público*. 71-2/2013, pp. 101-126.
- Peña-Miguel, N. y De la Peña Esteban, J. I. (2014): Hacia una Prestación Social Básica en un Estado de Bienestar. *Lan Harremanak*. 2014-II. Págs. 16-35.
- Sanzo González, L. (2018). La política de garantía de ingresos en España. *ZERBITZUAN* 65. Mayo 2018. Págs. 41-51.
- Uribarri, I. (2015): No es una buena idea extender el sistema de rentas mínimas condicionadas de Euskadi al conjunto del Reino de España. *SIN PERMISO*. 08/11/2015.
- Van Parijs, P. y Vandervoght, Y. (2017): *Ingreso básico*. Grano de Sal. México.



LA JUSTIFICACIÓN NORMATIVA DE LA RENTA BÁSICA UNIVERSAL DESDE LA FILOSOFÍA POLÍTICA Y EL DERECHO

THE LEGAL AND PHILOSOPHICAL GROUNDS OF THE UNIVERSAL BASIC INCOME PROPOSAL

Borja Barragué

Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social
borja.barrague@uam.es

Luis Arroyo Jiménez

Universidad de Castilla-La Mancha
luis.arroyo@uclm.es

M^a Celia Fernández Aller

Universidad Politécnica de Madrid
mariacelia.fernandez@upm.es

Fecha recepción artículo: 13/08/2019 • Fecha aprobación: 18/09/2019

RESUMEN:

En este trabajo se analizan diversas razones que, procedentes de la filosofía política y el Derecho positivo, pueden justificar el establecimiento de una renta básica universal. En primer lugar se ofrece una visión panorámica de la justificación normativa de la renta básica universal, distinguiendo tres modelos que responden a otras tantas concepciones de la justicia social. El artículo se centra a continuación en argumentos que proceden del orden jurídico positivo (internacional, europeo e interno) y que pueden adquirir relevancia en la discusión acerca del establecimiento de una renta básica universal y, en particular, acerca de sus fortalezas o debilidades frente a otras medidas cercanas como, por ejemplo, las rentas mínimas de inserción.

Palabras clave: Renta básica universal, rentas mínimas, Derecho internacional, pilar europeo, Estado social, democracia, renta mínima de inserción.

ABSTRACT:

This paper analyzes various reasons coming from political philosophy and positive law, which can justify the establishment of a universal basic income. First, a panoramic view of the normative justification of universal basic income is offered: three models that respond to many other conceptions of social justice are presented. The article then focuses on arguments that come from positive legislation (international, european and domestic law) and which can become relevant in the discussion about the establishment of a universal basic income and, precisely, about its strengths or weaknesses against other quite similar measures such as minimum insertion income.

Keywords: Universal basic income, International Law, European Pilar, Social State, Democracy, minimum insertion income.



Borja Barragué es asesor en el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. Ha sido profesor de Filosofía del Derecho en la Universidad Autónoma de Madrid e investigador en la Facultad de Económicas de la Universidad del País Vasco. Es autor de numerosos artículos científicos y de divulgación sobre políticas sociales y filosofía política analítica, y editor en excedencia de *Agenda Pública*.

Luis Arroyo Jiménez es Profesor Titular de Derecho Administrativo en la Universidad de Castilla-La Mancha, en la que dirige una Cátedra Jean Monnet sobre Derecho Administrativo Europeo y Global. Ha sido profesor invitado en varias Universidades españolas y extranjeras, así como Letrado del Tribunal Constitucional. Sus publicaciones tratan temas de Derecho europeo, constitucional y administrativo.

Celia Fernández Aller es profesora en la Universidad Politécnica de Madrid. Ha trabajado en la protección de los derechos fundamentales desde el ámbito social y académico en El Salvador, España y UK. Pertenece al grupo impulsor del Observatorio para el Derecho a la Alimentación de España. Adscrita al Centro de innovación en Tecnología para el Desarrollo Humano (iTD) de la UPM.

1. INTRODUCCIÓN

Los orígenes del debate contemporáneo acerca de la renta básica universal (RBU) se pueden situar a comienzos de la década de 1990, cuando el filósofo belga Philippe van Parijs propuso pagar una prestación a todos los ciudadanos de forma individual, con independencia de dos circunstancias: su nivel de ingresos (i.e., que sean ricos o pobres) y su disposición a trabajar de forma remunerada en el mercado laboral (Philippe Van Parijs, 1997, p. 35). Esta última característica ha dado pie a hablar de la incondicionalidad de la RBU —aunque sería más correcto decir que es una prestación condicionada únicamente por la ciudadanía o residencia legal continuada—, y la primera a su universalidad.

Como cualquier política pública o propuesta de reforma, la renta básica universal es susceptible de ser promovida (o rechazada) sobre la base de argumentos de dos tipos: los normativos o filosóficos, que apelan a las razones de justicia que tenemos para apoyar (o rechazar) algo, en este caso una RBU, y los argumentos pragmáticos o instrumentales, que se relacionan con las consecuencias (in)deseables que se desprenden de implantar aquello que estamos discutiendo. Ya que no tiene mucho sentido impulsar la adopción de una política pública que nos parece profundamente injusta, incluso si un modelo estadístico nos dice que generaría efectos aceptables, la justificación normativa parecía un lugar natural por el que comenzar el andamio argumental.

Sin embargo, defender la implantación de una RBU sin mayores precisiones es poco informativo. El análisis normativo acerca de la conveniencia de establecer una renta básica universal ha de quedar enmarcado, en efecto, desde dos perspectivas que contribuyen a precisarlo. La primera se refiere a la concreta configuración de la medida. Incluso si asumimos que se trataría de un ingreso en metálico y no en especie, ¿se entregaría en pagos sucesivos o en un único pago? ¿Se financiaría con cargo a ingresos (individuales) o gravando la riqueza (colectiva)? La segunda perspectiva, por su parte, se refiere al concreto marco jurídico-constitucional en el que se evalúa la posibilidad de implantar una renta básica universal. Por lo que respecta a España, el Derecho internacional, el Derecho de la Unión Europea y el Derecho constitucional interno delimitan de forma integrada el ámbito que queda abierto para la concurrencia de diversas opciones políticas acerca de cómo organizar los procesos sociales. Ese marco, que también constriñe el espacio de discusión política acerca de la posible implantación de una renta básica universal, está compuesto por normas jurídicas de rango superior que dirigen y limitan la acción de los legisladores y los gobiernos.



Estas consideraciones explican el modo en que se estructura este trabajo. El apartado 2 ofrece una visión panorámica de la justificación normativa de la renta básica universal, distinguiendo tres modelos que, como se argumentará, responden a tres concepciones de la justicia social. A continuación nos centramos en las razones que proceden del orden jurídico positivo. El apartado 3 examina sumariamente los fundamentos que resultan del Derecho internacional y europeo. El apartado 4 analiza los presupuestos constitucionales internos de la discusión acerca del establecimiento de una renta básica universal, por comparación con otras políticas similares como, especialmente, las rentas mínimas de inserción. Finalmente, el apartado 5 recoge algunas de las conclusiones obtenidas.

2. TRES MODELOS DE RENTA BÁSICA

Durante las tres o cuatro décadas posteriores al final de la Segunda Guerra Mundial, la herramienta empleada para hacer compatible la eficiencia de la economía de mercado con cierto grado de igualdad para mantener la cohesión social ha sido el Estado del bienestar. Dicho de forma breve, el Estado del bienestar es una máquina gigantesca de impuestos y transferencias. Este modelo de sociedad justa ha sido defendido, desde el punto de vista normativo, apelando a determinados principios de justicia y, desde la perspectiva instrumental, como el mejor mecanismo para alcanzar determinados objetivos de política social que se desprenden del idilio entre el capitalismo y la socialdemocracia típico de la segunda posguerra mundial (Hidalgo y Barragué, 2018).

Sin embargo, desde los albores del capitalismo industrial a finales del siglo XVIII circula una visión algo diferente, que Karl Widerquist (2019) resume así: “los gobiernos deberían establecer un fondo constituido por recursos y bienes comunes y avanzar hacia la financiación de actividades —como el gasto público y un dividendo para todos los ciudadanos— a través de ese fondo y no sólo a través de la vía impositiva”. En la definición de Widerquist se vislumbran las dos características que distinguen a la RBU del resto de prestaciones monetarias típicas de los Estados del bienestar: su incondicionalidad y su universalidad. Pero, ¿por qué tendríamos que financiar con nuestros impuestos el modo de vida ocioso de un individuo que se quiere dedicar a hacer surf o ver series de Netflix 40 horas a la semana? Más aún, ¿por qué tendríamos que pagarle otro sueldo a Borja Thyssen, quien con la venta de uno solo de los cuadros de su colección puede obtener unos ingresos que un trabajador medio solo alcanzaría después de 350 años de trabajo?

Existen tres respuestas a esas preguntas, que parten de tres diferentes concepciones de la justicia social y conducen a tres modelos distintos de RBU: el que llamaremos “modelo RFA” porque es el que defiende Van Parijs en Real Freedom for All (en adelante, RFA) y que constituye el esfuerzo más sofisticado y sistemático por defender normativamente una RBU hasta el día de hoy; el modelo de dividendo social universal; y el modelo de capital básico (o baby bond).

2.1. LA JUSTIFICACIÓN LIBERAL IGUALITARIA: EL MODELO RFA DE RENTA BÁSICA

La respuesta que dio Van Parijs a por qué hemos de financiar el plan de vida ocioso de quien desea practicar surf 40 horas a la semana descansa en una visión liberal igualitaria de la sociedad justa. Para Van Parijs, el liberalismo igualitario, tal y como lo formula John Rawls, constituye la forma más deseable de fijar los términos (derechos y deberes) de la vida en sociedad (Rawls, 1971). Uno de los principios más defendidos por el liberalismo establece la neutralidad del Estado ante los planes de vida de los ciudadanos. De la misma



forma que no es función del Estado decirme si he de escuchar Metallica o Luis Fonsi, tampoco lo es decirme si he de dedicar mi vida a vender seguros para una multinacional o a surfear todo el día en las playas de Cádiz.

Más aún, dice Van Parijs, un Estado que crea de verdad en el principio de la libertad que se encuentra en el núcleo del proyecto liberal igualitario debería garantizar a toda la población las condiciones materiales que le permitan ejercer esa libertad. Es decir, que permitan que “la libertad sea interpretada como «libertad real», no sólo como «libertad formal» —esto es, comprendiendo no sólo el simple derecho, sino también la capacidad verdadera de hacer lo que uno podría querer hacer—” (Van Parijs, 2017, p. 104).

Pero, ¿cómo se financia esto? En un capítulo de RFA que titula “Jobs as Assets”, Van Parijs afirma que en las sociedades contemporáneas los empleos son recursos escasos, como lo es la tierra, por ejemplo. En las sociedades modernas, los buenos empleos requieren de toda una compleja estructura institucional y desarrollo tecnológico para existir. No es casualidad que en Palo Alto o en Múnich existan más empleos de calidad que en Sanlúcar de Barrameda o la Línea de la Concepción.

Además, continúa Van Parijs, ocurre que la estructura institucional y el desarrollo tecnológico que un país necesita para tener buenos empleos forman parte de la riqueza que heredamos de nuestras generaciones anteriores. Son por tanto bienes comunes (commons), que nos pertenecen colectivamente a todos. El hecho de que los empleos buenos sean recursos escasos, porque no hay uno para todos aquellos que lo quisieran, los hace susceptibles de ser gravados, como cualquier otro recurso económico escaso. Y al depender para su existencia de factores que nos pertenecen a todos —el estado de la tecnología o el grado de desarrollo de un Estado de Derecho son cosas que una sociedad hereda de forma más o menos obvia—, la recaudación que obtenemos de gravar esos recursos escasos debe ser distribuida de forma universal, en forma de RBU.

2.2. LA JUSTIFICACIÓN DE LA IZQUIERDA LIBERTARIANA: EL MODELO ALASKA DE RENTA BÁSICA

Como han documentado John Cunliffe y Guido Erreygers, el escritor belga Joseph Charlier presentó la que muy probablemente constituye la primera defensa de una renta ciudadana incondicional y universal (Cunliffe y Erreygers, 2003, p. 89). Financiado con cargo a un impuesto sobre el valor del suelo, este modelo presenta un diseño muy similar a las propuestas de RBU que se discuten en la filosofía política contemporánea (Cunliffe y Erreygers, 2003, p. 89). Aunque Charlier fue el primero en desarrollarla en detalle, seguramente la formulación canónica la encontramos en un pasaje de la Justicia Agraria de Thomas Paine, en el que se afirma:

“Cuando una pareja joven comienza su camino en la vida, hay una diferencia enorme entre que lo hagan sin nada o que lo hagan con 15 libras cada uno. Con esta ayuda podrían comprar una res y aperos de labranza para trabajar un pedazo de tierra; y en lugar de convertirse en una carga para la sociedad [...] estarían en condiciones de convertirse en ciudadanos útiles y provechosos” (Paine, 1995).

Para Paine, el objetivo era otorgar a cada ciudadano 15 libras para que con ellas pudiera perseguir de forma autónoma sus planes de vida. Como John Locke, Paine parte de la idea de que en el estado de naturaleza



toda la tierra es de propiedad común¹. Pero no comparte su idea de que labrar la tierra genere un título de propiedad sobre la tierra en sí, sino sólo sobre los beneficios aportados por ese trabajo. Es decir, como la tierra originalmente es un bien común, es legítimo que la comunidad establezca un tributo sobre el recurso en cuestión, típicamente suelo, a pagar por los propietarios. Con la recaudación se crea un fondo nacional que paga un dividendo —anual, mensual, semanal— a todos los miembros de la comunidad.

Descendiendo al terreno de la política práctica, Van Parijs (2001) ha afirmado más de una vez que “Estados Unidos es el único país del mundo en el que existe una renta básica” (p. 106). En 1976, mediante una enmienda introducida en su Constitución, Alaska creó algo muy parecido a un fondo soberano de inversión —el Alaska Permanent Fund (APF)—, que gestiona una cartera de activos muy diversos, en la que el gobierno invierte cada año al menos un 25% de todas las rentas minerales, derechos procedentes de ventas, acciones y bonos del Estado y donde el principal se reserva para continuar con las inversiones. Entre 1976 y 1982 el APF no pagó ningún dividendo, pero a partir de ese año el gobierno de Alaska comenzó a repartir entre todos los ciudadanos una pequeña parte de los rendimientos del fondo en forma de dividendo anual. Este dividendo ciudadano de Alaska recibe el nombre de Dividendo Permanente del Fondo (PFD, por sus siglas en inglés).

El “modelo Alaska” de renta básica supone, por tanto, el reparto igualitario de una parte de los rendimientos económicos obtenidos por la inversión (en un fondo) de una parte de los ingresos de explotación de los recursos petrolíferos de Alaska. Es un caso único porque, aunque existen muchos otros Fondos Soberanos de Inversión en todo el mundo, ningún otro reparte dividendos anuales entre sus ciudadanos.

2.3. LA JUSTIFICACIÓN REPUBLICANA: EL MODELO DE CAPITAL BÁSICO

Para Roberto Gargarella (2005, p. 175), el republicanismo democrático viene a reparar las insuficiencias del liberalismo en tanto postura igualitaria. Pero, ¿qué es el republicanismo democrático? ¿Y en qué se distingue del liberalismo?

Tal y como lo describen Frank Lovett y Philip Pettit (2009) el objetivo del programa neorrepblicano es “repensar los temas de la legitimidad y democracia, bienestar y justicia, política pública y diseño institucional, en el marco de [las] ideas [republicanas]” (pp. 11-29). Las ideas que definen a la tradición republicana son básicamente tres: (1) la concepción de la libertad personal como el estatus del individuo que no vive bajo la voluntad arbitraria o el dominio de otros; (2) la concepción, relacionada con la anterior, de un Estado libre como aquel que promueve la libertad como no-dominación de sus ciudadanos; y (3) la idea de la “ciudadanía buena”, consistente en un compromiso (ciudadano) vigilante para evitar el imperium —las relaciones de dominación provenientes del Estado— y preservar al mismo tiempo el papel del Estado como protector contra el dominium —las relaciones de dominación entre agentes de la sociedad civil.

Para ser puesta en práctica, la libertad entendida en sentido republicano exige ciertas (pre)condiciones. La más importante de ellas es tener asegurado un determinado nivel mínimo de recursos (Casassas, D, 2007). No es, por tanto, un ideal exclusivamente negativo de libertad, como el del liberalismo clásico, que todo lo que requiere es la mera ausencia de intervención. Se trata de un ideal positivo, más denso, que demanda

.....

¹ En su análisis sobre cuánta tierra puede apropiarse legítimamente un individuo, en la transición desde una economía de cazadores-recolectores hacia una economía basada en el sector primario, Locke cree que esa apropiación es legítima si y sólo si se cumplen dos requisitos: (i) sólo es legítima la apropiación del tamaño de la tierra que el individuo puede razonablemente trabajar y (ii) siempre que deje suficiente (suficiente agua, suficiente tierra) a los demás: “in whatever is beyond this”, concluye Locke, “is more than his share, and belongs to others” (John Locke, *Two Treatises of Government*, Indianapolis and Cambridge, Hackett Publishing, 1980, cursivas añadidas. Disponible en <http://www.gutenberg.org> (fecha de última visita 21/08/2019).



el acceso del individuo a un cierto nivel de recursos (económicos). “No es así de extrañar”, afirma Daniel Raventós (2005), “que la tradición republicana haya sido fuertemente propietarista, es decir, que haya fiado en la propiedad privada (históricamente, de la tierra) las condiciones de posibilidad de la independencia individual que, a su vez, hace posible el ejercicio de la libertad política y de la virtud”. La defensa de un mecanismo que asegure la existencia material encaja perfectamente con la teoría política republicana.

Ahora bien, son muchas las políticas que podría impulsar un gobierno preocupado por garantizar la existencia material a toda la población. Podría aprobar, por ejemplo, una renta mínima de inserción —como las que existen en todas las Comunidades Autónomas españolas—, un complemento salarial —como el EITC estadounidense²—, un Impuesto Negativo sobre la Renta —como el experimentado en Estados Unidos en la década de los setenta³—, etcétera. La justificación republicana está relacionada, sin embargo, con el establecimiento de un capital básico. ¿Cuál es argumento que vincula la teoría política republicana con un capital básico, en particular, y no con cualquier otra política de garantía de ingresos?

Un capital básico es una propuesta muy similar a la de la renta básica, pero con la diferencia de que en lugar de pagar una prestación periódica, otorga a cada ciudadano una suma de capital en un solo pago, bien al inicio de la vida adulta⁴, bien en el momento del nacimiento, en este caso en una cuenta indisponible hasta alcanzar la mayoría de edad⁵. Pero, ¿por qué hay autores que tienden a preferir un único pago al comienzo de la vida adulta —lo que los anglosajones denominan lump-sum transfer—, mientras otros autores como Van Parijs defienden la periodización de los pagos? La respuesta posiblemente se encuentra en los distintos conceptos de libertad que subyacen a ambas propuestas.

Las personas cambiamos a lo largo del tiempo, hasta el punto de que hay quien piensa que a lo largo de nuestra vida somos diferentes yoes. La propuesta de la RBU periódica, pagada mensual o semanalmente, nos protege de las malas decisiones (de inversión) que yoes anteriores hubieran podido tomar. En efecto, uno de los peligros que enfrenta la política del capital básico es que uno dilapide buena parte de ese capital en una fiesta de cumpleaños masiva por su mayoría de edad en Ibiza, acompañado de sus amigos más amantes del whisky y la cocaína.

Sin embargo, como observa Stuart White, una teoría plausible de la libertad debería comprender no sólo los elementos negativos de la libertad —no ser interferido arbitrariamente porque me he colocado en una situación de vulnerabilidad económica al gastarme todo mi capital básico en whisky y cocaína a los 18 años—, sino también los positivos de la libertad como autonomía. Una noción de la libertad entendida como independencia o para poder realizar mis planes de vida sin pedir permiso. Una noción de la libertad entendida como oportunidad para la formación y realización de ambiciones que queda bien condensada en la noción de Paine de “comenzar el mundo” (beginning the world), o de “qué quiero hacer con mi vida”. Supongamos que Maider es una melómana empedernida y desde los 13 años ha deseado siempre abrir una discográfica. O pongamos el ejemplo de Mikel, que no quiere abrir ninguna discográfica, sino

² Véase <https://www.irs.gov/credits-deductions/individuals/earned-income-tax-credit>. (fecha de última visita 21/08/2019).

³ Un buen resumen, divulgativo, de qué es un impuesto negativo sobre la renta, con referencia a las experiencias piloto desarrolladas fundamentalmente en la década de los setenta del siglo pasado en Estados Unidos, es la de Rebecca Linke, “Negative income tax, explained”, Ideas Made to Matter, MIT Management Sloan School, 7 de febrero de 2018. Disponible en <https://mitsloan.mit.edu/ideas-made-to-matter/negative-income-tax-explained> (fecha de última visita 21/08/2019).

⁴ Vid. Bruce Ackerman y Anne Alstott, *The Stakeholder Society*, New Haven, Yale University Press, 2000.

⁵ En el ámbito de la teoría social, vid. Julian Le Grand, *Motivation, agency, and public policy: of knights and knaves, pawns and queens*, Oxford, Oxford University Press, 2003. En el terreno de las políticas públicas, el Child Trust Fund fue un programa implantado por el gobierno británico en 2005 con el objetivo de asegurar que al cumplir la mayoría de edad a los 18 años todos los niños británicos tuvieran algún ahorro.



hacer un MBA en ESADE para ascender en su empresa. En ambos casos, la realización de sus proyectos depende de la posibilidad de financiarlos. Y conceder a la gente una cantidad sustantiva de dinero en un solo pago es una buena forma de facilitar la realización de esos planes de vida. En cierta medida, un capital básico no es otra cosa que capitalizar una renta básica, o traer todos los pagos futuros al momento T1.

3. RENTA BÁSICA Y RENTAS MÍNIMAS EN EL DERECHO INTERNACIONAL Y EUROPEO

3.1. RENTA BÁSICA Y RENTAS MÍNIMAS EN EL DERECHO INTERNACIONAL

Conviene comenzar el análisis de los fundamentos jurídicos de la RBU con las razones procedentes del Derecho internacional y, en particular, del derecho a la alimentación adecuada, que es el contexto en el que la RBU puede adquirir una mayor relevancia. Este derecho está íntimamente vinculado, entre otros, con el derecho a la vida, a la dignidad, a la salud y al trabajo⁶. Debido al carácter interdisciplinar del derecho a la alimentación, son muy numerosas las disposiciones legales de los ordenamientos internos e internacionales que influyen en su realización⁷. El último informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2019) reconoce que en España hay 600.000 personas en situación de inseguridad alimentaria grave, con un aumento en el último año. A nivel mundial, los nuevos datos continúan indicando un incremento del hambre en el mundo y una inversión de las tendencias tras un prolongado descenso. Esto supone una vulneración inaceptable del derecho a la alimentación. Las elevadas tasas de pobreza en España lo ponen de manifiesto, siendo una realidad que las familias reducen gastos disminuyendo los destinados a alimentación.

Una mirada desde el Derecho internacional obliga a detenerse en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y los Convenios de Ginebra y sus Protocolos, que reconocen explícitamente el derecho a la alimentación entre sus disposiciones. La plena realización del derecho a una alimentación adecuada no se alcanza con el mero consumo de un número determinado de calorías, proteínas y otros nutrientes. Su consecución se logra garantizando la disponibilidad de una nutrición adecuada y su accesibilidad física y económica, de manera digna, estable y sostenible a cada individuo en función de sus necesidades particulares y cumpliendo una serie de condiciones⁸. Este derecho humano está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente a la persona, de forma que su objetivo no es simplemente proveer alimentos, sino garantizar la capacidad de los individuos de alimentarse a sí mismos y a sus familias.

Las obligaciones del Estado en relación al derecho a la alimentación se encuentran en el artículo 11 del PIDESC, que debe iluminar la interpretación de las normas que afecten derechos fundamentales en España (art. 10.2 de la Constitución Española, CE) y que forma parte del ordenamiento jurídico español (art. 96 CE), de forma que “los tratados ratificados, con carácter general, pueden hacerse valer ante los poderes públicos

⁶ Puede ampliarse esta idea en José Luis Rey Pérez, *El derecho al trabajo y el ingreso básico: ¿Cómo garantizar el derecho al trabajo?*, Madrid, Dykinson, 2007.

⁷ Vid. Pilar Valledor, *La protección jurídica del derecho a la alimentación adecuada en España. El papel esencial de las rentas mínimas*. Tesis doctoral. 2013.

⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 12.



nacionales” (Jimena Quesada, L., 2009, p. 48). En particular, el Estado tiene obligación de respetar (no interferir), proteger (frente a terceros) y cumplir (con avances progresivos hacia su completa realización)⁹ el derecho humano a la alimentación. Esta tercera dimensión del derecho a la alimentación puede activar el deber del Estado de hacerlo efectivo directamente cuando un individuo o grupo fuese incapaz de disfrutarlo por razones que escapan a su control.

El Derecho internacional cuenta con una construcción que, procedente del Derecho constitucional alemán, se ha incorporado a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, como es la de las obligaciones positivas del Estado (Carmona Cuenca, E, 2017, pp. 1209-1238). Ciertos derechos fundamentales se caracterizan por imponer a los poderes públicos no sólo deberes de abstención y no injerencia, sino también deberes positivos de los que resultan actuaciones concretas (Klaus Stern, 2010). Si los primeros son derechos fundamentales a acciones negativas, los segundos garantizan derechos a acciones positivas del Estado. Este tipo de contenidos objetivos de los derechos fundamentales imponen al legislador y al gobierno el deber de establecer un mínimo de actuación prestacional. Por su parte, los tribunales pueden establecer unos “estándares básicos de protección” en caso de que la actividad legislativa restrinja el alcance de la prestación de manera manifiestamente desproporcionada. Tal y como se explicará más adelante, el Tribunal Constitucional Federal alemán ha adscrito estos deberes estatales de protección, entre otros, a los derechos generales de libertad y de igualdad, interpretados sistemáticamente en relación con la dignidad humana y con la determinación social del Estado, para concluir afirmando la existencia de un derecho a obtener del Estado la provisión de un mínimo existencial.

Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reconocido esta posibilidad en relación con el derecho a la salud, que está estrechamente vinculado con el derecho a la alimentación. Tal y como recuerda Goig Martínez (2018): “La falta de reconocimiento constitucional expreso del derecho a una alimentación adecuada...no implica que se trate de un derecho ausente en nuestro ordenamiento jurídico-constitucional... debería ser entendido como una de las manifestaciones de la protección a la salud”.

La medida consistente en establecer una RBU es una vía a través de la cual los poderes públicos nacionales pueden satisfacer la obligación positiva del Estado consistente en garantizar el derecho a la alimentación, vinculada, como se ha explicado, al tercero de sus contenidos, relativo al deber de cumplirlo con avances progresivos hacia su completa realización. Sin embargo, pese a encontrarse conectada con esa directriz, la RBU no es ni mucho menos la única forma de satisfacerla. Desde la perspectiva del derecho a la alimentación, en particular, no hay razones para preferir una RBU frente a otras políticas asistenciales como, singularmente, el establecimiento de rentas mínimas de inserción vinculadas a la corrección de situaciones de pobreza o exclusión social.

⁹ El concepto de realización progresiva se fundamenta en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales: “los Estados partes en el presente Pacto se comprometen a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia técnica y la cooperación internacionales...hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”. A pesar de que en la práctica se ha utilizado este concepto para justificar la inactividad estatal en relación a los derechos sociales, la Observación General 3 del Comité de Derechos económicos, sociales y culturales explica en su punto 9 con mucha claridad que esta obligación supone el imperativo “de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo. Además, todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto de aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga”. Acerca de esta prohibición de regresividad en la realización de los derechos sociales, vid. Ben Warwick, Socio-economic rights during economic crises: A changed approach to non-retrogression, *International and Comparative Law Quarterly*, vol 65, January 2016, pp. 249-265.



3.2. RENTA BÁSICA Y RENTAS MÍNIMAS EN EL DERECHO EUROPEO

El reparto original de competencias entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros explica la ausencia de referencias a la dimensión social del modelo económico entre las disposiciones relevantes de los Tratados constitutivos. Sólo con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa comenzó a repararse, siquiera sea parcialmente, la asimetría existente en el modo en que quedaron constitucionalizados en el nivel europeo los diversos elementos del modelo del Estado constitucional europeo de postguerra, mediante la elevación de la solidaridad a la condición de valor superior de la Unión (artículo 2 del Tratado de la Unión Europea, en adelante TUE) y la definición de su modelo económico como una economía social de mercado (artículo 3.3 TUE).

La considerable diversidad existente entre los Estados miembros, así como la debilidad de las bases jurídicas correspondientes, que sólo permiten a la Unión formular una política propia en algunos de los ámbitos competenciales relevantes, explica que la acción europea relacionada con las políticas de solidaridad sólo haya alcanzado un grado reducido de formalización jurídica. En efecto, el establecimiento de una RBU o, quizás más precisamente, de una renta mínima de inserción, aparece contemplada por vez primera en el marco del llamado Pilar Europeo de los Derechos Sociales. La Recomendación de la Comisión de 26.04.2017, C (2017) 2600 final, en su artículo 14, establece que todo el que carezca de suficientes recursos tiene el derecho a una renta mínima que le asegure una vida con dignidad y el acceso efectivo a bienes y servicios. Esta renta mínima se encuentra claramente orientada a la corrección de situaciones de necesidad y tiene, por lo tanto, carácter condicionado. Esta medida se combina, además, con incentivos para reincorporarse al mercado de trabajo.

“14. Renta mínima

Toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación. Para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral”.

De las consideraciones anteriores se pueden obtener dos conclusiones. Por un lado, el derecho a la alimentación forma parte del Derecho internacional y, en esa condición, vincula a los poderes públicos nacionales. Asimismo, la RBU es una medida adecuada y congruente de cara a su realización. Sin embargo, no es evidente cuáles puedan ser sus ventajas, desde la concreta perspectiva de la satisfacción de la obligación estatal de protección que resulta de ese derecho, por comparación con el establecimiento de una renta mínima de inserción dirigida a corregir situaciones de pobreza o exclusión social.

Por otro lado, el Derecho europeo ha comenzado a incluir referencias a las políticas de rentas mínimas en instrumentos de soft law. No obstante, además de la ausencia de carácter jurídico-vinculante en estas disposiciones¹⁰, su alcance se limita a la corrección de situaciones de necesidad mediante medidas de carácter condicionado. Finalmente, hay que tener en cuenta que la acción de los Estados miembros continúa estando sujeta a las obligaciones impuestas en el Derecho de la Unión y en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que constituyen un marco muy estricto de la acción nacional dirigida a implantar y financiar una RBU, así como cualquier modelo de renta mínima de inserción condicionada.

¹⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de diciembre de 1989, C-322/88, *Grimaldi*, paras. 16-19. Vid. Lina Senden, *Soft law in European Community Law*, Hart, 2004, pp. 235-290.



4. RENTA BÁSICA Y CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

En el análisis normativo de la renta básica universal suelen manejarse criterios procedentes de la filosofía moral, la teoría política y la economía. Entre las procedentes del Derecho positivo también aparecen consideraciones relacionadas con el Derecho internacional y europeo. Junto a ellas, sin embargo, ha de valorarse también el impacto que una RBU tendría sobre la Constitución vigente, de la que se pueden obtener argumentos relevantes para la discusión acerca de la posibilidad y la conveniencia de la implantación de la renta básica y de su concreta configuración. Esos argumentos pueden sistematizarse en torno a tres determinaciones estructurales del Estado en el que España se constituyó en 1978.

4.1. RENTA BÁSICA Y ESTADO SOCIAL

En las Constituciones europeas que proclaman el principio de Estado social — que no es sino la dimensión jurídica del Estado de bienestar—, su concreto contenido o alcance presenta dos configuraciones alternativas. En la primera de ellas, de la que es representativa la Ley Fundamental alemana, el principio es objeto de una proclamación genérica (artículo 20.1) y se interpreta en el sentido de que obliga a los poderes públicos a realizar algún tipo de política de redistribución de la renta a través de la política fiscal, la legislación laboral y la prestación de ciertos servicios públicos. De la Constitución no se deducirían directamente, sin embargo, ni obligaciones definitivas ni derechos a obtener prestaciones concretas (Michael, L, Morlok, M, 2008, p. 262).

La única excepción es, como se ha adelantado, el derecho al llamado “mínimo existencial”¹¹, que consiste en la prestación de ciertos servicios sociales de atención primaria tendentes a satisfacer necesidades personales — como la alimentación, el vestido o el alojamiento— en situaciones de pobreza o exclusión social. La adopción de una renta mínima de inserción dirigida a corregir las situaciones de extrema menesterosidad social contribuiría a la satisfacción de este derecho y, por lo tanto, del propio principio de Estado social, sin perjuicio de que tanto su adopción frente a otras formas de satisfacer el derecho prestacional, como su concreta configuración, en su caso, formen parte del ámbito de libre configuración política del legislador democrático¹². Por el contrario, la implantación de una RBU no condicionada a que su beneficiario se encuentre en una situación como la descrita dejaría de estar objetivamente relacionada con el cumplimiento de ese mandato.

La Constitución Española permite ilustrar la segunda configuración del principio jurídico del Estado social, que no sólo se proclama en abstracto, como en el caso anterior, sino que se concreta mediante dos operaciones sucesivas. Por un lado, en España el principio de Estado social no sólo obliga a los poderes públicos a prestar servicios y adoptar medidas para luchar contra la pobreza y la exclusión social, sino, de manera mucho más amplia, a “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo [...] sean reales y efectivas”, así como a “remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud” tal y como establece el artículo 9.2 de la Constitución (Parejo Alfonso, 1985). La implantación de una renta básica universal es una medida objetivamente idónea para garantizar que las condiciones materiales concretas en las que se encuentran los ciudadanos les permitan configurar con autonomía sus respectivos planes de vida. Este argumento, que como se ha visto antes ha sido manejado en la discusión acerca de la RBU desde la teoría política, tiene en España una dimensión constitucional.

¹¹ BVerfGE 82, 60, 85.

¹² BVerfGE 91, 93, 111.



Por otro lado, una vez definido en términos tan genéricos, el principio de Estado social se concreta ulteriormente en un catálogo de tareas públicas que se corresponden con derechos y principios jurídicos específicos: educación (artículo 27), sanidad (artículo 43), pensiones (artículo 50), asistencia social (artículo 41), etcétera. Paradójicamente, la implantación de una RBU puede resultar constitucionalmente problemática desde la perspectiva del principio jurídico del Estado social si pretendiera articularse absorbiendo alguna de estas otras prestaciones públicas. De acuerdo con su configuración constitucional, algunas de esas tareas consisten en transferencias financieras (por ejemplo, las pensiones o el desempleo) o pueden acometerse indistintamente a través de créditos o de servicios públicos (por ejemplo, ciertas prestaciones sociales). Sin embargo, otras tareas y servicios públicos requieren en todo caso la realización pública de prestaciones materiales (por ejemplo, la educación o la sanidad) y no podrían quedar absorbidos por una prestación financiera. El modo concreto en que la Constitución diseña nuestro Estado de bienestar facilita, por tanto, la adopción de la medida, al tiempo que excluye alguna de sus posibles configuraciones.

4.2. RENTA BÁSICA Y DEMOCRACIA

El debate acerca de la RBU está presidido fundamentalmente por los principios constitucionales del Estado democrático y del pluralismo político. Según se ha comprobado, el principio constitucional del Estado social impone a los poderes públicos una tarea genérica y la implantación de la RBU es una de las posibles formas de acometerla. Sin embargo, ni la RBU es la única manera de cumplir ese mandato constitucional, ni, en caso de que se optara por ella, de la Constitución se deriva una configuración cerrada de la medida. En cuanto a lo primero, el Parlamento goza de un amplio margen de libre configuración política en el marco del cual puede optar, bien por el establecimiento de una RBU, o bien por otra específica combinación de prestaciones financieras y servicios públicos. Esto debe quedar claro: el principio de Estado social facilita la justificación de la medida en el proceso de deliberación jurídica en el que se concreta el análisis de su dimensión constitucional, pero en modo alguno la coloca en el saco de lo constitucionalmente decidido.

Respecto a lo segundo, en el caso de que se optara por implantar una RBU, su concreta configuración normativa (cuantía, destinatarios, requisitos, determinaciones accesorias, etc.) y articulación técnica (transferencias, impuesto negativo, complementos salariales, etc.) son cuestiones que deben ser decididas a través del proceso de deliberación democrática que tiene lugar dentro del marco constitucional. Y ello sin perjuicio de que, en virtud del principio de Estado social, la Constitución oriente ese proceso e imponga, como se ha indicado, algunas restricciones puntuales. La Constitución, en definitiva, proporciona razones en el debate acerca de la RBU, pero esas razones no son definitivas.

4.3. RENTA BÁSICA Y ESTADO AUTONÓMICO

La implantación y configuración de la RBU en todo el territorio nacional también puede verse afectada por el modo en que la Constitución diseña el proceso de distribución territorial del ejercicio del poder político. Ese condicionamiento puede describirse del modo siguiente: en la línea continua que une, como tipos ideales, la renta mínima de inserción y la RBU, la competencia del Estado central es más robusta a medida que nos alejamos de la primera y nos acercamos a la segunda.

El establecimiento mediante una Ley del Estado de una renta mínima vinculada a la eliminación de las situaciones de pobreza o menesterosidad social probablemente deba considerarse una prestación realizada en el marco de los servicios sociales. Ello supone que, desde el punto de vista del sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias, la medida habría en principio de encuadrarse en la materia relativa a asistencia social y servicios sociales, que es de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Sin embargo,



el Tribunal Constitucional ha permitido al legislador estatal crear y regular prestaciones de asistencia social –como las de la Ley de Dependencia– en virtud de su competencia para fijar las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales (artículo 149.1.1ª de la Constitución)¹³. Es ésta una doctrina muy discutible porque la Constitución impone la obligación de implementar servicios sociales (artículo 41), pero no reconoce derechos subjetivos a prestaciones concretas (artículo 53.3). Sea como fuere, la experiencia de la Ley de Dependencia muestra que, aunque no sean insalvables, la constitucionalidad de este tipo de actuaciones del Estado plantea dificultades que conducirán con toda seguridad a un proceso ante el Tribunal Constitucional, de resultado siempre incierto.

Frente a las rentas de inserción, la incondicionalidad de la RBU facilitaría la justificación constitucional de la acción del Estado. En primer lugar, la configuración de la renta básica como el contenido de un derecho prestacional vinculado al libre desarrollo de la personalidad (artículo 10.1 de la Constitución) permitiría activar más fácilmente la competencia del Estado para garantizar la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de los derechos constitucionales (artículo 149.1.1ª de la Constitución). En segundo término, la universalidad de la renta básica y su desvinculación respecto de la corrección de situaciones de pobreza abriría la puerta –cerrada en su día por el Tribunal Constitucional en relación con la Ley de Dependencia– de la competencia del Estado para fijar las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13ª), un título de perfiles borrosos que permite al Estado adoptar medidas de política económica en todo el territorio y que el Tribunal Constitucional utiliza con cierta generosidad.

5. CONCLUSIONES

El propósito de este trabajo ha sido doble. En primer lugar se han presentado tres justificaciones concurrentes de la RBU, entendida como una prestación de carácter incondicionado y universal, procedentes de la filosofía política contemporánea. Se ha podido comprobar cómo a cada una de ellas subyacen otras tantas concepciones de la justicia social. Así mismo, estos diferentes planteamientos conducen a veces a favorecer algunas configuraciones concretas de la medida frente a otras. A continuación hemos girado la mirada a las normas internacionales, europeas y constitucionales que, de maneras diversas, condicionan y dirigen la discusión acerca de la conveniencia de implantar una RBU, por comparación con otras políticas más o menos cercanas.

Las notas de universalidad e incondicionalidad que delimitan los contornos de esta medida y que permiten distinguirla de las políticas de rentas mínimas garantizadas no sólo adquieren relevancia desde un punto de vista de la teoría política, sino también desde una perspectiva jurídica. Del Derecho internacional y europeo se pueden obtener argumentos justificatorios de una renta mínima de inserción dirigida a luchar contra situaciones de exclusión social. Sin embargo, no hay nada en esos órdenes de lo que se deriven razones para preferir una renta de carácter incondicional y universal.

La conclusión es distinta si atendemos al orden constitucional interno. El principio jurídico de Estado social, tal y como ha quedado configurado en la Constitución Española, proporciona una justificación específica para el establecimiento de una RBU no estrictamente vinculada a la lucha contra la pobreza y la menesterosidad social. La razón es que la visión de la libertad que subyace a algunas de las justificaciones normativas de la RBU a las que se ha hecho referencia se encuentra en España parcialmente constitucionalizada. Igualmente, la alternativa entre un modo y otro de configurar las prestaciones también tiene consecuencias desde el punto de vista del reparto territorial del poder, lo cual permite prever que el establecimiento de una u otra medida a través de una Ley del Estado tendría distintos grados de dificultad.

.....
¹³ STC 18/2016, FJ 7.

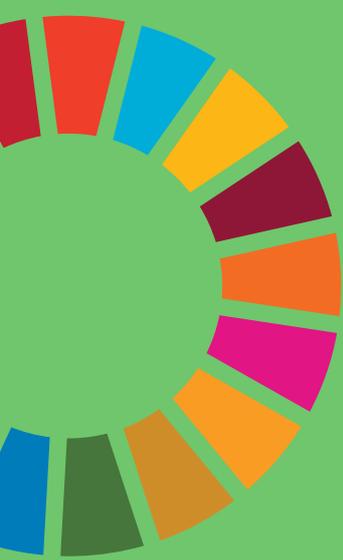


REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ackerman, B, Alstott, A (2000). *The Stakeholder Society*, New Haven, Yale University Press
- BVerfGE 82, 60, 85.
- BVerfGE 91, 93, 111.
- Carmona Cuenca, E. (2017). “Derechos sociales de prestación y obligaciones positivas del Estado en la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Revista de Derecho Político*, n. 100, septiembre-diciembre.
- Casassas, D. “Propiedad y libertad republicana: la Renta Básica como derecho de existencia para el mundo contemporáneo”, *SinPermiso*, No. 2, 2007, pp. 35-69.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 12.
- Gargarella (2005). “El carácter igualitario del republicanismo”, *Isegoría*, No. 33, pp. 175-189.
- Goig Martínez, J.M (2018). “Aproximación a la regulación y contenido del derecho a una alimentación adecuada”, *Revista Derecho UNED*, núm. 22.
- Jimena Quesada, Luis (2009). *Derecho internacional de los Derechos Humanos*, Ed. Anthropos Editorial.
- John Cunliffe y Guido Erreygers (2003). “«Basic Income? Basic Capital!» Origins and Issues of a Debate”. *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 11, No. 1, pp. 89-110.
- Julian Le Grand (2003). *Motivation, agency, and public policy: of knights and knaves, pawns and queens*, Oxford, Oxford University Press.
- Klaus Stern, Die (2010) *Schutzpflichtenfunktion der Grundrechte*, *Die Öffentliche Verwaltung*, pp. 241 ss.
- Lovett, F. y Pettit, P. (2009) “Neorepublicanism: A Normative and Institutional Research Program”, *Annual Review of Political Science*, Vol. 12, No. 1, pp. 11-29.
- Lothar Michael y Martin Morlok (2008). *Grundrechte, Nomos*.
- Manuel Hidalgo y Borja Barragué (2018). *Más allá de la Tercera Vía*, Agenda Pública.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2019). *El Estado de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en el Mundo*. Disponible en: <http://www.fao.org/3/I9553ES/I9553.es.pdf>. [Fecha de consulta: 20 de agosto 2019]
- Parejo Alfonso, L (1985). *Estado social y Administración pública*, Civitas
- Paine, T. ([1797]1995). *Rights of Man, Common Sense and other Political Writings*, Oxford, Oxford University Press.
- Raventós, D. (2005). “Propiedad, libertad republicana y Renta Básica de Ciudadanía”, *Polis* (en línea), No. 10, disponible en <http://polis.revues.Org/7503>.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*, Cambridge (MA), Belknap.
- Rey Pérez, J.L (2007). *El derecho al trabajo y el ingreso básico: ¿Cómo garantizar el derecho al trabajo?*, Madrid, Dykinson.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de diciembre de 1989, C-322/88, Grimaldi, paras. 16-19. Vid. Lina Senden, *Soft law in European Community Law*, Hart, 2004, pp. 235-290.
- Sentencia del Tribunal Constitucional español: STC 18/2016, FJ 7.
- Valledor, Pilar (2013). *La protección jurídica del derecho a la alimentación adecuada en España. El papel esencial de las rentas mínimas*. Tesis doctoral.



- Van Parijs, P. y Yannick Vanderborght (2017). Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy, Harvard, Harvard University Press, 2017, p. 104.
- Van Parijs, P (2001). “Real Freedom, the Market and the Family”, Analyse and Kritik, Vol. 23, No. 1, pp. 106-131.
- Van Parijs, P. (1997). Real Freedom for All: What (if Anything) Can Justify Capitalism?, Oxford, Oxford University Press, 1997, p. 35
- Warwick, B (2016). Socio-economic rights during economic crises: A changed approach to non-retrogression, International and Comparative Law Quarterly, vol 65, pp. 249–265
- Widerquist, K. “A People’s Endowment”, Selected Works, disponible en <https://works.bepress.com/widerquist/36/download/> (fecha de ultimo acceso 01/02/2019).



LA IMPLANTACIÓN DE UNA RENTA BÁSICA EN EL MODELO DE PROTECCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA:

Prestaciones del sistema de Seguridad Social y rentas autonómicas. Aprendizajes a partir del modelo de Renta Mínima de la Comunidad Autónoma de Madrid

THE IMPLEMENTATION OF A BASIC INCOME IN THE SPANISH SOCIAL PROTECTION MODEL:

Social security system benefits and regional minimum income policies. Learning from the minimum income policy of the Region of Madrid

Susana Barcelón Cobedo
Universidad Carlos III
barcelon@der-pr.uc3m.es

Ariadna Ayala Rubio
Universidad Complutense de Madrid
aayalaru@ucm.es

Fecha recepción artículo: 03/07/2019 • Fecha de aprobación: 01/08/2019

RESUMEN

El debate acerca de la posible implantación de una renta básica y la oportunidad de la misma plantea problemas de muy distinta índole que van más allá de los estrictamente financieros, y que sin dejar de ser importantes, dada la escasez de recursos públicos, no son los únicos y en ningún caso, deben ser excluyentes. Entre éstos, uno de los aspectos que quizás plantee más controversia está relacionado con la necesidad de implantar una renta básica habida cuenta el esquema de protección social que desde los distintos estamentos públicos se ofrece a los ciudadanos en caso de necesidad económica real (prestaciones de Seguridad Social y de garantía de ingresos de subsistencia autonómicas).

En este contexto, una de las ideas de la renta básica es que la misma no pretende dar respuesta a situaciones de necesidad efectivas sino contribuir a que precisamente los ciudadanos, por el mero hecho de serlo, cuenten con los medios precisos para poder vivir dignamente. Por tanto, la renta básica se nos presenta como un instrumento con gran potencial en la lucha contra la erradicación de las desigualdades, la pobreza y la exclusión social. Se saldría, por lo tanto, de un enfoque sociopolítico basado en la mera reparación o tutela de situaciones de necesidad.

Palabras clave: renta básica, prestaciones de Seguridad Social, rentas mínimas, exclusión social, pobreza.



ABSTRACT:

The debate about the possible introduction of a guaranteed basic income and the opportunity for it raises very different problems that go beyond the strictly financial ones, which, while being important, given the scarcity of public resources, are not the only ones to be addressed and, in no case, should they be exclusive. Among these, one of the aspects that perhaps has created more controversy is related to the need to implement a basic income taking into account the social protection scheme offered from different public sectors to Spanish citizens in case of real economic need (Social Security benefits and regional guaranteed minimum income policies). In this context, one of the main ideas of the basic income is that it is not intended to respond to situations of effective need, but rather to help citizens to obtain the necessary means to live in dignity. It would escape, therefore, from a socio-political approach based on the mere reparation or protection of personal situations of social and economic need.

Keywords: basic income, social security benefits, social exclusion, guaranteed minimum income policies, poverty.

Susana Barcelón Cobedo. Profesora Titular de la Universidad Carlos III de Madrid y Doctora por la misma Universidad, es Investigadora Principal de tres Proyectos Coordinados I+D+I entre las Universidades Carlos III y Pablo de Olavide de Sevilla. Es especialista en temas de Seguridad Social, Protección Social. Entre sus publicaciones destacan las Monografías: “El tránsito entre las prestaciones de Seguridad Social”, “Trabajo a tiempo parcial y Seguridad Social” e “Introducción al Derecho de la Seguridad Social”. Ha realizado estancias de investigación en la Universidad París X de Nanterre (Francia), Universidad de Ferrara (Italia), The New School for Social Research, (New York) y en The European Foundation for the improvement of living and working conditions, Dublín (Irlanda). Ha colaborado con el Ministerio Coordinador de la República de Ecuador para la articulación de un modelo de Seguridad Social en dicho País.

Ariadna Ayala Rubio. Doctora en Antropología Social por la Universidad Complutense de Madrid. Especialista en temas de análisis de política públicas aplicadas a minorías étnicas, sus líneas de investigación incluyen igualmente la antropología de la salud y de la vulnerabilidad social, así como el análisis de la intervención social profesionalizada. Ha realizado estancias de investigación en la Universidad de California Berkeley (Estados Unidos) y en la Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (Francia). Actualmente Profesora Ayudante Doctor del departamento de Antropología Social y Psicología Social de la UCM.



1. CONSIDERACIONES GENERALES

Es una práctica bastante generalizada que cualquier transferencia monetaria concedida por los Estados para atender situaciones de necesidad real está condicionada por la acreditación de carencia de recursos conforme a los parámetros establecidos legalmente. El resultado final es una tutela pública (sea estrictamente de seguridad social o no) que, en todo caso, se traduce en prestaciones condicionadas. En este contexto, la renta básica, si bien participa de ser un instrumento más al servicio de las políticas públicas de protección social, sin embargo no comparte con aquéllas el rasgo de la condicionalidad. Por el contrario, la misma se define como un ingreso pagado por el gobierno a cada miembro pleno de la sociedad, incluso si no quiere trabajar, con independencia de sus recursos, de si está integrado o no en alguna unidad de convivencia y de la parte del país en el que viva (Van Parijs, 1996; Van Parijs y Vanderborght, 2015). La renta básica, pues, no es un subsidio o seguro condicionado, ni presupone la satisfacción de ningún requisito (estado de pobreza, haber perdido el empleo, etc).

Desde esta concepción, el criterio más extendido acerca de qué deba ser entendido por renta básica es aquél que la identifica como un derecho de ciudadanía; se habla, entonces, de laicidad, incondicionalidad y universalidad (Casassas, 2018; Arcarons, Torrens, Raventós Casassas y Raventós, 2017), siendo los anteriores rasgos formales idénticos a los del sufragio universal. Y, en consecuencia, su reconocimiento sólo puede quedar condicionado por el hecho de ser miembro de la comunidad política (Domenech y Raventos, 2006). Esta idea de universalidad se proyecta de manera semejante a lo que generalmente sucede en el caso de las prestaciones no contributivas del sistema de Seguridad Social y también respecto de las prestaciones económicas concedidas por las Comunidades Autónomas (en lo sucesivo, CCAA); sea limitando su acceso a la condición de ser nacional o a la sola residencia, según los casos y países. Bien es verdad que, pese a esa vocación de universalidad subjetiva, lo cierto es que en aquéllos países en los que este tipo de renta se ha ensayado, la misma se ha limitado a sectores concretos de población (desde el embarazo hasta los 18 años, en el caso del “Fondo para el ingreso ciudadano de la Niñez” argentino; o, para mayores de 60 años, como sucede en Canadá).

La excepción que siempre se nombra cuando hablamos de renta básica se encuentra en el Estado de Alaska que cuenta con una renta universal sin tramos de edad condicionada en su cuantía a los vaivenes del precio del petróleo (que es con lo que se financia). Su acceso queda condicionado por la residencia y no por la ausencia de recursos (así se restringe a ciudadanos de EEUU, extranjeros con residencia permanente en Alaska con intención de establecerse definitivamente, al refugiado, etc). No obstante, y sin negar el valor social que representa esta medida, se puede decir que en realidad el objetivo central de este ingreso está más relacionado con el hecho de evitar la despoblación del Estado de Alaska que con preocupaciones vinculadas a la erradicación de la pobreza y la exclusión social¹.

¹ Otro ejemplo de renta básica es el ensayo fallido de Finlandia que había previsto la implantación de este tipo de renta empezando por una primera fase experimental de dos años. A tal fin, fueron seleccionados un total de 2.000 ciudadanos (entre 25 y 58 años) desempleados que estuviesen recibiendo la protección por desempleo; éstos percibirían un ingreso de 560 euros/mes durante todo ese periodo. Dicha renta era configurada como una renta compatible con cualquier otro ingreso, incluso se había previsto que el beneficiario pudiera seguir manteniéndola en caso de obtener ingresos. Sin embargo, como se ha dicho, esta experiencia ni siquiera ha completado esa fase experimental. Asimismo, recordemos el Informe “Universal Basic Income: an idea whose time has come”, firmado por REED, H. and LANSLEY, S. y publicado por COMPASS con el apoyo de la Joseph Rowntree Foundation, que tenía como objetivo proponer la implantación del proyecto piloto de una Renta Básica Universal en el Reino Unido. Sobre las distintas iniciativas políticas tanto nacionales como internacionales en la materia, consultar <http://rentas-basicas.blogspot.com> (Santiago González Ortega).



En todo caso, el concepto que se propone en este trabajo es aquel que parte de su consideración como un derecho de ciudadanía y, en consecuencia, es un recurso no sujeto a un test de medios (*means-tested*); su reconocimiento no queda condicionado a que el sujeto tenga o no recursos, sin ninguna otra exigencia o contrapartida laboral, ya que el único objetivo es garantizarles el mínimo vital. Por tanto, la misma es *a priori* compatible con cualquier otro tipo de renta, incluidas, lógicamente las procedentes del trabajo (*working income*) (Soriano, 2012). Una lógica de compatibilidad, que dicho sea de paso, no es compartida por el actual esquema de protección pública (o al menos no con carácter general). Ya que, como se sabe, la condición de sujeto beneficiario de la protección pública queda condicionada, bien a la pérdida de ingresos del trabajo (característica del nivel profesional de protección del sistema de Seguridad Social), o bien a la carencia de recursos (propio del nivel asistencial de tutela). Por tanto, no va en la línea de la compatibilidad entre prestación y rentas del trabajo.

Así pues, definir el espacio que deba o pueda ocupar una hipotética renta básica dentro del esquema actual de protección pública será el objetivo central de este trabajo. A tal fin, el trabajo se ha organizado en dos bloques bien diferenciados. Uno primero, de contenido estrictamente jurídico, en el que partiendo del cuadro general de prestaciones de Seguridad Social así como de las concedidas por las CCAA, se intentará definir el espacio que haya de ocupar la renta básica tratando de ilustrar cómo dicha renta básica podría convivir con aquellas. Y otro bloque, mediante el que se presentarán algunos de los escollos con los que se ha encontrado la implantación de la renta mínima de inserción de la Comunidad de Madrid, desde una perspectiva socio-antropológica.

2. RENTA BÁSICA Y SEGURIDAD SOCIAL

Nuestro sistema de Seguridad Social se configura, como se sabe, en dos niveles de protección: por un lado, el contributivo o profesional, cuya función esencial es la de sustituir las rentas de activo del sujeto; y por otro, el no contributivo o asistencial que, por el contrario, busca compensar la carencia de recursos económicos de quien solicita su protección. Por tanto, cualquier posible implantación de una renta básica y su convivencia con la protección económica ofrecida desde el Sistema público pasa por atender la lógica, contributiva o asistencial, que estas prestaciones cumplen, según se trate de uno u otro nivel de protección. No obstante, y por razones obvias de espacio, esta reflexión se hará sin entrar en el análisis pormenorizado de las prestaciones de cada nivel.

2.1. SEGURIDAD SOCIAL Y PRESTACIONES DE NIVEL CONTRIBUTIVO: SU FUNCIÓN DE SER SUSTITUTIVO DE LOS INGRESOS DEJADOS DE PERCIBIR

El nivel profesional basa su funcionamiento en la idea de que el sujeto protegido se encuentra integrado en el sistema antes, incluso, de manifestarse la situación de necesidad. En efecto, las prestaciones contributivas se otorgan como respuesta del sistema de Seguridad Social a un sujeto protegido que, previamente a encontrarse en situación de necesidad protegida, ha desarrollado una actividad profesional (laboral o no, asalariada o autónoma). Buen ejemplo de lo dicho es el hecho mismo de que la prestación se vincule a situaciones de necesidad que están relacionadas directamente con el desempeño profesional (la jubilación es el abandono definitivo del mercado de trabajo; el desempleo es la pérdida involuntaria del trabajo que se venía haciendo; o, la incapacidad es la imposibilidad de seguir realizando el trabajo por razón de enfermedad o accidente). Todas estas situaciones generan, de inmediato, la pérdida de los ingresos de activo del sujeto



que requieren ser sustituidos; siendo éste el papel que cumplen las prestaciones de nivel contributivo (González Ortega y Barcelón, 2018).

A su vez, y en tanto que estas prestaciones no tienen como objetivo garantizar una renta mínima, sino las dejadas de percibir por la condición de activo, el nivel prestacional profesional o contributivo no necesariamente atiende a situaciones reales de necesidad económica ya que no se exige al beneficiario prueba alguna de recursos sino que se encuentre en una situación de necesidad que la ley presume a partir de la materialización de la contingencia (incapacidad, nacimiento y cuidado de hijos, jubilación, muerte, o desempleo). Lo característico, pues, del nivel contributivo, es que no se requiere que la situación de necesidad sea real, bastando que se actualice la contingencia. Por este motivo, lo que el nivel profesional atiende es, en realidad, una situación de empobrecimiento relativo; ya que no puede negarse que quien pierde su empleo (sea por despido o en el marco de las reestructuraciones de plantilla, etc), se jubila o se incapacita para el trabajo, y como consecuencia, deja de percibir los ingresos que obtenía hasta el momento por su actividad profesional, sufre una disminución de sus rentas.

Desde esta perspectiva, y habida cuenta de que se parte de la consideración de la renta básica como un derecho de ciudadanía, nada obsta para que la misma pueda ser compatible con las prestaciones de este nivel de protección cuya función es precisamente la de sustituir las rentas dejadas de percibir; no otra función cumplen las prestaciones por desempleo (contributivo), jubilación e incapacidad, por seguir con los supuestos antes citados. Dicho de otro modo, si la renta básica es compatible con los ingresos procedentes del desempeño de una actividad profesional, igualmente habrá de serlo con las prestaciones que vienen a sustituirlos cuando se actualiza la contingencia protegida por el sistema de Seguridad Social. No cabe, pues, proyectar respecto de la renta básica, como ya se ha dicho, las mismas reglas que sobre incompatibilidad operan entre estas prestaciones contributivas del sistema de Seguridad Social y la obtención de rentas derivadas del trabajo (sea por cuenta ajena o propia) en la medida en que la renta básica no cumple la función de sustitución de ingresos.

Por tanto, el debate acerca del papel que deba ocupar una hipotética implantación de la renta básica en el esquema actual de protección parece reducirse al espacio de las prestaciones asistenciales, tanto las correspondientes al nivel no contributivo del sistema de Seguridad Social, como las prestaciones de garantía de ingresos mínimos de las CCAA (González Ortega y Barcelón Cobedo, 2018).

2.2. SEGURIDAD SOCIAL Y PRESTACIONES DE NIVEL NO CONTRIBUTIVO: SU FUNCIÓN DE COMPENSAR LA CARENCIA DE RECURSOS

El nivel asistencial está dotado normalmente de una vocación universal, de manera que se protege a todos los ciudadanos siempre que se encuentren en una situación de necesidad económica real; ya sea con prestaciones económicas de garantía de recursos mínimos, ya sea con servicios sanitarios o sociales. Una universalidad que se suele conectar con la consideración de esta tutela como constitutiva de un derecho de ciudadanía, es decir, del que cualquier persona (nacional o sólo residente, según los casos y países) debe disfrutar en cuanto que constituye la base mínima para una vida digna. Idea que entendemos comparte con el concepto de renta básica que estamos manejando.

Bien es verdad que este carácter universal hay que concebirlo evidentemente en un sentido potencial, pues, en realidad sólo aquellas personas que precisen de protección (sea económica o de atención y cuidados mínimos vitales) por razón de encontrarse realmente por debajo de los umbrales de pobreza establecidos podrán adquirir el derecho a la prestación. Y es que lo trascendental del nivel no contributivo de Seguridad



Social es la constatación del riesgo real de exclusión social o su efectiva materialización, esto es, del padecimiento efectivo de la situación de necesidad económica.

De manera que la protección que dispensa el nivel asistencial exige como requisito indispensable la existencia real de una situación de necesidad que se manifiesta mediante la acreditación de que, bien el sujeto, bien la unidad familiar, o ambos, no alcanzan un nivel mínimo de rentas; garantía de recursos que supone el sometimiento a la llamada *prueba de recursos* (entendidos éstos en un sentido amplio, todos los ingresos o rentas, ya deriven del trabajo o de bienes mobiliarios o inmobiliarios). Por tanto, resultará crucial la fijación del umbral económico de recursos que se establezca para permitir el acceso a las prestaciones, así como los criterios de medición de los recursos computables, se utilizan a tales efectos cualquiera de los conceptos internacionalmente establecidos (por ejemplo, de pobreza extrema o pobreza relativa, medida en función del PIB per cápita), o cualquier otro existente a nivel nacional o interno (por ejemplo, el importe del salario mínimo o de la pensión mínima de la rama contributiva).

Junto a la carencia de recursos, el nivel de prestaciones no contributivas de Seguridad Social igualmente requiere otras condiciones para obtener la protección. Una de ellas es la nacionalidad, salvo que se haya optado por extender la protección también a los residentes. El otro requisito habitual que actúa incluso con carácter prioritario respecto de la nacionalidad, es el de la residencia en el país por un cierto periodo previo a solicitar la prestación como la forma más natural de poner de manifiesto la pertenencia del sujeto protegido a la comunidad de la que reclama la solidaridad y la tutela. De manera que los nacionales, si no son residentes no tendrán, en principio, derecho a la prestación no contributiva, mientras que los extranjeros residentes sí. Dos exigencias, residencia y carencia de recursos, que deben estar presentes tanto en el momento del reconocimiento del derecho a la prestación como para su posterior disfrute; de lo contrario, el derecho a la prestación no contributiva se perderá. Finalmente, y en relación con la cuantía, es habitual que se establezca mediante una relación directa con el umbral de pobreza o con los gastos mínimos que se consideren necesarios por algún tipo de criterio (económico, estadísticos, sociológico), o bien de acuerdo con las características de algunos colectivos o grupos sociales concretos en función de las necesidades que se aprecien (por ejemplo, personas en situación de alta discapacidad o dependencia).

En cuanto al cuadro de prestaciones que actualmente nos ofrece el nivel no contributivo de Seguridad Social, resulta ser menos numeroso desde el punto de vista de los riesgos protegidos (si se compara con el ofrecido por el nivel contributivo o profesional) concretándose, básicamente, en dos tipos de riesgos: la vejez (conocida como pensión no contributiva de jubilación, diseñada para mayores de 65 años, art. 369 Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, LGSS), y la invalidez para mayores de 18 años y menores de 65 con un grado de invalidez igual o superior al 65 por 100 (denominada como pensión no contributiva de invalidez, art. 363 LGSS). Junto a estos dos riesgos tradicionales, nuestro sistema de Seguridad Social también ha previsto la tutela de situaciones familiares relacionadas con la existencia de hijos a cargo o el parto (sencillo o múltiple) en según qué circunstancias económicas y personales (se trata del cuadro de las prestaciones familiares reguladas en los arts. 351 a 362 LGSS).

Pues bien, en relación con las prestaciones de nivel no contributivo, y a diferencia de lo que se ha visto sucede en el caso de las prestaciones de nivel contributivo, la hipótesis de incompatibilidad entre el percibo de la prestación y rentas procedentes del trabajo queda condicionada por la prueba de recursos (sea individual o de la unidad familiar). De tal forma que si el sujeto (o la unidad familiar en la que está integrado) supera los estándares legales establecidos no tendrá a derecho a percibir la misma; por lo que, en principio, es admisible simultanear la pensión de vejez y trabajo siempre que las rentas del sujeto estén por debajo del umbral de pobreza fijado por el legislador (generalmente será el salario



mínimo interprofesional, SMI, o el indicador de precios de rentas múltiples, IPREM). Y, tratándose de la pensión de invalidez, además de la carencia de recursos, su reconocimiento queda condicionado por el cumplimiento de un nivel (generalmente elevado) de discapacidad. Esto determina que no pueda ser cualquiera la actividad profesional que el beneficiario de esta pensión pueda desempeñar, sino que habrá de tratarse de aquellas que no representen un cambio en su estado de salud. No obstante esta regla de compatibilidad entre salario y pensión no contributiva de invalidez que, claramente, busca favorecer la integración laboral de las personas con discapacidad debe, también, respetar la exigencia de la carencia de recursos.

El descrito es el cuadro que en sentido estricto constituye el nivel no contributivo de prestaciones de seguridad social; ya que el desempleo asistencial exige, como regla general, que el sujeto haya agotado una prestación contributiva por desempleo. En definitiva, se requiere haber cotizado (exigencia que no está presente en el nivel no contributivo). Sin embargo, sí participa, como sucede con las prestaciones no contributivas, del requisito de carencia de recursos; de ahí su carácter asistencial. Lo que a efectos de lo que se viene indicando supone que el beneficiario de cualquiera de las modalidades asistenciales de desempleo no supere, una vez más, un umbral de ingresos (75 por 100 del SMI, art. 274 LGSS).

2.3. PRESTACIONES AUTONÓMICAS: ÚLTIMA RED DE SEGURIDAD

Se acaba de concluir que en el sistema español de protección social la garantía de recursos económicos se concreta, básicamente, en las pensiones de naturaleza no contributiva o asistencial de jubilación y de invalidez. Esta diversidad de situaciones para las que el sistema de Seguridad Social ha previsto algún tipo de cobertura de naturaleza asistencial y de ingresos mínimos no ha impedido, sin embargo, que queden fuera de tutela económica personas que se encuentran en situaciones reales de carencia de recursos. Así sucede, por ejemplo, con los trabajadores desempleados, que ni son mayores de 65 años (y, por tanto, no pueden acceder a la jubilación no contributiva), ni son discapacitados en un alto grado (que les permitiría convertirse en beneficiarios de la modalidad no contributiva de invalidez); y que, tampoco pueden acceder al desempleo asistencial por no encontrarse en alguna de las situaciones descritas en la LGSS. Aunque no es justo no hacer siquiera referencia al que constituye el tercer nivel o escalón de desempleo, esto es, la renta activa de inserción (Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre) dirigidas a desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo (adquiriendo en estos casos el compromiso de realizar actuaciones favorecedoras de inserción laboral).

Estos déficits de cobertura evidencian la existencia de una brecha en el sistema de protección económica de las situaciones reales de necesidad en la medida en que este no logra su objetivo de universalidad, al admitir que personas que se encuentran en la misma situación de necesidad económica real puedan no causar ningún derecho a exigir una prestación de garantía de tales recursos. En definitiva, y por decirlo de manera simplificada, no se puede hablar en puridad de un nivel no contributivo o asistencial de carácter universal (González Ortega, 2018). Es, precisamente, por esa brecha del sistema de Seguridad Social por donde penetran las prestaciones proporcionadas por las CCAA a los sujetos que, pese a encontrarse en situación real de necesidad económica, están excluidos de protección.

La ausencia de una normativa marco que fije unas características y unos contenidos mínimos que deban estar presentes en las distintas regulaciones autonómicas ha propiciado un panorama bastante heterogéneo en el conjunto del territorio español. En efecto, el hecho de que la competencia en esta materia haya sido asumida por las Comunidades Autónomas, CCAA, ha supuesto abrir espacios a la decisión política, lo que ha sido señalado por autores como Ayala Rubio (2012) como un elemento que produce una gran variabilidad



y, por ende, desigualdad territorial. Sin embargo, es posible señalar algunos rasgos que son comunes a todas estas prestaciones: la carencia de recursos como contingencia protegida y su carácter subsidiario y complementario de las prestaciones del sistema de Seguridad Social. El hecho de que sea la carencia real de recursos lo que legitima la necesidad de tutela determina que, en el plano formal o procedimental, entre en juego lo que se ha llamado prueba de recursos o acreditación de la pobreza. Lo anterior supone que el interesado deba justificar que carece de recursos o que no los tiene en cuantía superior al umbral fijado por los distintos indicadores fijados por las diferentes normas (tales como el SMI, el IPREM, la cuantía de las pensiones no contributivas, o incluso la propia cuantía de la prestación autonómica de garantía de ingresos). No se trata, pues, de una renta ciudadana que como tal se concede por el mero hecho de tener el solicitante esa condición que es, como se viene indicando, el concepto que estaríamos manejando en este trabajo para definir la renta básica.

Asimismo, y dado que estas prestaciones no buscan el enriquecimiento del solicitante sino compensar la carencia de recursos, en el caso de carencia absoluta, o incrementar los ingresos hasta alcanzar el nivel de pobreza fijado, estas prestaciones o son uniformes o de cuantía fija, o son diferenciales, esto es, se establecen según la distancia que existe entre los ingresos que se perciben y el umbral fijado (Barcelón, 2018). Consecuencia de lo anterior y del hecho del papel de red última de seguridad que desempeñan, las prestaciones autonómicas de garantía de ingresos tienen carácter subsidiario respecto de, de una parte, las pensiones que pudieran corresponder al titular de la prestación o a los miembros de su unidad de convivencia, ya sean del sistema de Seguridad Social, o de otro régimen público de protección social sustitutivo de éste; también respecto de, de otra parte, las prestaciones por desempleo en sus niveles contributivo y asistencial; y también, finalmente, de cualesquiera otras prestaciones públicas. De este modo, el carácter subsidiario supone que, quien reúna los requisitos para causar derecho a alguna de las prestaciones de Seguridad Social, tendrá obligación de solicitar ante el organismo correspondiente, con carácter previo a la petición de la renta mínima autonómica, el reconocimiento del derecho a ellas.

Finalmente, este carácter subsidiario no impide que estas prestaciones autonómicas puedan ser complementarias hasta el importe que corresponda percibir al beneficiario respecto de los recursos de que disponga en su conjunto la unidad de convivencia, así como de las otras prestaciones económicas a que pudieran tener derecho. Carácter complementario que constituye, como se ha dicho, el tercer rasgo común de estas prestaciones autonómicas; lo que abre un amplio abanico de reglas de compatibilidad con otras prestaciones del sistema de Seguridad Social².

2.4. RENTA BÁSICA Y PRESTACIONES ASISTENCIALES

Hechas las consideraciones anteriores, fácilmente se advierte que la función de las prestaciones no contributivas de los sistemas de Seguridad Social así como el elenco de rentas asistenciales ofrecidas por distintas CCAA coinciden, en gran medida, con la finalidad de la renta básica: garantizar a los sujetos el mínimo de rentas que les permita una vida digna. Sin embargo, el cuadro de prestaciones asistenciales (no contributivas de Seguridad Social y las autonómicas) parten de un requisito imprescindible consistente en

.....
² De forma que respecto de las prestaciones de seguridad social esa compatibilidad es plena en el caso de la prestación por hijo o menor acogido a cargo; únicamente hasta completar su cuantía tratándose de las pensiones de orfandad y en favor de familiares, del subsidio de desempleo parcial, y en ocasiones, con la pensión de invalidez no contributiva cuando su cuantía sea inferior a la de la prestación autonómica que pudiera corresponder. Y por lo que hace a las rentas procedentes del trabajo es cada vez más frecuente encontrar entre la normativa autonómica reglas de compatibilidad como un mecanismo de estímulo al empleo.



la carencia de recursos; bien es verdad que no se exige que esta ausencia sea absoluta, pero sí que las rentas que posean no supere un determinado umbral cuantitativo que la norma establece (o umbral de pobreza). La aplicación del criterio de condición de recursos determina que, en ocasiones, quienes las soliciten puedan quedar desprotegidos; ya que es un requisito bastante habitual que dicha carencia de recursos no sólo se proyecte respecto del sujeto que solicita la prestación de esta naturaleza sino que, además, se proyecte respecto de la unidad familiar (entendida en sentido amplio como unidad de convivencia). Es decir, teniendo en cuenta dos esferas de imputación.

En realidad, es en el ámbito de lo no contributivo y asistencial donde la solidaridad se proyecta en sentido pleno; se reconoce el derecho a la prestación porque el sujeto se encuentra en una situación de necesidad real económica y nadie puede ofrecerle ayuda. Se trata por tanto de reparar el daño, aspecto este característico de la red de seguridad que ofrecen los sistemas de Seguridad Social y de cualquier otra medida asistencial.

Por el contrario, la renta básica no repara el daño que supone que el sujeto se encuentre en una situación de necesidad real. Su objetivo es prevenir que esa situación nunca llegue a materializarse; de ahí el reconocimiento incondicionado a todos los ciudadanos. Se articula como un mecanismo de prevención de la exclusión social (Bertomeu y Raventós, 2006; Raventós 2017) y, como tal, garantiza en el corto plazo los medios materiales suficientes para alcanzar una vida digna solucionando el problema de la supervivencia (Fumagalli, 2006). Es cierto que esta prevención se podría articular limitando su acceso a ciertos colectivos especialmente sensibles a estas eventuales situaciones de exclusión (edad, falta de cualificación, etc.). Pero, entonces, no se trataría más que de otra modalidad de ayuda, subsidio o prestación a integrar dentro del elenco de las ya existentes en el ámbito de lo asistencial.

CUADRO N°1

PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS	PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS Y ASISTENCIALES	RENTA BÁSICA
1. Profesionalidad	1. Universalidad limitada	1. Derecho de ciudadanía
2. Cotización previa	2. Carencia de recursos económicos	2. Incondicionada/sin prueba de recursos

Fuente: Elaboración propia



3. APRENDIZAJES A PARTIR DE LA APLICACIÓN Y GESTIÓN DE LA RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN EN LA COMUNIDAD DE MADRID

A partir del análisis del modelo de protección social del Estado español, y del análisis previo del papel que cumplen las rentas mínimas autonómicas con respecto a la protección de situaciones de vulnerabilidad social, nos centraremos en el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid. Se expondrán así algunos elementos importantes recabados mediante un análisis socio-antropológico de la gestión y aplicación de la Renta Mínima de Inserción de la mencionada comunidad autónoma realizado por una de las autoras de este artículo de cara a su tesis doctoral (Ayala, 2012; Ayala, 2009). Para dicho análisis, se llevaron a cabo 39 entrevistas a personas de etnia gitana y a 32 profesionales (24 del ámbito de la intervención social y 8 del ámbito sanitario)³ y se realizó observación participante, por un lado, en varios asentamientos chabolistas de la Comunidad de Madrid y, por el otro, en 10 proyectos educativos destinados a población de etnia gitana beneficiaria de la RMI⁴. A través de los problemas de interpretación y aplicación de la ley por parte de algunos profesionales de Servicios Sociales y de ONGs que trabajan con beneficiarios de la RMI, principalmente pertenecientes a la etnia gitana de origen español, se puede dar cuenta de algunos de los aspectos problemáticos de esta prestación y establecer algunas reflexiones importantes de cara a no repetir los mismos errores en la gestión y establecimiento de una renta básica universal. El hecho de introducir reflexiones relativas a esta comunidad étnicamente diferenciada nos permite pensar sobre el potencial –o falta de potencial– de dicha política social cuando se enfrenta a grupos sociales especialmente estigmatizados. En este sentido, se pone en entredicho la capacidad protectora de la renta mínima de inserción, concebida, supuestamente, como red protectora para los ciudadanos en posiciones sociales más vulnerables.

3.1 LA RMI EN LA COMUNIDAD DE MADRID

La ley de Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid, promulgada a finales del año 2001, reconoce y garantiza a los ciudadanos madrileños dos derechos sociales: por un lado, la asignación de una prestación económica a las personas que cumplan determinados requisitos y, por otro, el derecho a la inserción social, el cual se hace efectivo mediante apoyos personalizados para la misma (Ley 15/2001). Esta prestación sustituye y amplía la anterior, el Ingreso Madrileño de Integración, que se encontraba únicamente regulado a nivel de decretos⁵, dotando a la RMI de un mayor rango jurídico y situándola “en el contexto más amplio de los sistemas públicos de protección estatales, en cuanto que viene a proteger situaciones de desvalimiento o especial vulnerabilidad no previstas en aquellos” (Decreto 147/2002).

³ Previamente, Ariadna Ayala Rubio realizó, en 2008, una investigación encargada por el entonces Instituto de Salud Pública de la Comunidad de Madrid titulada “Actitudes y pautas de comportamiento con relación a la salud de la población gitana madrileña”. Para dicha investigación, publicada en línea, se realizaron igualmente entrevistas semi-estructuradas a personas beneficiarias de la RMI de etnia gitana, así como a trabajadores/as que estaban en contacto directo con la población. Además, se llevaron a cabo 8 grupos de discusión con personas de etnia gitana. Se puede acceder a ella en línea buscándola en página web madrid.org

⁴ Un recuento más detallado de los poblados chabolistas elegidos, del acceso al campo y de los 10 proyectos de integración elegidos puede ser encontrado en la parte de la tesis doctoral de Ayala Rubio (2012) dedicada a la metodología de la investigación (páginas 18-34). La tesis está publicada en la página web de la Universidad Complutense de Madrid (UCM).

⁵ Decreto 73/1990, de 19 de julio, que regula el Ingreso Madrileño de Integración. (BOCM de 28 de septiembre de 1990); Decreto 80/1990, de 20 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 73/1990, de 19 de julio, que regula el Ingreso Madrileño de Integración (BOCM de 28 de septiembre de 1990); Orden 178/1991, de 22 de marzo, de la Consejería de Integración Social, que desarrolla los Decretos 73/1990, de 19 de julio, y 80/1990, de 20 de septiembre, reguladores del Ingreso Madrileño de Integración (BOCM de 11 de abril de 1991; corrección de errores: BOCM de 22 de abril de 1991); Orden 234/1992, de 4 de mayo, de la Consejería de Integración Social, por la que se desarrolla el Decreto 21/1992, de 24 de abril, relativo al Ingreso Madrileño de Integración (BOCM de 4 de mayo de 1992).



Así, mediante el reconocimiento de los dos derechos mencionados (prestación económica y apoyos sociales para la inserción social) se establecen criterios para la concesión de la prestación y nuevos mecanismos de gestión de la misma, suponiendo a nivel formal una garantía para los ciudadanos, dado que al ser una prestación garantizada por derecho puede ser reclamada y exigida por cualquier persona que cumpla los requisitos (Ayala Rubio, 2012; Alonso, 2002). De esta manera, la RMI ha convertido los apoyos a la inserción en derecho de protección social.

Lo esencial de la ley de la RMI se refiere al reconocimiento y desvinculación, a nivel formal, de los dos derechos, estableciendo una nueva relación entre dos lógicas, la de la prestación económica y la de las actividades de inserción o apoyos sociales.

Esta separación entre las dos lógicas aparece mencionada, sin embargo, únicamente en la exposición de motivos de la ley (Ley 15/2001), no quedando en este texto especificada herramienta alguna que materialice protocolos o actuaciones concretas para su puesta en práctica. En la práctica, son los trabajadores sociales de Servicios Sociales los que realizan esta labor, por lo que la separación entre las dos lógicas que se afirma en la ley se dificulta debido a la coincidencia de funciones referidas a ambas en la figura del trabajador social. Éste, en cierto sentido, sigue desarrollando quehaceres relativos al control de los requisitos para acceder a la RMI, por lo que los solicitantes pueden fácilmente percibirle como alguien con autoridad para influir en la concesión o suspensión de la prestación económica.

Entre las modificaciones aportadas al decreto regulador de la RMI (Decreto 147/2002) por el Decreto 126/2014, de 20 de noviembre, se añade el artículo 38, relativo al procedimiento de suspensión cautelar de la prestación. En él se indica que el centro municipal de servicios sociales podrá solicitar a la Consejería competente en materia de servicios sociales «proceder como medida provisional, mediante resolución debidamente motivada, a la suspensión cautelar del pago de la prestación, cuando se hubieran detectado indicios fundados de concurrencia de alguna de las causas de extinción». De esta manera, es innegable el hecho de que el trabajador social de servicios sociales sigue «conectado» a las posibles suspensiones cautelares de la prestación económica y, de hecho, el nuevo decreto apuntala el rol de control de los servicios sociales, ya sea en la vertiente de iniciar el procedimiento sancionador, ya sea en la que se refiere a la reanudación de la prestación (ver artículo 40, apartado 1, del Decreto 126/2014).

De este modo, el rol del trabajador social aparece vinculado –en cuanto “informante” o transmisor de datos sobre los usuarios a la CM– a las posibles sanciones o amonestaciones que reciban los perceptores de la prestación económica. Así, estos profesionales siguen cumpliendo una función que fácilmente se asocia –como expresan la mayoría de los beneficiarios de la RMI entrevistados⁶– con el peligro de perderla. En estas circunstancias, es difícil que éstos no perciban con cierta desconfianza el rol del trabajador social. Así, podemos sostener que la vinculación de su labor con la posibilidad de iniciar un procedimiento sancionador se convierte en un poderoso disuasivo que imposibilita el cumplimiento de algunos de sus principales objetivos; entre ellos, el de lograr establecer una relación cercana con los usuarios de la RMI que permita la elaboración consensuada del *Programa Individual de Inserción* o antiguo Contrato de Integración.

Para terminar este apartado, quisiéramos mencionar rápidamente el aspecto relativo a la difícil gestión de la RMI. La complejidad de los trámites administrativos conducentes a su concesión y el hecho de que son diferentes instituciones (Ayuntamiento y Comunidad de Madrid) las que los realizan, añade un elemento de dificultad extra que marca los discursos de los profesionales y usuarios entrevistados. En esta misma

.....

⁶ Ver tesis de Ariadna Ayala Rubio, publicada en la web de la UCM. <https://eprints.ucm.es/16247/>



línea, el establecimiento de requisitos de concesión y de un trámite anual de revisión de los mismos exige que se pida frecuentemente la entrega de documentación, además de informes de los profesionales sobre el cumplimiento, por parte de los usuarios, de las medidas que aparecen en los Programas Individuales de Inserción. Dicha complejidad administrativa que rodea cotidianamente a los trámites de la RMI ha sido señalada como uno de los principales obstáculos a la efectiva implementación de este tipo de políticas sociales. Complejidad que se ha incrementado, de modo paradójico, con la descentralización o el intento de acercar hasta los usuarios, a nivel de las Comunidades Autónomas y/o de los Ayuntamientos, procesos cuya gestión se quiso facilitar con ello (Ramírez Hita, 2003: 86, 92). Esa descentralización, sin embargo, se ha acompañado del establecimiento de jerarquías y fragmentaciones entre los distintos organismos de gestión, así como de la subcontratación de empresas y ONG para la realización del trabajo de intervención más continuado.

3.2. ALGUNOS FACTORES CONCERNIENTES A LA AMBIGÜEDAD DE LA LEY

El estudio de la ley RMI y de la norma de desarrollo se han detectado diversos aspectos que dificultan una aplicación coherente de la RMI, como son la no separación, en la práctica, de los dos derechos que la ley reconoce, la ambigüedad de la función que se les atribuye a los trabajadores sociales (relativa a posesión o no de autoridad para “controlar” la prestación económica), la falta de regulación de mecanismos de control que garanticen que el diseño de la intervención social sea efectivamente consensuado, y la vaguedad que afecta asimismo a las sanciones que se pueden imponer por la falta de cumplimiento por parte de los usuarios de las actividades que aparecen en el Programa Individual de Inserción. En este apartado, trataremos de explicitar algunas de estas contradicciones, para así tratar de identificar los aspectos formales y estructurales que están posibilitando interpretaciones y aplicaciones dispares de la ley y del Decreto 126/2014, por el que se aprueba el Reglamento de la Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid.

3.2.1 CONTRADICCIONES INHERENTES A LAS LÓGICAS –ECONÓMICAS Y DE INTEGRACIÓN SOCIAL- ESTABLECIDAS EN LA LEY DE RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN DE MADRID

La ley y el nuevo decreto regulador cuentan con contradicciones internas referentes a la separación promulgada de los dos derechos que regulan: derecho a una prestación económica y derecho a apoyos sociales para la inserción. Mientras que, en la presentación de la misma, se define la RMI como derecho subjetivo y se distingue los dos mencionados, la ley se vuelve contradictoria al establecer, en el resto de su articulado, la obligatoriedad de la participación en actividades de inserción (Ley 15/2001). Por tanto, podríamos decir que, a efectos reales, no separa los dos derechos de los que habla, sino que los une al establecer que la persona que cobre la RMI ha de firmar obligatoriamente un Programa Individual de Inserción y cumplir las actividades en él descritas. De este modo, después de que el profesional de Servicios Sociales realiza el diagnóstico social de la persona beneficiaria de la RMI, se pasa a desarrollar el Programa Individual de Inserción y, una vez que lo firma, los compromisos que en él se establecen pasan a formar parte de sus obligaciones.

Esta contradicción (que tiene como efecto el que no sea “real”, en la práctica, la distinción de los dos derechos), es decir, la obligatoriedad de la suscripción del PII por parte del perceptor de la RMI, vincula las dos lógicas que la ley aparentemente pretende disociar, y permite que el trabajador social se pueda identificar tanto con el aspecto de control como con el de acompañamiento social. Se pretende intensificar, como hemos visto, la participación “activa” de los usuarios en sus procesos de inserción social.



También se puede apreciar que el nuevo decreto no separa realmente los dos derechos en el hecho de que el incumplimiento por parte de los usuarios de las actividades establecidas en el PII tiene consecuencias sobre la continuidad del cobro de la prestación⁷ y sobre el tipo de relación que se establece con los usuarios, tendente al autoritarismo y/o al paternalismo (Ayala, 2008).

Dicha ambigüedad genera controversia en torno a esta cuestión entre los profesionales de Servicios Sociales y de proyectos de integración –gestionados por ONG y fundaciones– entrevistados. A través del análisis de sus discursos se puede identificar la existencia de formas diferenciales y contradictorias de interpretar la normativa. Así, algunos trabajadores sociales conciben la RMI como un derecho condicionado al cumplimiento de las actividades de inserción, siendo éstas entendidas como la contraprestación que han de hacer los beneficiarios por el dinero otorgado por el Estado y otros, más cercanos a una idea de renta básica universal, interpretan la nueva ley como el marco propicio para trabajar con los beneficiarios desde una visión contraria a la condicionalidad.

Si bien, en el primer posicionamiento mencionado nos encontramos con posturas y actitudes profesionales favorables al castigo y a la sanción, aspecto este identificado por algunos autores que han reflexionado sobre la *policialización* y neoliberalización de la gestión de los Servicios Sociales (Ávila y García García, 2013; Parajuá, 2015; Pérez, Ayala Rubio, Ávila, y García García, 2019), desde el segundo nos encontramos con profesionales que argumentan que la renta mínima de inserción en la Comunidad de Madrid, para ser efectiva, debería ser un derecho social no condicionado (Martín Giner, 2007; García García y Rendueles Menéndez, 2017). Y, es en este extremo, que algunos profesionales entrevistados rechazan todo lo que tenga que ver con el inicio de un procedimiento sancionador o con el ejercicio de la “autoridad” sobre los usuarios. Se han identificado, consecuentemente, formas contradictorias y ciertamente divergentes de gestionar y aplicar la RMI en la Comunidad de Madrid.

Todo lo anterior aparece en un ámbito marcado por los progresivos recortes económicos asociados a la gestión de la RMI⁸. En un contexto de progresiva desprotección⁹, en el que proliferan los discursos contradictorios sobre la renta mínima de inserción (Ayala, 2009), la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF, 2019: 86) señala la desigualdad territorial en cuanto a las cuantías de las rentas mínimas al interior de cada CCAA, alertando de diferencias de hasta 350 euros en las prestaciones económicas otorgadas en distintas comunidades autónomas¹⁰.

⁷ Así, según los datos del *Balance de gestión de la RMI 2010*, de los procedimientos sancionadores emprendidos ese año que acabaron en extinciones de la misma, 21 de ellos se iniciaron debido al incumplimiento de los compromisos suscritos en los Programas Individuales de Inserción; y del total de los abiertos por cualquier causa (79), el 50% se resolvió con la retirada de la prestación de la RMI.

⁸ Recortes que en 2012 ya fueron objeto de denuncias en la prensa, como el relativo a la reducción en la Comunidad de Madrid en un millón de euros la partida para la formación de los perceptores de la Renta Mínima de Inserción. Ver: https://elpais.com/ccaa/2012/09/08/madrid/1347111946_580927.html

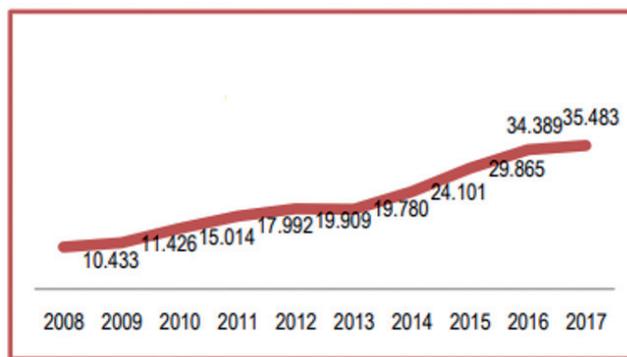
⁹ Tanto es así que, recientemente, el Defensor del Pueblo ha reprendido a la Comunidad de Madrid (El País, 25 febrero 2019) por la situación de indefensión en la que deja a los beneficiarios de esta prestación, siendo así “gravemente” perjudicados. Cita textual: “El Defensor del Pueblo considera que el procedimiento por el que la Comunidad de Madrid comunica las suspensiones de la renta mínima genera indefensión en las familias”. Ver artículo completo en: https://elpais.com/sociedad/2019/02/25/actualidad/1551103261_737946.html (consultado el 1 de julio de 2019)

¹⁰ Si nos fijamos en la cuantía máxima RMI por unidad familiar la Comunidad de Madrid se sitúa en el 83,02% (del SMI 84,08% en 2010) y en el 100% del IPREM (lo mismo en 2010), mientras que la media nacional alcanza el 100,67 (100,65 en 2011 y 101,03% en 2010) y 121,26% (121,24 en 2011 y 120,16% en 2010) respectivamente. La media nacional de la cuantía mínima de la RMI de las CCAA en 2011 se cifra en 420,55 euros mensuales y la media del tope máximo se cifra en 645,72 euros mensuales, mientras que en la Comunidad de Madrid la cuantía mínima se fija en 375,55 euros y la máxima en 532,51 euros. Una diferencia llamativa si pensamos que Madrid es de las comunidades con las rentas más altas del país. Fuente: Informe sobre renta mínima en la Comunidad de Madrid publicado por la Red de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social de Madrid, EAPN (2013: 21). Ver en: file:///D:/utilisateur/Downloads/ficheros_documentos_1_FINAL%20INFORME%20RENTAS%20M%C3%8DNIMAS%20octubre%202013.pdf

Y, por su parte, la Secretaría de Política Social y Diversidad del sindicato Comisiones Obreras (CCOO), en un informe sobre el estado “social” de la Comunidad de Madrid publicado el 23 de abril de 2019, afirma que resulta llamativo que “en un contexto de mantenimiento de la tasa de pobreza, de crecimiento del riesgo social, de la desigualdad y de la pobreza severa, las solicitudes de la RMI bajen en el último año y que las extinciones del derecho a la prestación crezcan un 60% (CCOO, 2019:13).

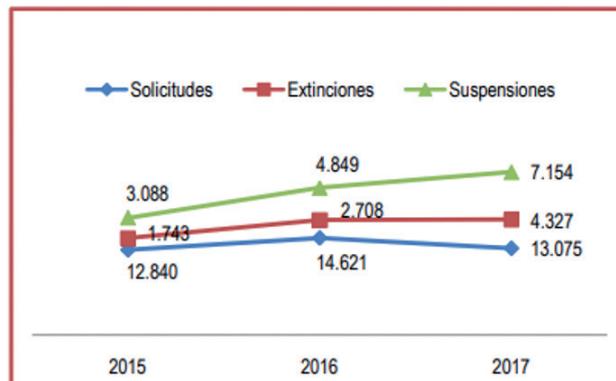
A continuación se reproducen dos gráficos del mencionado informe que ilustran, por un lado, el aumento de solicitantes de RMI en la Comunidad de Madrid y, por el otro, el aumento de los procedimientos sancionadores.

Gráfico 1: Evolución familias perceptoras RMI



Fuente: Balance RMI de la Comunidad de Madrid 2017. Elaboración: Secretaría de Política Social y Diversidad CCOO de Madrid

Gráfico 2: Evolución RMI



Fuente: Balance RMI de la Comunidad de Madrid 2017. Elaboración: Secretaría de Política Social y Diversidad CCOO de Madrid

En el mismo informe de CCOO, se alerta del incremento de las suspensiones de la RMI, un 47,5% más que en 2016, afirmándose que gran parte de estas suspensiones son de carácter cautelar, es decir, “se realizan en función de una sospecha, en muchos casos no acreditada, de incurrir en incumplimientos por parte de las familias perceptoras. Esta praxis, además de cuestionable en términos legales y administrativos, provoca en las familias situaciones intolerables de desprotección, tanto en términos jurídicos como sociales” (CCOO, 2019: 13).



De este modo, la ambigüedad de la ley y la resignificación que de ésta realizan los profesionales, junto con las suspensiones de carácter cautelar denunciadas por sindicatos y por algunos autores (Parajuá, 2015; García García, Ávila y Ayala Rubio, 2017) que estudian esta cuestión, enmarcan la aplicación de la RMI en un contexto de alta arbitrariedad proclive al aumento de la vulnerabilidad social. Cabe preguntarse, por lo tanto, sobre el aspecto destinado a dotar a los beneficiarios de RMI de un acompañamiento profesional conducente a favorecer su integración. ¿Es este posible en el contexto que acabamos de describir?

3.2.2 TRABAJO SOCIAL Y ACOMPAÑAMIENTO SOCIAL: UNA INTERVENCIÓN IMPROBABLE EN EL MARCO ACTUAL DE LA RENTA MÍNIMA MADRILEÑA

Si nos referimos al contenido concreto de las funciones de los trabajadores sociales de Servicios Sociales que se establece en los documentos que regulan la RMI, hemos de decir que se encuentra regulado con no pocas ambigüedades, dado que dichos profesionales han de asumir tareas concernientes a la gestión de las dos lógicas que establece la Ley.

Estos profesionales están autorizados para supervisar e informar a la Consejería de los requisitos de acceso a la prestación económica y de los compromisos adquiridos por parte de los usuarios que no se cumplen. La coincidencia en el mismo profesional de funciones, por una parte, de control y/o vigilancia del cumplimiento de requisitos para recibir/mantener la RMI y, por otra, relacionadas con el diseño de la intervención social para dar los apoyos sociales correspondientes entraña una de las principales dificultades de la aplicación de la ley: entre otros motivos, porque esos usuarios, debido a ello, no se fían de los trabajadores sociales de Servicios Sociales (García, Ávila y Ayala, 2017). Ello entorpece que la elaboración de la intervención social responda a los intereses, demandas y circunstancias de los usuarios, puesto que éstos no pueden arriesgarse a tener conflictos con quienes disponen de influencia sobre la continuidad del cobro de la prestación económica. Por tanto, aceptan suscribir el PII estipulado por estos profesionales con tal de no tener problemas, en detrimento de la co-participación en la preparación de una intervención social adaptada. Es más, se puede aventurar que el hecho de que la participación se conciba como obligatoria por profesionales y solicitantes/beneficiarios influye en que estos últimos no se interesen realmente por las propias actividades previstas para su proceso de inserción social y las conciban como un mero trámite a seguir.

Según varios trabajadores sociales entrevistados para la investigación mencionada en el apartado 3, esta función de “acompañamiento social” no se está llevando a cabo debido a la saturación de las agendas de estos profesionales y a la negativa de muchos de ellos a desarrollar trabajo de calle en un marco de trabajo social comunitario (Serrano y Arriba, 1998: 187). Además, la “fragmentación del espacio social de la intervención social” (Aguilar, Gaviria y Laparra, 1995: 37) ha supuesto la burocratización de la renta mínima, con una división de tareas entre el personal con mayor estabilidad laboral (de Servicios Sociales), que realiza las funciones más relacionadas con la gestión, el control y la documentación, y el más inestable (educadores sociales, psicólogos, pedagogos y demás profesionales de ONG contratados con financiación a cargo de los Proyectos de Integración), que desempeñan las funciones educativas y de “acompañamiento social”.

En general, los trabajadores sociales de Servicios Sociales desconocen lo que dicho término implica y, cuando lo conocen, sostienen no poder realizar la función que supone por la cantidad de personas a las que tienen que atender, lo que les genera cierto desasosiego y frustración.



3.2.3 SOBRE LA VAGUEDAD DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PROGRAMA INDIVIDUALIZADO DE INSERCIÓN

Tristemente, con el último decreto regulador de la renta mínima de la Comunidad de Madrid, se ha perdido todo lo que atañe a la negociación consensuada del proceso de inserción social con los propios beneficiarios de la RMI, aspecto este tan importante en el anterior decreto. Se pasa así a una concepción de los beneficiarios como meros receptores del “criterio técnico profesional”, quedando su capacidad de participación en la elaboración de las acciones que les conciernen reducida drásticamente. A su vez, y una vez olvidada su capacidad de decisión y autonomía, se les insta, en el tercer epígrafe del artículo 51 del decreto de 2014, a participar y dar su consentimiento a las medidas elaboradas por sus trabajadores sociales.

No se hace referencia en la actual normativa a qué mínimos han de aparecer en el Programa Individual de Inserción, pudiendo establecerse cualquier actividad acorde con el diagnóstico social que realice el trabajador social de Servicios Sociales. Por tanto, los profesionales pueden incluir en el PII unos mínimos “muy mínimos”, como escolarizar a los hijos y acudir a controles pediátricos, o elaborar programas individuales de inserción que impliquen que los perceptores de la RMI tengan que asistir a talleres periódicos o a cursos de formación, pues la legislación no establece qué participación se les puede pedir; algo que ha sido destacado por autores como Olmeda (1997).

Podemos decir, a modo de resumen, que la legislación relativa a la RMI no logra separar los dos derechos que establece, produciéndose una serie de zonas grises, de vacíos o de dudas razonables, las cuales dan cabida a actuaciones diferenciales por parte de cada profesional. Acabar este epígrafe afirmando que se han perdido aquellos elementos que dotaban de más poder y autonomía a los beneficiarios de la RMI, cayendo el último decreto en un excesivo “dirigismo” y control, y forzando, en gran medida, el “compromiso” de aquellos que quieran recibir la prestación económica. Cabe preguntarse por lo tanto si la autonomía y la capacidad de inserción se pueden desarrollar de esta manera.

3.3. LA APLICACIÓN DE LA RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN POR LOS PROFESIONALES: EL CASO CONCRETO DE LOS BENEFICIARIOS GITANOS.

En el ámbito de aplicación de las políticas públicas para la inclusión social se produce hoy en día una tendencia a la tecnificación y la protocolización (Zamanillo, 2011), que busca profesionalizar el “trabajo de cuidado” (Pattaroni, 2005)¹¹; trabajo que requiere la escucha de quien demanda ayuda para poder establecer cuáles son sus “necesidades” y qué cauces de acción hay que abrir para satisfacerlas. Ello ha comportado la creación de protocolos de intervención social con el fin de tecnificar y objetivar ese trabajo, lo que ha supuesto el establecimiento de mecanismos que distancian al profesional de la persona que demanda la ayuda, principalmente si ésta emite sus demandas en un lenguaje ajeno para la institución y los profesionales que la componen. La asunción de estas pautas técnicas como un elemento identitario ha supuesto que algunos profesionales se sientan incómodos ante los beneficiarios de prestaciones sociales que buscan en ellos a alguien socio-afectivamente cercano, esto es, que muestre una actitud semejante a la de un amigo o a la de un familiar. En este contexto, surgen los interrogantes acerca de cuál es la distancia personal idónea que han de mantener para poder realizar lo que autores

.....

¹¹ Este autor sostiene que esta tendencia es la reacción del Estado de Bienestar ante las acusaciones que ha recibido de ejercer el paternalismo a través de sus acciones de intervención social.



como Kittay (2002) califican como un “buen trabajo de cuidado”: ¿qué actitudes personales hacen falta para poder ayudar a quien lo necesita?, ¿puede este tipo de trabajo profesionalizarse y seguir conservando un potencial ético, crítico y transformador?

Las personas españolas de etnia gitana en situación de vulnerabilidad social se conforman, por varios motivos, como un colectivo que incomoda a la institución de Servicios Sociales más moderna, técnica y profesionalizada. Por un lado, se debe a que algunos de ellos expresan su demanda de ayuda económica a través de un vocabulario con claras remembranzas al asistencialismo que ha marcado la intervención social con este colectivo¹². Estos beneficiarios apelan de esta manera a los sentimientos y a la sensibilidad de estos profesionales con las vistas puestas en recibir un trato personalizado y compasivo.

La asimetría entre usuarios y profesionales conlleva un problema en el proceso de institucionalización del trabajo de cuidado, dado que el marco institucional “hace surgir una fuerte exigencia de respeto a la autonomía de aquel que es ayudado” (Pattaroni, 2005: 180-181).

En consecuencia, la interrelación de los solicitantes de prestaciones sociales, cualquiera sea su origen social, y los profesionales, supone una dificultad para estos últimos, en el sentido de tener que acompañar socialmente a ciudadanos de diversa índole y posición social, muchos de los cuales tienen unas expectativas desajustadas con respecto al rol de los Servicios Sociales y de las rentas mínimas de inserción. Esta limitación, la cual podría ser identificada como una limitación estructural en la gestión de las rentas mínimas con el colectivo gitano español, y extrapolable a otros colectivos, podría ser superada con el establecimiento de una renta básica de carácter universal. En esta línea, una renta básica incondicional y universal suprimiría los elementos negativos asociados al eslabón asistencial del sistema, evitándose así “controlar” a los beneficiarios de RMI y forzarles a tener que demostrar su situación de necesidad, cuando ambos elementos ya han sido analizados como elementos desincentivadores para la población que podría tener derecho a este tipo de prestaciones (Gélot, 2018; Chosson, 2017; Sarrot, Luyts y Zimmer, 2014; Warin, 2012).

4. CONCLUSIONES

Tres ideas parecen ser esenciales cuando se habla de renta básica. La primera es que ésta se configura en el mundo de los derechos del ciudadano; lo que determina que no esté sujeta a la discrecionalidad de los recursos financieros existentes, tal y como sí sucede en numerosas de las ayudas y subsidios asistenciales que se conceden. La segunda, que igualmente la renta básica es un derecho subjetivo e individual; independientemente, pues, de si el sujeto está integrado o no en una unidad familiar y de cual sea su vinculación con la misma. Y, la tercera y última, que su finalidad es que los ciudadanos reciban un mínimo para poder hacer frente a las necesidades esenciales de la vida sin establecer distinciones en función de circunstancias personales (por ejemplo, existencia de cargas familiares, grado de discapacidad, etc.), nivel de ingresos (de cualquier naturaleza) o cotizaciones previas (si nos moviésemos en el terreno de lo contributivo).

¹² Así, suelen pedir, de manera directa y sin matizaciones, que se les ayude, utilizando la expresión “dadme” para demandar la RMI sin agachar la cabeza, sin sentirse avergonzados, esto es, no ajustándose a la imagen que se espera del que solicita prestaciones sociales estando en situación de verdadera necesidad.



Pues bien, partiendo de estas tres premisas y teniendo en cuenta el actual conjunto de prestaciones de ingresos mínimos, tanto las que proporciona el nivel no contributivo de Seguridad Social como las autonómicas, es posible concluir que existe entre éstas y la renta básica en sentido estricto una diferencia esencial que las separa y es la distinta función que cada una de éstas cumple y, en consecuencia, de los condicionantes de su acceso. Y así, en el caso de las primeras su función es, como bien indica su nombre, garantizar rentas o ingresos de subsistencia a quien carece de ellos. Esto se traduce en una exigencia de prueba de la existencia de la situación real de necesidad económica del posible sujeto beneficiario; lo que a su vez implica la fijación de un máximo de recursos o umbral que no es posible superar.

Por el contrario, la renta básica, en sentido estricto, cumple la función de garantizar un ingreso mínimo a todos los ciudadanos por el mero hecho de serlo al margen, pues, de cualquier prueba de recursos; en definitiva, la renta básica cumple otras funciones más complejas y en más dimensiones (de empleo, de la posición contractual del trabajador, de la situación de la mujer en el mercado de trabajo, de la retribución salarial, en el ámbito fiscal, etc.), más allá de la simple garantía de rentas de subsistencia. Es evidente que la implantación de una renta básica en los términos expuestos cuestionaría el mantenimiento del esquema de protección asistencial descrito, o al menos, exigiría su reformulación en aras a una eventual simplificación de las prestaciones asistenciales actualmente existentes; pues, en realidad, siendo su función preventiva y no reparadora, su reconocimiento incondicionado evitaría que los ciudadanos llegasen a encontrarse en las situaciones de necesidad económica que en este momento son cubiertas por las prestaciones de contenido no contributivo y asistencial descritas.

En todo caso, se trata de un debate que está muy presente en la agenda política, tal y como se evidencia de los cada vez más numerosos y frecuentes, especialmente en los últimos años, textos internacionales y comunitarios que hacen referencia a que los sistemas de protección social deben garantizar un mínimo de ingresos de subsistencia con carácter universal a todos los ciudadanos. Ejemplo de lo dicho es la Recomendación (UE) 2017/761 de la Comisión, de 26 de abril de 2017, sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales cuando señala que *“toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación, advirtiendo que, para que puedan trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re) integración en el mercado laboral”* (considerando 14).

La renta básica permitiría, igualmente, ahorrarles a los ciudadanos su paso por los Servicios Sociales, los cuales están quedando reducidos a sus aspectos más básicos y rayando con labores benéfico-asistenciales. Además, en el contexto mencionado de recortes económicos y de externalización, la saturación y la escasez han pasado a formar parte de los discursos de los profesionales de estos centros, y los servicios de acompañamiento social más profundos y continuados se han ido progresivamente transfiriendo a las entidades de intervención social, con la precarización que ello conlleva y la inestabilidad para sus trabajadores.

Una renta básica universal permitiría generar un clima social proclive a la promoción de procesos de cambio personal y social empoderadores, garantizándose así los derechos sociales de los grupos más vulnerables y estigmatizados, quienes no tendrían que verse abocados, por su deficiente cultura administrativa, a verse penalizados por su paso por los Servicios Sociales. Además, una de las consecuencias más poderosas de la incondicionalidad de una supuesta renta básica sería el incremento de la libertad y de la dignidad de las personas, aumentándose su poder de negociación y su capacidad de elección, al no tener que verse forzados a aceptar cualquier empleo precario.



Sin embargo, esta propuesta política plantea importantes problemas técnicos y está condicionada por preferencias éticas, teóricas y económicas, habiendo hoy en día gran cantidad de artículos científicos y libros sobre el tema de cómo ponerla en marcha y sobre sus potenciales implicaciones. En este contexto de proliferación literaria nos encontramos con que pocos estudios se han basado en el análisis de experiencias concretas de aplicación de la renta básica universal, dado que esta apenas se ha llevado a la práctica (Torres, 2019), lo que deja abierto un panorama en el que posibles modalidades de aplicación de esta política social pueden ser exploradas.

En todo caso, consideramos que la renta básica tiene el potencial de servir de instrumento de cambio social, permitiendo construir una sociedad en la que todos tengamos la existencia material garantizada incondicionalmente, aumentando la participación social, la protección de la ciudadanía y, por ende, la capacidad de iniciar y gestionar nuevos proyectos. Por todo ello merecería la pena explorar, desde el ámbito político, sus distintas modalidades de aplicación, redibujando el esquema de protección social nacional descrito en este artículo y solucionar los problemas de índole socio-política y económica que puedan impedir su puesta en marcha.



BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, M.; Gaviria, M.; Laparra, M. (1995), *La caña y el pez. Estudio sobre los salarios sociales en las comunidades autónomas 1989-1994*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Alonso, J. M. (2002), "Nuevos derechos en la Comunidad de Madrid para las personas socialmente excluidas. Breve apunte sobre la Ley de Renta Mínima de la Comunidad de Madrid", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº35, pp.185-198.
- Arcarons, J; Torrens, LI; Raventós, D. (2017), *Renta básica incondicional: una propuesta de financiación racional y justa*. Del Serbal.
- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2019), *Los programas de rentas mínimas*. AIReF <https://www.airef.es/es/acceso-al-estudio-completo-programas-de-rentas-minimas-en-espana/>
- Ávila, D. y García García, S. (2013), «Entre el riesgo y la emergencia: insinuaciones policiales en la intervención social», *Revista de Antropología Social* (22), pp. 59-82
- Ayala Rubio, Ariadna. Las políticas sociales en perspectiva socio-antropológica: estudio de la gestión y aplicación de la renta mínima de inserción de la Comunidad de Madrid con el colectivo gitano. Tesis de doctorado en Antropología, Universidad Complutense de Madrid. Accesible en: <https://eprints.ucm.es/16247/>
- Ayala Rubio, A. (2009), "Secretos a voces: exclusión social y estrategias profesionales de construcción de la obligatoriedad en la intervención social vinculada a la Renta Mínima de Inserción (RMI) con el colectivo de etnia gitana", *Cuadernos de trabajo social*, nº22, pp.19-40.
- Barcelón Cobedo, S. (2018), "Las prestaciones autonómicas de garantía de ingresos como cobertura de la brecha de protección del Sistema de Seguridad Social en relación con las situaciones reales de necesidad económica", *Temas Laborales*, nº143.
- Bertomeu, M.J y Raventós, D. (2006), "Derecho de existencia y renta básica", en *VVAA La renta básica como nuevo derecho de ciudadanía*" (Eds. Pisarello y De Cabo), Trotta.
- Casassas, D. (2018), *Libertad incondicional: la renta básica en la revolución democrática*, Paidós.
- Casassas, D.; Raventós, D. (2017), *La renta básica en la era de las grandes desigualdades*. Montesinos.
- Chosson, E. (2017), *Le Revenu de Solidarité Active (RSA) au prisme de ses catégories formelles: pour une évaluation critique du dispositif*. Economies et finances. Grenoble: Université Grenoble Alpes.
- CCOO (2019), *El Estado "social" de la Comunidad de Madrid. Indicadores básicos de protección y cohesión social*. Secretaría de Política Social y Diversidad. Secretaría de Políticas del conocimiento, Cultura y Estudios. Comisiones Obreras.
- Comunidad de Madrid (2002), *Plan contra la Exclusión Social de la Comunidad de Madrid 2002-2006*. Consejería de Servicios Sociales
- Comunidad de Madrid (2010), *Balance de Gestión de la RMI*. Consejería de Familia y Asuntos Sociales.
- Domenech, A y Raventós, D. (2006), "Renta básica de ciudadanía y trabajadores del primer mundo", en *VVAA La renta básica como nuevo derecho de ciudadanía*" (Eds. Pisarello y De Cabo), Trotta.
- Fumagalli, A. (2006), "Doce tesis sobre la renta de ciudadanía", en *VVAA La renta básica como nuevo derecho de ciudadanía*" (Eds. Pisarello y De Cabo), Trotta.
- García, E.; Muñoz, D. y Bayona, M. (2014). "La lucha contra la precariedad y la vulnerabilidad: el derecho a la renta básica de las iguales a través de los estudios de viabilidad social y económica", comunicación presentada en el I Congreso Internacional de Facultades y Escuelas de Trabajo Social, Murcia, abril de 2014.



- García García, S.; Ávila Cantos, D. y Ayala Rubio, A. (2017), "Expediente 112.435: el control sobre el déficit: un itinerario de intervención social con perceptores de renta mínima en los servicios sociales". En Ignacio Mendiola y Daniel Oviedo (Coords), *Relatos infames: breves historias de crimen y castigo*. Universitat de Barcelona, Observatori del Sistema Penal i els Drets Humans, OSPDH : Anthropos.
- García García, S. y Rendueles Menéndez de Llano, C. (2017), "Hacia un nuevo trabajo social crítico: Presentación del monográfico: "el gobierno de lo social en la era neoliberal". Cuadernos de trabajo social, vol. 20, nº2, pp.243-260, Universidad Complutense.
- Gélot, Didier. «L'argent consacré aux minima sociaux est-il efficace ?». LeParisien, (25 de junio de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 20.07.2019] <http://www.leparisien.fr/economie/l-argent-consacre-aux-minima-sociaux-est-il-efficace-25-06-2018-7791948.php>
- González Ortega, S. (2018), "Las prestaciones de garantía de recursos de subsistencia: concepto, rasgos esenciales y sistematización". En AAVV *Las prestaciones de garantía de rentas de subsistencia en el sistema español de Seguridad Social*, (Dir. González Ortega), Tirant lo Blanch, Valencia.
- González Ortega, S y Barcelón Cobedo, S. (2018), *Introducción al Derecho de la Seguridad Social*, Tirant lo Blanch.
- Kittay, F. (2002), "When caring is just and justice is caring: justice and mental retardation", en Kittay, F.; Feder. E.K. (eds), *The Subject of Care. Feminist Perspective on Dependency*. Lanham (Md), Rowman and Littlefield Publishers, pp.257-276.
- Martín Giner, A. (2007), "La Renta Mínima de Inserción: contradicciones e incertidumbres", *Cuadernos de Trabajo Social*, Vol.20, pp.297-307. Universidad Complutense de Madrid.
- Olmeda, G. (1997), "La renta mínima garantizada. A caballo de la asistencia, la seguridad social y la política de empleo", *Revista de Treball, Economia i Societat*, nº7, pp.33-56. Comité economic i social de la Comunitat Valenciana, Generalitat Valenciana.
- Parajuá, D. (2015), *Estar con la gente y estar en la institución. La construcción de los usuarios de los Servicios Sociales en el marco de las políticas sociales neoliberales (tesis doctoral)*, UCM. Ver en: <https://eprints.ucm.es/27935/1/T35625.pdf>
- - Pattaroni, L. (2005), «Le care est-il institutionnalisable ?», en Paperman, P. ; Laugier, S. (dirs.), *Le souci des autres. Éthique et politique du care*. París, Editions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales.
- Pérez, M. Ayala Rubio, A.; Ávila, D. y García García, S. (2019). «Fronteras interiores: las prácticas informales en el gobierno de la desigualdad en España». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 122 (septiembre de 2019), p. 111-135.
- Pomycala, A.; Holt, R. (2002), "Mujeres gitanas: una prioridad para la política europea de Salud Pública". *I Tchatchipen, Revista Trimestral de Investigación Gitana*, nº40: 35-42. Instituto Romanó de Servicios Sociales y Culturales.
- Ramírez Hita, S. (2003), *Gitanos y salud. Articulación de prácticas y saberes médicos entre los gitanos de Perpignan*. Tesis de doctorado, Universidad Rovira i Virgili de Tarragona.
- Sales, A. (2014), *El delito de ser pobre. Una gestión neoliberal de la marginalidad*, Barcelona, Icaria.
- Sarrot, J-C; Luyts, B. y Zimmer, M-F. (2014) *En finir avec les idées fausses sur les pauvres et la pauvreté*. Montreuil, Editions Quart Monde.
- Serrano, A.; Arriba, A. (1998). *¿Pobres o excluidos? El Ingreso Madrileño en perspectiva comparada*. Madrid, Fundación Argentaria.
- Soriano, R. (2012), *Por una renta básica universal. Un mínimo para todos*, Almuzara, 2012.



- Torres, J. (2019), *La renta básica. ¿Qué es, cuántos tipos hay, cómo se financia y qué efectos tiene?*, Ediciones Deusto.
- Van Parijs P.; Vanderborght, Y. (2015), *La Renta Básica*. Ariel Economía.
- Van Parijs, P. (1996), *Libertad real para todos ¿Qué puede justificar al capitalismo (si hay algo que pueda hacerlo)?*, Paidós.
- Warin, P. (2012) *L'Envers de la «fraude sociale». Le scandale du non-recours aux droits sociaux*. París: Editions La Découverte.
- White, S. (2003), *The Civic Minimum. On the rights and obligations of economic citizenship*, Oxford University Press.
- Zamanillo (dir.) (2011), *Ética, teoría y técnica. La responsabilidad política del trabajo social*. Madrid, Talasa.



ANÁLISIS CRÍTICO DE LA RENTA BÁSICA: COSTES E INCENTIVOS. APLICACIÓN AL CASO ESPAÑOL¹

A CRITICAL APPROACH TO BASIC INCOME: COSTS AND INCENTIVES. AN APPROXIMATION TO THE CASE OF SPAIN

José María Casado
Economista

Miguel Sebastián
ICAE, Universidad Complutense de Madrid

Fecha recepción artículo: 13/08/2019 • Fecha de aprobación: 23/09/2019

RESUMEN

Este trabajo estima los costes de la renta básica y analiza los problemas de incentivos que puede generar, para concluir que existe una relación inversa entre ambos. Cuanto más incondicional es la renta básica menos problemas de incentivos provoca, pero más costosa es desde un punto de vista financiero. Se estima, para el caso español, su posible coste utilizando tanto un enfoque macroeconómico como uno con micro datos. El elevado coste de aplicar la renta básica universal hace necesario limitar el número de perceptores para que sea posible su implementación, pero esto podría provocar importantes problemas de incentivos a la oferta de trabajo y a la acumulación de capital humano. También se discuten las posibles implicaciones en materia de desigualdad.

Palabras clave: Renta básica, incentivos, costes, condicionalidad, microdatos, desigualdad.



ABSTRACT:

This paper estimates the costs of basic income and analyses its incentives to conclude that there is an inverse relationship between them. The more unconditional the basic income is, the less incentive problems will arise, but it will be more costly. We approximate its costs to the case of Spain, both using a macroeconomic approach and one with micro data. The high cost of the universal basic income implementation requires to limit the number of recipients by income or labour status and, therefore, labour supply and human capital incentive problems could be materialized. Implications for inequality are also discussed.

Keywords: Basic income, incentives, costs, conditionality, micro data, inequality.

José María Casado: *Doctor por la London School of Economics, Master en Economía por University College London, Diploma de Estudios Avanzados por la Universidad de Zaragoza y Licenciado en Economía por la Universidad de Extremadura. En la actualidad es Coordinador Adjunto del Spending Review, Jefe de Proyecto de Beneficios Fiscales de la AIReF y Economista Titulado del Banco de España desde el año 2009. Ha publicado diversos artículos en revistas internacionales en el ámbito de la microeconomía sobre evaluación de políticas públicas, microsimulación fiscal, desigualdad y comportamiento del consumidor.*

Miguel Sebastián: *Licenciado en Económicas por la Universidad Complutense de Madrid, PH.D. in Economics, University of Minnesota. Profesor Titular de Análisis Económico de la Universidad Complutense. Ha publicado numerosos artículos y varios libros, el más reciente La Falsa Bonanza. Ha trabajado en el Servicio de Estudios del Banco de España y en el Ministerio de Economía y Hacienda. Ha sido Director General de InterMoney, así como Economista Jefe y Subdirector General de BBV y de BBVA. Director de la Oficina Económica del Presidente del Gobierno y Ministro de Industria, Turismo y Comercio durante toda la IX Legislatura. En la actualidad es Consejero dominical de Indra, en representación de la SEPI.*

1. INTRODUCCIÓN

Aunque el origen del concepto de “renta básica universal” se remonta a Thomas Paine, un político liberal del siglo XVIII y uno de los padres de la independencia de los EE.UU., el término ha cobrado relevancia recientemente, al haberse incorporado como propuesta de política económica en muchos países desarrollados². Pese a su origen liberal, la renta básica universal es ahora una bandera de la izquierda en muchos de esos países. Y lo es como un intento de respuesta a varias cuestiones, algunas de ellas indudables y otras más discutibles: (i) el aumento de la desigualdad de la renta dentro de los países industrializados, (ii) el aumento de la población en riesgo de pobreza en algunas economías (iii), la caída del peso de las rentas salariales sobre el PIB, y el aumento secular de las rentas del capital, cuya propiedad se encuentra en pocas manos, (iv) el impacto de la robotización sobre el empleo menos cualificado, que sería condenado a mantenerse fuera del mercado de trabajo de forma permanente y (v) como una forma de reconocer socialmente el trabajo doméstico y de cuidado de los niños, de los dependientes y de los mayores por parte de un porcentaje creciente de la población, sobre todo en los países desarrollados.

¹ Los análisis y las opiniones expresadas en este artículo son responsabilidad de los autores y en ningún caso deben ser atribuidas al Banco de España, al Eurosistema o a la AIReF.

² Un buen resumen de todas las experiencias de renta básica, bajo diferentes versiones, se encuentra en Torres (2019)



A principios de los años 80 del siglo XX, en una situación de fuerte aumento del paro estructural, hubo un intento en Holanda de implantar un “subsidio universal” por parte de uno de los sindicatos. Pero la medida no fue aceptada por la izquierda, porque ponía en riesgo el Estado del Bienestar, y fue abandonada. Pese a este fracaso, en 1985, en la vecina Bélgica, el Colectivo Charles Fourier³, formado por Defeyt, van Parijs y Boulanger, planteó “el subsidio universal” sustitutivo de todos los subsidios, becas y prestaciones sociales, acompañado de una profunda reforma del mercado de trabajo, con la abolición del salario mínimo, la jornada máxima de trabajo o la edad de jubilación, y que fue el germen de la Renta Básica Universal (RBU) contemporánea. A partir de los debates generados por esta propuesta en 1986 se creó la Red Europea de Renta Básica, conocida por sus siglas en inglés BIEN (Basic Income European Network), que en 2004 se globaliza, utilizando las mismas siglas, bajo la red [Basic Income Earth Network](#). La red opera ya en 30 países. También en España funciona desde hace tiempo la RRB ([Red Renta Básica](#)).

Con la crisis financiera global y el aumento generalizado del desempleo y de la desigualdad, la hasta entonces propuesta más bien teórica o filosófica comienza a convertirse en una opción real de política económica.

En junio de 2016 se planteó en Suiza la primera consulta pública relacionada con la implantación de alguna forma de subsidio universal. La población rechazó en un referéndum de forma abrumadora (un 78% de los votos) la implantación de una renta básica de 2.500 francos suizos (unos 2.200 euros), aunque no fuera compatible con otras fuentes de renta. Pese a ese rechazo, la idea continuó siendo estudiada en Finlandia, en una fase experimental en 2017. La experiencia se llevó a cabo en una muestra de población de 2.000 personas en paro de larga duración, no voluntarias y seleccionadas al azar. Durante un período de dos años, los participantes recibieron un ingreso básico mensual de 560 euros sin tener que cumplir con ningún requisito burocrático para poder obtener la ayuda mensual. El objetivo era saber si ese mínimo garantizado de protección, los ayudaría a encontrar trabajo y les daría un apoyo, en caso de que se vieran obligados a tomar empleos esporádicos. Lo cierto es que el experimento fracasó porque no se consiguió aumentar el empleo. Trabajaron prácticamente las mismas horas y ganaron lo mismo, exceptuando los ingresos de la renta básica, que otro colectivo de características similares, aunque los participantes reconocieron sentirse más felices y menos estresados. Aunque el experimento se consideró como un fracaso en sus objetivos y se suspendió al acabar 2018, los defensores del proyecto insisten en que una renta básica, sin condiciones de ningún tipo, evita que los receptores de ayudas rechacen empleos por temor a superar el nivel de ingresos mínimos para recibir subsidios. Y que al no tener que ocuparse de la burocracia con los servicios sociales podrían dedicar ese tiempo a buscar empleo de forma más eficaz.

En otros países europeos también ha habido iniciativas parecidas. La renta básica fue una de las propuestas estrella del Partido Socialista Francés en 2017, pero el partido tuvo un muy desfavorable resultado en las elecciones (un 6%), aunque probablemente explicado por el desgaste del último Presidente socialista, François Hollande, que fue el único caso que no se presentó a una reelección, dada su impopularidad. El líder laborista británico, Jeremy Corbyn, también ha anunciado que “lo estudiará” si gana las elecciones. El creador y CEO de *Facebook*, [Mark Zuckerberg](#), recomendó, en el discurso de ceremonia de graduación de Harvard, que se “explore” sobre la renta básica universal. Recientemente el aspirante demócrata a las primarias para las elecciones presidenciales en EE.UU. en 2020, Andrew Yang, introdujo en un debate entre los 10 posibles candidatos del Partido Demócrata, su idea de *Freedom Dividend* o Dividendo de la Libertad, una prestación de 1.000\$ mensuales a todos los ciudadanos adultos, con carácter incondicional.

³ Véase Collectiff Charles Fourier (1985)



En España, la formación política Podemos ha llevado en sus programas electorales diferentes versiones de la renta básica universal. Y el Partido Socialista Obrero Español aprobó, en su 39º Congreso Federal de junio de 2017, incluir alguna versión de la renta básica para su futuro programa electoral. En mayo de 2016 los sindicatos mayoritarios, CCOO y UGT, presentaron 700.000 firmas en favor de una Iniciativa Legislativa Popular (ILP) para “poner en marcha un nuevo derecho subjetivo vinculado a la Seguridad Social y financiado a través de los Presupuestos Generales”. Esta iniciativa, que fue admitida a trámite en la Comisión de Empleo y Seguridad del Congreso de los Diputados, reabrió el debate sobre la “renta básica”, o sus variantes (renta mínima, renta de inserción, etc.). Los sindicatos no pedían exactamente una “renta básica de ciudadanía”, sino una renta mínima para desempleados, y no “incondicional”, sino vinculada a la búsqueda de empleo o a la participación en programas de inserción laboral. A iniciativa del Grupo Socialista, se tramitó una Proposición de Ley. En febrero de 2018 el Congreso de los Diputados votó en contra de la renta básica universal. 170 votos en contra (PP, Ciudadanos, PNV, UPN y Foro Asturias) contra 168 a favor (PSOE, Unidos Podemos, ERC, Partido Demócrata, Compromís, Bildu, Coalición Canaria y Nueva Canarias). Varios diputados socialistas estuvieron ausentes y uno votó en contra, lo que imposibilitó su aprobación, que hubiera supuesto una ayuda de 426 euros al mes para unos 2,1 millones de potenciales beneficiarios, familias que no tienen ningún ingreso o que se encuentran por debajo del umbral de la pobreza.

2. EL CONCEPTO DE RENTA BÁSICA

El debate sobre la Renta Básica Universal (RBU) crea mucha confusión, porque muchos de sus partidarios y de sus detractores mezclan en sus argumentos diferentes conceptos: el de “renta básica universal” (para todos los ciudadanos, por el hecho de serlo), el de renta mínima o renta de inserción (sólo para parados de larga duración, que no tengan o hayan agotado su prestación de desempleo), el “complemento salarial” financiado con recursos públicos (sólo para empleados de rentas bajas) o el impuesto negativo de Friedman (sólo para trabajadores empleados que ganan por debajo de un determinado umbral y que, en su declaración fiscal, recibirían una renta, en lugar de pagar un impuesto).

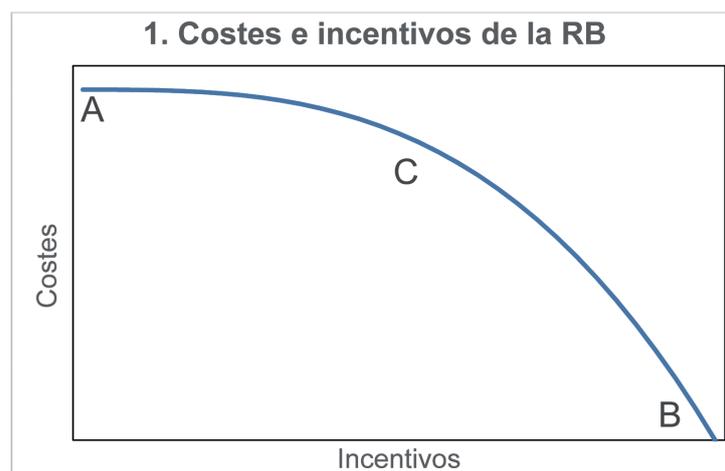
Entendemos por “renta básica universal” o “incondicional” una percepción económica garantizada por el sector público y a la que tendrían derecho todos los ciudadanos de un país por el hecho de serlo, independientemente de que estén o no en edad de trabajar, de que sean activos o inactivos, o de que estén ocupados o parados.

Generalmente el debate sobre la conveniencia o no de la renta básica se centra en su **coste**. Ese fue el principal argumento que provocó su rechazo en el referéndum de Suiza, y es el principal argumento que esgrimen sus detractores para oponerse a ella. En nuestra opinión, sin embargo, esta es una visión demasiado estrecha, y la renta básica universal debe ser valorada en función de tres características, que no son independientes, pero que pueden ser tratadas de forma separada:

1. Su coste, tanto a corto como medio y largo plazo.
2. Sus problemas de incentivos.
3. Su impacto sobre la pobreza y la distribución de la renta.



Como veremos más adelante, los tres conceptos son distintos, pero no son independientes entre sí. Por ejemplo, los posibles incentivos negativos de la RBU podrían incidir en su coste a largo plazo, que serían muy superiores al coste a corto plazo si, por ejemplo, mucha gente decide no trabajar, se desactiva, y se pierde crecimiento económico y recaudación. Otro ejemplo: un elevado coste fiscal a corto plazo podría limitar los recursos disponibles para otras herramientas de lucha contra la pobreza o la desigualdad, empeorando la tercera de las vertientes. Más adelante trataremos estas tres características en profundidad. Pero a continuación queremos mostrar la relación que existe entre costes e incentivos, para señalar el problema de elección social que se le plantea al *policy maker*.



En el Diagrama 1 se presenta una ilustración de este dilema que surge entre costes e incentivos. Cuantos menos problemas de incentivos queramos tener, habrá que pagar un mayor coste de implantación de la RB. Y, viceversa, si queremos tener un coste más reducido, introduciendo condicionalidad o sustitución de partidas por otras ya existentes, el diseño de la RB incurrirá en mayores problemas de incentivos. A continuación, trataremos de explicar este dilema. El punto A es el que corresponde con una situación donde no hay problemas de incentivos, pero en el que el coste de la RB es máximo. Se trataría, por ejemplo, de un sistema en el que todos los ciudadanos reciben, por el hecho de serlo, una misma cuantía fija, independientemente de la situación laboral o personal en que se encuentren. Como la percepción de esa cuantía es incondicional, para cada ciudadano tomado individualmente no existiría ningún incentivo a cambiar su situación de partida. Es decir, si la RB se va a percibir independientemente de si es activo o inactivo, de si está parado u ocupado, o de su nivel de renta, dicha renta no cambiará la decisión que ha llevado a ese individuo a estar en esa situación. Este punto, que en el gráfico lo designamos con la letra A, puede ser asociado estrictamente a la Renta Básica Universal (RBU), es decir, la percepción de una renta generalizada e incondicional. En el otro extremo del diagrama se encuentra el punto B en el que el coste de implantar la RB es muy bajo, pero surgen graves problemas de incentivos. Si el coste es bajo es porque la RB está sustituyendo una buena parte de las rentas percibidas por otros conceptos, o que determinados ciudadanos dejan de ser elegibles para la prestación si no se dan una serie de condiciones. Por ejemplo, un diseño en el que los trabajadores no recibirían la RB por disponer de rentas salariales. Otro caso incluido en este mismo punto del diagrama es aquel en que no perciben ningún ingreso adicional los parados que ya perciban prestación por desempleo. Es decir, o no perciben la RB o la RB sustituiría a dicha prestación. Finalmente, también podríamos considerar en este tramo de la curva en el que la RB no aporta renta adicional, ni coste para el erario público, si los pensionistas que reciban una pensión contributiva la vean sustituida por esta renta básica o simplemente queden excluidos de su percepción por tener ya una renta vital. Es evidente que, en todos estos casos, tomados aisladamente o en su conjunto, habría un coste menor de implantar la RB. Pero también debe quedar claro que con este esquema surgen multitud de incentivos: los trabajadores de rentas más bajas podrían preferir dejar de trabajar y recibir la RB. Es decir, podría haber una reducción de la "oferta de trabajo efectiva", lo que elevaría los costes para las empresas. Los parados podrían perder el



incentivo a encontrar trabajo, dada esta “prestación indefinida”, lo que elevaría la tasa de paro estructural y el desempleo de larga duración. Y los futuros pensionistas podrían tener un incentivo a dejar de cotizar, dado que la RB se percibe como una prestación no contributiva, lo que dañaría la sostenibilidad del sistema de pensiones.

Y, de vuelta al diagrama, entre medias de los dos extremos se encuentra un punto como el C, donde el coste de implantar la RB es significativo, aunque no es tan elevado como en el caso universal y en el que existen algunos problemas de incentivos, aunque no tan elevados como en el caso en el que los perceptores de rentas quedan excluidos de este subsidio adicional.

Cuál será el punto elegido por los responsables políticos dependerá de las preferencias sociales, de la restricción de recursos y del grado de altruismo, entendido éste como la aceptación de una buena parte de la sociedad de financiar con sus impuestos el establecimiento de esta renta garantizada, aunque ellos no vayan a ser los perceptores. Las sociedades más ricas (por ejemplo, Noruega) o más saneadas fiscalmente podrán optar por un punto como el A, al entender que todos se benefician de ese esfuerzo fiscal y no se generan problemas de incentivos. Las sociedades que tengan un mayor problema de recursos estarán tentadas a optar por un punto como el B. Nuestro punto, sin embargo, es que, aunque se trate de una solución más factible a corto plazo, presenta problemas de sostenibilidad a largo plazo. Y ello por varios motivos. En primer lugar, porque los incentivos negativos podrían operar a largo plazo, produciendo una merma de recursos para el Estado del Bienestar en su conjunto. En segundo lugar, porque el tratamiento diferencial que reciben unos ciudadanos frente a otros podría generar rechazo social a largo plazo, sobre todo en sociedades con un grado de altruismo insuficiente. Por todo ello, creemos que una solución como la B será factible pero inestable, mientras que una solución como la A será costosa pero estable.

En los países donde se implante la RB probablemente se opte por una opción intermedia. Pero, en aras de garantizar su estabilidad, a partir de un sistema inicial, por ejemplo, el C, si se descubre que el coste es asumible los sucesivos gobiernos deberían tratar de moverse a lo largo de la curva hacia arriba, para reducir el problema de incentivos y garantizar la sostenibilidad a largo plazo. Por el contrario, si el coste es inasumible, los sucesivos gobiernos buscarán moverse en la dirección contraria, hacia abajo a lo largo de la curva. Se contendrá el gasto con medidas de condicionalidad o sustitución, pero ello hará que empeore el problema de incentivos y que aumente el rechazo social de los que sientan algún tipo de agravio comparativo.

Aunque ya lo hemos mencionado anteriormente, estos problemas de incentivos se traducen, en general en una menor eficiencia en la asignación de recursos y en un menor crecimiento a largo plazo. Ello afectará a la recaudación fiscal del futuro, por lo que, en realidad, la curva representada en el Diagrama 1 podría también interpretarse como un dilema entre los costes a corto plazo y los costes a largo plazo derivados de la implantación de la RB. Sin embargo, este es un enfoque mucho más complejo de abordar, pues es muy difícil modelizar. Como la evaluación de los costes a largo plazo es compleja, preferimos dejar el dilema entre “costes” e “incentivos”, pero siendo conscientes del impacto a largo plazo de los diferentes desincentivos y su impacto sobre la recaudación estructural. En el resto del papel abordaremos por separado las tres características anteriormente expuestas, empezando por los costes, siguiendo por los incentivos y terminando por una reflexión sobre el posible impacto sobre la pobreza y la desigualdad, que son los objetivos finales por los que se implantaría algún esquema de renta básica, aplicado todo ello al caso de la economía española.



3. EL COSTE DE LA RENTA BÁSICA

Hablaremos aquí de varias estimaciones de las diferentes modalidades de renta básica descritas en el Diagrama 1, empezando por la Renta Básica Universal (RBU). Cuando hablamos de RBU nos vamos a referir, por tanto, a una situación como la ilustrada en el punto A de dicho diagrama, es decir, una renta incondicional y universal, independiente de las características laborales o personales de cada receptor, y en la que no se incurre en problemas de incentivos, pero sí en unos elevados costes. Dentro de dichos costes habría que incluir, los “costes de entrada”, es decir, de implantación de la medida a corto plazo. Asimismo, habría que considerar los “costes de salida”, es decir, los potenciales costes políticos y sociales de echar marcha atrás en la RBU, una vez implantada en un país y haberse demostrado inviable a medio plazo. Por simplicidad, nos referiremos solamente al primero de los costes, aunque ya hemos mencionado antes los posibles problemas de sostenibilidad de los diferentes modelos de renta básica.

¿Cuál puede ser el “coste de entrada” de la RBU? Evidentemente ese coste va a depender de dos factores: la cuantía de la RBU y el número de perceptores anuales.

Tomemos el caso de España. En la Tabla 1 resumimos el coste de implantar una renta básica universal de 500 euros al mes, unos 6.000 euros al año para el total de la Población estimada por el INE para el 1 de enero de 2019, es decir, unos 47 millones de personas.

1. RENTA BÁSICA UNIVERSAL PURA	
Población ESPAÑA (miles)	46935
Renta básica anual pura (en miles)	6
PIB nominal (en millones)	1200000
COSTE (en millones de euros)	281610
COSTE (en % PIB)	23,5

Fuente: elaboración propia a partir de INE. Población al comienzo de 2019

El coste de esta medida sería de unos 280.000 millones de euros al año, lo que supondría casi un 24% del PIB. Su financiación, por tanto, equivaldría a elevar el ratio de deuda en 24 puntos del PIB cada año, en caso de que no se quiera financiar con impuestos, o la presión fiscal en un 60% de forma permanente, o una combinación intermedia entre ambas opciones. Se trata, por tanto, de un coste muy elevado que, con casi toda seguridad, no podría ser asumido por ningún gobierno o por los mercados financieros, en caso de ser financiado con deuda. El lector pensará que el crecimiento del PIB a largo plazo será superior al de la población, que probablemente decrezca en las próximas décadas como resultado del envejecimiento demográfico. Ello haría que el ratio sobre PIB disminuyera tendencialmente. El argumento es algo dudoso, porque también habría presiones para elevar la cuantía de dicha RBU, y no sólo por el IPC, a medida que aumente la renta per cápita. Además, el propio envejecimiento demográfico, dado nuestro sistema de pensiones de reparto, va a obligar hasta 2040-50 a disponer de un colchón adicional para acomodar aumentos de deuda pública como consecuencia de atender a la sostenibilidad de dicho sistema.



Por todos estos argumentos, habrá que considerar un recorte del gasto en la RBU. Dado que la cuantía (500 euros al mes) está bastante ajustada⁴, la única forma de reducir el coste es a través del número de perceptores. Pero, ¿cómo se pueden hacer dichos recortes manteniendo su carácter universal? Una posibilidad, recogida en la Tabla 2, es la de excluir a los menores de 16 años, que se supone que están a cargo de los progenitores. Es cierto que se trata de ciudadanos como todos los demás, por lo que, en principio, deberían recibir una renta que tiene un carácter “universal”. Pero tampoco con esa edad tienen derecho a voto, ni al trabajo, ni a conducir un vehículo, como tampoco responden penalmente de sus posibles delitos. Además, al vivir en el mismo hogar, recibirían parte de esa prestación a través de sus padres. Desde un punto de vista de los incentivos, la primera versión universal en la que los jóvenes estaban incluidos en la lista de perceptores, Tabla 1, equivaldría a entregar un “cheque bebé” por importe de 6.000 euros anuales durante 16 años, es decir, unos 96.000 euros por hijo. Se trataría de una política de impulso a la natalidad sin duda muy costosa. Por ello, lo razonable es la exclusión de los menores. El propio Andrew Yang, del Partido Demócrata de EE.UU., propone el “dividendo por la libertad” sólo para adultos.

¿Cuál sería el coste concreto de excluir de la RBU a los jóvenes en España? El resultado se presenta en la Tabla 2. En nuestro país hay unos 7,5 millones de jóvenes menores de 16 años⁵, por lo que excluirles equivale a que los perceptores de la RBU fueran unos 39,2 millones de personas. El coste total de esta RBU ajustada por edad sería de unos 235.000 millones de euros al año. Es decir, un ahorro de unos 46.000 millones de euros por año. En términos de PIB estamos hablando de una factura de casi un 20% del PIB, con un ahorro de casi 4 puntos del PIB (3,9%)

2. RENTA BÁSICA UNIVERSAL ajuste (a)	
Población ESPAÑA ADULTOS (miles)	39213
Renta básica anual pura (en miles)	6
PIB nominal (en millones)	1200000
COSTE (en millones de euros)	235278
COSTE (en % PIB)	19,6

Fuente: elaboración propia a partir de INE. Población al comienzo de 2019

Se trata de un importe significativamente menor, pero, aun así, inasumible. Se podría pensar en ajustes adicionales sobre esta partida basada en la edad, por ejemplo, excluir a los jóvenes de más de 25 años que continúen viviendo en casa de sus padres. Si no se les considera elegibles hasta que se vayan de casa, se estaría, además de recortar el coste de la RBU, incentivando su emancipación. En España, según el INE⁶ un 53% de los jóvenes de 25 a 29 años vivía con sus padres al terminar 2018.

Otra alternativa, más polémica si cabe, sería la de excluir como posibles perceptores a los extranjeros residentes en España. Esta exclusión es más difícil de justificar, porque se trata de personas que, en una buena parte, contribuyen con su trabajo y sus impuestos al mantenimiento del Estado del Bienestar. El argumento económico para justificar esa exclusión sería la de evitar un “efecto llamada”, es decir, un aluvión

⁴ Recuérdese que el salario mínimo se ha fijado este año en 900 euros/mes, y probablemente se eleve más en los próximos años.

⁵ Ver INE (2019b): “Encuesta de Población Activa”

⁶ Ver INE (2019a): “Encuesta Continua de Hogares”.



de llegadas de inmigrantes, por ejemplo, de los países de la UE con los que existen acuerdos de libertad de movimientos, en busca del cobro de la prestación universal. La estimación del coste de la RBU en este caso se presenta en la Tabla 3. Como en España hay aproximadamente 4,8 millones de extranjeros, excluirles como receptores de la RBU supondría en comparación con la Tabla 1, un ahorro de casi 30.000 millones de euros, un 2,4% del PIB. Se trata, en cualquier caso, de un coste inasumible, tanto en términos de emisiones anuales de deuda, como de un aumento permanente de la presión fiscal.

3. RENTA BÁSICA UNIVERSAL ajuste (b)	
Población ESPAÑOLES (miles)	42086
Renta básica anual pura (en miles)	6
PIB nominal (en millones)	1200000
COSTE (en millones de euros)	252516
COSTE (en % PIB)	21,0

Fuente: elaboración propia a partir de INE. Población al comienzo de 2019

En la Tabla 4 se presenta un combinado de ambos ajustes. Se excluyen como elegibles para la Renta Básica Universal tanto a los jóvenes menores de 16 años como a los extranjeros. El número total de perceptores bajaría hasta los 35 millones de ciudadanos, y el coste de esa RBU ajustada sería de unos 210.000 euros, un 17,5% del PIB. Es decir, estamos hablando de unos ahorros de unos 71.000 euros o 6 puntos del PIB

4. RENTA BÁSICA UNIVERSAL ajuste (c)	
Población ESPAÑOLES ADULTOS (miles)	35036
Renta básica anual pura (en miles)	6
PIB nominal (en millones)	1200000
COSTE (en millones de euros)	210216
COSTE (en % PIB)	17,5

Fuente: elaboración propia a partir de INE. Población al comienzo de 2019

Pero, además de los jóvenes y/o los extranjeros, podríamos excluir de la RBU a otros colectivos que perciben una renta superior a los 6.000 euros al año. Ahí ya no estaríamos hablando de una renta básica “universal”, sino “condicionada”. Es decir, sujeta a la condición de que el ciudadano elegible no esté percibiendo una renta superior o igual a los 6.000 euros anuales de la RB. Es decir, ni un salario, ni una pensión, ni una beca, ni unas ganancias por cuenta propia superiores a esa cantidad. Volviendo al diagrama 1, estaríamos hablando de un punto de la curva cercano al punto B. Se trataría de un coste significativamente menor, pero sujeto a un sinfín de problemas de incentivos que analizaremos en la siguiente sección.



¿Cómo quedaría, para el caso español, el coste de esta “Renta Básica condicionada”? Habría que revisar el número de perceptores de la forma siguiente:

(i) Unos 9,2 millones de pensionistas que cobran más 500 euros al mes. Su exclusión no contradice estrictamente el carácter “universal” de la renta básica porque todos los pensionistas cobrarían, al menos, los 6.000 euros. Pero sí que atacaría su carácter incondicional, que la hacía atractiva. Habrá pensionistas que hayan contribuido al sistema a lo largo de su vida laboral y cobren, pongamos por caso, 6.500 euros al año, que se confrontarán con otros que, habiendo cotizado poco o nada, cobren los 6.000 de la renta básica, es decir, prácticamente lo mismo. Además de esos 9,2 millones, habría otros pensionistas, unos 400.000, que reciben una pensión media de 4.800 euros. En esos casos sólo habría que complementarles con 1.200 euros, hasta alcanzar los 6.000 euros de la renta básica.

(ii) A los parados, que reciben una prestación media de 3.000 euros, sólo habría que compensarles con otros 3.000. Se plantea un problema de discontinuidad semejante al del caso anterior

(iii) Los “autónomos” que declaren percibir más de 6.000 euros serían excluidos y al resto sólo se les compensaría por la diferencia; hasta llegar a los 6.000 euros

(iv) Finalmente, con los “asalariados” procederíamos de una forma equivalente: excluiríamos a los 13,6 millones que declaran ganar más de 6.000 euros, compensando al resto.

En la Tabla 5 se recoge el resumen de los cálculos del coste inicial de implantar la “Renta Básica Condicionada” una vez hechos los ajustes para evitar las duplicidades en las percepciones de la renta mínima universal.

5. RENTA BÁSICA CONDICIONADA	
Población ajustada (miles)	10908
Renta básica anual (en miles)	6
PIB nominal (en millones)	1200000
COSTE (en millones de euros)	65448
COSTE (en % PIB)	5,5

Fuente: elaboración propia a partir de INE y Agencia Tributaria

Frente al coste inicial, de un 23,5% del PIB, tras estos ajustes el coste de la renta básica se reduciría a la cuarta parte, un 5,5% del PIB. En euros estaríamos hablando de unos 65.000 millones al año. Aunque se trata de una cantidad significativa, es mucho más manejable que en todas las versiones anteriores de la renta universal.

Además, esta magnitud se trataría de un límite superior del coste real, porque como veremos más adelante, también habría que excluir a los perceptores de rentas del capital, la deducción por hijo entre 16 y 25 años y se podrían ajustar otros gastos, como las ayudas a la dependencia, que ya estarían cubiertos por la RBU, o las políticas activas de empleo.

Al lector no se le escapa que la idea de “universalidad” queda aparcada con un enfoque como éste. Solo 11 millones de españoles, de una población de 47 millones, percibiría el “dividendo por la libertad”. Se trata de los inactivos sin pensión o con pensión pequeña, de los ocupados y parados con salario y subsidio muy



bajo, o de los excluidos del mercado de trabajo que no perciban ninguna renta o prestación. Es evidente, como argumentaremos al final, que un diseño de estas características reduciría la pobreza y, bajo ciertas condiciones, la desigualdad. Pero también es evidente que se generarían toda una serie de problemas de incentivos que veremos en la sección 4. Pero antes de entrar ahí, analizaremos, con herramientas microeconómicas, el coste de diferentes esquemas de renta básica condicionada, el equivalente al punto C en la curva del Diagrama 1.

La cuantificación del coste de una renta básica universal “no condicionada” – tipo A – haciendo uso de los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida del año 2018 arroja cifras muy similares a las mencionadas anteriormente. De esta forma, la implantación de una renta universal de 430€ (80% del indicador público de renta de efectos múltiples, IPREM) para toda la población supondría un coste de 237,084 millones de euros, es decir, el 19,6% del PIB (véase escenario 1 del cuadro 6). Si se limitase el importe que perciben los niños dependientes económicamente del hogar⁷ al 24% del IPREM (escenario 2 del cuadro 6) el coste disminuiría en 34,000 millones, hasta alcanzar un importe de 202,868. Por último, si los menores dependientes no percibieran ninguna prestación el coste total sería de 188,203 millones de euros (escenario 3 del cuadro 6).

6. Coste Renta Básica Universal a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida 2018

ESCENARIOS	RENTA BÁSICA MENSUAL. €/mes		COSTE (millones de euros)
	ADULTOS	NIÑOS	
Escenario 1	430	430	237,084
Escenario 2	430	129	202,868
Escenario 3	430	0	188,203

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida 2018
Nota: 430 euros corresponde al 80% del IPREM. 129 al 24% del IPREM

Pero el establecimiento de una RBU podría venir acompañado, con la finalidad de evitar duplicidades, de la reformulación del sistema de prestaciones asistenciales no contributivas y de algunas de las deducciones y reducciones fiscales existentes, lo que supondría movernos del punto A al punto C en la curva de costes e incentivos mencionada anteriormente. La supresión de algunos de estos sistemas de protección junto con el incremento en la recaudación fiscal aparejado al aumento de renta generado por la RBU supondría potenciales ahorros del sistema que contribuirían a financiar, en parte, el elevado coste de la RBU.

En particular, el sistema de prestaciones no contributivas en España puede resumirse en **cuatro grandes bloques**⁸. En primer lugar, con un importe aproximado de 8500 millones de euros en el año 2018, se encuentran las prestaciones destinadas a garantizar un nivel de renta mínima de las **personas mayores**, entre las que destaca las pensiones no contributivas y el complemento de mínimos de las pensiones, financiado con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

⁷ Hijos mejores de 18 años y aquellos entre 18 y 25 años dependientes económicamente del hogar.

⁸ Véase Estudio sobre Programas de Rentas Mínimas en España (AIREF-2019) para una profunda revisión de los sistemas de prestaciones sociales en España y en especial de los programas de rentas mínimas existentes.

El segundo gran bloque de prestaciones asistenciales no contributivas son las destinadas a los **desempleados** que comprende el subsidio asistencial al desempleo, el subsidio de los trabajadores eventuales agrarios y los programas de protección extraordinarios desarrollados a raíz de la última crisis económica (programas PRODI, PREPARA y, desde 2015, el Programa de Activación de Empleo). Todos ellos sumaban un gasto en el año 2018 próximo a los 6000 millones de euros.

En tercer lugar, se encuentran las prestaciones económicas destinadas a la promoción de la autonomía personal, la atención y protección a las personas en situación de **dependencia** que contribuye a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos cuyo coste en el año 2018 superó los 7400 millones de Euros.

Por último, el cuarto grupo de prestaciones son los **sistemas de rentas mínimas creados por la CCAA** como resultado de las competencias que en esta materia les atribuye la Constitución a los Gobiernos Regionales. Con un elevado grado de heterogeneidad, tanto en los criterios para ser beneficiarios como en los importes mínimos garantizados y en ausencia de mecanismos de coordinación interterritorial, suponen un coste global aproximado de 1500 millones de euros. Por lo tanto, **los ahorros totales estimados de la supresión de las prestaciones no contributivas ascenderían a uno 18000 millones de euros**, muy lejos aún del elevado coste que supone la RBU.

7. Ahorro por eliminación de Prestaciones No Contributivas⁹

PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS	AHORRO
PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS	8.506
Complemento PGE pensiones mínimas	7.180
Jubilación (no incluye invalidez)	1.326
DESEMPLEO	5.966
Subsidio Paro y agrario	4.920
Renta Activa de Inserción + Programa activación empleo	1.046
DEPENDENCIA	7.460
RENTAS MÍNIMAS CCAA	1.540

Fuente: Elaboración propia a partir del Anuario de Estadística Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social 2018 (SEEPROS) y PGE

A su vez, el establecimiento de una RBU contribuiría a aumentar la recaudación del IRPF tanto por el incremento de renta que supone como por la eliminación de algunas de las reducciones y deducciones fiscales existentes que pretenden no gravar importes de rentas destinados a cubrir necesidades básicas personales y familiares al igual que la RBU.

⁹Excluimos del análisis las prestaciones por enfermedad o invalidez y las prestaciones por hijo a cargo ya que tienen por objeto complementar el nivel de renta ante una situación de vulnerabilidad adicional sobrevenida. En cualquier caso, el coste total de ambas partidas en 2018 ascendió a 2000 millones aproximadamente.



Para el cálculo del aumento de recaudación, desarrollamos un modelo que micro simulación fiscal utilizando los 2,7 millones de declaraciones de la renta de la muestra de declarantes de la Agencia Tributaria y el Instituto de Estudios Fiscales (representativa de los 19,6 millones de declaraciones existentes). Procedemos de forma que recalculamos la declaración de la renta completa para cada uno de los contribuyentes como si hubieran experimentado un incremento de su renta de 430 euros brutos mensuales y obtenemos el resultado final de su declaración. De esta forma, el avance de la recaudación por IRPF como consecuencia de la RBU sería cercano a los 23.000 millones de euros¹⁰.

Pero, además, el avance de la recaudación sería de mayor magnitud si eliminásemos aquellas deducciones y reducciones fiscales que persiguen objetivos similares a la renta básica universal. En particular, la eliminación del mínimo personal y familiar, cuya finalidad es no someter a tributación importes de rentas destinadas a cubrir las necesidades básicas personales y familiares del contribuyente supondría ahorros estimados por un importe cercano a los 19.000 millones de euros. Por último, si estimamos el impacto fiscal conjunto del aumento de renta junto con la eliminación del mínimo personal y familiar, los ahorros alcanzarían la cifra de 45.000 millones de euros.

8. Ahorro por incrementos de recaudación (IRPF) y eliminación de Deducciones y Reducciones Fiscales

EFEECTO DE LA RENTA BÁSICA SOBRE EL IRPF	AHORRO (millones de euros)
Incremento recaudación por implantación de la renta básica	22974
Eliminación del Mínimo Personal y Familiar	19060
Incremento Renta y Eliminación deducciones (<i>efecto conjunto</i>)	44987

Fuente: Microsimulación propia a partir de los microdatos de la muestra de declarantes de la Agencia Tributaria e Instituto de Estudios Fiscales 2016.
Nota: Para la elaboración de esta tabla recalculamos, en primer lugar, la declaración de la renta para cada uno los 2,7 millones de declarantes de la muestra de declarantes de la Agencia Tributaria (representativa de los 19,6 millones de declarantes) suponiendo un aumento de la renta bruta mensual de 430 euros. En segundo lugar, volvemos a calcular la declaración para cada declarante suponiendo que se elimina el mínimo personal y familiar. Finalmente la cifra de 52148 se obtiene como resultado de incrementar la renta bruta de cada declarante en 430 euros mensualmente y de eliminar el mínimo personal y familiar de forma simultanea.

Por último, el establecimiento de una renta básica universal nos podría llevar a reflexionar sobre una posible modificación del sistema de prestaciones contributivas existentes. En este sentido, aunque la provisión de una renta mensual garantizada permitiría disminuir los importes de las pensiones contributivas o de las prestaciones por desempleo también debería venir acompañada de una disminución de las cotizaciones sociales con las que se financian, por los que los potenciales ahorros dependerían de la reforma específica que sobre ellas se llevasen a cabo (véase cuadro 9 para información de los gastos e ingresos de las prestaciones contributivas en la actualidad).

¹⁰ El aumento de renta derivado de la RBU podría suponer también un avance de la recaudación del impuesto sobre el valor añadido al trasladarse una parte del incremento de renta al consumo. En cambio, la heterogénea elasticidad renta-consumo de los hogares con diferente nivel de renta y riqueza hace difícil una estimación precisa de dicho importe.

9. Resumen de gastos e ingresos del sistema de prestaciones contributivas en la actualidad

PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS	GASTOS (millones de euros)	INGRESOS (millones de euros)
DESEMPLEO	10849	
PENSIONES CONTRIBUTIVAS	122277	
COTIZACIONES SOCIALES		110560

Fuente: Anuario de Estadística Ministerio de Empleo y Seguridad Social (SEEPROS) y PGE

Como conclusión, los resultados mostrados en esta sección evidencian de una forma muy clara que los costes brutos de la renta básica universal incondicional de tipo A son muy elevados y cercanos a los 200,000 millones de euros en sus diferentes configuraciones (16,5% del PIB). Los potenciales ahorros derivados de movernos desde A hasta C permitirían financiar entre un 40 y un 50% del coste total de la misma, siendo el coste de la RBU aún muy elevado. Por su parte, pasar del punto A al B supondría renunciar al carácter universal de la medida en favor de figuras alternativas como pueden ser el impuesto negativo, la renta mínima o el complemento salarial cuyo coste económico es mucho más reducido pero sus problemas de incentivos mucho mayores. Pero antes de abordar una transformación de tal envergadura, merece la pena tener claro los importantes problemas en términos de incentivos que genera la implantación de una Renta Básica Universal.

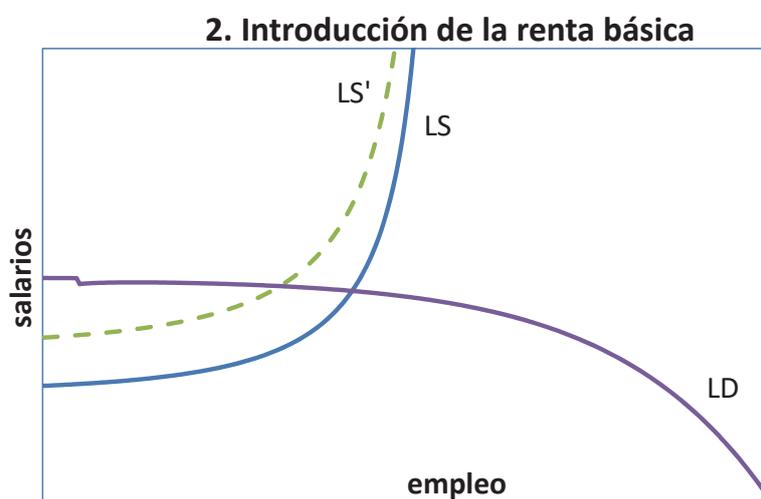
4. EL PROBLEMA DE INCENTIVOS

La Renta Básica Universal, como tal, nunca se ha implantado. Como se ha mencionado anteriormente, se han realizado experimentos en Finlandia y en Holanda, pero referida a grupos de perceptores concretos, sin carácter universal. Por tanto, hasta la fecha, todo lo que podamos decir sobre los posibles incentivos negativos que pueda ocasionar tiene, por tanto, un carácter teórico o académico. Entre los incentivos podemos destacar:

- (i) Una reducción de la oferta efectiva de trabajo
- (ii) Desempleo estructural, al elevarse el “salario de reserva”
- (iii) Desactivación de parte de la población activa
- (iv) Menor ahorro, si la garantía de una renta de supervivencia de por vida reduce el incentivo a ahorrar.
- (v) Menor acumulación de capital humano, si percibir una RBU supone un incentivo a abandonar los procesos de formación.
- (vi) Más economía sumergida, al ser la RBU incompatible con otras fuentes de ingreso, incentivaría sumergir actividades en el sector servicios que sean difícilmente fiscalizables.



Probablemente, el argumento que más preocupa a los economistas es el primero, que está estrechamente ligado al segundo. En el Diagrama 2 presentamos, utilizando un modelo estándar de mercado de trabajo no competitivo, como por ejemplo, salarios de eficiencia¹¹, el impacto teórico de la introducción de alguna forma de renta básica. La curva creciente LS, una relación de fijación de salarios semejante a la oferta efectiva de trabajo parte de un nivel llamado salario de reserva, por debajo del cual no se acepta trabajar ninguna cantidad de horas.



Por otro lado, habría una demanda de empleo, que llevan a cabo las empresas, representada por la curva decreciente LD. La introducción de la renta básica equivale a un aumento del salario de reserva, lo que desplaza la curva de salarios a la izquierda hasta LS'. Nótese que, para niveles de salarios altos, el impacto de la renta básica sobre la curva de oferta es prácticamente irrelevante. Es decir, el desplazamiento de la curva de oferta de trabajo efectiva o curva de salarios no es paralela.

El resultado de la introducción de la renta básica es que aumenta el salario de equilibrio y se reduce el empleo. En este Diagrama 2 se ha presentado un caso en que la curva de demanda de trabajo que realizan las empresas es muy elástica. Por este motivo, la subida del salario no es muy grande, pero la destrucción del empleo es elevada. Podría haberse planteado una situación en la que la demanda de empleo LD es más vertical (rígida). En ese caso, el aumento del salario sería mayor y la destrucción de empleo menor. Nótese además que si esta “oferta efectiva de trabajo” es distinta de la oferta nocional o población activa, habría un nivel de paro estructural en la economía, y la introducción de la renta básica elevará dicho paro estructural, tal y como señala el problema de incentivos (ii).

El problema (iii) estaría relacionado con los dos anteriores. No hablaríamos tanto de ejercer una mayor presión salarial sobre los ocupados, por parte de los trabajadores y de los empresarios, como de un abandono de la población activa o “desactivación”. Aunque ello podría mejorar la tasa de paro a corto plazo, se trataría de una menor tasa de empleo a largo plazo¹², así como una disminución de la renta per cápita media del país y un empeoramiento de los ratios de sostenibilidad del Estado del Bienestar (pensiones, salud, dependencia).

¹¹ Véase, por ejemplo, Sorensen y Witta-Jacobsen (2011)

¹² Recordemos que la tasa de empleo es igual a la tasa de actividad multiplicada por (1-tasa de paro)



El problema de incentivos (iv) sobre el ahorro es más discutible. Si partimos de un modelo en el que la tasa de ahorro de las familias depende de la incertidumbre sobre las rentas futuras, es un contexto de maximización de la utilidad del consumidor a lo largo de toda su vida, una reducción de dicha incertidumbre, al disponerse de una fuente garantizada de renta, podría reducir la tasa de ahorro y, por tanto, la tasa de inversión y el crecimiento a largo plazo de la economía.

Relacionado con la desactivación y el menor incentivo a ahorrar se encuentra el problema (v), es decir, un menor incentivo por parte del trabajador, el parado o el inactivo a llevar a cabo programas de formación, avanzar en sus niveles de estudios o simplemente profundizar en sus conocimientos. En ese caso se produciría una menor acumulación de capital humano. Tanto (iv) como (v) se traducirían en un menor crecimiento de la Productividad Total de los Factores (PTF), que es el motor de crecimiento económico a largo plazo.

Finalmente, el problema (vi) es menos discutible. Si la RBU es incompatible con otras fuentes de renta y el receptor la considera insuficiente para mantener un nivel deseado de consumo, tanto las empresas como los receptores tendrán un incentivo a contratar “en negro” con el consiguiente aumento de la economía sumergida y el coste fiscal asociado a ella. Este incentivo será mayor especialmente en el sector servicios, en donde la fiscalización de la actividad económica es más difícil. Y, por supuesto, el incentivo será mayor cuanto mayor sea la condicionalidad de la RBU y, por tanto, la incompatibilidad. Con una renta básica genuinamente universal, sin incompatibilidades de ningún tipo, desaparecería este incentivo a sumergir la actividad económica.

5. LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

No queremos terminar este recorrido crítico sobre la renta básica sin hacer mención al posible impacto sobre la pobreza y la desigualdad que, tal y como mencionábamos en la introducción, es una de las razones que más está impulsando la apuesta por la renta básica. Parece razonable pensar que la RBU mejorará la pobreza, al elevar la renta de los ciudadanos por debajo del umbral de pobreza, al menos en un enfoque estático. En un enfoque dinámico habría que tener en cuenta los efectos permanentes sobre el crecimiento a largo plazo.

El impacto sobre la desigualdad es, sin embargo, más discutible. Consideremos el caso descrito en el Diagrama 2 en el que el salario medio apenas aumenta, aunque se destruya empleo. En ese caso, es plausible que la desigualdad de rentas disminuya. Sin embargo, en caso de que la demanda de empleo fuera más rígida, la subida salarial como consecuencia de la introducción de la renta básica de los que mantienen su empleo sería muy superior. En ese caso tendríamos a los ocupados, con una renta más elevada y a los receptores de subsidio de desempleo y los inactivos, con una renta similar al de la prestación básica. En ese caso, la desigualdad de renta podría empeorar. Si, además, consideramos una oferta y demanda de trabajo diferenciada entre diferentes sectores o niveles de cualificación, podríamos encontrar casos en los que la RBU eleve más el salario de reserva y la presión salarial de los más cualificados, pues estos tendrían una demanda de empleo más rígida (vertical). Por el contrario, los trabajadores con menos cualificación tendrían una demanda de empleo más elástica (horizontal) y el impacto sobre el salario sería menor. En este caso, el aumento de la desigualdad no sólo se produciría entre trabajadores con empleo y receptores de la renta básica, sino también dentro del grupo de los trabajadores ocupados, para los que empeoraría la dispersión salarial.



A medio y largo plazo la RBU puede, además, empeorar la distribución de la renta por otros varios motivos:

(i) Si se abandonan las políticas de formación para los perceptores de una RBU permanente, que les garantizará un nivel de vida digno, pero no les hará partícipe de los aumentos de la productividad del conjunto de la economía, el crecimiento económico empeorará la desigualdad: los perceptores de la RBU sólo verán cubierto su poder adquisitivo con subidas del IPC, en el mejor de los casos. Los trabajadores ocupados tendrán subidas salariales que cubran tanto el IPC como el aumento de la productividad¹³

(ii) Las empresas podrían incentivos a desprenderse de los trabajadores menos eficientes, que ya están cubiertos por la RB, al sentir menor presión social y sindical para mantenerlos en sus puestos de trabajo.

(iii) El coste fiscal de la RBU puede provocar recortes en otras políticas que garantizan la igualdad de oportunidades, como son la Educación o la Sanidad, empeorando la distribución de la renta a largo plazo. Tal y como se señaló en la introducción, este fue el principal motivo de rechazo de la RBU en algunos países, como Holanda, en los años 80.

CONCLUSIONES

En este trabajo hemos repasado varias definiciones de renta básica y hemos analizado sus problemas de costes e incentivos y la relación que existe entre ambos. En general, concluimos que hay una relación inversa entre ambos: cuanto más incondicional sea la renta básica, menos problemas de incentivos presentará, aunque tendrá un mayor coste.

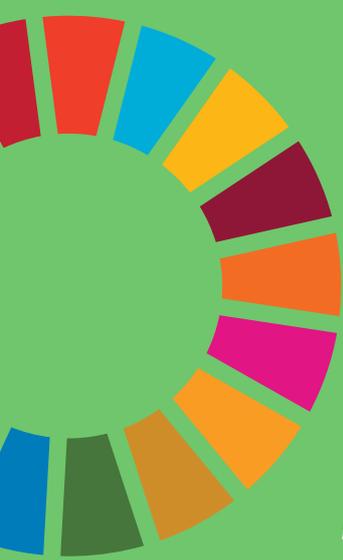
Hemos estimado, para el caso español el coste de implantación de diversas modalidades de renta básica, en función de su condicionalidad, utilizando tanto un enfoque macroeconómico como microeconómico. Los resultados de ambos enfoques son similares y nos llevan a concluir que el coste de la RBU incondicional es inasumible, lo que requiere introducir restricciones en el uso de la renta básica, limitando el número de beneficiarios y la cuantía percibida en función de la situación laboral y económica de los potenciales perceptores. Y esto nos lleva al problema de incentivos, que sólo pueden ser abordados desde un punto de vista teórico, pero que pueden tener impactos relevantes sobre la sostenibilidad del Estado del Bienestar. Implantar la renta básica de modo permanente requiere de una estimación más fina de sus implicaciones a largo plazo, lo que sólo puede ser abordado con una mayor profundización avanzando en el análisis experimental.

¹³ A largo plazo los salarios reales crecen con la productividad del trabajo



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AIREF (2019) “Los Programas de Rentas Mínimas en España”.
- COLLECTIF CHARLES FOURIER (1985), “L´allocation universelle”, *La Revue Nouvelle* 4
- INE (2019a) “Encuesta Continua de Hogares”.
- INE (2019b) “Encuesta de Población Activa”.
- SORENSEN, P.B. y H.J. WHITTA-JACOBSEN, H.J. (2011): *Introducing Advanced Macroeconomics*, McGraw-Hill (2n edition).
- TORRES LÓPEZ, J. (2019), “*La Renta Básica*”, ediciones Deusto.



MODELOS DE FINANCIACIÓN DE UNA RENTA BÁSICA PARA ESPAÑA

FINANCIAL MODELS FOR A BASIC INCOME IN SPAIN

Javier Díaz Oyarzábal
Universidad Politécnica de Madrid (UPM)
javier.diaz.oyarzal@alumnos.upm.es

Juan A. Gimeno Ullastres
Universidad de Educación a Distancia (UNED)
jgimeno@cee.uned.es

Víctor Gómez Frías
Universidad de Educación a Distancia (UNED)
victor.gomez.frias@upm.es

Fecha recepción artículo: 05/08/2019 • Fecha de aprobación: 10/09/2019

RESUMEN

Para un colectivo creciente de expertos y responsables sociales, resulta razonable admitir que un modelo de renta básica, automática e incondicionada es técnicamente más eficiente que el vigente conjunto de medidas de sostenimiento de rentas. Pero aparece una duda paralizante y, para muchos invalidante: la impresión de que una propuesta como esa resulta imposible de financiar razonablemente.

En esta década, se han ofrecido en España al menos dos intentos significativos de cuantificar las necesidades para la implantación de una renta básica, acompañados de una propuesta financieramente viable para la puesta en marcha de la medida.

El primero de Arcarons, Raventós y Torrens (2013 y ss.); el segundo de Gimeno (2014 y ss.), con muchas coincidencias pero también con bastantes diferencias¹. En este artículo se recordarán esos dos modelos de financiación de una renta básica en España, repasaremos las principales cuestiones e hipótesis, intentaremos actualizar las estimaciones² y concluiremos con posibles propuestas de financiación, simplemente “continuistas” de aquellas propuestas originales. También abriremos el debate a otras alternativas.

Palabras Clave: renta básica, pobreza, renta mínima automática, garantía de ingresos.

¹ Los tres primeros autores han publicado una nueva propuesta con posterioridad a la realización de nuestras estimaciones. Se hará referencia a ese estudio más adelante.

² La actualización se fundamenta en el trabajo *Estudio de Renta Básica Universal en España*, realizado por Javier Díaz Oyarzábal (2019) en la UPM, tutelado por Víctor Gómez Frías.



ABSTRACT

For a growing collective of experts and social responsible, it is reasonable to admit that a model of automatic and unconditional basic income, is technically more efficient than the current set of measures of income support. But a doubt appears, paralyzing and, for many, disabling: the impression that a proposal like that is impossible to finance reasonably. In this decade, at least two significant attempts to quantify the needs for the implementation of a basic income have been featured in Spain, together by a financially-viable proposal to set up measurement. The first one, Arcarons, Raventós and Torrens (2013 and ff.). The second one, Gimeno (2014 and ff.), with many matches but also some differences. In this article, we recall these two models of financing a basic income in Spain. We will review the main issues and assumptions, we will try to update estimations and we will conclude with possible funding proposals, essentially in continuity of those original proposals. We will also open the debate to other alternatives.

Keywords: basic income, poverty, automatic minimum income, guarantee of income

Javier Díaz Oyarzábal es graduado en Ingeniería en Tecnologías Industriales por la Universidad Politécnica de Madrid, habiendo cursado su último año de grado con una beca Erasmus, en École Nationale des Ponts et Chaussées, Francia. Actualmente continúa sus estudios en primero de Máster Habilitante en Ingeniería Industrial en la UPM, que compaginó con unas prácticas en la consultora Accenture.

Juan A. Gimeno se licenció en Ciencias Económicas y Empresariales y Derecho en la Universidad Complutense de Madrid, donde doctoró con premio extraordinario y en la que inició su carrera docente. Es Catedrático de Economía Aplicada desde 1986 en la UNED, universidad de la que fue Rector. Ha recibido premios de investigación del Instituto de Estudios Fiscales y del CES. Fue el primer director de la Revista Española del Tercer Sector y es fundador y patrono de Economistas sin Fronteras.

Víctor Gómez Frías (UPM) es profesor en la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales de la Universidad Politécnica de Madrid, donde estudió ingeniería de Caminos, Canales y Puertos. Realizó un doble diploma en la École Nationale des Ponts et Chaussées, donde fue profesor titular y subdirector académico. Es doctor en Economía de la Empresa por la École Polytechnique, y licenciado en Derecho y en Ciencias Políticas en la UNED.



1. DEFINICIÓN DE LOS MODELOS DE RENTA BÁSICA Y COSTE ANUAL

La primera decisión fundamental para estimar el coste de una posible renta básica es fijar su cuantía. Conviene recordar que los dos trabajos que sirven de referencia inicial (uno de Arcarons et al. y otro de Gimeno) parten de datos del año 2010. En las actualizaciones intentaremos traer las cifras más recientes de las que disponemos.

Arcarons, Raventós y Torrens (2013 y ss.) parten de la cuantía necesaria para eliminar la pobreza, fijando consecuentemente el importe necesario en el 60% de la mediana de los ingresos de la población en España en el momento de su estudio; esto es, **622,5 €/mes en 12 mensualidades para un adulto**. Para los menores, optan en su trabajo inicial por una cuantía equivalente al 20% de esa cantidad, lo que equivale a **1.494 €/año para los menores de edad**.

Gimeno (2014 y ss.) opta por comparar con determinadas cuantías que sirven de referencia (tabla 1).

TABLA 1: CUANTÍAS DE REFERENCIA (2010)		
SUPUESTO	Anual	Mensual
Salario mínimo	8.866,20	738,85
IPREM	6.390,13	532,51
Mínimo personal en el IRPF	5.151,00	429,25
Subsidio asistencial de desempleo	5.112,10	426,01
Rentas mínimas (media simple CCAA)	5.792,5	413,75
Pensión mínima no contributiva	4.755,80	396,32
Mínimo familiar en el IRPF (2+2)	14.178,00	1.181,50
Pensión mínima con cónyuge a cargo	7.697,20	641,43
Renta básica mínima propuesta	4.755,80	396,32
Idem (2 adultos)	9.511,60	792,63
Idem (2+2)	12.365,08	1.030,42

Fuente: Gimeno (2014)

A partir de esos datos, opta por la opción más conservadora, fijando la cuantía en el equivalente a la pensión mínima no contributiva, es decir, al importe de las principales prestaciones asistenciales que han de ser absorbidas. Su propuesta, por tanto, ascendía en 2014 a **396,32 €/mes (4.755,80 €/año) para un adulto**. En cambio, optaba por destinar a los menores un 30% de esa cifra (**1.426,74 €/año y menor**) con la doble preocupación de las altas cifras de pobreza infantil y del problema de las familias *monomarentales*. Como puede verse, la cuantía de la renta para los menores es muy similar en ambos supuestos.

Conviene recordar que la renta básica tiene carácter de derecho individual, frente a la mayoría de las prestaciones asistenciales existentes que tiene una perspectiva predominantemente familiar. Por ello, son ilustrativas las dos últimas filas de la Tabla 1, que muestran cómo la cifra aparentemente modesta de la hipótesis Gimeno, asciende a una renta anual de 9.511,60 € para una pareja, y a 12.365,08 €, además, existen dos menores en el mismo núcleo familiar.

Podríamos decir, simplifcadamente, que en la opción de Arcarons et al. la prioridad es erradicar la pobreza y en Gimeno es conseguir un modelo sostenible y más fácilmente financiable para favorecer su implantación.



Para nuestras hipótesis, nos acercamos más a esta segunda preocupación, conscientes de que no conseguiríamos erradicar la pobreza pero sí reducirla sustancialmente, especialmente en los casos de menores en riesgo de exclusión social. Pensamos que esta opción es realista y sostenible, disminuye los posibles incentivos no deseados derivados de una renta incondicionada y consigue resultados muy razonables en la lucha contra la pobreza.

Como es sabido, se tramitó en el Congreso de los Diputados español la Ley de Iniciativa Legislativa Popular para establecer una Prestación de Ingresos Mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social. La iniciativa, promovida por los sindicatos CCOO y UGT, se presentó el 19 de julio de 2016. La prestación equivale al 80% del IPREM (indicador público de renta de efectos múltiples), es decir, a 426 euros al mes en el momento de presentarse. Se percibe de forma indefinida mientras se cumplan los requisitos de acceso y se mantenga la situación de carencia de ingresos.

Aunque se configura como prestación no contributiva de último recurso, complementaria del sistema vigente de sostenimiento de rentas, nos sirve como referencia para la cuantía, que puede aceptarse como razonable para una primera implantación.

TABLA 2: CUANTÍAS DE REFERENCIA (2019)

Dato	Mensual	"2+2"
Línea de pobreza	€ 684,00	€ 1.436,50
Salario mínimo	€ 900,00	
IPREM (indicador público de renta de efectos múltiples)	€ 537,84	
Renta básica (adulto)	€ 430,27	€ 1.118,70
Menores (30%)	€ 129,08	

Elaboración propia

Se parte, por tanto, de una renta básica equivalente al 80% del IPREM, que supone en el momento actual 430,27€/mes por adulto y de 129,08€ por menor. Obsérvese (tabla 2), que para una familia de dos personas adultas y dos menores, la renta básica se acerca al 80% de la línea de pobreza. Por lo tanto, la cuantía es razonablemente satisfactoria para el objetivo irrenunciable de erradicar la pobreza.

Conociéndose la cuantía de la renta básica, puede realizarse una primera estimación de su coste bruto global que resumimos en la tabla 3.



TABLA 3: ESTIMACIÓN DE COSTE BRUTO DE LA RENTA BÁSICA

Modelo y año de referencia	Población	Nº de personas	Coste (millones €/año)
Arcarons et al. (sin Comunidades Forales) (2010)	Menores de 18 años	7.819.887	11.682,9
	Población adulta	35.926.543	268.371,0
	TOTAL	43.746.430	280.054,0
Gimeno (con Comunidades Forales) (2010)	Menores	14.181.051	20.232,7
	Población adulta	30.022.368	142.780,4
	TOTAL	44.203.419	163.013,1
Actualización (Díaz) (con Comunidades Forales) (2016)	Menores de 18 años	8.307.360	12.867,77
	Población adulta	38.249.648	197.492,11
	TOTAL	46.557.008	210.359,88

Elaboración propia

Las diferencias entre las estimaciones de población se explican por las distintas metodologías e hipótesis de cálculo. La primera se resalta en la propia tabla: en el primer caso, se excluyen de antemano las poblaciones de las comunidades forales: el sistema de concierto no se corresponde con el modelo vigente en el resto de España y la información tributaria correspondiente no está incluida en el panel de hogares del Instituto de Estudios Fiscales que se utiliza como fuente de estimaciones). En las otras dos están incluidas. El dato es relevante y deberá considerarse según los datos que se utilicen en las estimaciones posteriores.

En segundo lugar, los dos primeros estudios excluyen a los extranjeros sin residencia permanente, mientras que tal exclusión no se realiza en el trabajo de Díaz. Se opta por no reconocer automáticamente la renta básica a la población extranjera sin que se exija algún tipo de requisito previo, como los inherentes a la residencia permanente.

Llama la atención de forma especial la notoria diferencia de la cifra de “menores” en el estudio de Gimeno respecto a los otros dos. La explicación abre ya una de las primeras cuestiones para el debate. Gimeno considera que los menores deben solamente dejar de serlo, a los efectos del derecho a percibir la renta básica, cuando se emancipan. Al margen del debate adicional sobre qué ha de considerarse emancipación habilitadora del derecho, la razón de aplicar ese criterio es el temor a que se cree un desincentivo perverso en personas que ni estudian ni trabajan, que puedan conformarse por muchos años con esa cómoda situación de gastos pagados y renta automática incondicionada.

Las diferencias respecto al coste, además, han de entenderse relacionadas con las distintas cuantías aplicadas en cada caso. Recuérdese que la cifra elegida por Arcarons et al. es notoriamente superior a la utilizada en las otras dos estimaciones.

Como es obvio, las necesidades variarán según las decisiones normativas que se tomen respecto a cuantías y beneficiarios. De acuerdo con las hipótesis mencionadas, si elegimos la cifra del 80% del IPREM como adecuada para la implantación inicial de una renta básica en España, situaríamos las necesidades brutas de financiación entre los 175 y los 210 mil millones de euros, es decir, entre el 15,8% y el 18,8% del PIB.



Es normal que estas cifras resulten llamativas y que la reacción inicial sea considerar que un programa de renta básica es inasumible. Pero, naturalmente, la renta básica implicaría la absorción de buen número de prestaciones o beneficios existentes, por lo que el coste neto de la medida sería notoriamente inferior.

Pasemos ahora a analizar esas figuras absorbibles y a estimar el ahorro consecuente en la financiación de la renta básica en España.

2. AHORRO EN FIGURAS ABSORBIBLES

Al tratarse la renta básica de una renta universal, y proporcionar un suelo para las familias, muchos de los actuales subsidios y ayudas del Estado quedarían absorbidos, o al menos, disminuidos en cierta proporción por dicha renta básica.

Así, las figuras absorbibles cuya cuantía fuera inferior o igual a la renta básica mensual, quedarían anuladas por la renta básica. De igual forma, cualquier ayuda cuya cuantía estuviese por encima de la renta básica mensual, quedaría disminuida en un importe igual al de dicha renta básica, de manera que, un perceptor de una ayuda cuya cuantía estuviese por encima de la renta básica, seguiría cobrando lo mismo que sin la renta básica.

Las cifras de dicho ahorro excluirán a las Comunidades Forales de País Vasco y Navarra, que no entran en estos cálculos de renta básica: su régimen foral propio las deja fuera de los datos fiscales disponibles para el resto de España. Esto no altera, sin embargo, la validez global de los resultados que se obtienen.

Dentro de las figuras absorbibles, algunas son claras e indiscutibles: todas las prestaciones asistenciales, subsidios y ayudas familiares, ayudas por exclusión social, etc. serían sustituidas por una figura única que toma en consideración directamente esos factores y los atiende, según se reconoce, de forma más eficiente.

Menos unanimidad despiertan, como ahora veremos, las prestaciones contributivas, ya sean pensiones, ya sea el subsidio de desempleo.

Los modelos que estamos revisando incluyen algunos supuestos que no siempre coinciden en unos y otros y que llevan implícitos supuestos de menos evidente relación con la renta básica que los anteriores.



TABLA 4 - RESUMEN DEL TOTAL DE PRESTACIONES		TOTAL 2010	
		Beneficiarios	Euros al año
Pensiones contributivas	Pensiones contributivas	6.279.845	75.172.609.670
	Complemento a mínimos	2.391.173	5.935.143.166
Prestaciones no contributivas	Pensiones no contributivas de la seguridad social	453.295	2.170.277.693
	Complemento de pensión anual por alquiler de vivienda	14.210	7.503.175
	Pensiones asistenciales	16.189	33.965.170
	Prestaciones por discapacidad	36.977	49.847.241
Prestaciones por desempleo	Nivel contributivo	1.471.826	22.684.498.000
	Nivel asistencial – Subsidio	1.291.467	7.424.103.000
	Subsidio trab. eventuales agrarios (REAS)	153.761	800.189.000
	Renta activa de inserción	125.680	636.114.000
Prestaciones por hijos a cargo	Periódicas	791.980	1.207.987.560
	Pago único	1.331.482	1.955.699.240
Prestaciones de maternidad	Prestaciones de maternidad	326.752	1.820.510.798
	Prestaciones de paternidad	275.637	225.543.356
Prestaciones autonómicas	Renta mínima de inserción	511.295	766.731.832
	Ayudas de emergencia social	406.603	161.256.103
Prestaciones locales	Prestaciones básicas de servicios sociales	8.047.920	831.527.750
Gasto en atención a la dependencia	Créditos para la Atención a la Dependencia	8.000.009	1.840.177.000
	Créditos suplementos gasto cuotas seguridad social de los cuidados familiares		331.930.000
		TOTAL 2010	124.055.613.755

Fuente: Gimeno (2014)

Puede servir de primera aproximación la tabla 4, en la que Gimeno distinguía entre los distintos tipos de prestaciones. Las marcadas en fondo gris serían parte del primer grupo citado; las contributivas del segundo y las restantes del tercero. Aunque dentro de este último aparecerán conceptos adicionales.

Veamos cómo contempla cada modelo estas prestaciones.

Para Gimeno, la absorción que supone la renta básica de las prestaciones dispersas preexistentes (las sombreadas en la tabla 4) supone ya una suma de financiación estimada en 21.239,17 millones de euros.



Para las prestaciones contributivas adopta la presunción (como hacen también Arcarons et al. y que debatiremos más adelante) de que se absorbe la cuantía equivalente a la renta básica (quedando lo que exceda como componente variable). Ello supone una cifra estimada en 29.865,9 millones de euros en pensiones y de 6.999,71 en subsidio de desempleo, un total conjunto de 36.865,4 millones.

Un tercer bloque de ahorros lo liga Gimeno a la eliminación en el IRPF de los mínimos personales y familiares, la supresión del beneficio para las aportaciones a los planes de pensiones (una desgravación ligada a la base imponible que resulta fuertemente regresiva) y las prestaciones familiares. Todo lo cual podría suponer, de acuerdo con el panel del IRPF del IEF para 2010, una cifra adicional de 27.583,24 millones de euros.

La simplificación que supone un sistema de renta básica frente a la vigente proliferación de programas podría suponer una reducción importante de recursos administrativos que hoy se dedican a la gestión y control de las prestaciones absorbidas. No resulta fácil estimar la cuantía de esa renta, más siendo conscientes de la rigidez de la burocracia administrativa. No obstante, opta por incorporar el mismo criterio seguido por Arcarons et al., y calcula el ahorro en el 50% del gasto administrativo asociado a los gastos sociales según la estadística SEPROSS de Eurostat: 2.532,55 millones de euros adicionales.

Por último, Gimeno añade que la redistribución que implica la implantación de la renta básica provocará un estímulo al consumo, con el consiguiente efecto multiplicador sobre la demanda agregada y, por ende, sobre la recaudación tributaria. Estima que se recuperaría por esta vía un 4% del total empleado en el programa, 6.520,52 millones de euros.

En resumen, Gimeno considera que de forma automática se recuperan 94.740,88 millones de euros, algo más del 60% del coste bruto antes calculado.

Veamos ahora el mismo proceso en Arcarons et al., así como la actualización realizada por Díaz (recordemos que proponiendo una cuantía de renta básica menor) siguiendo, en lo posible, la misma metodología, y con algunos retoques que iremos comentando.

Las figuras absorbibles identificadas por ambas aproximaciones son: pensiones, clases pasivas del Estado, prestaciones por desempleo, subsidios y ayudas a la vivienda, subsidios y ayuda a la familia e hijos, ayudas por exclusión social, becas, reservistas sin destino (FFAA y FCSE), 50% de los gastos administrativos, sacerdotes y reclusos.

Los campos marcados por el asterisco son aquellos en los que Díaz introduce algunos ajustes:

- Es bastante común que **viudos** cobren tanto pensión de viudedad, como su pensión habitual, y que **huérfanos** cobren becas y pensiones de orfandad, por lo que corrige los casos en los que se les deduce dos veces a viudos o huérfanos la cuantía de la renta básica mensual.
- También Díaz ajusta los subsidios a la **vivienda**, pues prefiere no incluirlos por mezclarse las ayudas de la vivienda con la situación patrimonial.



La siguiente tabla muestra la comparación en el ahorro de los dos modelos que estamos ahora analizando:

TABLA 5: IMPORTE DE FIGURAS ABSORBIDAS (Millones de euros)		
PRESTACIÓN	Arcarons et al.	Actualización Díaz
Subsidios y ayudas a la familia	3.661,68	3.230,43
Subsidios y ayudas a la vivienda	2.164,76	2.482,23
Ayudas por exclusión social	1.957,84	2.482,23
Pensiones	54.023,56	31.210,31
Prestaciones por desempleo	21.405,84	18.208,90
Becas	1.917,07	1.919,92
Clases pasivas del Estado	3.815,71	2.974,65
Reservistas sin destino	258,95	176,20
Sacerdotes	126,50	87,22
Reclusos	533,57	295,44
50 % gastos administrativos	2.356,81	2.377,73
	AJUSTES	
Subsidios y ayudas a la vivienda	-	-2.482,23
Orfandad	-	-493,15
Viudedad	-	- 9.511,13
TOTAL	92.222,29	52.958,75

Elaboración propia

Como es lógico, la menor cuantía de la renta básica en el segundo modelo implica ahorros menores en prestaciones absorbidas que en la aproximación inicial de Arcarons et. al. En el Anexo se detallan las fuentes e hipótesis aplicadas por Díaz para realizar sus estimaciones.

3. COSTE Y FINANCIACIÓN DE LA RENTA BÁSICA

El repaso a las estimaciones de necesidades de financiación de cara a la implantación de una renta básica nos aporta un panorama con algunas luces pero con muchas sombras.

Por un lado, hemos visto conceptos tomados en consideración que necesitarían un debate sosegado sobre las razones a favor y en contra de su absorción por parte de la nueva figura o/y sobre la forma en que habría de implementarse. En un epígrafe siguiente repasaremos algunos de ellos.

Por otro lado, se observan diferencias importantes en las estimaciones. Es obvio que algunas de las hipótesis de partida son diferentes y condicionan los resultados. Pero hay casos en los que se aplican prácticamente las mismas hipótesis y se toman teóricamente las mismas referencias, pero los resultados divergen. Utilizar una fuente estadística u otra, incluso consultarlas en distintas fechas puede significar partir de datos diferentes.

Por ello, hay que tomar todas las estimaciones como aproximaciones necesitadas de un estudio más detallado y profundo. Deberían ser las propias administraciones del Estado las que lideraran ese esfuerzo.

TABLA 6: NECESIDAD DE FINANCIACIÓN (Millones de euros)			
	GIMENO	ARCARONS ET AL.	DÍAZ
1. Coste bruto de la renta básica	163.013	280.054	197.738
2. Prestaciones absorbidas	85.687,81	92.222,29	52.958,75
(% de 2 sobre 1)	52,57%	32,93%	26,78%
3. Administración	2.532,55	2.356,81	2.377,73
4. Incremento recaudación	6.520,52	-	-
5. "Autofinanciación" (2+3+4)	94.740,88	94.579,10	55.336,48
6. "Déficit" (1-5)	68.272,17	185.474,90	140.798,53
% "déficit"/total (directo)	41,88%	66,23%	72,02%
% "déficit"/total (homogéneo)	41,88%	52,89%	55,50 %

Elaboración propia

Como puede verse en la tabla 6, que resume las estimaciones relatadas, las necesidades netas de financiación varían notoriamente entre los distintos trabajos: desde la previsión más optimista -la de Gimeno que estima una autofinanciación superior al 50% de las necesidades brutas- al "pesimismo" de Díaz, según cuyas previsiones las prestaciones absorbidas cubren poco más de la cuarta parte del gasto bruto estimado. Es decir, aparentemente, Díaz estima una necesidad de financiación doble a la que calcula Gimeno.

Arcarons et al., lógicamente, muestran también una alta necesidad de financiación, dos tercios del gasto total, en buena medida por partir de una cuantía más elevada de la prestación.

Como hemos visto, una diferencia importante es que Gimeno incorpora los ahorros en el IRPF directamente a la estimación del importe de las figuras absorbidas mientras que en los otros dos modelos esas cifras (bastante coincidentes en cuanto a los conceptos) se incluyen al estimar la propuesta de estimación del IRPF necesario. Si aplicáramos a los otros dos modelos el ahorro equivalente, el porcentaje de "déficit" sobre el total bajaría al 56,89% en el caso de Arcarons et al, al 58,80% en el de Díaz.

Si también consideramos la recuperación recaudatoria estimada por Gimeno a través del incremento en el consumo y el efecto multiplicador consiguiente, los porcentajes descienden al 52,89% y al 55, 50%. Las estimaciones ya no son tan dispares.

Tomando como razonable el valor medio de los tres trabajos, podemos concluir que el 50% del coste de implantación de una renta básica se autofinancia con las figuras absorbidas y efectos colaterales. O, lo que es lo mismo, que aquellos porcentajes del PIB que tanto asustaban de principio, ya han quedado reducidos a la mitad.



En todo caso, es evidente que la implantación de una renta básica universal no puede financiarse exclusivamente con las figuras absorbidas, sea cual sea la cuantía aceptada y sean cuales sean los supuestos que se incorporen. ¿Cómo podemos cubrir esa diferencia para hacer viable financieramente la reforma?

Las propuestas de los dos modelos de financiación iniciales (Arcarons et al. y Gimeno), son notoriamente diferentes, quizás también por las diferentes necesidades estimadas. Los primeros proponen una reforma radical del IRPF que permita recaudar lo necesario para llegar al objetivo marcado; el segundo busca una solución más continuista con el actual sistema impositivo, que prácticamente no se toca (con las matizaciones que veremos), y para recuperar el “exceso” de gasto, arbitra una “devolución” parcial de la renta básica percibida, de forma progresiva, a través del propio IRPF. Repasemos ambas propuestas.

Díaz procede a aplicar el modelo de Arcarons et al. con los datos actualizados que hemos visto. Las hipótesis de trabajo de las que parten ambos trabajos para financiar la renta básica son, pues, comunes:

- Integración de la base del ahorro en la base general.
- Eliminación de compensación entre rendimientos del trabajo y del capital.
- Eliminación de mínimos personales o familiares, reducciones de la base por planes de pensiones u otras razones, y de deducciones de la cuota (vivienda, incentivos, etc.).
- Financiación mediante un tipo único de IRPF tanto para rendimientos del trabajo como del capital.

A partir de esas hipótesis, se procede a comparar el cálculo del coste objetivo de financiación para la renta básica de los dos modelos con la base imponible fiscal de rendimientos del trabajo y del capital proporcionadas por la Agencia Tributaria para los años 2010, y 2016, lo que nos sirve para el cálculo del tipo único final aplicable, suficiente para financiar la renta básica.

TABLA 7: CÁLCULO DEL TIPO FIJO DEL IRPF		
	Arcarons et al.	Díaz
Coste Renta Básica	280.054 M€	197.738 M€
Ahorro en Figuras Absorbibles	- 92.222,29 M€	- 52.958,75 M€
Actual recaudación del IRPF	67.807,53 M€	69.949 M€
COSTE OBJETIVO	285.044,53 M€	214.728 M€
TIPO ÚNICO	49 %	37,13 %
Cuantía de la Renta Básica	622,50 €/mes	430,27 €/mes

Elaboración propia

A partir del coste total bruto de la renta básica, deducimos los ahorros en las figuras absorbibles y sumamos la recaudación del IRPF³. Se obtiene así el coste objetivo que debemos financiar. Solo queda estimar el tipo único aplicable necesario para alcanzar esa cifra objetivo. La tabla 7 nos ofrece el resultado en ambas estimaciones.

³ Hay que subrayar que en el caso del modelo de Arcarons et al., el tipo único de IRPF ha sido calculado mediante los datos de un microsimulador, mientras que, en el modelo de Díaz, el cálculo de IRPF se estima directamente a partir de la cifra de Base Imponible de rendimientos del trabajo y del capital de 2016, cifrado por la Agencia Tributaria en 578.266 millones de €.



La idea de un tipo único resulta chocante para muchas personas. Conviene recordar que la renta básica juega doblemente: como renta igual para todos (porcentaje más relevante cuanto menor el ingreso previo), y como mínimo exento. Ello dota ya al impuesto de una importante progresividad. Precisamente la menor cuantía de la renta básica supone también un menor mínimo exento y, por tanto, propicia una mayor recaudación con un tipo menor, como sucede en el modelo Díaz. Por otra parte, la forma de cálculo realizada por este último modelo no incorpora las minoraciones de renta que han acompañado a la implantación de la renta básica, por lo que probablemente sobrevalora la recaudación.

Como muestran las estimaciones de Arcarons et al., el cambio global (renta básica y nuevo IRPF), resulta claramente progresivo, favoreciendo al setenta por ciento de la población y perjudicando de forma creciente a los hogares de los tres deciles de mayores ingresos.

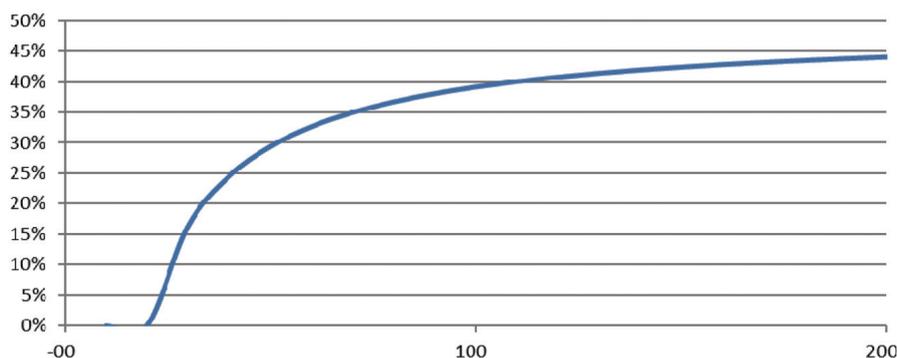
Gimeno opta por otro modelo más conservador. Considera que implantar una renta básica encuentra de entrada fuertes resistencias sociales y políticas. Es cierto que esas resistencias van decreciendo, pero siguen siendo un obstáculo difícil de salvar. Por ello, no es evidente que los representantes políticos, incluso los que podrían ser proclives a la idea, se lancen a defenderla abiertamente ante una opinión pública inicialmente reacia. Si a esa situación añadimos el debate sobre un cambio radical del IRPF, incluyendo además la poco intuitiva idea del tipo único, las dificultades políticas se multiplican.

Un tipo fijo implica un crecimiento mayor del tipo medio efectivo en los primeros escalones de renta, aplanándose la curva correspondiente⁴. Ello supone una presión fiscal elevada para niveles de renta media/media-alta, que quizás tampoco es deseable. Es obvio que una tarifa más suavemente progresiva tiene un coste recaudatorio importante y que, por ello, resulta explicable la opción utilizada. Pero implica un factor político adicional en contra de la reforma.

Frente a las resistencias detectadas, es muy reducida la oposición ciudadana a una renta mínima garantizada para quienes lo necesiten. De ahí que Gimeno proponga una renta básica estructurada como renta mínima automática e incondicionada. El derecho se reconoce de entrada como universal. Pero si la realidad muestra que los ingresos de unas personas son elevados, la renta mínima resulta innecesaria y procede por tanto que el Estado la “recupere”. Basta para ello retocar la tarifa actual del impuesto (y las retenciones correspondientes).

⁴Ejemplo de evolución del tipo medio para un tipo fijo del 49%, base medida en miles de euros y mínimo exento de 20.000€.

Tipo medio con tipo fijo

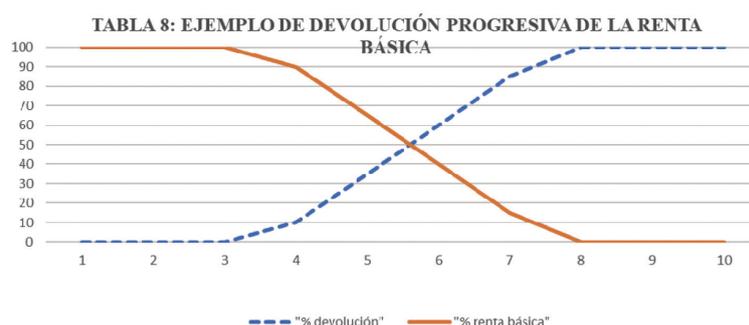




Es necesario recuperar ese 42% (en su previsión “optimista”, 50% tomando la media de las estimaciones) del coste del programa de renta básica, necesario para que cuadren las cuentas y se garantice la sostenibilidad del programa. Para ello, propone Gimeno incorporar un mecanismo de recuperación (a modo de recargo en el impuesto) con las características siguientes:

- Debe garantizar la totalidad del ingreso básico a los primeros deciles de renta. Podría empezar a recuperarse a partir del cuarto decil de renta, de forma progresiva, alcanzando la totalidad para los dos últimos. Así, la renta básica jugaría de forma completa o casi completa para cerca de la mitad de la población y de forma muy relevante para más de dos tercios de la población.
- El *recargo* debe subir de forma gradual de forma que se evite cualquier error de salto.
- La neutralidad podría aconsejar que el máximo de *recargo* fuera equivalente a la renta básica efectivamente recibida, es decir, inferior o como máximo igual al equivalente a su devolución total, según el nivel de renta. No obstante, para conseguir recuperar el 40% objetivo, sería necesario admitir un techo superior si no queremos dañar la progresividad del beneficio.
- La parte que rebasara a la estricta equivalencia con lo recibido debiera evitar que se penalizara en función del número de hijos. Por ello, quizás debería fijarse en función exclusivamente del número de adultos.
- Por último, sería conveniente que el recargo afectara fundamentalmente a los niveles superiores de renta, y de forma especial a las rentas diferentes del trabajo, por ser estas las más claramente penalizadas en nuestro actual IRPF.

La tabla 8 muestra un sencillo ejemplo gráfico de la propuesta. En este caso, se ha supuesto que las personas de las tres primeras decilas cobran íntegramente su renta básica y que a partir de la siguiente comienza a recuperarse de forma progresiva a través de las retenciones del IRPF (línea de puntos). De esta forma, la renta básica se cobraría íntegra por quienes más lo necesitan y no recibirían nada las personas de las decilas superiores de renta. En este ejemplo, el coste neto de la renta básica se reduce a la mitad y, por tanto, conforme a las estimaciones analizadas, resulta financieramente viable y netamente progresiva.



Esta segunda opción reduce algunos de los obstáculos señalados para la alternativa de Arcarons et al. No es menos cierto que buena parte de su virtualidad está ligada a la estimación de cuál es el “déficit” de la renta básica una vez descontados los ingresos por figuras absorbidas y otras causas. Un porcentaje del entorno del cincuenta por ciento, como el que parece deducirse de las estimaciones comparadas, permite esta financiación casi neutral en términos absolutos. Porcentajes más elevados exigirían necesariamente una reforma tributaria y un debate más amplio sobre las prioridades sociales y su peso relativo.

Y todo ello, sin perjuicio de algunos debates que planteamos más adelante.



4. LA RECIENTE PROPUESTA DE ARCARONS, RAVENTÓS Y TORRENS

Como se hacía notar más arriba, con posterioridad a la realización de los cálculos anteriores, los tres autores citados han publicado (Noviembre de 2018) una nueva propuesta más elaborada y compleja, referida a datos de 2015. Aunque la muestra se refiere solo a la ciudad de Barcelona, la riqueza de datos de disponibles hace la estimación de resultados extremadamente relevante.

Se ofrecen 12 variantes o escenarios:

- Cuantía de la renta básica:
 - » 7.800 euros anuales, 650 mensuales en 12 pagas.
 - » 8.400 euros anuales (700€/mes)
 - » 9.802 euros anuales (816,83€/mes)
- Tarifa del IRPF
 - » Tipo único
 - » Tipos progresivos por tramos
- Financiación complementaria:
 - » Sí.
 - » No.

Ya en este esquema destacan dos novedades: se abren dos hipótesis adicionales como la tarifa progresiva y la financiación adicional por vía distinta al IRPF.

La tarifa progresiva presentaría tipos marginales que oscilan, según las hipótesis, entre el 29,46% y el 64% (este último solo para las rentas por encima de los 90.000 euros, y en la opción de umbral de renta mínima de 9.802 euros y sin financiación complementaria).

Los posibles ingresos adicionales se estiman en 500 millones de euros que podrán provenir, se propone, de un impuesto sobre la riqueza del 1%, aplicado al 5% superior más rico.

Más importante que estas dos innovaciones es el hecho de que la cuantía individual de la renta básica se calcule para el hogar completo, aplicando la conocida escala de equivalencia modificada de la OCDE (1 para el primer adulto mayor de 18 años, 0,5 para los restantes con edad superior a los 14 años y 0,3 para los menores de esta edad). La cantidad resultante se repartiría equitativamente entre sus integrantes de forma individualizada.

Esta novedad es muy importante: mejora la equidad en las prestaciones recibidas por cada hogar en función de sus necesidades y reduce algo el coste global de la propuesta, pero introduce un factor de mayor complejidad administrativa.

Otro dato relevante y digno de resaltarse es que, además de la redistribución esperada de los niveles altos de renta a los más bajos, habría una redistribución de 431 millones de euros de hombres a mujeres, lo que equivale a un 1,4% de la renta bruta total de la ciudad de Barcelona (que, recordemos, es la población analizada). Se trata de un buen dato en favor de la corrección de la brecha de ingresos entre hombres y mujeres.



ALGUNOS DEBATES PENDIENTES

Los cuadros de financiación enunciados han ido incluyendo algunos supuestos no exentos de debate. Algunas de las partidas que se han asumido como absorbidas es probable que no lo sean fácilmente.

Por ejemplo, Arcarons y Díaz incluyen a sacerdotes, reservistas sin destino y reclusos como perceptores de prestaciones que quedarían absorbidas por la renta básica. Los argumentos son admisibles: están recibiendo una prestación pública que puede equipararse a otras prestaciones asistenciales cuya absorción no se discute. La renta básica sería redundante. Pero no es menos cierto que, por unas u otras razones, surgirán resistencias para esa absorción. No representan ni el 1% de las cifras que estamos necesitando, por lo que tampoco merece la pena detenerse mucho en ello.

Hay prestaciones incluidas en las estimaciones que son autonómicas, por rentas mínimas o de inclusión (o denominaciones semejantes) u otras ayudas de emergencia social. Si la renta básica se concibe como una competencia estatal gestionada por el sistema de la Seguridad Social, resulta problemático asumir que se lograrán aportar para su financiación todos los recursos actualmente gestionados desde las Comunidades Autónomas.

Hay otras consideraciones que podrían apoyar la idea de que no es deseable la absorción. Por un lado, es obvio que la renta básica no soluciona todos los problemas de necesidad: hay algún colectivo que queda sería (inmigrantes no residentes, por ejemplo), hay supuestos excepcionales, hay problemas de vivienda adicionales, hay necesidades especiales... Corresponde precisamente a las Comunidades Autónomas completar todas esas necesidades complementarias con políticas asistenciales más cercanas a la ciudadanía.

Por otro lado, también es evidente que las necesidades de supervivencia no son las mismas en unos lugares que en otros, en entornos urbanos que en entornos rurales... La implantación de una renta básica universal a nivel estatal sería así una magnífica oportunidad para la revisión de las actuales rentas mínimas autonómicas por políticas más selectivas y ajustadas a necesidades.

Tanto por estas razones como por el principio general de no perjudicar a las prestaciones vigentes del estado de bienestar, nos inclinamos por no considerar absorbibles las prestaciones por dependencia ni los gastos de servicios sociales en general.

Pero el debate más relevante, en cuanto a absorción de figuras, se refiere a las prestaciones contributivas (v., por ejemplo, De la Fuente, 2015).

En el caso de las pensiones, se argumenta, en primer lugar, que la renta que se percibe es una contraprestación debida a cambio de las cotizaciones realizadas a lo largo de la vida activa, que son un salario diferido o socializado, que se va acumulando para el periodo posterior a la jubilación. Absorber el importe de la renta básica sería, desde esta perspectiva, una cierta expropiación injusta.

Este argumento tiene mucho de falaz. Sabemos que el sistema de pensiones no es, ni por aproximación, un sistema de capitalización. De hecho, la longevidad actual implica que la gran mayoría de los pensionistas recibe más de lo que cotizó. Por lo tanto, incluso aceptando el argumento, no habría injusticia alguna si la pensión se divide en dos mitades, la una equivalente a la renta básica y la otra ligada a las cotizaciones.

La confusión aparece por ligar rígidamente el sistema de pensiones a las cotizaciones que las financian. ¿Qué ocurriría si el sistema tributario fuere otro y no existieran las cotizaciones como ahora las conocemos, sino otras figuras impositivas generales que financiaran la seguridad social de la misma forma que financian las restantes prestaciones públicas? La presunta equivalencia se derrumba.



Por otra parte, se argumenta que si la renta básica absorbe la parte equivalente de las pensiones, beneficiaría a toda la población menos a los jubilados. Recordemos que la introducción de la renta básica beneficia a las personas situadas en los niveles bajos de ingresos pero perjudica a los demás altos ingresos. Lo mismo ocurriría con los pensionistas: los que estén percibiendo pensiones extremadamente bajas verían mejorar su prestación. Y solo los muy ricos (previsiblemente perceptores de ingresos adicionales a las pensiones públicas) saldrían perjudicados.

En todo caso, así como los ingresos involucrados en los primeros conceptos discutidos y discutibles son relativamente pequeños y marginales, aquí estamos ante una cuestión crucial. Si la renta básica se añadiera a las pensiones contributivas de forma automática, las cuentas dejarían de casar. Las pensiones contributivas absorbidas representan el componente fundamental de ahorro ante la introducción de la renta básica.

Por lo tanto, existen solo dos opciones:

1. Adaptar el sistema de pensiones sobre la base de dos componentes: una parte fija, igual para todas las personas (la renta básica), que absorbería las pensiones asistenciales de todo tipo (incluidos los complementos a mínimos) y la parte equivalente de cuantas pensiones fueran superiores en cuantía a ese mínimo. Y una parte variable complementaria, ligada a las cotizaciones realizadas por cada persona. La cuantía presupuestaria de la suma de ambas partes debería resultar de partida, semejante a la actualmente destinada al pago de pensiones.
2. Introducir la renta básica solamente para ciudadanos menores de 65 años (o la edad de jubilación que corresponda), garantizando una pensión mínima equivalente a la renta básica, tanto asistencial como contributiva.

Los resultados financieros de ambas opciones no serían muy diferentes, coherentes con las estimaciones realizadas. Solo con microdatos podríamos estimar el resultado redistributivo resultante de una u otra opción, aunque, probablemente, tampoco diferirán mucho en términos globales.

En el caso del subsidio de desempleo, los cálculos realizados son perfectamente asumibles en una perspectiva estática, es decir en el momento de la implantación. Pero se plantean algunos problemas en una perspectiva dinámica.

El subsidio de desempleo nació en un entorno de pleno empleo, para sostener las rentas de quienes pierden temporalmente su empleo y hasta tanto encuentren uno nuevo. La idea es que durante unos meses, la persona afectada pueda mantener unos ingresos no demasiado alejados de los previos a su nueva situación. Si se absorbiera íntegramente por la renta básica, la caída de ingresos sería muy importante para quien entra en el paro.

Deberíamos arbitrar aquí también dos partes en el subsidio de desempleo: una fija, equivalente a la renta básica, y otra variable que completara el ingreso en función de lo cotizado y su salario en el último puesto de trabajo. Esta parte tendería a reducirse con el tiempo.

No es difícil de articular pero, si queremos mantener el mismo objetivo de sostenimiento de rentas vigente, probablemente el ahorro en subsidio de desempleo sería algo menor al que estimaban los dos primeros trabajos estudiados.



Por lo tanto, se subraya que existen diversos aspectos relevantes que debatir, si bien no se considera que (salvo en el caso de las pensiones contributivas) se alteren de forma significativa las conclusiones alcanzadas sobre la financiación de esta política pública.

Más trascendente es el último punto que queremos destacar. En todos los casos se ha partido, no podía ser de otra forma, de los datos de IRPF y de financiación a través de esa figura impositiva.

Un problema que no puede ignorarse es la estructura profundamente desequilibrada de nuestro actual IRPF, en el que las rentas de trabajo soportan casi en exclusiva su recaudación. En efecto, el peso de las rentas de trabajo en la recaudación del impuesto prácticamente duplica al que significan en el conjunto de la renta nacional.

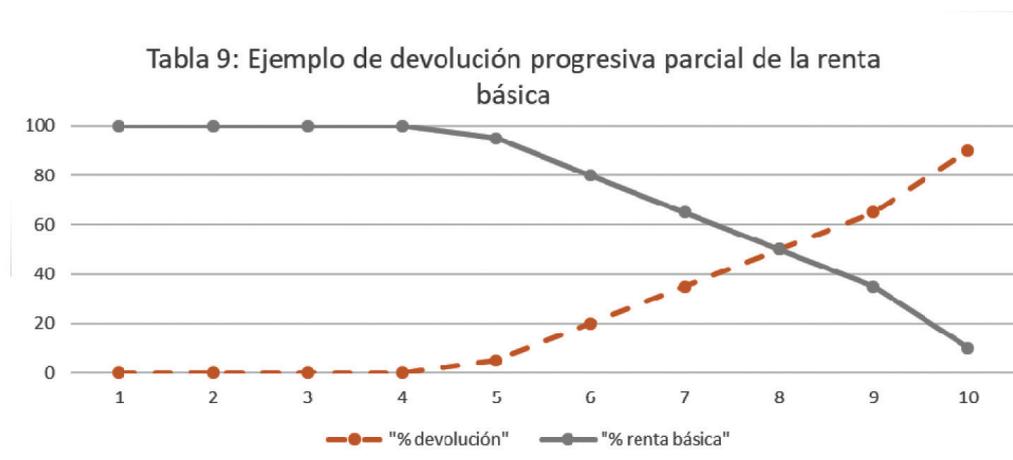
Ello se debe tanto al trato de favor que reciben otras rentas -especialmente las del capital financiero- como al diferente control al que son sometidos los asalariados por cuenta ajena con respecto a la mayoría de las otras fuentes de renta.

Por ello, conviene ver con especial cuidado cualquier relación con el impuesto para no perpetuar o agravar sus injusticias.

Las propuestas de Arcarons et al. y de Díaz corrigen en buena medida esa pega puesto que contemplan en su reforma un IRPF que trata por igual las rentas de trabajo que las de capital.

No así la propuesta de Gimeno que, de entrada, mantiene invariada la estructura del impuesto. Por ello, será especialmente necesario corregir esa propuesta si quiere evitarse la inequidad inherente al impuesto vigente. La solución propuesta supondría, de hecho, un perjuicio especial para la clase media y media alta que vive de su salario.

La propuesta de Gimeno podía, de entrada, considerarse más viable, realista y posibilista. Pero es deseable que ese 50% que falta se financie, al menos en parte, por vías ajenas al IRPF. Sería, por tanto, mucho más deseable un esquema parecido al que se refleja en la tabla 9. En ese ejemplo, el beneficio completo alcanza a los cuatro primeros deciles y todas las personas reciben al menos parte, incluso en la última decila, como mínimo exento perfectamente legítimo.



Elaboración propia



De esa forma, más de la mitad de las necesidades de financiación estimadas se recupera automáticamente y solo necesitamos algún ingreso adicional para el 20-25% del coste bruto estimado.

Son muchas las vías posibles para ello. Sin duda, la primera debe ir en línea con la propuesta de Arcarons et al. y Díaz: acercar al máximo el tratamiento que reciben las rentas de capital (y buena parte de las empresariales) al soportado por las de trabajo. Es preciso también combatir el privilegio de quienes utilizan las guaridas fiscales.. Este soporta un conjunto de tributos de los que, de nuevo, se libra el financiero. Por ejemplo, la propiedad de un inmueble supone una imputación de renta sujeta a tributación cuando no hay ingreso por alquiler; sin embargo, la tenencia de activos financieros no supone pago alguno. Primar unos destinos del ahorro frente a otros, amén de ineficiente, tiene habitualmente consecuencias regresivas.

En general, los ingresos adicionales que necesita nuestro sistema tributario (recordemos, siete puntos del PIB de presión fiscal por debajo de la media europea) han de provenir de suprimir el conjunto de privilegios que disfrutaban actualmente determinadas rentas y colectivos, sin justificación defendible.

Hay que suprimir buena parte de las exenciones y bonificaciones fiscales, que merman la recaudación impositiva y responden mayoritariamente a presiones de sectores específicos, las más de las veces con resultados regresivos, en beneficio de unos pocos, con difícil explicación desde la perspectiva del interés general. De hecho, algunas supresiones en el IRPF se han incorporado a las estimaciones recaudatorias, según hemos visto.

Lo anterior es especialmente aplicable al Impuesto de sociedades, donde el conjunto de beneficios supone que el tipo medio sea ridículamente bajo, con un tratamiento inequitativo adicional en favor de las grandes corporaciones (con más medios para evadir legalmente sus cargas tributarias) y en contra de la pequeña y mediana empresa.

Es preciso suprimir el privilegio del que gozan las transacciones financieras. Cualquier transmisión patrimonial soporta un tributo, del que se exime a las financieras. El impuesto sobre este tipo de transacciones se convierte así, amén de otras ventajas, en una elemental exigencia de justicia.

Es preciso suprimir el privilegio de quienes gozan de una posición dominante desproporcionada por el mero hecho de nacer en una determinada familia y lugar. El impuesto sobre las grandes herencias y donaciones es un requisito insoslayable de redistribución. Se confunde a la población anunciando un presunto beneficio para las clases medias. El impuesto debe contemplar un suficiente mínimo exento para las transmisiones de padres a hijos, de forma que un alto porcentaje de la población quede prácticamente fuera de la obligación de pagar o soporte cifras mínimas. Sorprende, por cierto, que muchos de quienes defienden la supresión de este impuesto se opongan a la renta básica de ciudadanía con el argumento de que estimula la vagancia. Parece que cuatrocientos y pico euros al mes llevan a la vagancia, pero millones de euros no.

Es preciso combatir el privilegio del que gozan las grandes empresas tecnológicas que evitan pagar impuesto alguno gracias a su ubicación “en la nube”. Las denominadas GAFAs (por Google, Apple, Facebook, Amazon), pero también muchas otras multinacionales que localizan artificialmente sus beneficios donde la presión tributaria sea mínima.



Es preciso combatir el privilegio de quienes, en general, utilizan cualquier forma de fraude y evasión fiscal. Casi las tres cuartas partes del fraude fiscal corresponden a las grandes empresas y a los grandes patrimonios; el 17% a las PYMES; el 9% a los autónomos y tan sólo un 2% al sector no empresarial, según las estimaciones de GESTHA (Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda). Está claro de dónde proviene buena parte de la injusticia de nuestro sistema fiscal y dónde deben situarse las prioridades de actuación de la Agencia Tributaria. Es preciso también, combatir el privilegio de quienes utilizan las guaridas fiscales.

A todo lo anterior podemos sumar la imposición medioambiental, con un amplio recorrido por delante y ese doble dividendo que lleva aparejada: recaudatorio y corrector de excesos contaminantes.

En suma: si parecen claras las ventajas de implantación de una renta básica como política eficiente de sostenimiento de rentas y lucha contra la pobreza, el necesario debate de cómo financiarla encuentra modelos que muestran su viabilidad financiera.

ANEXO: ESTIMACIONES DE DÍAZ DE FIGURAS ABSORBIDAS

Se detalla en este anexo la procedencia de cada una de las cifras estimadas de gastos absorbidos por la renta básica, en la actualización del modelo Arcarons et al. realizada por Díaz (2019), Se especifican tanto las fuentes utilizadas, como los cálculos aplicados para cada figura absorbible, incluyendo, en su caso, enlaces públicos a dicha información.

- **Ahorro en pensiones:**

Dicho ahorro se calcula directamente de la página de la Seguridad Social ESTADISS, que nos ofrece la información tanto por tramos de cuantía, como por Comunidades Autónomas, por lo que nos es muy sencillo excluir a País Vasco y Navarra.

La tabla siguiente refleja los cálculos realizados:

TRAMOS DE CUANTÍA	TOTAL PENSIONES	PROMEDIO TRAMO	COSTE ANUAL	AHORROS A 430,27€
Hasta 150,00 euros	112.091	100	1400	156.927.400,00 €
De 150,01 a 250,00	173.969	200	2800	487.113.200,00 €
De 250,01 a 300,00	109.015	275	3850	419.707.750,00 €
De 300,01 a 350,00	182.956	325	4550	832.449.800,00 €
De 350,01 a 400,00	129.443	375	5250	668.345.275,32 €
De 400,01 a 450,00	194.464	425	5950	1.004.064.303,36 €
De 450,01 a 500,00	154.514	475	6650	797.792.865,36 €
De 500,01 a 550,00	125.323	525	7350	647.072.726,52 €
De 550,01 a 600,00	175.430	575	8050	905.787.193,20 €
De 600,01 a 650,00	635.554	625	8750	3.281.517.834,96 €
De 650,01 a 735,89	1.005.748	693	9702	5.192.918.303,52 €
De 735,90 a 800,00	266.473	768	10752	1.375.864.052,52 €
De 800,01 a 900,00	520.225	850	11900	2.686.046.529,00 €
De 900,01 a 1.000,00	349.008	950	13300	1.802.012.065,92 €
De 1.000,01 a 1.100,00	325.551	1.050	14700	1.680.897.945,24 €
De 1.100,01 a 1.200,00	276.843	1.150	16100	1.429.406.851,32 €
De 1.200,01 a 1.300,00	248.316	1.250	17500	1.282.115.103,84 €
De 1.300,01 a 1.400,00	218.639	1.350	18900	1.128.885.630,36 €
De 1.400,01 a 1.500,00	213.153	1.450	20300	1.100.560.095,72 €
De 1.500,01 a 1.600,00	185.176	1.550	21700	956.108.130,24 €
De 1.600,01 a 1.700,00	161.409	1.650	23100	833.393.405,16 €
De 1.700,01 a 1.800,00	130.417	1.750	24500	673.374.271,08 €
De 1.800,01 a 1.900,00	112.522	1.850	25900	580.978.091,28 €
De 1.900,01 a 2.000,00	107.883	1.950	27300	557.025.820,92 €
De 2.000,01 a 2.100,00	99.417	2.050	28700	513.313.831,08 €
De 2.100,01 a 2.200,00	98.000	2.150	30100	505.997.520,00 €
De 2.200,01 a 2.300,00	89.493	2.250	31500	462.073.837,32 €
De 2.300,01 a 2.400,00	75.358	2.350	32900	389.091.439,92 €
De 2.400,01 a 2.500,00	82.466	2.450	34300	425.791.749,84 €
De 2.500,01 a 2.600,00	97.198	2.550	35700	501.856.601,52 €
De 2.600,01 a 2.614,94	12.271	2.607	36498	63.358.118,04 €
De 2.614,95 a 2.614,97	235.211	2.615	36610	1.214.450.843,64 €
Más de 2.614,97	40.144	2.650	37100	207.273.106,56 €
TOTAL CON FORALES	6.943.680			34.763.571.692,76 €
SOLO FORALES				3.553.259.156,16 €
TOTAL SIN FORALES				31.210.312.536,60 €

Las cifras se pueden encontrar en el siguiente enlace: <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/EST23/EST24/EST192>



● **Ahorro en clases pasivas del Estado**

Aquí se incluyen los 619.486 funcionarios adscritos al programa MUFACE, MUGEJU o ISFAS, en cuanto que funcionarios, personal de justicia y Fuerzas Armadas, respectivamente. Se aplica un ahorro total equivalente anual de 5.163,23 €/año al número de beneficiarios, resultando el ahorro total equivalente:

- » Pensionistas equivalentes: 619.486.
- » Ahorro total: 3.198,55 millones de euros

La fuente utilizada para la obtención del número de pensionistas equivalentes de estos tres colectivos se encuentra en

<http://www.clasespasivas.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/clasespasivas/es-ES/QuienesSomos/EstadisticasInformes/Documents/N%C3%BAmero%20de%20pensiones%20abonadas%20por%20Clases%20Pasivas%20Junio%202016.pdf>.

● **Ahorro en prestaciones por desempleo:**

En este caso la estimación se ha realizado a partir de la cifra estimada por Arcarons el al. para el primer estudio, que obtenía un ahorro de 26.347,6 millones de €, para una cuantía anual de renta básica de 7.471 € anuales. Díaz estima la cuantía del ahorro para 2016 mediante una simple proporción con la cuantía de 5.163 €/año, resultando un ahorro de 18.208,90 millones de euros. Al no tomar en consideración la mayor cifra de parados en 2016, la estimación ha de considerarse inferior al ahorro real y, por tanto, más conservadora respecto al ahorro efectivo de haberse utilizado las cifras de ese año.

- » Ahorro en subsidios para vivienda, familia e hijos, y exclusión social

Estas tres cifras se obtienen directamente de la estadística ESSPROS, publicada en 2017 por el CES (Consejo Económico y Social) (<http://www.ces.es/documents/10180/4509980/Inf0117.pdf>)

De dicho documento se extraen los ahorros en subsidios y ayudas para la vivienda, familia e hijos, y por exclusión social siguientes:

- Ayuda y subsidios a la vivienda: 2.482,23 millones de euros.
- Ayuda y subsidios a familia e hijos: 3.230,43 millones de euros.
- Ayuda y subsidios por exclusión social: 2.482,23 millones de euros.

● **Ahorro en becas:**

Las becas se dividen en dos: las que proporciona la Administración general del estado a través del Ministerio de Educación, y las proporcionadas por cada Comunidad Autónoma (excluyendo de nuevo País Vasco y Navarra).

La información de la cuantía sobre dichas becas está disponible en el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en los siguientes enlaces:

- » <http://estadisticas.mecd.gob.es/EducaJaxiPx/Datos.htm?path=/Recursoscon/Becas/2015-16/TodasEnse//IO/&file=Todas2.px&type=pcaxis>.
- » <http://estadisticas.mecd.gob.es/EducaJaxiPx/Tabla.htm?path=/Recursoscon/Becas/2015-16/TodasEnse//IO/&file=Todas1.px&type=pcaxis&L=0>.

Las cifras aportadas son las siguientes, separadas en dos tablas, una para las becas del Ministerio, y otra para las becas de las Administraciones Educativas de las CCAA:

	Ministerio
TOTAL	920.355
Andalucía	218.423
Aragón	18.583
Asturias, Principado de	14.297
Balears, Illes	10.779
Canarias	45.136
Cantabria	8.593
Castilla y León	57.321
Castilla-La Mancha	33.451
Cataluña	120.697
Comunitat Valenciana	105.054
Extremadura	25.705
Galicia	50.339
Madrid, Comunidad de	122.364
Murcia, Región de	36.631
Rioja, La	4.415
Ceuta	8.033
Melilla	8.226
Sin especificar C.A.	309
UNED	19.179

	Admones. educativas de las CC.AA.
TOTAL	999.560
Andalucía	258.993
Aragón	27.541
Asturias, Principado de	5.452
Balears, Illes	11
Canarias	74.367
Cantabria	9.997
Castilla y León	55.376
Castilla-La Mancha	8.293
Cataluña	3.474
Comunitat Valenciana	128.086
Extremadura	2.934
Galicia	114.142
Madrid, Comunidad de	118.472
Murcia, Región de	39.115
Rioja, La	11.212
Ceuta	0
Melilla	0
Sin especificar C.A.	47
UNED	261

En total, entre las dos suman **1.919,92 millones de euros**. Para el estudio de Arcarons se procedió de forma análoga y, de hecho, la cifra es prácticamente idéntica (1.917 millones de euros).

- **Ahorro en reservistas sin destino:**

Para este apartado, se ha tomado como referencia el número de reservistas sin destino en España, multiplicado por un **factor de 0,93** (para excluir a las Comunidades Forales), y multiplicado por 5.163,23 € del importe anual de la renta básica en el estudio de Díaz. Como fuentes se han empleados las siguientes páginas de internet:

<https://publicaciones.defensa.gob.es/anuario-estadistico-militar-ano-2016.html>, desde donde se puede destacar el Anuario Estadístico Militar de las Fuerzas Armadas del Estado, donde aparece el número de reservistas, con el que se procede a realizar los cálculos:

	Nº Beneficiarios	Ahorro a 5163,23€
FFAA	14799	76.410.640,77 €
Guardia Civil	7603	39.256.037,69 €
CNP	14292	73.792.883,16 €
Total con forales		189.459.561,62 €
TOTAL SIN FORALES		176.197.392,31 €



- **Ahorro en sacerdotes, reclusos:**

En ambos supuestos se aplica la hipótesis de coste cero en subsidio por estar percibiendo ya, los primeros, una transferencia del Estado, y, para los segundos, porque al cumplir condena en la cárcel, están privados de derechos civiles y tienen cubiertas sus necesidades básicas por el Estado. Las estadísticas que contienen el número de reclusos en España y de sacerdotes, se encuentran en los enlaces que siguen:

- » <http://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?path=/t38/p604/a2000/I0/&file=0500001.px&L=0>.
- » <https://www.conferenciaepiscopal.es/datos-generales-la-iglesia-espana/>.

Con las dos cifras de personas reclusas y sacerdotes, se pasa a calcular el ahorro a 5.163 €/anuales, resultando una cifra de 317,67 millones de euros en el primer caso, de 93,78 millones en el segundo.

- **Ahorro en costes de la Administración Pública**

Tal como se ha señalado en el texto, se considera que se produce un ahorro en gastos en la Administración, por haber disminuido sustancialmente las necesidades burocráticas con un sistema casi automático como el de la renta básica.

Para calcular dicho ahorro, se toma el 50% del gasto administrativo total, en la página 47, del informe publicado por el CES en 2017, con los datos de 2014:

<http://www.ces.es/documents/10180/4509980/Inf0117.pdf>.

Este 50% de 4.755,46 millones de euros, da una cifra de ahorro de: **2.377,73 millones de euros**, para el estudio de Díaz. Como se ha señalado, los tres estudios siguen el criterio inicialmente adoptado por Arcarons et al.

- **Disminución del ahorro por pensiones de viudedad y de orfandad:**

Como se ha dicho anteriormente, en el estudio de Díaz, se ha contabilizado el hecho de que viudos y huérfanos estén recibiendo dos pensiones simultáneamente, los primeros, por recibir su pensión habitual y la pensión de viudedad, y los segundos, por recibir becas de educación y pensión de orfandad a la vez. Con objeto de no computar dos veces el ahorro correspondiente, se ha sumado el coste que tienen dichas pensiones duplicadas de orfandad y viudedad anualmente.

Para la estimación se ha cogido el número de personas que perciben en España una pensión de viudedad y orfandad, y se ha multiplicado por 5.163 €, que es la cuantía anual de la renta básica, que se ha restado en la tabla-resumen del ahorro en las figuras absorbibles. Las siguientes estadísticas permiten obtener el número de personas beneficiarias de pensiones de orfandad y viudedad en España:

- » <https://es.statista.com/estadisticas/607850/numero-de-personas-que-percibian-una-pension-por-viudedad-por-tramo-espana/>.
- » <https://es.statista.com/estadisticas/607880/personas-que-percibian-una-pension-por-orfandad-por-tramo-espana/>.

De esta forma, se obtienen las cifras de 530,27 millones de euros para las prestaciones de orfandad y de 10.227,03 para viudedad.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGENCIA TRIBUTARIA (2016). Informe anual de recaudación tributaria. https://www.agenciatributaria.es/static_files/AEAT/Estudios/Estadisticas/Informes_Estadisticos/Informes_Anuales_de_Recaudacion_Tributaria/Ejercicio_2016/IART16.pdf
- ARCARONS, J.; RAVENTÓS, D. y TORRENS, LL. (2013): "Un modelo de financiación de la Renta Básica técnicamente factible y políticamente no inerte". <http://www.sinpermiso.info>. ARCARONS, J., RAVENTÓS, D., y TORRENS, L. (2017). Renta básica incondicional. En *Una propuesta de financiación racional y justa* (pág. 168). Barcelona, España: Ediciones del Serbal.
- ARCARONS, J., RAVENTÓS, D., y TORRENS, L. (2018). Nuevo modelo de financiación de la Renta Básica. <http://www.sinpermiso.info/textos/nuevo-modelo-de-financiacion-de-la-renta-basica>
- ARCARONS, J.; DOMÈNECH, A.; RAVENTÓS, D. y TORRENS, LL. (2014): "Un modelo de financiación de la Renta Básica para el conjunto del Reino de España: sí, se puede y es racional". <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=7535>.
- BASQUIAT, M. y BROCHÉ, g. (2015): *Liber, un revenu de liberté pour tous : Une proposition d'impôt négatif en France*. Éditions de l'ombre. Generation Libre. Paris.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA (CES). (2017). Informe Políticas Públicas para combatir la pobreza en España. <http://www.ces.es/documents/10180/4509980/Inf0117.pdf>
- DE LA FUENTE, M. (2015): Renta Básica Universal y la Seguridad Social. *VIENTO SUR*. Número 138/ Febrero 2015. Pgs.102-109.
- DÍAZ OYARZÁBAL, J. (2019): *Estudio de Renta Básica Universal en España*, UPM, Madrid.
- EUROSTAT. (2018). ESSPROS. Expenditure: main Results: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=spr_exp_sum&lang=en
- GIMENO, J.A. (2014): "Coste/beneficio de una renta básica". *Presupuesto y gasto público*, n° 76, págs. 141-158.
- GIMENO, J.A. (2015). "Aproximación a una renta básica sostenible". En Ayala, L. y Ruiz Huerta, J. (eds.): *Segundo informe sobre la desigualdad en España*. Fundación Alternativas, Madrid, págs. 97-103.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2016). Boletín mensual de estadística: Diciembre 2016. <http://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?path=/t38/p604/a2000/I0/&file=0500001.px&L=0>
- MINISTERIO DE DEFENSA. Secretaría General Técnica. Unidad de Estadística del Órgano Central. (2016). Estadística de personal militar y de personal del cuerpo de la Guardia Civil. <https://publicaciones.defensa.gob.es/anuario-estadistico-militar-ano-2016.html>
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE. Gobierno de España. (2016). Becas y ayudas al estudio: estadísticas. <http://estadisticas.mecd.gob.es/EducaJaxiPx/Datos.htm?path=/Recursoecon/Becas/2015-16/TodasEnse//I0/&file=Todas2.px&type=pcaxis>
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE. Gobierno de España. (2018). Recursos económicos. Gasto público del año 2016: <https://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/recursos-economicos/gasto-publico/2016.html>
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Gobierno de España. (2016). Clases Pasivas: <http://www.hacienda.gob.es/Boletines/2016/48245.pdf>
- MINISTERIO DE HACIENDA. Gobierno de España. (2016). Coste de Personal y Pensiones Públicas: <http://www.hacienda.gob.es/en-gb/CDI/Paginas/CostePersonalPensiones/CostePersonalPensiones.aspx>

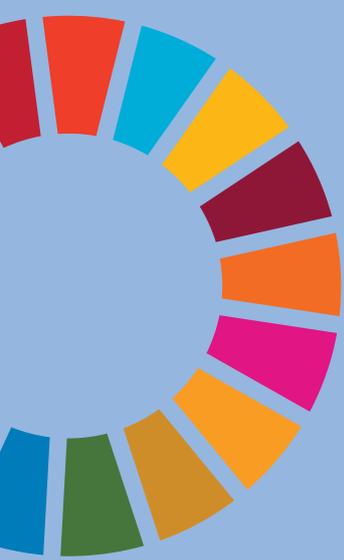


- MINISTERIO DE HACIENDA. Gobierno de España. (2016). Pensiones por colectivos beneficiarios: los distintos tipos de pensiones y prestaciones de Clases pasivas. <http://www.clasespasivas.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/clasespasivas/es-ES/QuienesSomos/EstadisticasInformes/Paginas/Beneficiarios2016.aspx>
- RED RENTA BÁSICA (2016). Encuesta: 64% de la población de Europa votarían a favor de la Renta básica universal. <http://www.redrentabasica.org/rb/encuesta-64-de-la-poblacion-de-europa-votarian-a-favor-de-la-renta-basica-universal/>
- SEGURIDAD SOCIAL (2018). Pensiones por CCAA y provincias. Total Sistema. <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/EST23/EST24/EST192>
- STATISTA (2016). Número de personas beneficiarias de pensión de orfandad por tramos. <https://es.statista.com/estadisticas/607880/personas-que-percibian-una-pension-por-orfandad-por-tramo-espana/>
- STATISTA (2016). Número de personas beneficiarias de pensión de viudedad. <https://es.statista.com/estadisticas/607850/numero-de-personas-que-percibian-una-pension-por-viudedad-por-tramo-espana/>
- VAN PARIJS, P., Y VANDERBORGTH, Y. (2017). *Ingreso básico. Una propuesta racional para una sociedad libre y una economía sensata*. Grano de Sal. Ciudad de México, México.





 **NOTAS**



FUENTES BIBLIOGRÁFICAS SOBRE RENTA BÁSICA

Leticia Mengual Mazacotte
leticiamengual@gmail.com

1. INTRODUCCIÓN

En las siguientes líneas comento algunas obras, documentos, artículos y links que me permitieron conocer más acerca de la renta básica, sus orígenes, motivos que la promueven, así como varias experiencias similares llevadas a cabo en distintos puntos del globo.

A fin de adentrarnos en los orígenes de la renta básica, considero clave leer a varios autores que a lo largo de la historia han aportado a la creación del concepto (mayormente de manera aislada), así como a una variedad de fundamentos que al día de hoy la mantienen cada vez más vigente. Este recorrido de “fuentes” relacionadas a la renta básica no podrá dejar de hacer paradas en documentos que han sido caldo de cultivo para el proceso de creación del actual Estado de Bienestar, trayecto atravesado por la asistencia pública, así como por la seguridad social.

2. INICIANDO EL RECORRIDO

Es así que un interesante puntapié inicial lo encontré con Eduardo Matarazzo Suplicy, economista brasileño autor del libro “Renda da cidadania. A saída é pela Porta” (2002). En este libro complementado con otros documentos de su autoría, Matarazzo Suplicy menciona que Aristóteles, en su obra “La Política” (siglo IV) se refería acerca de la necesidad de contar con leyes justas que respalden la igualdad de todas las personas ante la ley. En este sentido, se dirigía a estas como las que permitían que las riquezas sociales sean distribuidas de manera igualitaria, no debiendo repartirse las mismas sólo a partir de los que trabajan, pues muchos podrían estar impedidos a trabajar, además de la necesidad de combatir la miseria y las desigualdades.

Otra fantástica lectura en este recorrido ha sido el libro “Utopía” de Tomás Moro (2017). Es interesante conocer esta isla “imaginaria” de Moro, Estado guiado fundamentalmente por el derecho natural, en donde todos sus ciudadanos tienen igualdad de oportunidades y viven de manera comunitaria, dejando de lado el propio interés. Dentro de su obra, Moro menciona la importancia de proveer a todos de algún medio de subsistencia a fin de no llegar a caer en la necesidad de robar. Al mencionar a Moro no se puede dejar de lado a un conocido suyo, el valenciano Juan Luis Vives, quien en su escrito “Tratado del socorro de los pobres” profundiza acerca de la necesidad de asistir civilmente de manera exclusiva a las personas en situación de pobreza, a partir del cual van construyéndose otros documentos, entre ellos, “las leyes de los pobres” inglesas.



Ya en el siglo XVIII en el proceso de creación de una nueva constitución en Francia, Maximilien Robespierre (“Por la felicidad y por la libertad”) en su discurso de 1792 mencionaba que “la primera ley social es aquella que garantiza a todos los miembros de la sociedad los medios para existir. Todas las demás leyes están subordinadas a esta ley social”. Para una de las figuras políticas emblemáticas de la revolución francesa, el fin de la sociedad era el mantener los derechos del hombre, y que el primero de esos derechos constituía el de la existencia y los medios necesarios para conservarla, resaltando que al amar la patria también se ama a la igualdad. Pero conforme a Philippe Van Parijs en “Ingreso Básico” (2017) fue Antoine Caritat, marqués de Condorcet, contemporáneo de Robespierre, quien escribe acerca de la necesidad de romper con la asistencia por parte de unos a otros, trazando los inicios de una propuesta de “seguridad social” en su obra “Bosquejo de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano”. Esta evolución del sistema de protección social se vio acuñada finalmente en la Alemania de Otto Von Bismarck, país que implantó el primer sistema de seguridad social.

3. RENTA BÁSICA TAL Y COMO SE LA CONOCE HOY

¿QUÉ OBRAS LEER?

Como se ha relatado más arriba, renombradas figuras a lo largo de los siglos y en diversas circunstancias han visto con buenos ojos esa entrega de dinero que garantizaba cierta cobertura de necesidades básicas. Es así como muchas de ellas nos han ayudado a construir una representación mental del concepto de lo que conocemos hoy como renta básica. Además, varias obras la enmarcan y caracterizan. Por mencionar algunas se encuentran “La renta básica de ciudadanía” de Pinilla (2004), Daniel Raventós en “La Renta Básica. Por una ciudadanía libre, más igualitaria más fraterna” (2001), “La renta básica” (2015) e “Ingreso básico” (2017) de Philippe Van Parijs y Yannick Vanderborght, Ramón Soriano en “Por una Renta Básica Universal” (2012), “Manual de Renta Básica” (2003) de Iñaki Carro, “Todo sobre la Renta Básica” (2001) de José Iglesias Fernández, Josep Busqueta, Manolo Sáez, entre otras. Generalmente durante el desarrollo del concepto la van diferenciando de otras propuestas similares, de modo que queden claras sus características y se eviten confusiones.

4. ¿DÓNDE CONSULTAR ACERCA DE LOS MOTIVOS POR LOS CUALES SE APOYA LA RENTA BÁSICA?

Varios autores identificaron diversos motivos por los cuales un ingreso básico sería una propuesta adecuada, aunque en los siglos anteriores al XX aún no lo llamaban renta básica. Los autores y obras se clasifican aquí de acuerdo a los motivos:

4.1 COMPENSACIÓN POR LA PÉRDIDA DE HERENCIA NATURAL

- En el libro “Justicia Agraria” (1797) Thomas Paine justifica la obligatoriedad de otorgar un monto determinado a una comunidad a fin de redistribuir las ganancias provenientes de la tierra a personas ricas y pobres (para eliminar diferencias). En este, Paine se basa en:
 - » La existencia de dos tipos de propiedad, por un lado la natural, representada por todo lo que la naturaleza nos ofrece - propiedad de todos - y por otro lado la propiedad artificial o adquirida que se podría resumir como la invención del hombre.



- » La identificación de dos momentos en la evolución: la era en la que el hombre debía cazar para su subsistencia y la era de la civilización, cuyo principal objetivo fue y debe seguir siendo que las condiciones de vida de las personas no sean peores que las condiciones de las personas que vivieron antes de ese periodo.

Paine justifica su postura mencionando que el periodo de civilización fue acompañado en gran parte con la maximización en los cultivos, pero que, esta situación produjo que las tierras se monopolicen y que varios individuos queden en estado de pobreza, haciendo inviable la repartición de las riquezas provenientes de la tierra – la cual pertenece a todos – sin la creación de normativas que aseguren la distribución igualitaria.

- Otro autor constituye Thomas Spence a través de su obra “*The Rights of Infants*” (1797). Spence fortalece el discurso de Paine pero teniendo en cuenta las tierras y todo lo edificado que pueda llegar a generar renta, acrecentando así dichos bienes.
- Charles Fourier habla en “*La falsa industria*” (1835) sobre el proceso evolutivo de la civilización, ya dicho por Paine, y sus consecuencias mencionando que, al privar del medio de subsistencia natural (la tierra y todo lo que produce) a toda persona, se debe compensar a estos con un mínimo que le permita subsistir.
- Conforme Van Parijs (2017), Joseph Charlier en la obra “Solución del problema social” se mantiene en la misma línea tanto de Paine como Spence, resaltando que todo capital debe ser netamente un medio de intercambio, no así las personas quienes, al recibir un monto determinado tendrán la posibilidad de elegir mejores condiciones laborales.
- Henry George en “Progreso y miseria” (2008) habla acerca de que aún a pesar del crecimiento económico sigue existiendo pobreza entre los trabajadores, motivo por el cual debe aplicarse un impuesto sobre la tierra donde se genera ese crecimiento.

4.2 NO PRIVACIÓN MATERIAL

- Friedrich Hayek, si bien menciona que el Estado debería vigilar que se respete la seguridad general de las personas y respetar el orden espontáneo de la sociedad en un mercado libre, en su libro “Camino a la servidumbre” (1978) trata acerca de que en sociedades avanzadas se podría integrar un ingreso mínimo para preservar la salud y la capacidad de trabajo. Existen personas que consideran que Hayek se refirió a otro tipo de ingreso mínimo y no precisamente a la renta básica tal y como la conocemos hoy, por lo que vale la pena echarle una lectura.

4.3 SALUD MENTAL

- Un artículo bastante interesante realizado por Anthony Painter (2017) denominado “¿Es la renta básica universal la respuesta a la pobreza, la inseguridad y la desigualdad en materia de salud?” relata los resultados en materia de salud mental de varios experimentos de renta básica llevados a cabo en Dauphin y Carolina del Norte entre los años setenta y noventa del siglo pasado.
- Erich Fromm en su obra “Psicoanálisis de la sociedad contemporánea” (1970) se refiere acerca de la mejora que se daría en el estado psicológico de las personas el contar con un mínimo de subsistencia, influyendo esto positivamente en el proceso de toma de decisiones en varios aspectos de la vida. Además, rechaza el argumento referente a la holgazanería que podría generar en el ser humano en caso de ser implantado este mínimo.

Varias de las experiencias de renta básica que se mencionan más adelante poseen resultados interesantes en esta materia, por lo que la lectura es altamente recomendada.



4.4 REDUCCIÓN DE LA POBREZA

- Martin Luther King, en su libro “Adónde vamos: ¿Caos o Comunidad?” (1967), resalta que en los Estados Unidos la pobreza no diferencia a blancos ni a negros y que los programas que se implantan en busca de mitigar esta situación siempre están enfocados a resolver otras problemáticas y en forma indirecta a luchar contra la pobreza. Que tanto se han enfocado en maximizar la producción que ya era momento de pensar en la mejor manera de distribuirlo.
- Van Parijs y Vanderborght en “La Renta Básica” (2015) mencionan acerca de la obviedad del impacto sobre la reducción de pobreza económica manteniendo constantes las demás variables. A la vez resaltan la reducción de la exclusión en un sentido más amplio.
- Ramón Soriano se refiere a personas en situación de pobreza “voluntaria” en su libro “Por una renta básica universal” (2012).
- En “La Renta Básica” (2001), Daniel Raventós habla acerca de la desestigmatización y la eliminación de la trampa de la pobreza.

4.5 LIBERTAD REAL

En “La Renta Básica” (2015) de Van Parijs y Vanderborght se desarrolla este proceso del salto de la libertad formal a la real: la “verdadera libertad”. Se refieren a efectivamente contar con los recursos necesarios para que las cosas sucedan.

4.6 JUSTICIA E IGUALDAD

Milton Friedman en “Capitalismo y Libertad, ensayos de política monetaria” (2012) trata sobre la implantación de un ingreso básico que daría mayor eficiencia a los mercados, así como justicia e igualdad. Desarrolla su teoría a través de un Impuesto Negativo sobre la Renta, el cual amerita ser leído.

4.7 COMPENSACIÓN A LA DESPROTECCIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES EXISTENTES

Interesante la propuesta de Ferrajoli que en “El Estado Constitucional de Derecho hoy: el modelo y su divergencia de la realidad” (1996) establece que existen técnicas que garantizan la libertad; sin embargo que los derechos sociales son considerados de segundo orden al no estar cubiertos por garantías constitucionales que lo avalen, debiendo ser estos derechos fundamentales.

4.8 IMPACTO EN LA BÚSQUEDA DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

En las obras ya mencionadas de Ramón Soriano y Daniel Raventós, se tiene a la renta básica como una política que reduciría la brecha para llegar a la igualdad de género, posibilitando a las mujeres contar con mayor libertad al momento de tomar decisiones en sus vidas. Además, si bien no daría un reconocimiento al trabajo doméstico, ya que no lo diferenciaría ni resaltaría por sobre los demás, otorgaría ciertas condiciones que permitirían a las jefas de hogar un mayor desenvolvimiento sobre todo fuera del hogar.



4.9 AVANCES TECNOLÓGICOS

Si bien mucho se habla acerca de que los avances tecnológicos podrían ser motivo de reducción de puestos de trabajo y en consecuencia de un aumento en la cantidad de personas desempleadas sin poder cubrir necesidades básicas de vida, quizás esta situación se viene generando constantemente desde la revolución industrial. Probablemente con la inteligencia artificial la cantidad de puestos de trabajo que la tecnología abarque, se de en mayores proporciones, o no. De modo a que cada uno de vosotros pueda llegar a sus propias conclusiones, recomiendo leer “La cuarta revolución industrial” (2016) de Klaus Schwab, a fin de comprender la magnitud de los cambios que se avecinan o los ya presentes.

4.10 EMPLEO DIGNO

Otro motivo muy escuchado es que la renta básica permitirá contar con empleo digno. Raventós se refiere en su obra a esta situación resaltando que por necesidad las personas toman puestos de trabajo en muchos casos indignos, sin seguridad social, con salarios por debajo del salario mínimo, en condiciones insalubres y riesgosas, pues lo ven como el único medio para sobrevivir. Merece la pena indagar al respecto.

4.11 VALORIZACIÓN DE OTROS TIPOS DE TRABAJO FUERA DEL REMUNERADO

- Soriano en su obra ya mencionada deja claro la necesidad de no relacionar el trabajo únicamente al remunerado conforme el mercado.
- Daniel Raventós y Julie Walk, en el documento publicado en la edición V del monográfico “Sin Permiso”, año 2016, clasifican los tipos de trabajo y mencionan la importancia de un ingreso mínimo de modo a “compensar” monetariamente otras actividades que no son directamente remuneradas, como es el trabajo voluntario y el trabajo en el hogar. Además, consideran que el trabajo asalariado raramente respete la libertad, justicia y dignidad humana.

4.12 CRECIMIENTO DE ACTIVIDADES AUTÓNOMAS

Raventós menciona en su obra que varios movimientos ecológicos apoyan la renta básica por el hecho de que permitiría a las personas enfocarse en actividades autónomas más que las meramente generadas por la sociedad industrial en donde se ven reguladas directamente por el mercado.

5. EXPERIENCIAS SIMILARES LLEVADAS A CABO

Si de conocer acerca de experiencias de implantación se tratara, varios libros se refieren a ellas. Es así como Van Parijs y Vanderborgh en el libro “La renta Básica” (2015), menciona a Alaska con la redistribución de dividendos provenientes de la explotación petrolífera como una experiencia discreta pero concreta. Soriano también la cita en el libro “Por una renta básica Universal” (2012), además de mencionar la desarrollada en Canadá con la denominada “Pensión de seguridad” para adultos mayores. Esta última puede complementarse en el libro “*Todo sobre la Renta Básica*” de Iglesias Fernández, J; Busqueta, J; Sáez, M. editado en el 2001.



Otras experiencias:

- La que va desde el 2017 por “Y Combinator”, una disparadora de start-ups en Silicon Valley <https://basicincome.ycr.org/our-plan>. El experimento pretende extenderse de entre 3 a 5 años, así que sería interesante realizar un seguimiento al caso.
- Dos pilotos realizados por UNICEF en el estado de Madhya Pradesh en India, tanto con niños y adultos de distintos pueblos, así como con pueblos tribales: http://unicef.in/Uploads/Publications/Resources/pub_doc83.pdf y <http://www.developmentpathways.co.uk/resources/wp-content/uploads/2016/04/Indias-Basic-Income-Experiment-PP21.pdf>
- En Alemania el “Mein Grundeinkommen” implementado a través de crowdfunding: <https://www.mein-grundeinkommen.de/infos/in-english>
- La fundación GiveDirectly del creador de EBay, Pierre Omidyar, realizó entre el 2011 y 2013 un primer experimento en Rarieda, Kenia, transfiriendo el dinero a través del programa “M-Pesa”: https://econpapers.repec.org/article/oupqjecon/v_3a131_3ay_3a2016_3ai_3a4_3ap_3a1973-2042..html; <https://www.princeton.edu/~joha/publications/>
- GiveDirectly realizó un segundo experimento, el mayor realizado hasta el 2017 (más de 16.000 personas) el cual se divide en dos grupos (long y short term) a fin de evaluar si la extensión en la entrega incide en la toma de decisiones riesgosas: <https://www.givedirectly.org/basic-income>
- En Suiza, referéndum en junio del 2016. Consulta acerca de la entrega de una renta básica de CHF 2500 (aproximadamente € 2.260) a personas mayores de 18 años por toda la vida, y a menores la suma de CHF 625 (equivalente a € 530): <http://basicincome-initiative.ch/>.
- En Otkivero-Omitara, Namibia (año 2005), una de las únicas experiencias en donde distintos grupos de interés conforman una “Gran Coalición” (Centre for Public Impact, 2016) (Dirk Haarmann, C., 2012), (Big Coalition Namibia, 2014). Mayores datos sobre este caso en los siguientes links: <http://www.bignam.org/>, http://www.bignam.org/BIG_pilot.html y <https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/basic-income-grant-big-namibia/#>.
- Impulsado por el Gobierno de Ontario desde el año 2017 y con una duración de 3 años, se desarrolla un piloto de renta básica dirigido a más de 6000 personas de la mencionada provincia: https://files.ontario.ca/170508_bi_brochure_eng_pg_by_pg_proof.pdf.
- La experiencia sobre renta básica más escuchada en estos últimos años, la de Finlandia. Iniciada en el año 2017 y con una duración de 2 años: <http://www.kela.fi/web/en/basic-income-experiment-2017-2018>.
- En Brasil, mediante la publicación de la ley N° 10.835/04 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.835.htm. Desde el 2011 aplicada por la ciudad costera de Maricá como complemento de renta a familias vulnerables. Ya en el 2015, lanzando el proyecto denominado “una renta básica de ciudadanía”. Mayores datos sobre el caso lo menciona Soriano en su libro “Por una renta básica universal” (2012) así como en el siguiente artículo <http://www.finanzas.com/noticias/economia/20170215/marica-laboratorio-brasileno-renta-3567726.html>



6. PÁGINAS WEB DE INTERÉS

- <https://basicincome.org/> Basic Income Earth Network, en donde se puede encontrar información relevante acerca de las actividades llevadas a cabo por esta red internacional, así como investigaciones y congresos llevados a cabo.
- <http://www.sinpermiso.info/monograficos/> Monográficos sobre renta básica publicados por el portal electrónico “Sin Permiso”.
- <http://www.redrentabasica.org/rb/> Artículos y otros documentos publicados por la Red de Renta Básica.
- <http://www.itd.upm.es/renta-basica/> Videos del “Seminario sobre renta básica: deseabilidad y aplicabilidad en España” de junio de 2018, así como repositorio de artículos y documentos sobre la materia.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

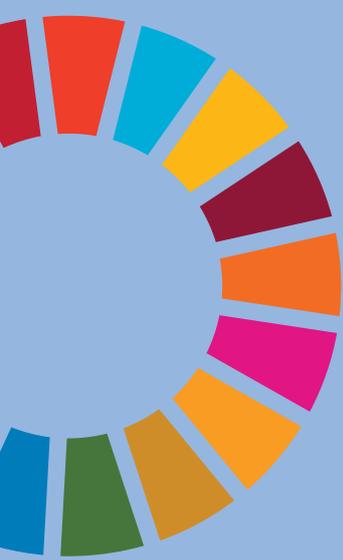
- Big Coalition Namibia, (2014). “*Basic Income Grant Coalition*”. Namibia. Claudia and Dick Haarmann. Recuperado de: http://www.bignam.org/BIG_pilot.html.
- Carro, I. (2003). “*Manual de Renta Básica*”. Gakoa. San Sebastián: Tercera Prensa.
- Centre for Public Impact. (2016). “*Basic Income Grant in Namibia*”. Africa, Economics and Finance. Estados Unidos. Centre for Public Impact. Recuperado de: <https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/basic-income-grant-big-namibia/#>
- Charlier, J. (1848). “*Solution Du Problème Social Ou Constitution Humanitaire, Basée Sur La Loi Naturelle Et Précédée De L'exposé Des Motifs*”. Bruselas: Impr. Greuse.
- Dirk Haarmann, C. (2012). “*Piloting Basic Income in Namibia – Critical reflections on the process and possible lessons*”. Bélgica. BIEN – Basic Income Earth Network. Recuperado de: <http://www.basicincome.org/bien/pdf/munich2012/haarmann.pdf>.
- Ferrajoli, L. (1996). “*El Estado Constitucional de Derecho hoy: el modelo y su divergencia de la realidad*”. Madrid: Trotta.
- Finanzas.com. (2017). “*Maricá, el laboratorio brasileño de la renta básica universal*”. Madrid, España. Economía Digital Recuperado de: <http://www.finanzas.com/noticias/economia/20170215/marica-laboratorio-brasileno-renta-3567726.html>.
- Fourier, C. (1835). “*False Industry*”. Paris: Bossange.
- Friedman, M. (2012). “*Capitalismo y Libertad, ensayos de política monetaria*”. Madrid: Marcial Pons.
- Fromm, E. (1970). “*Psicoanálisis de la sociedad contemporánea*”. FCE México: Fondo de Cultura Económica.
- George, H. (1920). “*Progress and Poverty*”, New York, Garden City: Double Day Page and Co.
- George, H. (2008). “*Progreso y miseria*”. Granada: Editorial Comares.
- Give Directly. (2018). “*Send money directly to the extreme poor*”. Nueva York. Estados Unidos. Give Directly. Recuperado de: <https://www.givedirectly.org/basic-income->
- Gobierno de Brasil. (2004). “*Ley 10.835 del 08 de enero de 2004. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências*” Brasil. Presidencia da República Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.835.htm.
- Gobierno de Ontario. (2018). “*Ontario’s Basic Income Pilot. Studying the impact of a basic income*”. Ontario. Canadá. Gobierno de Ontario. Recuperado de: https://files.ontario.ca/170508_bi_brochure_eng_pg_by_pg_proof.pdf.
- Haushofer J y Shafiro J., (2016). “*The short term impact of unconditional cash transfers to the poor: experimental evidence from Kenya*”. Suecia. Orebro University School of Business. Recuperado de: https://econpapers.repec.org/article/oupqjecon/v_3a131_3ay_3a2016_3ai_3a4_3ap_3a1973-2042..htm
- Haushofer J y Shafiro J., (2016). “*The short term impact of unconditional cash transfers to the poor: experimental evidence from Kenya*”. Nueva Jersey. Estados Unidos. Princeton University. Recuperado de: <https://www.princeton.edu/~joha/publications/>



- Hayek, F.A. (1978). *“Camino a la servidumbre”*. Madrid: Alianza.
- Iglesias Fernández, J., Busqueta, J., Sáez, M. (2001). *“Todo sobre la Renta Básica”*. Bilbao: Luna.
- Kela. (2017). *“Basic Income Experiment 2017-2018”*. Finlandia. Kansanelakelaitos - The Social Insurance Institution of Finland. Recuperado de: <http://www.kela.fi/web/en/basic-income-experiment-2017-2018>.
- Luther King, M. (1967). *“Adónde vamos ¿Caos o comunidad?”*. Barcelona: Ayma.
- Mein Grund Einkommen. (2018). *“Are you ready for basic income?”* Alemania. Mein Grund Einkommen. Recuperado de: <https://www.mein-grundeinkommen.de/infos/in-english>.
- Moro, T. (2017). *“Utopía”*. Edición Conmemorativa 1516-2016. México: Editorial Fondo de Cultura Económica.
- NANGOF, (2009). *“Making the difference! The BIG in Namibia”*. Basic Income Grant Pilot Project. Assesment Report. Namibia. Claudia and Dick Haarmann. Recuperado de: <http://www.bignam.org/>.
- Paine, T. (1797). *“Agrarian Justice”*, Edición Digital en 1999. Copenhague: Grundskyld.dk
- Painter, A. (2017). *“¿Es la renta básica universal la respuesta a la pobreza, la inseguridad y la desigualdad en materia de salud?”*. Madrid. España. Vientosur.info. Recuperado de: <https://vientosur.info/spip.php?article12078>.
- Pinilla Pallejá, R. (2004). *“La renta básica de ciudadanía”*. Barcelona: Icaria.
- Puente, F. (2015). *“Alaska, el experimento de la renta básica que sí funciona”*. España. El economista.es. Recuperado de: <http://www.eleconomista.es/economia/noticias/6985960/09/15/Alaska-el-experimento-de-la-renta-basica-que-si-que-funciona.html>.
- Rallo, J.R. (2015). *“Contra la Renta Básica”*. Barcelona: Deusto.
- Raventós, D. (2001). *“La Renta Básica. Por una ciudadanía libre, más igualitaria más fraterna”*, Barcelona: Ariel.
- Raventós, D. (2007). *“Las condiciones materiales de la libertad”*. Barcelona: El Viejo Topo.
- Raventos, D; Wark, J. (2016), *“Trabajo remunerado, trabajo doméstico, trabajo voluntario y RB”*. España. Sin Permiso. Recuperado de: <http://www.sinpermiso.info/monograficos/> V Monográfico – Sin Permiso 187 – 196.
- Robespierre, M. (2005). *“Por la felicidad y por la libertad”* Discursos. SEL. De Yannick Bosc SEL. de Florence Gauthier. Mataró: Intervención Cultural
- Schwab, K. (2016). *“La cuarta revolución industrial”*. Barcelona: Debate.
- Sewa Bharat (2014). *“A little more, how much it is... piloting basic income transfers in Madhya Pradesh, India”*. India. Unicef. Recuperado de: http://unicef.in/Uploads/Publications/Resources/pub_doc83.pdf.
- Soriano, R. (2012). *“Por una Renta Básica Universal”*. Córdoba: Almuzara.



- Spence, T. (1979-1982). *"The Rights of Infants"*. Pig's Meat: The Selected Writings of Thomas Spence, Radical and Pioneer Land Reformer. Nottingham: Spokesman Books.
- Suplicy, E. (2002). "Renda de Cidadania. A Saída é pela Porta". 1ª edição. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo e Cortez.
- UBI Initiative. (2016). *"Federal Initiative for an Unconditional Basic Income"*. Berna. Suiza. Swiss Campaign for the Universal Basic Income. Recuperado de: <http://basicincome-initiative.ch/>.
- Van Parijs, P., Vanderborght, Y. (2015). *"La renta básica"*. Barcelona: Planeta.
- Van Parijs, P; Vanderborght, Y. (2017). *"Ingreso Básico"*. México: Grano de Sal.
- Y Research. (2017). *"The first study of basic income in the United States"*. Estados Unidos. Y Combinator Research. Recuperado de: <https://basicincome.ycr.org/our-plan>.



DERECHAS, IZQUIERDAS, RENTA BÁSICA Y SUBSIDIOS PARA POBRES

Daniel Raventós Pañella
Universidad de Barcelona

La confusión sobre lo que se entiende por renta básica sigue sin remitir, quizás incluso aumenta últimamente. Expresiones como “rentas básicas”, “renta básica condicionadas a...” y similares pueden encontrarse en artículos, libros, documentos académicos y periodísticos muy recientes. No creo que sea confucionismo intencionado, aunque en algún caso más o menos aislado pueda ser así, sino que se trata de poco cuidado analítico o de simple desidia. Así que en este breve escrito desgraciadamente no será redundante apuntar que cuando me refiera a la renta básica será única y exclusivamente con esta definición: asignación pública monetaria incondicional a toda la población.

Como tantas veces se ha escrito, y sin duda será necesario repetir, la característica distintiva de la renta básica respecto a los subsidios de muchos tipos que conocemos en el reino de España o en distintos lugares del mundo es la condicionalidad. La renta básica es incondicional, los demás son condicionales. Son condicionales los subsidios de desempleo, las rentas mínimas de inserción, las rentas garantizadas, las propuestas programáticas de los partidos parlamentarios (PP, Ciudadanos, PSOE, UP, ERC, PNV...), las asignaciones por determinadas características físicas o psíquicas... La renta básica no. Una vez más quizás la comparación con el derecho al sufragio universal pueda ser útil: el sufragio universal, allá donde es legal, no necesita condiciones adicionales a las de ciudadanía y, a lo sumo, a las de determinada edad.

Hechas estas aclaraciones que deberían ser innecesarias —algún día lo serán, esperemos—, lo que pretendo es explicar algunas de las grandes diferencias entre la “defensa” de la renta básica que hacen algunos autores de derechas y las que hacen algunos autores y autoras de izquierdas. Y también apuntar algunas diferencias de los subsidios condicionados y la renta básica. Pero no a las diferencias técnicas que hacen referencia a la trampa de la pobreza, los costes administrativos, la redistribución de la renta... sino a algunas diferencias de concepción normativa. No será necesario añadir, por evidente, que me sitúo en una posición partidaria de la libertad republicana, no en la concepción, *il va de soi*, liberal.

Obligadamente de forma esquemática las diferencias más importantes entre las propuestas de renta básica de derechas e izquierdas son:

- En cómo se financia la renta básica. O adicionalmente, quién gana y quién pierde. Qué parte de la población sale beneficiada con una renta básica y qué parte no. Para la izquierda, la financiación de la renta básica significa una reforma fiscal que suponga una redistribución de la renta de las decilas más altas al resto de la población. La derecha pretende otros objetivos, no precisamente una redistribución de la renta de los más ricos al resto.



- En las medidas de política económica que adicionalmente se proponen junto a la renta básica. La izquierda asume la defensa de la sanidad y la educación públicas, y en general, del Estado de bienestar. La derecha no. Los defensores de derechas pretenden dismantelar el Estado de bienestar (o lo que queda en algunos lugares del mismo) “a cambio” de la renta básica —sería el caso por ejemplo de Charles Murray, el economista que defiende la renta básica en las páginas del *Wall Street Journal*: el título de uno de sus últimos libros, de 2016, es suficientemente explícito *In Our Hands: A Plan to Replace Welfare State.*—, persiguiendo sus clásicos objetivos de “adelgazamiento” del Estado —excepto la policía, el ejército y los tribunales de justicia, significativamente— y de reducción de la presión fiscal a los ricos. La izquierda (al menos la republicana) no concibe la libertad de forma independiente de las condiciones materiales de existencia.
- El aumento del poder de negociación de los trabajadores y de las mujeres que supondría la renta básica, según defiende la izquierda, no es admitido como bueno o deseable por la derecha. Adicionalmente, la derecha prefiere cantidades pequeñas de renta básica por debajo del umbral de la pobreza para “incentivar” el trabajo remunerado. Sobre el cada vez más desarrollado porcentaje de “trabajos de mierda” la derecha es insensible a la cuestión puesto que justifica que siempre se han tenido que desarrollar trabajos desagradables y poco interesantes para hacer posible el crecimiento.
- En la neutralidad del Estado. Para la derecha la neutralidad significa que el Estado no intervenga en las negociaciones y disputas de los distintos agentes y sectores sociales. Para la izquierda (al menos la partidaria de la libertad republicana) significa que debe intervenir activamente para impedir que los grandes poderes privados, como las multinacionales gigantes, impongan su voluntad privada a los Estados, con el ataque a la libertad de la mayoría no rica que eso supone. Con una defensa de una renta máxima, por ejemplo. Un Estado republicano debe intervenir activamente para que la neutralidad sea un hecho, y no una superficial consigna de “equidistancia entre los distintos proyectos de buena vida”. Republicanamente, esto último se presupone, pero, cuando grandes poderes privados disponen de la capacidad de imponer a la ciudadanía su concepción privada del bien como bien público, cuando la constitución oligopólica de los mercados permite el secuestro del Estado por parte de los inmensos imperios privados, la neutralidad significa intervención activa, no tolerancia pasiva y que gane el más fuerte.

Y paso sin transición al segundo aspecto que quería apuntar: algunas de las diferencias de concepción normativa entre los subsidios condicionados y la renta básica.

La diferencia fundamental entre la renta básica y los subsidios se expresa en términos de libertad. La lógica de los subsidios condicionados no es otra que la ayuda *ex-post* a quienes han fracasado, a quienes han caído y pueden demostrarlo ante la burocracia estatal. Sea porque se han quedado en el paro; sea porque, pese a trabajar remuneradamente, no alcanzan el umbral de la pobreza —en el reino de España, esta es la realidad creciente en los últimos años del 15% de los trabajadores asalariados—; sea por otros motivos que los hace “disfuncionales” en los actuales mercados de trabajo, estas personas son “merecedoras” de tutela *ex-post*. Y qué duda cabe que un mundo con tutela *ex-post* es más deseable que un mundo sin mecanismo de protección alguno. Pero la mera asistencia *ex-post* tiene alguna relación con la libertad. Cuando operamos *ex-post*, se nos obliga a acatar el *statu quo*, a tomar los mercados tal como están configurados normativamente (todo mercado lo está), empezando por los laborales, como un hecho consumado, y, en caso de que nuestra ineluctable interacción con dicho *statu quo* nos deje mal parados, se nos ofrece una tabla de salvación. Pero en ningún momento de este recorrido hemos podido actuar libremente: en todo momento nos hemos visto obligados a hacerlo como sumisos suplicantes. En cambio, con la renta básica abrazamos la lógica incondicional de las medidas que entran en vigor *ex-ante*, como derechos de ciudadanía. Y garantizar la existencia material de entrada, “desde el principio”, equivale a dotar de voz y voto a todas las personas “desde el principio”, y dotarles de unas condiciones de existencia material que posibilite negociar los términos de la interacción social de un modo más libre. Se ha defendido muchas

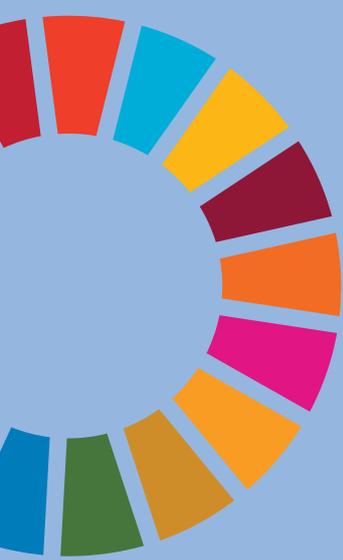


veces: la incondicionalidad significa poder de negociación, y poder de negociación supone mayores niveles de libertad efectiva para el conjunto de la población.

Los subsidios condicionados no tienen estas características: se han mostrado muy limitados como medidas paliativas de la pobreza y de la exclusión y, todavía más, como mecanismos para el fomento de la libertad efectiva de individuos y grupos. Y estas son también las consideraciones que conducen a llamar la atención ante el candor de algunos partidarios de la renta básica que suponen que *cualquier* tipo de gradualismo forma parte del camino que nos conduce firmemente a la adopción de la renta básica. Permítaseme ser claro: una prestación focalizada de condicionalidad algo más relajada no supone, por definición, el acceso “por la puerta trasera” a una renta básica plena que, supuestamente, debería llegar no se sabe muy bien cuándo. En efecto, una prestación focalizada de condicionalidad algo más relajada puede convertirse en un verdadero punto de llegada o fin de trayecto si no forma parte de un proceso de transformación de la lógica con la que se conciben las políticas de prestación de rentas.

Quizás dentro de pocos años la renta básica será algo tan “natural” como hoy nos lo parece las vacaciones pagadas, el derecho a la sindicación, el sufragio universal, la prohibición del trabajo infantil... Quizás. También, si se sigue la tendencia de los últimos años, podemos desembocar en una sociedad en donde impere el trabajo semiesclavo, unas condiciones sociales cada vez peores para la mayoría de la población no rica, el imperio de las multinacionales y sumisión de los gobiernos a sus dictados. Veremos.





QUÉ SABEMOS Y QUÉ NO SABEMOS SOBRE LA RENTA BÁSICA

Joseba Zalakain

Centro de Documentación y Estudios SIIIS de la Fundación Eguía Careaga

No cabe duda de que los múltiples y variados experimentos que se vienen realizando en diversos países en relación a la Renta Básica Universal –o a prestaciones de garantía de ingresos que se le parecen– han despertado un gran interés político, mediático y social sobre esta propuesta. Sin embargo, como ha señalado José Antonio Noguera –una de las personas que con mayor seriedad ha analizado la viabilidad política y social de la Renta Básica en países como el nuestro–, “hay muchas razones para el escepticismo en relación a estos experimentos y, aunque las pruebas piloto pueden resultar interesantes, no pueden arrojar una prueba decisiva sobre si una RB funcionaría o no”.

Y, sin embargo, sí disponemos de alguna evidencia empírica relativamente sólida sobre el impacto de las prestaciones económicas incondicionales y/o universales que se han ido desarrollando a lo largo de las últimas décadas en diversos países del mundo. En esta breve nota se resumen dos trabajos recientes que revisan y comentan de forma rigurosa esa evidencia. Estas revisiones –y otras similares– nos permiten fijar algunos consensos sobre el efecto hipotético de la Renta Básica y, al mismo tiempo, definir qué es lo que no sabemos sobre su impacto.

El primero de los trabajos fue publicado a finales del pasado año por *What Works Scotland*, un centro orientado a difundir la evidencia científica disponible en relación a las políticas sociales y sociosanitarias (Gibson, Hearty y Craig, 2018). Se trata de una *scoping review* –una revisión sistemática exploratoria– que identifica, extrae e interpreta la evidencia disponible en relación a diez programas de Renta Básica desarrollados en Estados Unidos, Canadá, Irán, India e Indonesia. La mayor parte de los experimentos norteamericanos se refieren a la aplicación experimental del impuesto negativo sobre la renta (INR) que se realizó en diversos Estados en los años 70, aunque se incluyen también en la revisión algunas formas de Renta Básica desarrolladas en EEUU y financiadas mediante los dividendos que la industria del juego genera para los territorios poblados por indios americanos (*tribal casino dividends*).

Respecto a la metodología utilizada para la selección de estas diez intervenciones, y sus evaluaciones, se han seleccionado únicamente estudios empíricos, en general basados en ensayos controlados aleatorios, aunque también se incluye algún estudio cuasi-experimental y también algún estudio de tipo cualitativo. En lo que se refiere a los programas evaluados, no se tuvieron en cuenta aquellos que tenían carácter selectivo –es decir, orientados a colectivos específicos definidos por su situación laboral o nivel de renta–, ni los realizados en países de ingresos bajos, de acuerdo a la clasificación del Banco Mundial.

Brevemente, ¿qué resultados arroja esta revisión? En lo que se refiere a la participación laboral, tanto los estudios realizados en los años 70 como los actuales no muestran impactos significativos, ni negativos ni positivos, al menos en el caso de los hombres, siendo menos concluyentes los resultados en lo que se refiere a la participación laboral de las mujeres. En el caso de los autónomos, los estudios muestran una cierta propensión al incremento de la actividad laboral. También se han evidenciado impactos positivos en lo que



se refiere a la educación de la población joven y mejoras, en algunos casos muy claras, en el estado de salud de la población beneficiaria (en relación a indicadores tales como el bajo peso al nacer, salud mental infantil y juvenil, hábitos nutricionales, etc.), así como en lo que se refiere a la calidad de las relaciones parentales y a la reducción de las actividades delictivas. En cuanto a los efectos adversos, algunos de los estudios revisados indican un incremento de la siniestralidad vial y en el consumo de drogas, si bien estos resultados se dan básicamente en los sistemas que ofrecen pagos únicos de elevada cuantía. Los estudios revisados también han hallado efectos secundarios o indirectos positivos en lo que se refiere a la incidencia de los problemas de salud mental, incremento del consumo, creación de empleo y reducción del fracaso escolar.

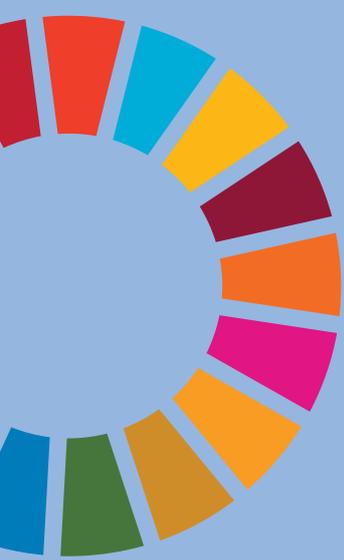
El segundo trabajo fue publicado por Alberto Tena, también a finales del pasado año, en la revista *Política y Sociedad* (Tena, 2018). Las conclusiones de su revisión son menos categóricas, quizá también porque su selección es más amplia y menos exigente, tanto desde el punto de vista metodológico como del contenido de los programas pilotados. En todo caso, para Tena, “parece razonable argumentar que en términos científicos, no se han encontrado evidencias de la mayoría de los efectos negativos que a priori se le atribuyen a una RBU, en especial cuando hablamos del mercado de trabajo (...). A la espera de los resultados de los proyectos piloto ahora mismo en marcha, creemos que se ha llegado a un punto en el que la carga de prueba de los detractores de una política como la RBU está en el lado de quien quiera demostrar sus consecuencias negativas”.

El carácter experimental y acotado de la mayor parte de las experiencias analizadas, así como los modelos de financiación en los que se basan, dejan en cualquier caso importantes interrogantes abiertos, tanto sobre la participación laboral de la población potencialmente beneficiaria como sobre la des-estigmatización que se atribuye a una prestación económica universal e incondicional.

En lo que se refiere a la financiación, ninguna de las experiencias analizadas ha requerido un incremento de la presión fiscal general, que es precisamente la forma prioritaria de financiación que, habitualmente, se propone para la introducción de la Renta Básica en países como España. Como señala Noguera en el artículo antes señalado, “ello impide cualquier inclusión del coste fiscal y, por ende, la extensión de la muestra entre otros colectivos que no fuesen beneficiarios netos de una RB, algo crucial para la propuesta, pues las encuestas disponibles muestran que la mayoría favorable a una RB cambia abruptamente a una mayoría contraria cuando se mencionan los tipos fiscales necesarios para sufragarla”. En efecto, demostrado que la participación laboral –al menos la de los hombres– no se reduce cuando se percibe una renta incondicional, habría que ver cómo varía la propensión al empleo, en función de las circunstancias personales y familiares, cuando esa renta incondicional va acompañada de un tipo único del IRPF del 50% sobre los ingresos salariales y de capital. Obviamente, el tipo medio efectivo, cuando se tiene en cuenta la RB, será siempre menor (incluso negativo para la mayor parte de la población¹) pero no cabe duda que se produciría, para ciertos niveles de ingresos, una trampa de la pobreza equiparable a la que se produce en los modelos de renta garantizada que permiten compatibilizar el salario con una parte, decreciente, de la prestación.

Estrechamente vinculada a esta cuestión aparece la del carácter no estigmatizante de una prestación universal e incondicional. Para los defensores de la RBU, dado su carácter universal, esta prestación no contribuiría a diferenciar a los asistidos de los no asistidos, tal y como ocurre con los actuales sistemas de rentas mínimas o garantizadas, y no generaría el estigma que hoy se asocia a las prestaciones selectivas. Es difícil pensar, en cualquier caso, que esa distinción no se mantenga cuando la población se divida entre quienes perciben una RBU sin trabajar, ni pagar impuestos sobre la renta, y quienes, aunque también la perciban, destinan la mitad de su salario a financiar esa RBU y el resto de los servicios públicos.

¹ La mayor parte de las personas receptoras de rentas mínimas y otras prestaciones asistenciales ya se benefician hoy de un tipo negativo cuando se tiene en cuenta el impacto combinado del IRPF y de esas prestaciones, algo que normalmente no se recoge cuando se compara la situación ex ante y ex post en esas propuestas de financiación.



EL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS EN ESPAÑA: UNA NOTA A VISTA DE PÁJARO

Luis Ayala Cañón
Universidad Rey Juan Carlos

UN COMPLEJO MOSAICO DE PRESTACIONES PARA FORMAR LA ÚLTIMA RED

El sistema de garantía de ingresos en España presenta algunas singularidades respecto al de otros países europeos. Se trata de un sistema más residual, con menor cobertura y prestaciones menos generosas, y con un diseño particular de la última red de protección económica. Al ser resultado de la cobertura gradual de diferentes necesidades, la última red se fue formando como resultado de sistemas muy diferentes en las condiciones de acceso y en las cuantías, combinándose las prestaciones específicas del gobierno central con las rentas mínimas autonómicas que tratan de cubrir el riesgo general de pobreza.

Esas prestaciones aparecieron en distintos momentos del tiempo, generalmente focalizadas hacia categorías socioeconómicas específicas y con distinta lógica para cada colectivo protegido, lo que fue dando forma a un mosaico de prestaciones, con diferente capacidad protectora y distintas cuantías. La forma en que se fue tejiendo esta última malla de seguridad dio lugar a importantes problemas de articulación. Las diferencias se aprecian, sobre todo, en las cuantías. La diferente intensidad protectora que ofrece cada sistema lleva a niveles de cobertura también diferente de categorías de población y territorios. A ello se une la persistencia de algunas lagunas en la protección de determinados grupos y la limitada coordinación entre la Administración Central y las autonómicas, que son las responsables de dar cobertura al riesgo general de pobreza a través de los programas de renta mínima.

EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS

El desarrollo de la protección asistencial en España presenta notables singularidades respecto a otros países, tanto en el ritmo de crecimiento, la presencia de varias prestaciones de naturaleza categórica o las cuantías más bajas. El principal rasgo en el largo plazo es la expansión cobrada por el sistema, que en algunos momentos de la crisis llegó a contar con más de cinco millones y medio de prestaciones. Si se descuentan de esa cifra los complementos de mínimos y las prestaciones por hijo a cargo, con muchos beneficiarios pero cuantías muy reducidas, en 2017 había casi dos millones de prestaciones, no muy lejos del récord histórico de 2.220.000 de 2013.

Este crecimiento no ha sido continuo, sucediéndose etapas de expansión y de moderación en su crecimiento.



En términos generales, y a gran diferencia de lo sucedido en los principales países europeos, el sistema no empezó a definirse hasta los años ochenta. Hasta bien avanzada la década anterior, la gran mayoría de las prestaciones eran de naturaleza contributiva, ocupando las prestaciones asistenciales un lugar muy residual en el conjunto de la protección social. En los años ochenta, el rápido aumento del desempleo en la primera mitad de la década y el desarrollo tardío de instrumentos del Estado de Bienestar dio origen a un crecimiento importante de la protección asistencial. El eje en este desarrollo fue la progresiva cobertura de diferentes grupos de población históricamente muy vulnerables. Este proceso, iniciado con las personas mayores, fue extendiéndose progresivamente a otros colectivos.

Otro momento expansivo importante tuvo lugar durante la primera mitad de los años noventa, cuando coincidieron la introducción de nuevas prestaciones y una breve pero intensa recesión. El aumento de la demanda de protección asistencial, el desarrollo de las rentas mínimas autonómicas y el incremento de los niveles de pobreza, junto al recorte de la cobertura del sistema contributivo de protección a los desempleados, hicieron que se alcanzara el nivel histórico máximo hasta ese momento en el desarrollo de esta forma de protección. Ese proceso expansivo se frenó con la recuperación del crecimiento económico y, sobre todo, por la reducción del desempleo. Los cambios legislativos también actuaron en esa misma dirección de moderación del crecimiento del sistema.

La última fase en esta evolución estuvo protagonizada por la crisis. El crecimiento del desempleo y el aumento de la pobreza hicieron que se pasara de algo más de cuatro millones de prestaciones en 2007 a 5,6 millones sólo tres años después.

¿CÓMO CONTRIBUYE EL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS A REDUCIR LA POBREZA?

El objetivo principal de las prestaciones de garantía de ingresos es servir de última malla de seguridad económica frente al riesgo de pobreza. En la práctica, sin embargo, el temor a que las prestaciones favorezcan una menor participación laboral o la opción en algunos sistemas por prestaciones más categóricas y selectivas han hecho que las cuantías se hayan ido estableciendo teniendo en cuenta otras referencias. Como resultado, en muchos países las prestaciones quedan lejos de los umbrales de pobreza y sus efectos sobre ésta son limitados.

Para que estas prestaciones puedan contribuir a rebajar sustancialmente la pobreza sus niveles de adecuación –relación entre las cuantías y el umbral de pobreza– deberían ser elevados. De la comparación de las cuantías con los umbrales de pobreza que ofrece la Encuesta de Condiciones de Vida del INE se desprende un problema importante de adecuación de las prestaciones. Las prestaciones que más fácilmente pueden compararse como las rentas mínimas o la RAI resultan claramente insuficientes (por debajo del 50% en las primeras y en torno al 35% en la segunda).

Dadas las reducidas cuantías y el escaso peso que tienen las prestaciones analizadas en la renta disponible de los hogares no es difícil anticipar un modesto efecto redistributivo. En casi todos los países de la Unión Europea, de hecho, y especialmente en los países mediterráneos, el efecto sobre la desigualdad de las prestaciones monetarias distintas de las pensiones es poco relevante. Este efecto redistributivo tan limitado de las prestaciones de garantía de ingresos no debe interpretarse como el resultado de problemas de asignación o que no se concentren en los hogares con rentas más bajas. Los indicadores habitualmente estimados muestran altos niveles de progresividad en las prestaciones de garantía de ingresos.



Respecto a los efectos sobre la pobreza, el conjunto de prestaciones sociales, tanto contributivas como asistenciales, consigue reducirla a menos de la mitad, aumentando esa reducción a casi tres cuartas partes del total en el caso de la pobreza severa. Buena parte de ese efecto, sin embargo, debe atribuirse a las pensiones contributivas, que concentran casi la mitad del total de esa reducción. En el extremo opuesto, las prestaciones por hijo a cargo, a pesar de afectar a un número muy elevado de unidades beneficiarias, tienen un efecto muy pequeño sobre la incidencia de la pobreza. El efecto de las rentas mínimas de inserción también es pequeño.

Este cuadro de resultados se repite en la mayoría de las categorías socioeconómicas, aunque con algunos matices. Destacan, sobre todo, los problemas de cobertura en los menores de edad y jóvenes. Las elevadas tasas de pobreza infantil que hay en España, crecientes además en el tiempo, guardan una estrecha relación con la insuficiencia de los mecanismos de protección para trabajadores con salarios bajos, mayor probabilidad de desempleo y cargas familiares. En estos hogares, las prestaciones por hijo a cargo apenas tienen efecto sobre el riesgo de pobreza, salvo moderadamente en los hogares de mayor dimensión.

¿HAY UN PROBLEMA DE CRONIFICACIÓN?

Uno de los aspectos menos conocidos del funcionamiento del sistema de garantía de ingresos es la dinámica de las rentas mínimas autonómicas. Es común el juicio de que estas prestaciones generan desincentivos y favorecen el cobro de la prestación durante períodos prolongados. Son muy pocos, sin embargo, los datos que permiten conocer cómo las personas beneficiarias entran y salen de los programas o cuánto tiempo pasan en ellos.

Una de las pocas excepciones es el estudio realizado por varios autores para el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad en el marco del Programa para el Empleo y la Innovación Social de la UE (eje PROGRESS), en el que se revisaron las necesidades de reforma del sistema de garantía de ingresos. La riqueza informativa de los registros de unidades beneficiarias de estos programas, con más de 600.000 observaciones correspondientes a los distintos episodios de participación en cada programa, permite contar con un retrato suficientemente ajustado de su dinámica.

La explotación de esa base de datos revela que una gran mayoría de los hogares que pasan por estos programas lo hacen durante períodos cortos (más de la mitad están menos de un año y la duración media es inferior a dos años). Para la mayoría de los hogares la renta mínima es, por tanto, una ayuda transitoria, aunque uno de cada diez hogares estuvo en los programas más de cinco años seguidos. Estas duraciones son inferiores a las estimadas en otros países, lo que invita a relativizar las posibles críticas de generación de dependencia, aunque hay que tener en cuenta que las cuantías son considerablemente menores en España.

El balance general, por tanto, es que se trata de episodios generalmente breves, aunque hay un número no desdeñable de entradas de larga duración, una cierta cronificación de quienes están en los programas (más de una cuarta parte lleva más de cuatro años) y una tasa importante de reincorporaciones (el 40% de los que salieron volvieron a entrar). Los datos citados permiten constatar también un cierto problema de dependencia del tiempo que se lleva en los programas: la probabilidad de salir disminuye cuanto más tiempo se lleva en ellos. Este problema no se da, sin embargo, en todas las Comunidades Autónomas.



Es importante destacar que la participación en programas de inserción laboral parece tener un efecto positivo sobre el abandono de los programas. Hay una diferencia de casi siete puntos en cuanto a salidas exitosas entre quienes participaron en una actividad orientada al empleo y quienes lo hicieron sólo en acciones que trataban de mejorar las habilidades sociales generales. Dentro de las actividades que tratan de promover las habilidades laborales, destaca el porcentaje mucho mayor de salidas exitosas en el caso de las estrategias que tratan de incorporar cuanto antes a los participantes al mercado de trabajo en comparación con las medidas más generales o que tienen, como la formación, un efecto más a largo plazo.

LOS PROBLEMAS DE DESIGUALDAD INTERTERRITORIAL

Dentro del sistema de garantía de ingresos, las prestaciones que más se asemejan a las que en otros países constituyen el último recurso de la red de protección son las rentas mínimas de las Comunidades Autónomas. Pese a que se trata de una parte pequeña del sistema, al suponer menos del 10% del gasto total, son las prestaciones más sujetas a debate, tanto por tratarse del único instrumento no categórico que ofrece protección frente al riesgo general de pobreza como por su carácter completamente descentralizado, que añade la fragmentación territorial a las diferencias ya citadas en las cuantías y cobertura que proporcionan las prestaciones de la administración central.

Desde su puesta en marcha, al diseño de las prestaciones y su financiación han correspondido con carácter exclusivo a los gobiernos territoriales, dando lugar a importantes diferencias en la orientación de los programas y en la cobertura ofrecida. El resultado ha sido una menor cobertura de los hogares con menores recursos en las regiones con menor renta per cápita y una gran desigualdad en los indicadores de población atendida, muy superior a las propias diferencias en el coste de la vida en cada territorio.

Diversos estudios han ido mostrando la existencia de diferencias sustanciales en las cuantías ofrecidas. Durante la crisis crecieron estas diferencias, sobre todo en las prestaciones destinadas a las familias con mayor número de hijos, aunque ya antes del cambio de ciclo la desigualdad en la protección ofrecida había ido aumentando. Esas diferencias pueden apreciarse tanto en los indicadores de adecuación citados anteriormente como en los de cobertura de los hogares sin ingresos.

NECESIDADES DE REFORMA

La evolución del sistema de garantía de ingresos en las tres últimas décadas ha estado marcada por su expansión. El sistema ha ido respondiendo a la aparición de nuevas necesidades sociales aumentando el número de prestaciones. Pese a ello, esta estrategia expansiva ha dejado algunos huecos en la red de protección, junto a abundantes obstáculos, con situaciones de necesidad no cubiertas y complejos procedimientos administrativos. Esto hace que el acceso a las prestaciones sea difícil para un número no desdeñable de hogares, siendo urgente una revisión de los procedimientos administrativos de cara a su simplificación. En la actualidad, hay normativas que son excluyentes.

En segundo lugar, las desigualdades citadas en la protección que reciben los ciudadanos residentes en territorios distintos van más allá de las diferencias naturales en el coste de la vida. Es urgente el aseguramiento, al menos, de un nivel de vida mínimo común en todo el territorio. En una línea similar, existen



grandes diferencias por categorías de población, al ser muy diferente la protección a la que se accede. Resulta necesaria también una mayor articulación del conjunto actual de prestaciones para rebajar esos problemas de equidad.

En tercer lugar, los fuertes requisitos de condicionalidad que caracterizan a buena parte de estas prestaciones se han mostrado claramente ineficaces para favorecer las transiciones al empleo. Resulta fundamental la revisión de estas prestaciones desde un objetivo principal más vinculado a la función de garantía de ingresos. Es necesario repensar el diseño de estas prestaciones mediante una correcta identificación de los obstáculos reales que las unidades beneficiarias encuentran en el mercado laboral.

Por último, hay que destacar los problemas de adecuación de las prestaciones. Sin un aumento de los recursos destinados a estos programas que favorezcan una mayor generosidad relativa será muy difícil que la última red de protección sea un colchón suficiente para la situaciones de insuficiencia de ingresos. Sin mejoras sustanciales de las cuantías será difícil que las distintas prestaciones den lugar a reducciones significativas y duraderas de la pobreza.



Acción contra el Hambre es una fundación que forma parte de una red internacional empeñada en acabar con el hambre. Desde el año 1979 ha extendido su presencia activa en más de cincuenta países, con un volumen de actividad consolidado de 400 millones de euros anuales que benefician a 15 millones de personas gracias al trabajo de más de 8.000 trabajadores. Comprometida en la respuesta a crisis humanas como a acompañar procesos de desarrollo estructural, la Agenda 2030 es una de las oportunidades que Acción contra el Hambre aprovecha para impulsar políticas y programas públicos y privados en contextos como el África Subsahariana, América Latina, Oriente Medio o Sur de Asia, allí donde el hambre muestra su incidencia más atroz y diversa. Con un abordaje multidisciplinar y multiactor, Acción contra el Hambre aborda el reto de poner en marcha una herramienta como la *Diecisiete*, que ayude a consolidar y capitalizar las muchas buenas experiencias y reflexiones de actores provenientes de diferentes ámbitos para hacer que la Agenda 2030 se traduzca en políticas y programas efectivos.

La Universidad Politécnica de Madrid es una universidad pública tecnológica con alrededor de cuarenta mil alumnos, y una amplia presencia internacional. Alberga centros y grupos de investigación de primer nivel en un amplísimo espectro de disciplinas tecnológicas. Es una universidad con un fuerte compromiso social, que le ha llevado a ser una de las instituciones de enseñanza superior con mayor liderazgo en la Agenda 2030. Cuenta con un centro interdisciplinar, el “Centro de Innovación en Tecnologías para el Desarrollo Humano” -conocido por sus siglas itdUPM- que actúa como una plataforma catalizadora de la Agenda. Este centro es la unidad que colabora directamente con el equipo técnico de Acción contra el Hambre en el diseño e impulso de esta nueva publicación.

Diecisiete tuvo dos publicaciones precursoras que realizaron una reconocida labor de investigación académica en los ámbitos del tercer sector y la responsabilidad social corporativa desde los albores de los años 2000, la Revista Española del Tercer Sector y la Revista de Responsabilidad Social Empresarial. Esta revista pretende construir sobre esta experiencia anterior ya que consideramos que existe un nicho de oportunidad para jugar un rol relevante en el nivel nacional y global a través de la transformación de ambas revistas en una nueva publicación transversal que, además, se dota de una plataforma de análisis, información y diálogo multiactor sobre los ODS, dirigida a los diferentes componentes necesarios para abordar su cumplimiento: la academia, las entidades operadoras, las corporaciones privadas y la administración pública.