


---

**Observatorio  
Social**  
de "la Caixa"

---

**2019**



# **Reforzar el bienestar social: del ingreso mínimo a la renta básica**

---

Jordi Sevilla  
Coordinación y dirección



**Observatorio Social  
de "la Caixa"**

**Fundación Bancaria  
"la Caixa", 2018**

Plaza de Weyler, 3  
07001 Palma

**DL: B 16226-2019**

**Diseño gráfico  
y maquetación:**  
[www.bernatfont.cat](http://www.bernatfont.cat)

La Fundación Bancaria "la Caixa"  
no se identifica necesariamente  
con la opinión de los autores de  
esta publicación.

- 04** **Introducción**  
Jordi Sevilla
- 09** **1. Nueva desigualdad en España y nuevas políticas para afrontarla**  
José Moisés Martín Carretero
- 26** **2. Desde Stockton hasta Chicago y Nueva York: otros laboratorios de renta básica**  
Ana Berenguer
- 40** **3. Las rentas mínimas autonómicas en España: balance y retos de futuro**  
José Antonio Noguera
- 62** **4. El debate parlamentario sobre la prestación de ingresos mínimos**  
Belén Santa Cruz Díez
- 87** **5. Renta básica (incondicional). Por qué es importante para la libertad y cómo se puede financiar**  
Daniel Raventós
- 118** **6. Problemas de incentivos: renta básica universal versus prestación de ingresos mínimos**  
José Ignacio Conde-Ruiz
- 132** **7. Los complementos salariales y la garantía de ingresos: posibilidades y límites**  
Luis Ayala Cañón y  
Milagros Paniagua San Martín
- 152** **8. Cambio tecnológico y renta básica**  
Manuel Alejandro Hidalgo Pérez
- 171** **9. Una propuesta de renta fiscal universal para España**  
Jordi Sevilla

---

# Introducción

---

En 2002, poco después de haber sido nombrado responsable económico de la Comisión Ejecutiva Federal del PSOE, defendí una «renta básica de ciudadanía» en un libro, *De nuevo socialismo*, que intentaba ser el manifiesto ideológico del grupo de jóvenes dirigentes que acabábamos de hacernos con las riendas del partido tras la larga hegemonía de la generación ganadora del Congreso de Suresnes. Y lo hice, para sorpresa de muchos y crítica de no menos, basándome en la propuesta del filósofo belga P. Van Parijs, según la cual, alguien que se muere de hambre no puede ser libre, en desarrollo de lo analizado por Rawls sobre el paquete de bienes básicos que debe garantizarse a todo el mundo en un sociedad justa. Pero también en el filósofo liberal Hayek, quien defendía el deber moral del Gobierno, en una sociedad libre, de proteger a los ciudadanos contra las privaciones graves mediante una renta mínima garantizada. Tuve en cuenta además, por mi formación académica, los modelos económicos de equilibrio general que requieren, para alcanzar el óptimo, que en el mercado laboral los trabajadores puedan elegir, para cada nivel de salario, si trabajan o no y cuánto, lo que, es obvio, solo pueden hacer si la decisión sobre trabajar está desligada de su subsistencia pues, de otro modo, no es una decisión libre, el mercado deja de ser eficiente y todo el edificio teórico sobre el que está construida esta parte de la economía se derrumba.

En aquel momento ya fue un poco audaz por mi parte aproximar el nuevo socialismo a lo que, entonces, apenas sí reivindicaban movimientos más a la izquierda como los de la Red de Renta Básica, recién constituida. La propuesta tenía como contexto el debate sobre el Estado del Bienestar de la socialdemocracia europea que, en la época, giraba en torno a las propuestas del Nuevo Laborismo de Giddens y de un Blair triunfante, anterior a la guerra de Irak.

El Pacto Social alcanzado en Europa tras la II Guerra Mundial es, sin duda, una de las mejores construcciones sociales de la historia y se basaba en un sistema político democrático y en dos pilares solidarios: un marco laboral que buscaba el pleno empleo a la vez que establecía la negociación colectiva entre los interlocutores sociales, así como un Estado del bienestar que caminaba sobre dos vectores complementarios: gran seguro universal frente a riesgos (salud, desempleo, jubilación, pobreza) y garantía de igualdad de oportunidades (educación), financiado todo ello de tal manera que contribuía más quien más riqueza tenía, aunque lo usara más quien más lo necesitara. Todo ello reforzaba la cohesión social y la igualdad real de los ciudadanos/votantes al establecer procedimientos reglados y negociados de transferencia de renta tanto entre empresarios y trabajadores (predistribución) como entre ricos y pobres (redistribución).

Los cuestionamientos a ese Pacto Social, ubicados minoritariamente en el liberalismo hayekiano (por el papel preponderante otorgado al Estado) y en el comunismo extremo (porque no cuestionaba la propiedad privada de los medios productivos sino que se pactaba con sus dueños), empezaron a cobrar fuerza durante los años ochenta tras las victorias electorales de Thatcher y Reagan, con las críticas a su

excesivo coste en relación con los resultados obtenidos. Es decir, sin discutir el fin, se criticaba la eficacia de los medios utilizados tanto para las empresas como para la sociedad, frente a una teórica superioridad técnica de otros mecanismos privados alternativos. Sobre esta supuesta carestía excesiva (despilfarro) de lo público, se basó toda una ofensiva para reducir impuestos y, principalmente, para aplanar la progresividad de los mismos al calor de los primeros pasos en la globalización, sobre todo, de la libertad de movimiento internacional de capitales.

El segundo escalón en la crítica, a partir de ahí, se centraba en cuestionar otro punto esencial del modelo: su capacidad redistributiva. Si ya no era cierto que pagaran más quienes más tenían, tampoco lo era que los programas llegaran a quienes más los necesitaban. Y cuando lo hacían, su diseño empujaba a los beneficiarios a quedarse atrapados en la trampa de la pobreza más que a luchar por salir de ella. Alguno llegó a decir que todo el Estado del Bienestar no era más que una inmensa redistribución de rentas entre las clases medias, de las que estaban, en la práctica, excluidos tanto los más ricos como los más pobres. Ambas críticas tenían su punto de realidad y no reconocerlo, enrocarse en la defensa cerrada de los instrumentos, olvidando los fines, hizo que una parte importante de la socialdemocracia europea, aquejada de lo que llamé «síndrome del puente sobre el río Kwai», se alejara de la percepción mayoritaria de los ciudadanos.

De manera creciente los grandes patrimonios, las herencias, las rentas procedentes del capital y las elevadas rentas del trabajo correspondientes a empresarios o altos directivos iban encontrando la forma legal para quedarse fuera de la progresividad del IRPF, que cada vez más se está concentrando en las rentas medias del trabajo dependiente.

Por otro lado, se iban acumulando evidencias sobre dos hechos: las políticas de lucha contra la pobreza dejaban fuera las nuevas formas de exclusión social que han ido surgiendo, y, a la vez, un número creciente de beneficiarios de esos programas lo eran de manera permanente. Desde esta realidad, que generaba una resistencia cada vez mayor a estas formas de solidaridad social ineficiente, se debe entender uno de los principios del Nuevo Laborismo: el Estado tiene la obligación de sostener al que no puede y de ayudar al que puede y lo necesita. Pero el beneficiario de esa ayuda tiene la obligación de aprovechar esa ayuda de manera adecuada.

Es en ese contexto de doble cuestionamiento del modelo cuando aparece lo que llamé en 1997 «la rebelión de los ricos», la protesta articulada de esas capas sociales que perciben que su contribución individual a la sociedad a través de impuestos es superior a lo que ellos perciben en forma de bienes y servicios públicos, fundamentalmente, porque sus niveles de renta les permiten utilizar la alternativa privada. Por ello, exigen adelgazar el Estado y rebajar la carga fiscal propia, a la vez que piden limitar, o incluso reducir, los niveles de cohesión y solidaridad alcanzados, sobre todo, porque no han servido, según ellos, para los objetivos perseguidos.

Esta ofensiva contra el Estado del Bienestar corrió paralela a la profunda desregulación del funcionamiento de las relaciones laborales, que debilitó la capacidad negociadora de los trabajadores, en medio de una economía en profunda transformación como consecuencia de la acción conjunta de dos vectores de gran fuerza: la globalización de la economía y la intensa revolución tecnológica impulsada por la digitalización. De manera progresiva, pero imparable, el deterioro del mercado laboral en forma de temporalidad, elevado paro estructural (tanto tecnológico como no), rebajas salariales, falsos autónomos, etc. ha hecho surgir en los países desarrollados un fenómeno impensable hace algunas décadas: los trabajadores pobres. Es decir, tener un trabajo hoy ya no es una vacuna contra la exclusión social.

Durante décadas, el modelo europeo (y, en menor medida, el norteamericano) permitía repartir el crecimiento económico a través de estos dos canales paralelos: un mercado de trabajado equilibrado entre empresarios y trabajadores y un Estado del Bienestar que redistribuía salario social en forma de bienes públicos equitativos. El desmantelamiento progresivo de ambos mecanismos en las últimas décadas, sobre todo con la crisis financiera de 2008 como excusa, ha provocado una desigualdad creciente en aquellas sociedades que, hasta ahora, presumían de un elevado nivel de cohesión social que servía de argamasa a unos sólidos sistemas democráticos. Pensar que esa desigualdad social está alimentando el desapego ciudadano a las instituciones y el surgimiento del populismo es una hipótesis válida.

Por último, en este repaso esquemático, la actual certeza de que una robotización creciente en el mercado laboral y la introducción masiva de nuevas tecnologías digitalizadas afecta a las cualificaciones de los trabajadores, modos de trabajo, esquemas retributivos y, sobre todo, a la cantidad necesaria de trabajo humano, vuelve a poner en el frontispicio del debate público si no estaremos a las puertas de un nuevo modelo social en el que debemos separar el trabajo de la subsistencia humana. Dicho de otra manera que recuerda lo mencionado antes sobre los esquemas de equilibrio general: si queremos aprovechar plenamente todas las potencialidades que ofrecen a nuestras vidas las nuevas tecnologías que conocemos y las que van a surgir, debemos establecer rentas básicas universales que permitan vivir al margen de las rentas obtenidas por cada uno en un mercado laboral más flexible, diverso e irregular que el actual. En la sociedad más productiva y rica a la que nos llevan las nuevas tecnologías es posible, incluso conveniente, que el trabajo ya no sea la única, tal vez ni la principal, fuente de obtención individual de rentas. Un uso socialmente equitativo de las ventajas de la tecnología nos liberaría, por fin, del bíblico castigo de «ganarás el pan con el sudor de tu frente», a la vez que permitirá hacer frente al desempleo tecnológico que, temporal o no, surgirá durante la implantación de la tecnología.

En las últimas décadas, las políticas de igualdad tradicionales han tocado techo conceptual en la medida en que han ido dejando fuera de su ámbito de aplicación a un número creciente de colectivos que, siendo pobres o estando en riesgo evidente de serlo, no reúnen las condiciones y características necesarias para acceder a la protección de los instrumentos vigentes de garantía de rentas. Sobre todo, si aún siendo individuos pobres conviven, por razones culturales, bajo el paraguas de una familia en la que hay otro perceptor de rentas suficientes. Esta sería una razón suficiente para defender la implantación de una renta básica de ciudadanía, no por cuestiones de justicia social, sino por razones de defensa de la libertad individual para poder llevar adelante el proyecto de vida que cada uno decida.

Todavía se encuentran muchas resistencias a la idea de que alguien tenga algún derecho universal, cobre algo, de manera incondicional, sin estado de necesidad ni ofrecer nada a cambio más que tener el título jurídico de «ciudadano». Pero no sería el único, ni el primer derecho incondicional de nuestras sociedades democráticas. Algo tan importante, por ejemplo, como el derecho al voto, no está condicionado a nada más que ser ciudadano inscrito en el censo electoral. De hecho, la gran aportación histórica que representó la Revolución francesa, cuya última expresión sería, sin duda, la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU, es reconocer derechos iguales a todos los ciudadanos, con independencia de cual sea su cuna, riqueza, cultura, raza o sexo. Si todos tienen el mismo derecho al pensamiento, la palabra, la reunión, la manifestación y el voto, ¿por qué no tenerlo, también por igual, a una subsistencia garantizada por el colectivo de ciudadanos con el que eres fraterno? Seguramente, este es uno de los muchos debates que la revolución tecnológica en marcha convertirá, en breve, en obsoleto. Mientras tan-

to, todavía tenemos que distinguir entre los instrumentos condicionales (estado de necesidad), sometidos a contrapartidas (buscar trabajo, formarse, etc.) de lucha contra la pobreza (rentas mínimas, ingresos mínimos), por un lado, de aquel otro instrumento incondicional que suscita apoyos crecientes (renta básica), por el otro. Intentar una transición pragmática desde unos al otro será una de las grandes tareas de nuestro tiempo a la que quiere contribuir este documento cuyas aportaciones me permito resumir a continuación.

José Moisés Martín analiza las nuevas formas de desigualdad y las nuevas políticas que están surgiendo en torno a ellas. En España, el mercado de trabajo, las políticas fiscales poco redistributivas y la vulnerabilidad frente al cambio tecnológico configuran un escenario en el que la desigualdad y la pobreza pueden cronificarse, superando la capacidad del Estado Social para mantener la cohesión social. En este capítulo se realiza una breve panorámica del proceso de transformación de las desigualdades en España, con los nuevos patrones de desigualdad que han ido surgiendo (trabajadores pobres, hogares con hijos en situación de pobreza, etc.), así como del menú de opciones que la agenda pública está barajando para acometer la tarea de mantener y fortalecer la cohesión social. En concreto, se analizan medidas como el impuesto negativo sobre la renta, el crédito fiscal, la renta básica universal, la dotación universal desde el nacimiento o incluso la propuesta de trabajo garantizado.

A continuación, Ana Berenguer reflexiona sobre varias iniciativas en Estados Unidos que han empezado a apostar por estudiar la renta básica ante el incremento de la desigualdad y la polarización del mercado laboral, especialmente por parte de las ciudades. Entre ellas destaca el programa piloto de Nueva York que proporciona a los ciudadanos un suelo de ingresos garantizado, con el objetivo de ayudar a los participantes de la prueba a mantener su empleo y que puedan ajustar el uso del tiempo entre el trabajo remunerado y la capacitación laboral o los programas educativos, mejorando sus perspectivas a largo plazo y sus ganancias futuras. Con esta prueba neoyorquina se pretende, además, impulsar el diálogo nacional y llenar los vacíos existentes tanto en el ámbito de la investigación como en política en los Estados Unidos y en otros países. Independientemente de la forma que tome la renta básica, ante los retos que plantea la nueva economía, un ingreso básico debería ser incondicional y proporcionar un suelo para mitigar la inseguridad del ingreso cuando se pierden empleos o se recorta la jornada laboral.

El tercer capítulo, elaborado por José Antonio Noguera, hace un balance sobre la situación actual y los retos de futuro de las rentas mínimas en España. Para ello, ofrece una panorámica del contexto en el que surgen dichos programas, su evolución, los problemas de diseño e implementación, y los resultados en función del impacto sobre la pobreza. A pesar de la expansión sostenida durante treinta años, los programas de rentas mínimas siguen siendo en su mayoría insuficientes para reducir sustancialmente la alta tasa de pobreza en España, y no ayuda el hecho de disponer de diecinueve programas con regulaciones y niveles de generosidad muy dispares. Por ello se plantea la necesidad de una reforma del sistema de garantía de rentas que camine hacia una auténtica renta garantizada. Algunos de los pasos necesarios en esa dirección ya se están dando en las reformas recientes de las rentas mínimas de determinadas comunidades autónomas.

Y continuando con la situación en España, en el siguiente capítulo Belén Santa Cruz analiza la Iniciativa Legislativa Popular en demanda de una prestación de ingresos mínimos que fue registrada el 21 de abril de 2015 por los sindicatos CCOO y UGT en el Congreso de los Diputados con el apoyo 700.000 firmas. Se abrió con ello un

debate parlamentario en el que han participado expertos de diversos ámbitos, en torno a la renta mínima, incluso yendo más allá y abriendo la discusión sobre otras alternativas como la renta básica y la necesidad de revisar nuestro actual mapa de protección social.

Por su parte, Daniel Raventós centra su capítulo en la renta básica (incondicional) atendiendo a dos cuestiones esenciales: ¿es justa? y ¿es viable? Se aborda especialmente la relación de la renta básica con la libertad, pues solo la independencia material que se lograría a través de una renta básica daría al individuo las posibilidades reales para ser totalmente libre. Además, se incluye una propuesta de financiación de renta básica en España a partir del IRPF para una cantidad igual al umbral de la pobreza para todas las personas residentes en el Reino de España.

El problema que instrumentos como la renta básica o la prestación de ingresos mínimos tienen sobre los incentivos es desarrollado en el siguiente capítulo por Ignacio Conde-Ruíz. Partiendo del efecto positivo que tanto la renta básica universal como la prestación de ingresos mínimos pueden tener en el bienestar de la persona que las percibe o en la lucha contra la pobreza del país que la implementa, en este capítulo se atiende a los efectos de ambas medidas sobre la oferta de trabajo, sus respectivos costes de financiación o los problemas que pueden surgir al englobar la renta básica universal o la prestación de ingresos mínimos en el contexto internacional, donde las economías están cada vez más integradas por el fenómeno de la globalización, con alto grado de libertad de movimiento de trabajadores y capital.

Luis Ayala y Milagros Paniagua continúan con un análisis sobre los complementos salariales, una de las propuestas que más protagonismo está teniendo en el debate sobre cómo garantizar una renta a toda la sociedad. En este capítulo se identifican las principales características de los complementos salariales a partir de la revisión de los diseños tanto propuestos en la literatura como en los países donde más se han desarrollado; se revisan distintas experiencias de complementos salariales, prestando una especial atención a los sistemas de Estados Unidos y Reino Unido, y se resume la evidencia conocida para España, incluidos los intentos que se han realizado de simulación de estas políticas.

Y respecto a la relación de la renta básica con el cambio tecnológico, Manuel Alejandro Hidalgo explica que la Cuarta Revolución Tecnológica supone una serie de cambios en los modos de producción y, en consecuencia, en las relaciones laborales, que exigen nuevas medidas de protección social. A pesar de que no existe perspectiva de la aparición de desempleo tecnológico, el cambio tecnológico sí parece abundar en un aumento de la polarización salarial y de la desigualdad. Es por ello, y con estas perspectivas, por lo que el debate sobre una renta básica universal ha cobrado interés en el ámbito académico y no académico.

Finalmente, en el último capítulo incluyo una propuesta concreta de un crédito fiscal universal: una renta garantizada que asegure un mínimo nivel de ingresos necesario para satisfacer las necesidades más básicas de todo individuo. Dicha propuesta parte de reconocer que en nuestro sistema ya contamos con un ingreso mínimo que está definido en el mínimo personal y familiar del IRPF, que nos sirve de referencia para establecer la renta mínima garantizada, que se le resta a la cuota del impuesto (ingreso por tipo impositivo). La propuesta debe venir acompañada de una aproximación gradual del resto de las prestaciones a este nivel mínimo.

**Jordi Sevilla**



# 1

## Nueva desigualdad en España y nuevas políticas para afrontarla

### Resumen

**José Moisés Martín Carretero**

Profesor de economía y emprendimiento de la Universidad Camilo José Cela

Director de Red2Red Consultores

**Palabras clave:**

desigualdad, precariedad, pobreza, redistribución, políticas, digitalización, ingreso mínimo, transferencias condicionadas.

En España, el mercado de trabajo, las políticas fiscales poco redistributivas y la vulnerabilidad frente al cambio tecnológico configuran un escenario en el que la desigualdad y la pobreza pueden cronificarse, superando la capacidad del Estado del bienestar para mantener la cohesión social. Frente a esta realidad, han surgido una serie de medidas de corte político y económico dirigidas a fortalecer la cohesión y luchar contra la pobreza, que han ganado peso en el debate público. En este capítulo se realiza una breve panorámica del proceso de transformación de las desigualdades en España, con los nuevos patrones de desigualdad que han ido surgiendo (trabajadores pobres, hogares con hijos en situación de pobreza, etc.), así como del menú de opciones que la agenda pública está barajando para acometer la tarea de mantener y fortalecer la cohesión social.

De forma complementaria a las reformas del sistema social contributivo y en el Estado del bienestar se han desarrollado diferentes estrategias de ingresos condicionados, como las rentas mínimas de inserción o los ingresos mínimos garantizados. En este capítulo se analizan en concreto medidas como el impuesto negativo sobre la renta, el crédito fiscal, la renta básica universal, la dotación de capital universal desde el nacimiento e incluso la propuesta de trabajo garantizado. España puede reflexionar para conocer y determinar cuál se adapta mejor a las condiciones económicas, sociales, políticas y culturales de nuestro país. La pregunta determinante que debemos hacernos es si la puesta en marcha de estas políticas complementa o sustituye la necesaria reforma del Estado del bienestar realmente existente.

**Destacados:**

1. Uno de los cambios más determinantes de los experimentados en nuestras condiciones sociales es el que se ha producido en la estructura generacional de la pobreza.
2. Comparado con los países de nuestro entorno, nuestro sistema fiscal es uno de los que menos redistribución genera.
3. La digitalización de la economía supone un factor multiplicador de la desigualdad ante la concentración de la productividad en unas pocas empresas, la polarización del mercado de trabajo y la flexibilización.
4. La experiencia internacional señala grandes éxitos en los programas de transferencias condicionadas.
5. Surge la necesidad de acometer una reforma en profundidad de nuestro sistema de protección social para adecuarlo a las nuevas necesidades sociales y económicas.

## 1. Introducción

Durante los últimos años hemos vivido la irrupción de la desigualdad económica en el seno de la opinión pública, particularmente de los países que más experimentaron la crisis financiera internacional, como España. Lo cierto es que la evidencia empírica muestra que estamos asistiendo a un nuevo patrón de generación de desigualdades, vinculado al cambio tecnológico, en el que las políticas públicas y las instituciones ejercen un importante papel moderador.

En el caso de España, el mercado de trabajo, las políticas fiscales poco redistributivas y la vulnerabilidad frente al cambio tecnológico configuran un escenario en el que la desigualdad y la pobreza de una parte de la población pueden cronificarse, superando la capacidad de nuestro Estado del bienestar para mantener la cohesión.

Frente a esta realidad, han surgido una serie de medidas de corte político y económico dirigidas a fortalecer la cohesión y luchar contra la pobreza, que han ganado peso en el debate público como posibles soluciones frente al desbordamiento del Estado del bienestar. El presente capítulo realiza una breve panorámica del proceso de transformación de las desigualdades en España, así como del menú de opciones que la agenda pública está barajando para acometer la tarea de mantener y fortalecer la cohesión social en lo que ya debemos considerar como la nueva normalidad.

## 2. Las nuevas dimensiones de la desigualdad en España

Comienza a ser un lugar común en los debates públicos que la ya no tan reciente crisis económica ha dejado heridas abiertas en la economía y la sociedad. La desigualdad, que era un asunto menor hace apenas una década, se ha convertido en el caballo de batalla del debate social, de manera que hoy en día es difícil que el tema no esté encima de la mesa cuando hablamos de nuestro proyecto de país. Las razones son evidentes: en 2009 Pickett y Wilkinson expusieron en *Desigualdad: un análisis de la infelicidad social* que el problema fundamental de la desigualdad es su capacidad de acentuar otros problemas sociales. Es decir, que en las sociedades más desiguales hay más problemas de violencia delictiva, enfermedades psicológicas, tasas de abandono escolar, embarazos de adolescentes e incluso problemas nutricionales como la obesidad. Partiendo de un determinado nivel de renta, las sociedades con más desigualdad tienden a ser sociedades peores. Por ello es ética y políticamente razonable examinar cuáles son los determinantes fundamentales de esta desigualdad económica y social.

Estando la desigualdad ya instalada en la agenda pública, en 2014, Thomas Piketty presentó su ensayo *El capital en el siglo XXI*, en el que el economista francés expone los principales elementos que, a su juicio, imbrican el crecimiento de la desigualdad con la dinámica de las economías capitalistas, señalando una ley fundamental por la que la rentabilidad del capital tendía a ser mayor que el crecimiento económico de una determinada sociedad, empeorando de esta manera la distribución de la renta disponible. La tesis de Piketty ha generado no pocos debates sobre su utilidad y realismo, alentando toda una nueva era de estudios sobre la desigualdad, en los que todavía no aprecia que haya un consenso claro.

Las razones de la desigualdad son múltiples, y responden en cada sociedad a sus propias dinámicas. No existe un único modelo de desigualdad, sino que son diferentes factores los que están incidiendo en la misma. La visión tradicional supone que la desigualdad es fruto de tres factores: el desarrollo tecnológico, la internacionalización de las economías y la estructura institucional y de relaciones de poder. No son interpretaciones exclusivistas, sino que, combinadas, ofrecen diferentes enfoques para una correcta aproximación a la desigualdad.

De todos ellos, la corriente principal de la economía tiende a considerar que el desarrollo tecnológico es el más importante. Así, parece probado que el fomento de patrones de crecimiento basados en el uso intensivo de tecnología tiende a concentrar las ganancias del crecimiento económico en las personas que, por su formación y capacidades, pueden incrementar más rápidamente su productividad con el uso de esas tecnologías, mientras que las personas con peor formación o capacidades se verían excluidas de estas ganancias. Este enfoque es el presentado por diferentes estudios del FMI (2017) o economistas como Acemoglu (2002), Card (2002), Autor *et al.* (2003), y otros muchos estudiosos de la desigualdad.

No obstante, el desarrollo tecnológico y su impacto en la desigualdad no debe ser absolutizado. Sociedades con un alto desarrollo tecnológico, con economías basadas en el conocimiento, pueden ofrecer desempeños notables en materia de cohesión social. Avanzando más allá, para Castells y Himanen (2010), el crecimiento de la economía de la información está indisolublemente asociado al fomento de la igualdad y la cohesión social, siendo de hecho uno de sus factores de éxito, como demuestra el caso de las economías nórdicas. De hecho, los elementos institucionales suponen un aspecto fundamental a la hora de entender cómo el desarrollo tecnológico puede ofrecer resultados diferentes en materia de equidad social (Coatsworth, 2008), hasta tal punto que hoy se puede hablar de enfoques complementarios o incluso en competencia para entender el crecimiento de la desigualdad (Kristal y Cohen, 2007).

La adopción de un enfoque pluralista respecto de las fuentes de la desigualdad deviene, por lo tanto, en relación con las políticas, como uno de los elementos de éxito a la hora de abordarla y corregirla.

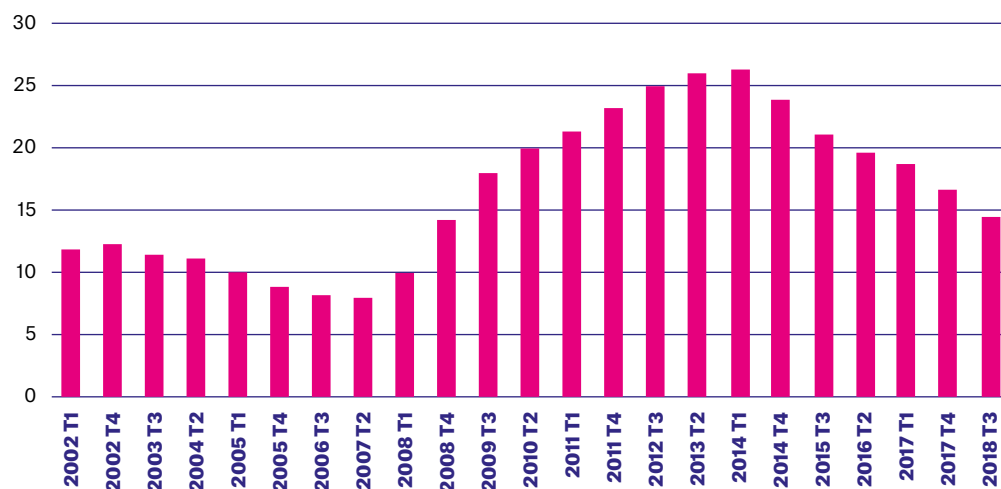
Partiendo de este doble enfoque, entraremos a examinar brevemente la caracterización de la desigualdad económica en España, que responde tanto a criterios de desarrollo tecnológico como institucional.

España ha experimentado en el último decenio un importante incremento de los niveles de desigualdad, llegando a ser el país de la Unión Europea donde más ha crecido. Además, lo ha hecho a través de una transformación de su naturaleza, de manera que los condicionantes de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social se han visto sustancialmente modificadas a lo largo de la última crisis y la subsiguiente recuperación. Los factores que debemos identificar como claves a la hora de entender la evolución reciente de las desigualdades en España son cuatro: desigualdad en el mercado de trabajo, desigualdad generacional, desigualdad fiscal y desigualdad generada por el cambio tecnológico.

## **2.1. Desigualdad laboral: acceso al empleo y a los salarios**

El trabajo es la principal fuente de renta de la población, por lo que examinar el acceso y la calidad del mismo supone una de las claves explicativas de la desigualdad económica. Sin embargo, el acceso a un trabajo de calidad y estable es muy desigual en España. Las tasas de desempleo crecieron de manera muy acusada durante la crisis y, pese a la recuperación, están lejos todavía de los niveles previos a la misma.

## Gráfico 1. Tasa de paro, 2002-2018

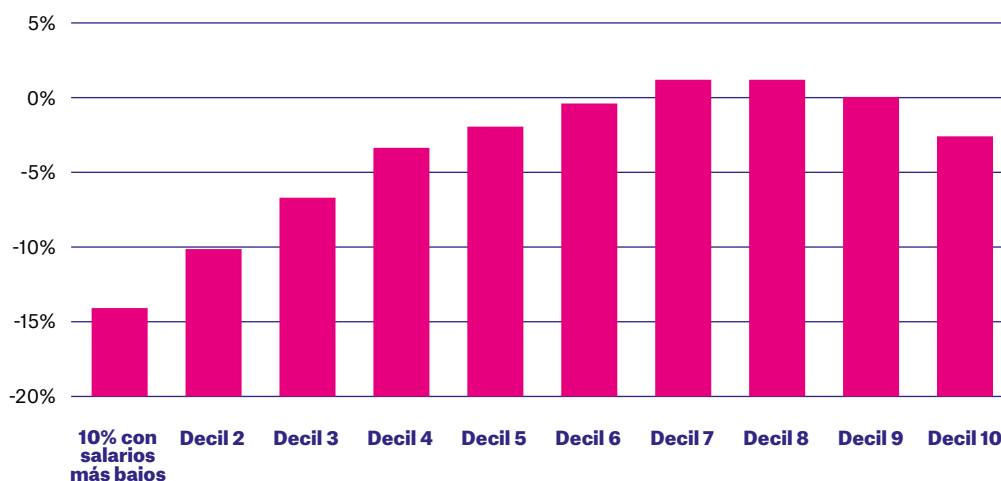


Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

El acceso al empleo es la primera fuente de desigualdad: una alta tasa de paro significa que una parte importante de la población no tiene acceso a la principal fuente de renta. Si además tenemos en cuenta las desigualdades de acceso al mismo, nos encontraremos con la primera barrera: las mujeres, los jóvenes y los parados de más de 45 años no cualificados son los colectivos con mayores dificultades para encontrar un empleo; esto genera un desempleo de larga duración que supone un verdadero reto para el acceso a un trabajo digno y de calidad.

El desigual acceso al empleo supone también una desigual participación en los salarios: la crisis ha generado también un incremento de la desigualdad salarial, medida a través del índice de Gini salarial. La fuerte subida de la desigualdad salarial se debe fundamentalmente a la desigual evolución en las rentas salariales, que castigó particularmente a las rentas salariales más bajas. De esta manera, el decil con salarios más bajos perdió hasta un 15% de las rentas salariales entre 2008 y 2016, mientras que los deciles medios altos, prácticamente, no vieron variada su situación, a excepción del decil 10, que sufrió también una pérdida de un 3% durante esos años.

## Gráfico 2. Evolución de salarios reales por decil salarial, 2008-2016



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

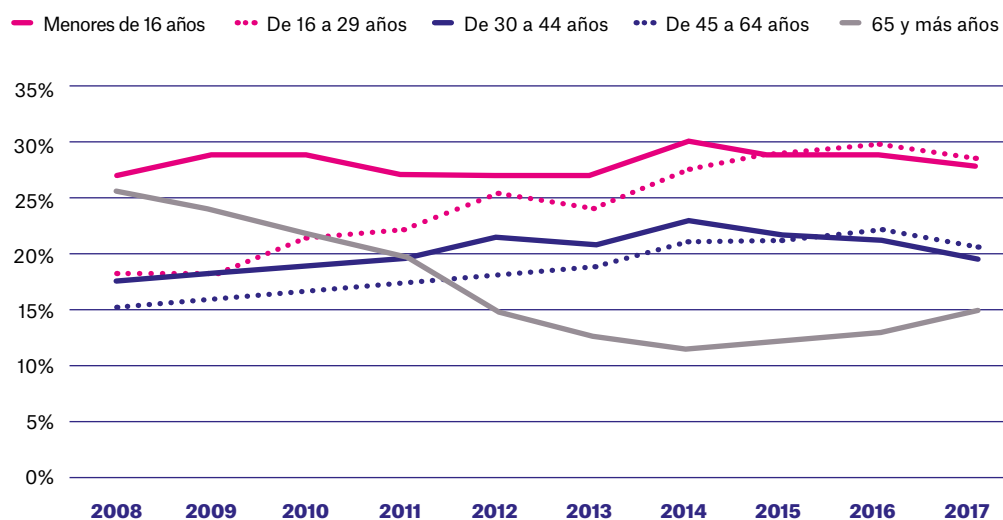
Este fenómeno de incremento de las desigualdades salariales debe entenderse como el resultado de dos factores: el descenso del salario por hora trabajada, y las desiguales condiciones laborales en cuanto a la precariedad laboral, que de nuevo ha afectado de manera desigual a la población. En un estudio publicado en 2017, Fernández Kranz (2017) mostró que la población menor de 25 años que accedía al mercado laboral por primera vez cobraba en 2015 hasta un 33% menos que los jóvenes que lo hacían en 2008. De ese 33%, un 11% correspondía a una pérdida de salario/hora, mientras que el resto de la diferencia se debía al menor número de horas trabajadas: los jóvenes tienen una tasa de temporalidad y de parcialidad sustancialmente mayor hoy que en 2008, y, en ambos casos, es muy superior a las tasas de temporalidad y parcialidad de la población con mayor edad.

El resultado de este proceso de descenso salarial de los salarios más bajos ha supuesto un incremento en la tasa de trabajadores pobres, que son aquellos que, pese a tener un empleo, permanecen por debajo del límite de la pobreza. En 2016, el 13% de los trabajadores viven por debajo del nivel de la pobreza, siendo el tercer país de la Unión Europea con mayor ratio de trabajadores pobres, tras Rumanía y Grecia. No se trata solo, por lo tanto, de acceder al empleo, sino sobre todo de hacerlo en condiciones de calidad y seguridad. Desde ese punto de vista, nuestro mercado laboral está fallando estrepitosamente.

## 2.2. Desigualdad generacional: la pobreza infantil y juvenil como principal fuente de desigualdad

Uno de los factores más determinantes del cambio experimentado en nuestras condiciones sociales es el que se ha producido en la estructura generacional de la pobreza. Al inicio de la crisis, los mayores de 65 años eran uno de los sectores poblacionales con mayor tasa de pobreza relativa. Hoy en día, son el sector poblacional con menor tasa de pobreza. Frente a esta evolución, la pobreza infantil ha despuntado como el principal problema de desigualdad de España, que en los últimos años de la recuperación se ha cebado en los menores de 30 años.

### Gráfico 3. Tasa de riesgo de pobreza por edad, 2008-2017

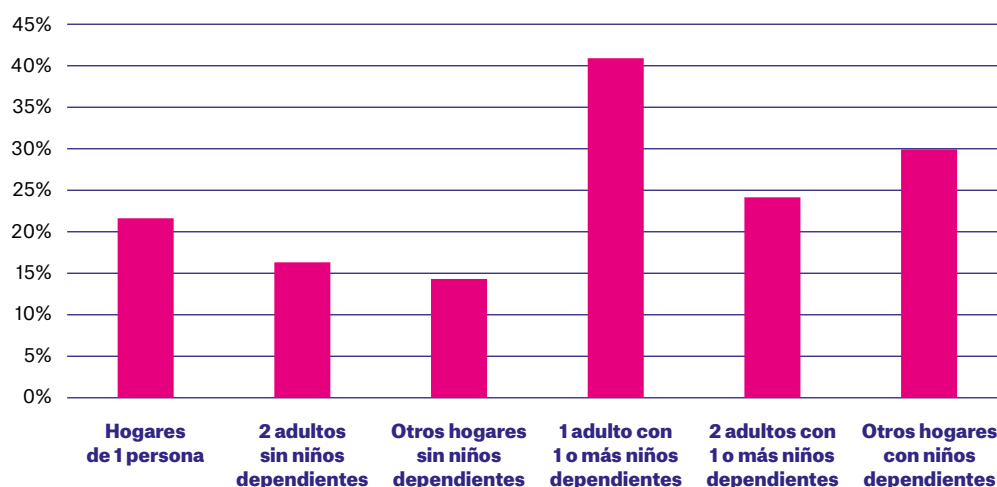


Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Este cambio de composición supone un elemento importante de transformación en la naturaleza de nuestra desigualdad, a la vez que supone un reto para nuestro Estado del bienestar: al mismo tiempo que certifica el éxito de nuestro sistema pú-

blico de pensiones como elemento corrector y de garantía de rentas, una vez que se deja el mercado de trabajo, señala las dificultades que tenemos para abordar la desigualdad que aparece en las etapas más tempranas de la vida, con graves consecuencias para las trayectorias vitales de las personas. Un niño que crece en condiciones de pobreza tiene más probabilidades de abandonar los estudios, tiende a tener peores resultados académicos y crecerá en un contexto socioeconómico que influirá en buena parte su futuro profesional. La desigualdad en las etapas tempranas de la vida es el principal obstáculo para la movilidad social intergeneracional y, por lo tanto, para la igualdad de oportunidades a lo largo de la vida. Según un estudio de la OCDE, en España, una familia pobre necesitará cuatro generaciones para alcanzar la clase media, una cifra que es menor que el promedio de la OCDE pero el doble que en países como Dinamarca (OCDE, 2018). La presencia de niños en los hogares incrementa el riesgo de pobreza, particularmente en los hogares con solo un adulto y uno o más niños dependientes, ya que 4 de cada diez se encuentran en riesgo de pobreza.

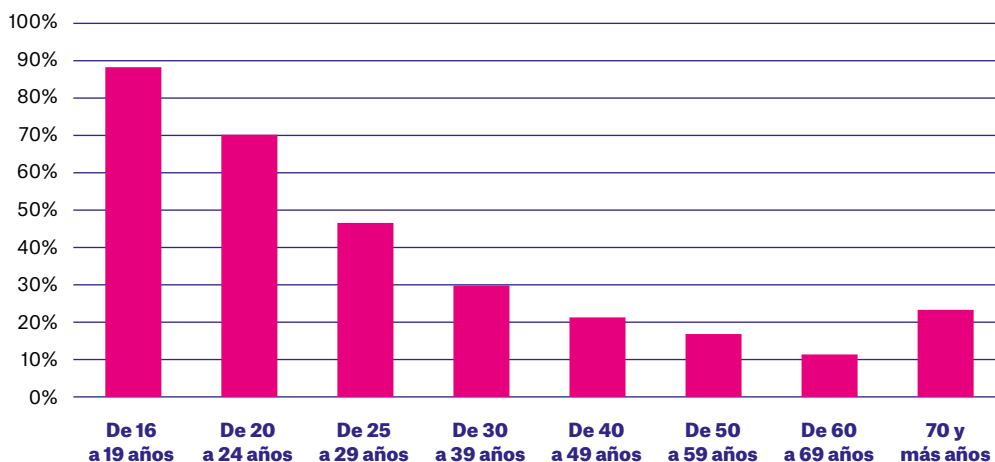
#### Gráfico 4. Tasa de pobreza relativa por tipo de hogar, 2017



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

La pobreza en etapas tempranas se traslada hoy a las etapas juveniles: el desempleo juvenil y la precariedad en el empleo hace que la pobreza relativa para los más jóvenes se haya incrementado en más de diez puntos desde 2008 a 2017, siendo el grupo poblacional con mayor incremento de la pobreza relativa. En esta etapa vital, el factor fundamental de precariedad social es el mercado de trabajo. La temporalidad en las etapas más tempranas es muy superior a la que se produce en trabajadores adultos. Gracias a Felgueroso y Jansen (2018), sabemos que la temporalidad es el principal canal por el que se produjo el ajuste salarial<sup>11</sup> durante los años de la crisis en España, y esta temporalidad afecta fundamentalmente a los más jóvenes. Los trabajadores de menos de 30 años suponen el 16% de la población, pero son el 33% de los trabajadores con contrato temporal.

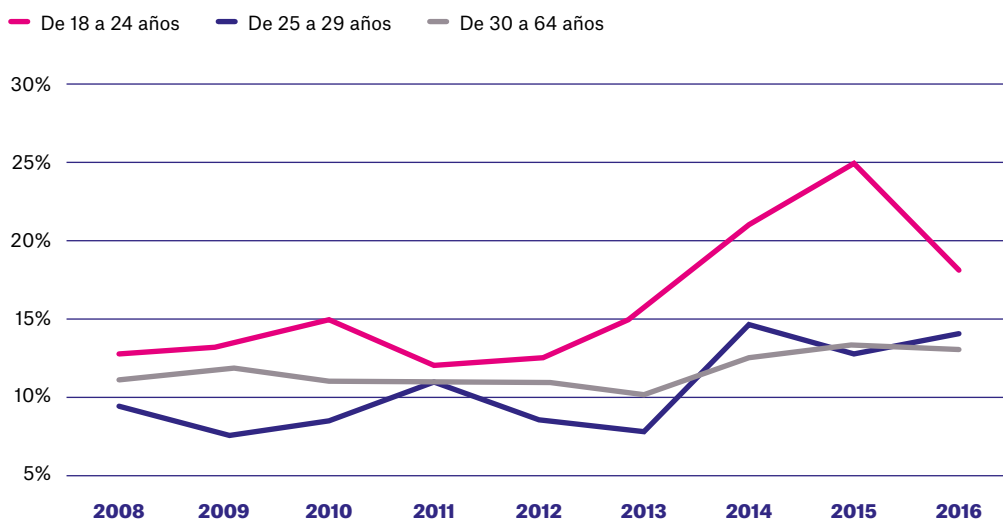
## Gráfico 5. Tasa de temporalidad por tramos de edad, 2018



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

El resultado de este proceso es un grave diferencial en materia de pobreza laboral entre los más jóvenes y el resto de la población adulta. En España, en 2015, uno de cada cuatro jóvenes que trabajaba se encontraba por debajo del nivel de la pobreza, cifra que en 2016 seguía notablemente por encima de la media del conjunto de la población.

## Gráfico 6. Evolución pobreza laboral en España por tramo de edad, 2008-2016



Fuente: Eurostat.

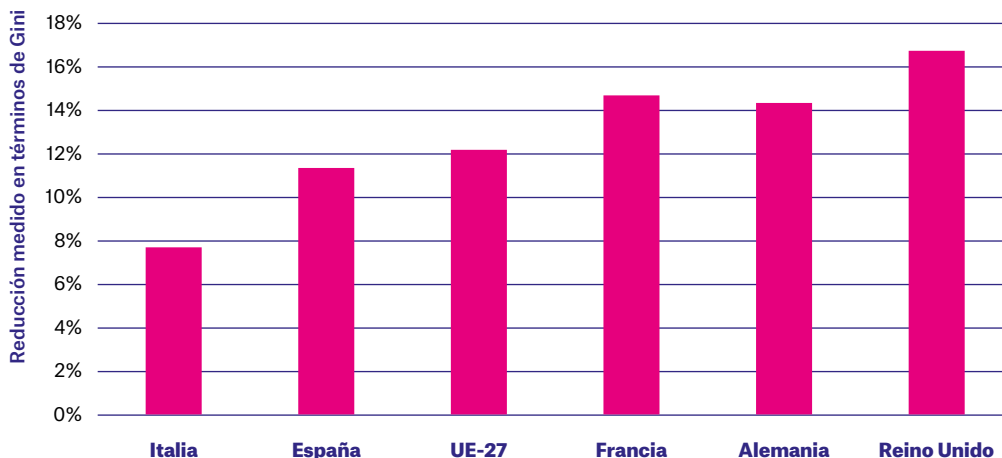
Alta precariedad, bajos salarios y alta tasa de desempleo definen el presente de un sector poblacional que accede al mercado laboral en peores condiciones que las existentes en otros momentos de nuestra historia reciente. Esta combinación de la pobreza en la infancia y la pobreza en las etapas tempranas de la vida adulta suponen un importante reto para la cohesión social en el medio y largo plazo. Esta brecha se agudiza todavía más si tenemos en cuenta el género.

### 2.3. Desigualdad fiscal: ingresos y gastos poco redistributivos

Con estas brechas sociales generadas a través de una determinada concepción del mercado, España se enfrenta al reto de reducir sus impactos a través de los mecanismos de redistribución de la renta y, particularmente, a través de los ingresos y

gastos públicos. Es en este apartado donde nuestro país encuentra la última gran brecha de su desigualdad: nuestro sistema fiscal es uno de los que menos redistribución genera. De hecho, España es, junto con Italia, uno de los países de la Unión Europea donde menos capacidad de redistribución tiene el sector público.

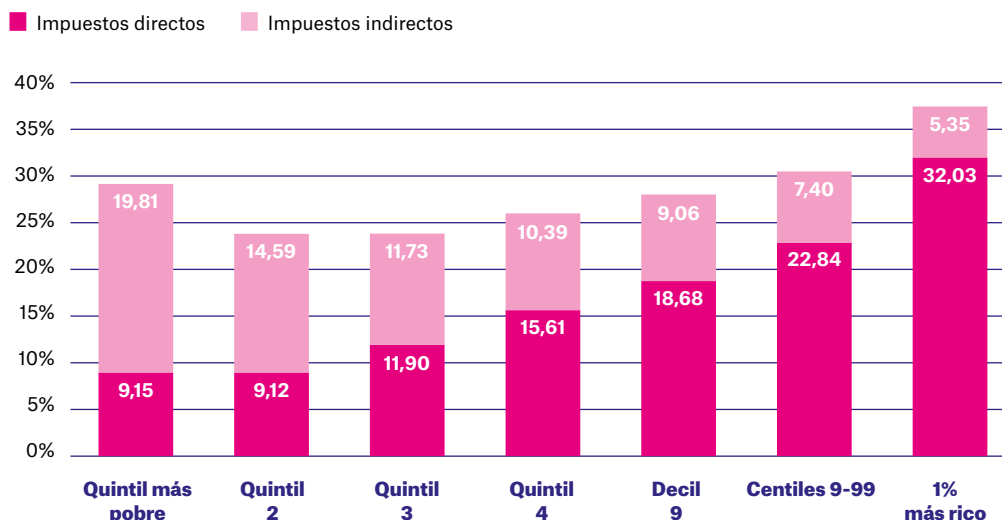
## Gráfico 7. Reducción de la desigualdad a través de transferencias netas



Fuente: Eurostat, 2016.

Las razones de esta escasa reducción de las desigualdades hay que buscarlas en factores de economía política: quién y cómo paga impuestos, y cómo se deciden las prioridades del gasto público. Con respecto a los impuestos, España se sitúa por debajo de la media de la Unión Europea, hasta en siete puntos del PIB, con un sistema muy ineficiente y poco progresivo. Debido al peso de los impuestos indirectos, según un estudio de FEDEA, en España los pobres pagan proporcionalmente más impuestos que la clase media, y solo son superados por los más ricos.

## Gráfico 8. Impuestos como proporción de la renta bruta disponible, 2014



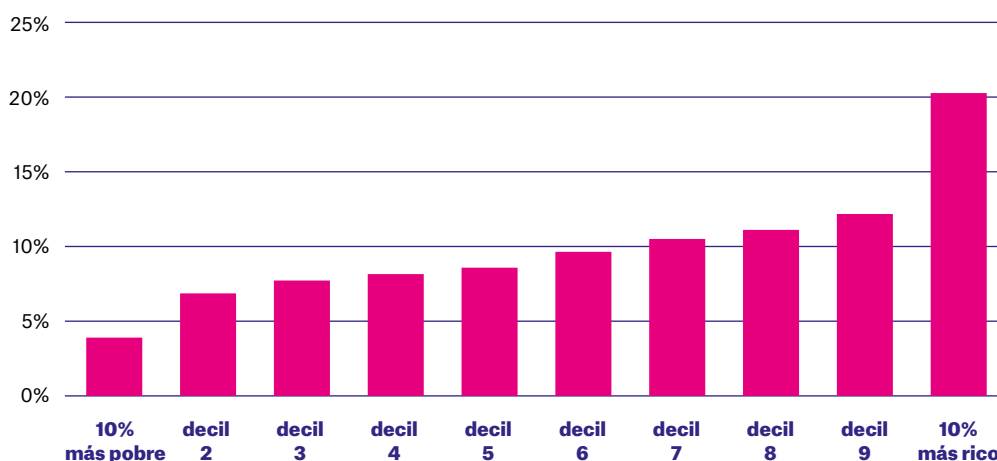
Fuente: FEDEA.

De la misma manera, los gastos públicos que dependen de los presupuestos no suponen un ejercicio de redistribución: de acuerdo con los datos de la OCDE, y



atendiendo a las transferencias monetarias, en España el decil más pobre de renta recibe solamente el 4% de todas las transferencias monetarias del sector público.

## Gráfico 9. Transferencias monetarias públicas por decil de ingresos



Fuente: OCDE, 2017.

El resultado de este ejercicio es que España es, junto con Italia, el país de la Unión Europea con menos transferencias netas para el decil más pobre. De acuerdo con los estudios de la Unión Europea, en España todos los deciles, salvo el más rico, recibe más transferencias netas de las que aporta, mientras que en otros países, como Finlandia, Alemania o Dinamarca, los contribuyentes netos al sistema comienzan en la clase media, concentrando de esta manera los esfuerzos de las transferencias en las clases más empobrecidas (Comisión Europea, 2017).

El motivo de esta distorsión es el diseño de nuestro modelo de políticas públicas, que está pensado para fortalecer y asegurar la posición de las clases medias, con poca redistribución entre los más ricos y lo más pobres: el destino de fondos para garantizar la universalidad y la casi gratuidad de algunos servicios de acceso exclusivo a las clases medias y medio-altas (como el gasto universitario), el diseño de nuestro sistema de pensiones –que se basa en una contributividad muy poco progresiva– y la ausencia de programas suficientemente dotados contra la exclusión social y la pobreza señalan el camino por el que transcurre nuestro Estado del bienestar, un Estado diseñado para satisfacer las exigencias y las necesidades de las clases medias, pero que deja de lado las necesidades de la población más afectada por la desigualdad.

### 2.4. El efecto de la economía digital y el cambio tecnológico

Como ya se ha señalado, la digitalización de la economía supone un factor multiplicador de la desigualdad. España no es ajena a este factor: está documentado que cuando el crecimiento económico se basa en el progreso tecnológico, las personas con mayor formación y capacidades se aprovechan más de los nuevos avances, incrementando así su participación en la renta.

De esta manera, las ganancias de productividad que se concentran en determinadas firmas denominadas «frontera» y los costes de la adaptación del mercado laboral a las nuevas tecnologías como, por ejemplo, la automatización del empleo suponen un importante reto en la distribución de la renta y los salarios.

Atendiendo a los datos de los principales estudios sobre este particular, la automatización puede poner en riesgo los empleos de un porcentaje no menor de la población, que varía en función de las metodologías utilizadas, entre un 10% y un 60% de los empleos (ILO, 2008). Contra estas estimaciones, cabe señalar que a largo plazo se espera que las nuevas tecnologías generen tantos puestos de trabajo como los que destruyen, si bien hay que tener en cuenta que no toda la población tendrá las capacidades y cualificaciones para ejercer esa transición de manera efectiva (OCDE, 2016).

La evidencia empírica demuestra que nos encontramos en un proceso de polarización entre empleos de alta cualificación y empleos de muy baja cualificación, en el que, además, los empleos consistentes en tareas rutinarias y repetitivas tienden a desaparecer (Fonseca *et al.*, 2018). Este proceso ya ha hecho su aparición en España (Lago, 2017), donde se observa una polarización entre trabajadores cualificados y no cualificados. Así, de acuerdo con Anghel, De la Rica y Lacuesta (2013), al efecto de la reducción de los salarios reales debe añadirse la polarización creciente del mercado de trabajo: aumentan su participación en la fuerza de trabajo los empleos que requieren tareas manuales –pintores, albañiles o personal de limpieza–, mientras que disminuyen los que implican tareas rutinarias –servicios de atención al cliente, operarios de maquinaria– y no se observa una gran variación en los trabajos con mayor componente abstracto, como directivos de empresa o profesionales técnicos y científicos. De la misma manera, un estudio desarrollado por Raquel Sebastián (2017) indica que el impacto de la polarización se concentra en un incremento de los puestos de trabajo en los tramos salariales bajos (servicios personales, personal de limpieza) y altos (directivos, profesionales de la ingeniería), y un descenso de los puestos con tramos salariales medios (personal administrativo, trabajadores industriales). En una situación en la que el crecimiento de los empleos se sitúa en los dos extremos del abanico salarial, la desigualdad tenderá a crecer de manera estructural.

Junto con la polarización, otro de los efectos directos de la automatización y la irrupción de la economía digital es la tendencia a la flexibilización del mercado de trabajo. Donde antes se podían encontrar trabajos para toda la vida, hoy aparece un mercado laboral que se fragmenta, con una intensidad laboral variable y donde las fuentes de ingresos no siempre provienen de las mismas tareas o servicios. Esta flexibilidad supone también un alto grado de incertidumbre y un problema que afecta a un sistema de protección social pensado para una población con contratos indefinidos de por vida (Rodríguez, 2017). La aparición de nuevas formas de trabajo, articuladas en torno a las plataformas digitales, supone un importante reto en materia de regulación laboral y protección de los trabajadores, por cuanto su plena caracterización no está desarrollada todavía y sus efectos sobre las condiciones de vida de los trabajadores presentan importantes déficits en materia de equidad social.

Así, podemos señalar que, combinando estas tendencias, la concentración de productividad en unas pocas empresas, la polarización del mercado de trabajo y su fragmentación y flexibilización pueden tener un efecto adicional sobre la desigualdad.

## **2.5. ¿Un nuevo patrón de desigualdad para España?**

Atendiendo a estos condicionantes, la crisis económica en España y las transformaciones productivas están generando un nuevo patrón de desigualdad en nuestro país: trabajadores pobres, hogares con hijos en situación de riesgo de pobreza y exclusión social, dualidad y polarización en el mercado de trabajo constituyen los elementos clave de un nuevo modelo de desigualdad económica y social, que nuestro tradicional Estado del bienestar, vinculado a trayectorias laborales estables y a

fuertes elementos contributivos a través del sistema de pensiones, no está siendo capaz de abordar.

Como señalábamos en la introducción de este apartado, los aspectos de dinámica del mercado de trabajo y su relación con el desarrollo tecnológico se articulan con un deficiente sistema institucional, que tiene poca capacidad redistributiva y de protección de las personas en riesgo de pobreza y exclusión social. Debemos plantear la reflexión sobre la necesidad de abordar una reforma de nuestros sistemas de protección social desde este punto de vista.

### **3. Las nuevas políticas de lucha contra la desigualdad: menú de opciones**

Partiendo de esta realidad, han ganado peso las ideas para el desarrollo de una serie de nuevas políticas públicas destinadas a la lucha contra la pobreza y la desigualdad. En efecto, el sistema tradicional de protección social, basado en la participación más o menos permanente en el mercado de trabajo, está dejando de tener sentido cuando una parte creciente de la población se encuentra fuera del mismo o cuando la participación en el empleo está fragmentada en el tiempo y en las tareas. Así, a lo largo de los últimos años, han ido apareciendo diferentes opciones para combatir la creciente desigualdad y mantener un grado de protección social aceptable, entre las que citaremos las siguientes:

#### **3.1. Reformas en el sistema social contributivo y en el Estado del bienestar**

La principal vía de ataque a las nuevas realidades sociales y políticas ha venido de la mano del reformismo de la tercera vía, en lo que se ha denominado el «Estado dinamizador» (Mulas, 2011). Se trata de un enfoque que, ante la incapacidad del Estado de ofrecer una protección social adecuada, centra sus esfuerzos en una reforma del sistema del bienestar, a través de una mayor inversión social en las edades tempranas, como la infancia y la juventud, el desarrollo de políticas activas de empleo, la generación de incentivos para la integración en el mercado de trabajo y la traslación del gasto social desde el grueso de la clase media a las personas más pobres. Este ejercicio incluye una reforma de las pensiones y de los beneficios que favorecen más a las rentas medias y altas en términos distributivos.

Estos procesos de transformación ganaron peso en la década pasada; a la luz del impulso desarrollado por el *New Labour*, y alentado por el sociólogo Anthony Giddens (2006), se configuraron como una nueva agenda social particularmente para Europa. El enfoque de partida suponía una reconfiguración de las políticas de protección social para hacer frente a tres circunstancias: la creciente competencia internacional, la crisis fiscal de los Estados del bienestar y la necesidad de afrontar los retos de la sociedad del conocimiento.

Los resultados de este esfuerzo modernizador todavía no han sido analizados convenientemente. En España, la puesta en marcha de este proceso de modernización del Estado social ha generado no pocas resistencias, que han modificado las capacidades de reforma (Del Pino *et al.*, 2016).

#### **3.2. Sistemas de ingresos condicionados: el ingreso mínimo y los programas de transferencias condicionadas**

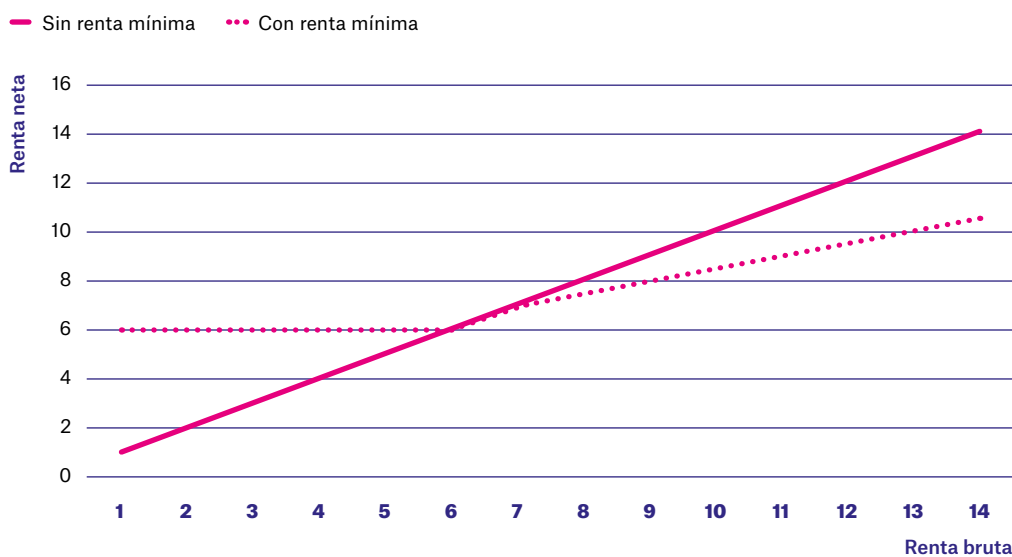
De manera complementaria con el anterior modelo, se han desarrollado diferentes estrategias de ingresos condicionados, como las rentas mínimas de inserción o los ingresos mínimos garantizados. Este esquema de funcionamiento supone que cual-

quier persona que cumpla unos determinados criterios de elegibilidad puede acceder a una renta mínima –variable en función de las disposiciones presupuestarias– que se concede durante un período de tiempo y bajo determinadas circunstancias, tales como buscar trabajo, etcétera.

La experiencia en España se centra en la puesta en marcha, en diferentes comunidades autónomas, de sistemas de ingresos mínimos y rentas mínimas de inserción, con dotaciones y resultados desiguales.

La experiencia internacional señala también algunos grandes éxitos en los programas de transferencias condicionadas. Así, suele señalarse el éxito del programa Bolsa Familia de Brasil, o del programa Oportunidades de México, en los que cuantías mensuales se vinculaban a acciones de inserción y promoción, como puede ser la asistencia de los niños de la familia al colegio (Ceccini y Atuesta, 2017). Los programas de transferencias condicionadas en América Latina han sido considerados muy positivamente, contando con hasta 18 países que ejecutan este tipo de iniciativas.

## Gráfico 10. Renta mínima condicionada a los ingresos



Fuente: Van Parijs y Vanderborght (2018).

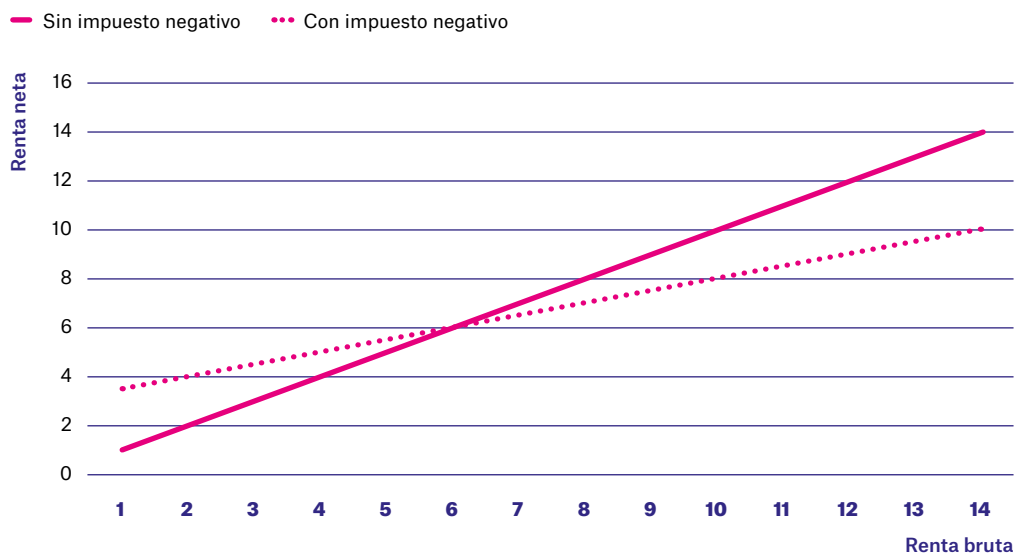
El principal problema que plantean los ingresos condicionados está relacionado con el diseño de los mismos, particularmente con las condiciones de ingreso y con los procesos de salida, ya que si esta es demasiado brusca, puede generar un problema de incentivos. La evidencia recogida por parte de algunos estudios empíricos muestra que los sistemas de rentas mínimas no constituyen un factor de retraso en el acceso al mercado de trabajo, como señalaba De la Rica y Gorjón (2018) para el caso del País Vasco. Por otro lado, la condicionalidad de los mismos y la manera de evaluar dicha condicionalidad suponen un importante reto. Por último, los niveles de cobertura de estos sistemas de rentas de inserción no son universales, y las dotaciones presupuestarias tienden a ser claramente insuficientes para el cumplimiento de sus objetivos (Malgesini, 2014).

### 3.3. Los impuestos negativos sobre la renta

El impuesto negativo sobre la renta es un modelo de transferencias ideado inicialmente por Friedman (1962) y Tobin (1967), en el que suponían que hasta un determinado umbral, una persona debería recibir un impuesto negativo sobre su renta. El impuesto negativo sobre la renta supone que bajo determinado umbral,

una persona o individuo recibe una aportación del Estado –impuesto negativo– hasta alcanzar ese nivel de umbral, a partir del cual comienza a pagar impuestos. La cuantía recibida está relacionada con la distancia entre su renta bruta y el umbral establecido. El mecanismo original proponía simplificar a partir del mismo los sistemas de protección social, unificando en un único instrumento todas las contribuciones.

### Gráfico 11. Impuesto negativo sobre la renta

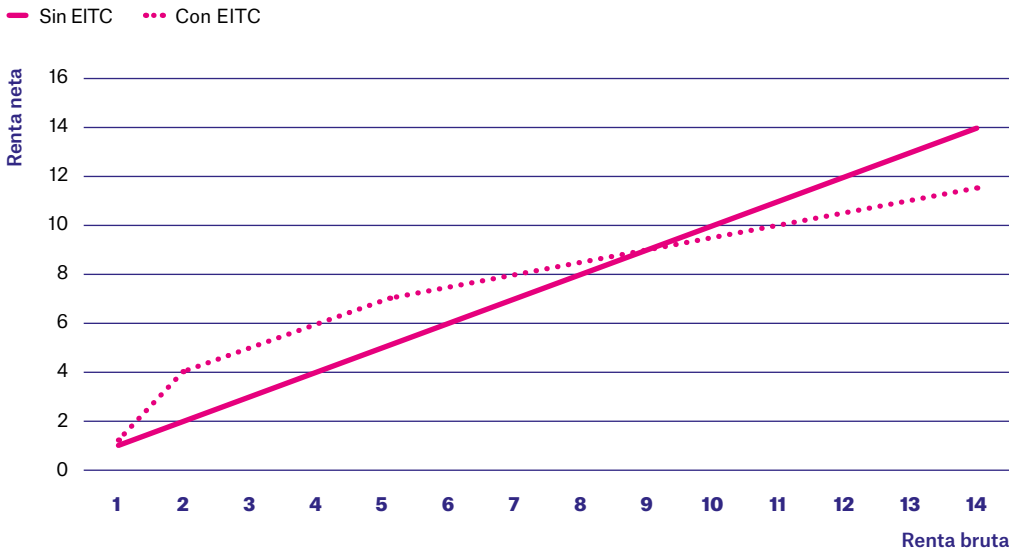


Fuente: Van Parijs y Vanderborght (2018).

Las modalidades de este tipo de impuestos negativos son múltiples. Puede, por ejemplo, dirigirse exclusivamente a las personas que ya tienen ingresos, por pequeños que sean, funcionando en ese caso como un complemento de rentas, pues para acceder al mismo se debe presentar una declaración de la renta.

El crédito fiscal es una fórmula extraída de los impuestos negativos. Se trata del otorgamiento de un crédito fiscal a las personas que, a pesar de trabajar, no alcanzan determinados ingresos, de manera que, llegada la declaración de la renta, este crédito es deducido de sus impuestos, aportando un complemento salarial. Este modelo es utilizado en Estados Unidos, a través del *Crédito tributario por ingreso al trabajo* (EITC), siendo el principal programa de apoyo a las familias pobres en Estados Unidos. El Gobierno federal complementa, a través de una transferencia, los ingresos de los trabajadores más pobres, atendiendo a sus circunstancias personales y familiares. Las cuantías se incrementan en los tramos bajos y se reducen según se acercan al umbral superior de cobertura de la política. La principal virtud del programa es que, al aplicarse exclusivamente a las familias que tienen algún tipo de ingresos por el trabajo, suponen un importante incentivo para trabajar, aunque los trabajos tengan salarios bajos.

## Gráfico 12. Crédito tributario por ingreso al trabajo



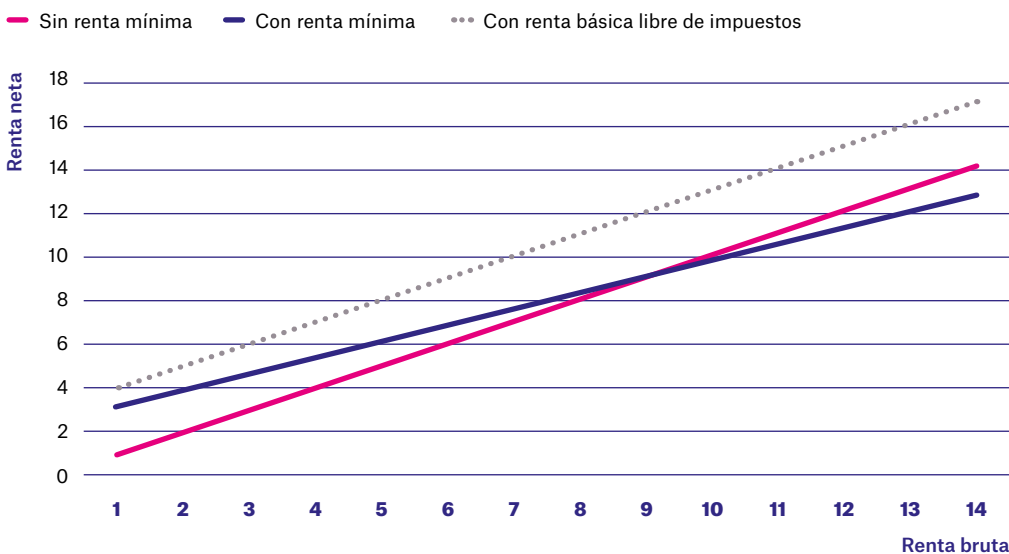
Fuente: Van Parijs y Vanderborght (2018).

El EITC supone un programa exitoso en materia de reducción de la pobreza de las personas trabajadoras, pero su principal limitación se plantea precisamente en su incapacidad para proteger a las personas sin ningún tipo de ingresos. También se han identificado dificultades administrativas en su gestión, que suponen una barrera adicional para las personas beneficiarias del programa (Grandall-Hollick *et al.*, 2018).

### 3.4. Renta básica universal

La renta básica universal se basa en el otorgamiento de una cuantía fija y universal para todos los ciudadanos, con independencia de su nivel de renta y conductas. Este modelo ha sido experimentado de manera local a través de programas sociales, como el desarrollado en Finlandia entre 2016 y 2018, pendiente aún de la presentación de conclusiones, aunque quizá la experiencia más consolidada en el tiempo se refiera al Fondo Permanente de Alaska, por el que los ciudadanos reciben una cuantía periódica en compensación por el uso de los recursos naturales (Goldsmith, 2002).

## Gráfico 13. Renta básica



Fuente: Van Parijs y Vanderborght (2018).

El ingreso básico universal supone una modalidad sencilla de administrar para proporcionar ingresos básicos de manera incondicional a toda la población. En los últimos años, su irrupción en el debate público ha pasado de ser una propuesta relativamente marginal, situada en los extremos del arco político, a ser considerada una opción por parte de las corrientes principales de la economía (Lowrey, 2018). Sin embargo, subsisten dudas sobre la capacidad de financiar un programa de tal magnitud, así como ciertas controversias sobre su impacto en materia de incentivos. Dado el carácter introductorio del presente capítulo, dejaremos para el resto del presente documento el análisis detallado de esta opción de políticas públicas.

### **3.5. Dotación de capital universal desde el nacimiento**

Anthony Atkinson propone, en su libro *Desigualdad* (2016), una dotación de capital universal desde el nacimiento, recogiendo la propuesta de Le Grand y Nissan (2000). Esta dotación universal podría ser utilizada en ahorro, formación, en la puesta en marcha de un negocio o sencillamente en consumo. La medida está pensada para compensar el efecto de la desigualdad generacional y permitir arrancar la vida adulta en mejores condiciones económicas.

El objetivo de esta medida es favorecer la igualdad de oportunidades al inicio de la vida adulta, ampliando las posibilidades vitales de una persona. Ackerman y Alstott (2004) proponían una cifra de 80.000 dólares para Estados Unidos, que sería de libre disposición una vez que se alcanzara la vida adulta. En esta modalidad, los autores señalan que la dotación de capital debería reintegrarse al fondo inicial al final de la vida profesional, descontando los intereses.

### **3.6. Trabajo garantizado**

A la lista de nuevas propuestas se ha añadido la del trabajo garantizado. Se trata de la puesta en marcha de programas que conceden un trabajo, financiado por el sector público, para las personas que lo han perdido. Se trata, por lo tanto, de una política de activación del empleo, que sitúa al Estado como «empleador de último recurso», en una lógica de mantenimiento del pleno empleo. La experiencia más cercana sobre este particular es la de trabajo garantizado de Argentina. Bernie Sanders lo incorporó a su plataforma en 2016, generando un intenso debate sobre su viabilidad (Kim, 2018) y deseabilidad (Standing, 2018).

## **4. Conclusiones. ¿Reforma o complemento del sistema del bienestar?**

Cada una de las diferentes opciones que se han presentado en este capítulo responden a propuestas que las fuerzas políticas han incorporado, de una u otra manera, a sus diferentes programas de políticas públicas, en un contexto de reformulación de las políticas de cohesión social.

Estas propuestas suponen un reconocimiento del desbordamiento de los instrumentos tradicionales del Estado social, que no ha sido capaz de contener el incremento de las desigualdades en nuestro país pese a los diferentes intentos de reforma. El contexto del desarrollo de nuestro modelo económico nos hace prever que la desigualdad se mantendrá en niveles altos, particularmente en lo relativo al impacto de las nuevas tecnologías en un mercado de trabajo ya de por sí dualizado y precarizado. Frente a esta realidad surge la necesidad de acometer una reforma en profundidad de nuestro sistema de protección social, para adecuarlo a las nuevas necesidades sociales y económicas.

Los nuevos instrumentos que se han presentado someramente en este capítulo responden a esa realidad. España debe reflexionar sobre los mismos con el objetivo de conocer y determinar cuál se adapta mejor a las condiciones económicas, sociales, políticas y culturales de nuestro país. La cuestión determinante que debemos resolver es si la puesta en marcha de estas políticas complementa o sustituye la necesaria reforma del Estado del bienestar realmente existente, de manera que podamos establecer una agenda de cambio lo suficiente ambiciosa como para contribuir con éxito a la reducción de las desigualdades sociales, de la pobreza y la exclusión social, y, por lo tanto, al mantenimiento de la cohesión social en los tiempos de la economía digital.

Basarse en la evidencia y en las diferentes experiencias tiene que ser un punto de partida. En el presente capítulo hemos intentado destacar algunas de las más relevantes, como los programas condicionados y de rentas mínimas, los créditos fiscales o los experimentos en materia de renta básica. Aprender de sus lecciones y establecer mecanismos que permitan un adecuado diseño de los instrumentos y políticas públicas puede marcar la diferencia en el momento de implementar políticas exitosas.



# R

# Referencias

## Referencias

- ACEMOGLU, D. (2002):** «Technical Change, Inequality, and the Labor Market», *Journal of Economic Literature*, 40(1).
- ACKERMAN, B., Y A. ALSTOTT (2004):** *The Stakeholder Society*, New Haven: Yale University Press.
- ANGHEL, B., S. DE LA RICA Y A. LACUESTA (2013):** «The impact of the great recession on employment polarization in Spain», Banco de España. Documento de trabajo 1.321.
- ATKINSON, A. B. (2016):** *Desigualdad. ¿Qué podemos hacer?*, México: Fondo de Cultura Económica.
- AUTOR, D.H. ET AL. (2003):** «The Skill Content of Recent Technological Change: An Empirical Exploration», *The Quarterly Journal of Economics*, 118(4).
- CARD, D. ET AL. (2002):** «Skill Biased Technological Change and Rising Wage Inequality: Some Problems and Puzzle», *Journal of Labor Economics*, 20(4).
- CASTELLS, M., Y P. HIMANEN (2010):** *The information society and the welfare state: the Finnish case*, Oxford: Oxford University Press.
- CECCINI, S., Y B. ATUESTA (2017):** Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41811-programas-transferencias-condicionadas-america-latina-caribe-tendencias>
- COATSWORTH, J. (2008):** «Inequality, Institutions and Economic Growth in Latin America», *Journal of Latin American Studies*, 40(3).
- COMISSION EUROPEA (2017):** «Impact of fiscal policy on income distribution», Informe de las finanzas públicas de la Eurozona, 71-131.
- CRANDALL-HOLLICK, M. ET AL. (2018):** «The Earned Income Tax Credit (EITC): An Economic Analysis», Congressional Research Service. Disponible en: <https://fas.org/sqp/crs/misc/R44057.pdf>
- FELGUEROSO, F., Y M. JANSEN (2018):** «¿Por qué no crecen los salarios en España?». Disponible en: <http://nadaesgratis.es/felgueroso/por-que-no-crecen-los-salarios-en-espana-i>
- FERNÁNDEZ KRANZ, D. (2017):** «Los salarios en la recuperación española», *Cuadernos de Información Económica*, 260.
- FONSECA, T. ET AL. (2018):** Job polarization, technological change and routinization: Evidence for Portugal. Disponible en: <https://ideas.repec.org/a/eee/labeco/v51y2018icp317-339.html>
- FRIEDMAN, M. (1962):** *Capitalism and Freedom*, Chicago: Chicago University Press.
- GIDDENS, A. ET AL. (2006):** *Global Europe, Social Europe*, Cambridge: Polity.
- GOLDSMITH, S. (2002):** «The Alaska Permanent Fund Dividend: An Experiment in Wealth Distribution».
- ILO (2008):** The impact of technology on the quality and quantity of jobs. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms\\_618168.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_618168.pdf)
- IMF (2017):** «Understanding the Downward Trend In Labor Income Shares», World Economic Outlook.
- KIM, A. (2018):** «Guaranteed Jobs: Too Big to Succeed». PPI. Disponible en: [https://www.progressivepolicy.org/wp-content/uploads/2018/05/PPI\\_GuaranteeJobs\\_2018.pdf](https://www.progressivepolicy.org/wp-content/uploads/2018/05/PPI_GuaranteeJobs_2018.pdf)
- KRISTAL, T., Y Y. COHEN (2017):** «The causes of rising wage inequality: the race between institutions and technology», *Socio-Economic Review*, 15(1).
- LAGO, S. (2017):** «Cambio tecnológico y polarización en España: un análisis sobre la relación entre los resultados y los métodos», *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*. Disponible en: [www.encrucijadas.org](http://www.encrucijadas.org)
- LE GRAND, J., Y D. NISSAN (2000):** *A Capital Idea: StartUp Grants for Young People*, Londres: Fabian Society.
- LOWREY, A. (2018):** «Give People Money», Crown.
- MALGESINI, G. (2014):** «Informe sobre los Sistemas de Rentas Mínimas en España», EAPN/European Minimum Income Network. Disponible en: [https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/1410503349\\_emin\\_informe\\_septiembre\\_2014.pdf](https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/1410503349_emin_informe_septiembre_2014.pdf)
- MULAS, C. (2011):** *El Estado dinamizador*, Madrid: FIIAPP.
- OECD (2018):** *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*.
- OECD (2016):** Automation and Independent Work in a Digital Economy. Disponible en: <https://www.oecd.org/employment/Policy%20brief%20-%20Automation%20and%20Independent%20Work%20in%20a%20Digital%20Economy.pdf>
- PARIJS, P. VAN, E Y. VANDERBORGH (2018):** *Ingreso básico: una propuesta radical para una sociedad libre y una economía sensata*, México: Grano de Sal.
- PINO, E. DEL ET AL. (2016):** *Los Estados de Bienestar en la encrucijada*, Madrid: Tecnos.
- RICA, S. DE LA, Y L. GORJÓN (2018):** «El impacto de la renta de garantía de ingresos en Euskadi». Disponible en: [http://iseak.eu/wp-content/uploads/2018/07/delaRica\\_Gorjon\\_2018-1.pdf](http://iseak.eu/wp-content/uploads/2018/07/delaRica_Gorjon_2018-1.pdf)
- RODRÍGUEZ, M. L. (2017):** «Plataformas, microworkers y otros retos del trabajo en la era digital». Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-madrid/documents/article/wcms\\_548596.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-madrid/documents/article/wcms_548596.pdf)
- SEBASTIÁN, R. (2017):** «Explaining Job Polarisation in Spain from a Task Perspective», WP 176/2017, Amsterdam Institute of Advanced Labour Studies.
- STANDING, G. (2018):** «La Renta Básica», *Pasado y Presente*.
- TOBIN, J. ET AL. (1967):** «Is negative tax income practical?», *Yale Law Journal*. Disponible en: <https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=5878&context=yjl>
- WILKINSON, R., Y K. PICKETT (2009):** *The Spirit Level*, Londres: Allen Lane (trad. cast.: *Desigualdad: Un análisis de la (in)felicidad colectiva*, Madrid: Turner, 2010).

# 2

## Desde Stockton hasta Chicago y Nueva York: otros laboratorios de renta básica

### Resumen

**Ana Berenguer**

Vicepresidenta de Análisis y Estudios del equipo de desarrollo económico del Ayuntamiento de Nueva York (NYCEDC)

**Palabras clave:**

Estados Unidos, Nueva York, renta básica universal, ciudades, estudios, coste.

Ante el incremento de la desigualdad y el avance tecnológico que está polarizando el mercado laboral, varias iniciativas en Estados Unidos han empezado a apostar por estudiar la renta básica, especialmente las administraciones locales de las ciudades, que están tomando posiciones sin precedentes. Entre ellas destaca el programa piloto de Nueva York, que proporciona a los ciudadanos un nivel de ingresos garantizado con el objetivo de ayudar a los participantes en el programa a ajustar el uso del tiempo entre el trabajo remunerado y la capacitación laboral o los programas educativos, mejorando sus perspectivas a largo plazo y las ganancias futuras. Con esta prueba neoyorquina, se pretende además impulsar el diálogo nacional y llenar los vacíos existentes entre el campo de la investigación y el de la política en los Estados Unidos. Independientemente de la forma que tome la renta básica, ante los retos que plantea la nueva economía, un ingreso básico debería ser incondicional y proporcionar un salario mínimo para mitigar la inseguridad económica cuando se pierde el empleo o se recortan las horas laborales.

**Destacados:**

1. Diversos grupos en la ciudad de Nueva York trabajan con instituciones privadas, académicas y sin fines de lucro para implementar soluciones que aumenten la seguridad económica de los trabajadores con bajos ingresos y capacitarlos para mejorar sus opciones laborales y de vida.
2. La corriente más reciente de la renta básica universal es que no debería ser universal, sino una política más, dentro de una serie de medidas encaminadas a garantizar un ingreso mínimo para los trabajadores pobres.
3. Ante la actual Administración federal republicana, son las ciudades las que están tomando posiciones sin precedentes ya que sienten que tienen que dar un paso.
4. Un programa piloto de renta básica en Nueva York podría impulsar el diálogo nacional y llenar los vacíos existentes entre el campo de la investigación y el de la política en los Estados Unidos.
5. La propuesta más extendida es financiar la renta básica a través de nuevos impuestos o flujos de ingresos como la tasa Tobin o modelos de propiedad pública, más que aumentar los impuestos progresivos sobre los ingresos.
6. Independientemente de la forma que tome la renta básica, ante los retos que plantea la nueva economía, un ingreso básico debería ser incondicional y proporcionar un ingreso mínimo para mitigar la inseguridad económica cuando se pierde el empleo o se recortan las horas laborales.

## 1. Introducción: años de transformación económica

La ciudad de Nueva York está experimentando un auge demográfico y económico sin precedentes. Es el hogar de más de cuatro millones y medio de trabajadores, y se prevé que la población alcance los nueve millones de habitantes en las próximas dos décadas. Sin embargo, los beneficios de la recuperación económica se han distribuido de manera desigual en la sociedad.

Son muchas las causas de esta desigualdad. Algunas de las manifestaciones más perversas de la globalización como, por ejemplo, la concentración empresarial derivada del creciente poder de las grandes empresas han hecho que los beneficios del *boom* económico no siempre hayan llegado a los trabajadores. Al mismo tiempo, los mercados laborales han tardado en responder a la entrada de China como gran potencia económica, que ha reducido las ganancias de los trabajadores en las industrias afectadas. A esto se suma la cada vez más baja afiliación a los sindicatos, lo que está erosionando el poder de negociación de los trabajadores.

Y, por último, el cambio tecnológico. El avance tecnológico ha aumentado la productividad de los trabajadores altamente cualificados, polarizando el mercado laboral. La robótica industrial ya está afectando al empleo y los salarios. En el período 1990-2007, por cada robot o tecnología de reemplazo de mano de obra que se introdujo, 6 trabajadores perdieron su empleo en Estados Unidos.

Como consecuencia, el crecimiento del empleo desde la recesión de 2008 se ha concentrado en ocupaciones de alta y baja remuneración, de tal manera que se ha ido exprimiendo a la clase media. El crecimiento de los salarios se ha producido principalmente en las ocupaciones tradicionalmente bien remuneradas (que incluyen trabajos de gestión e informática). Al mismo tiempo, las ocupaciones de bajos salarios (como los auxiliares sanitarios o los vendedores) han crecido exponencialmente pero están peor remuneradas que antes de la recesión. Por lo tanto, el riesgo de los trabajadores neoyorquinos de caer en niveles de pobreza es demasiado elevado, ya que una quinta parte de los trabajadores caen en niveles de pobreza y precariedad cada año. En 2018, alrededor de un millón de neoyorquinos, a pesar de tener trabajo, se enfrentaban a dificultades económicas y corrían el riesgo de entrar y salir de la pobreza dependiendo del trabajo y otras circunstancias. Estamos hablando de uno de cada tres de los trabajadores de la ciudad.

La precariedad económica que soportan los trabajadores de bajos ingresos repercute en su bienestar social y físico. Más de la mitad de los trabajadores de bajos ingresos carecen de alimentos y otros bienes esenciales como la atención médica. Uno de cada cinco trabajadores de bajos ingresos en la ciudad de Nueva York a menudo se queda sin comida o se preocupa por quedarse sin comida. Uno de cada cinco se ha visto privado de algún suministro por impago del recibo correspondiente y uno de cada cuatro a menudo tiene dificultades para llegar a final de mes.

Esta precariedad no se debe exclusivamente a los bajos salarios. El subempleo y los contratos de trabajo inestables son una fuente importante de precariedad económica. Por ejemplo, muchos (alrededor del 60%) de los trabajadores de bajos ingresos trabajarían más horas si pudieran.

Al mismo tiempo, el aumento de la prosperidad en toda la ciudad ha elevado el coste de la vida. Casi todos los trabajadores de bajos ingresos (el 80%) destinan más de un tercio de sus ingresos al alquiler de su casa. Estos niveles de carga de la renta dejan a los trabajadores de bajos ingresos sin el capital necesario para acumular riqueza. El 13% de los trabajadores de bajos ingresos es propietario de una casa, en comparación con el 38% de los trabajadores de mayores ingresos. Más de la mitad de estos trabajadores no tienen ningún patrimonio.

A pesar de estas dificultades para subsistir, aproximadamente la mitad de los trabajadores de bajos ingresos no se benefician de ningún programa de asistencia pública. Y, sin embargo, la reforma del sistema de seguridad social en Estados Unidos es un debate extremadamente difícil de entablar, entre otras cosas, porque las medidas oficiales no revelan la gravedad del problema. La tasa de desempleo en Nueva York a principios de 2019, por ejemplo, era del 4%, la más baja desde 1976, cuando se recopilaron los datos por primera vez a nivel local. Pero el cálculo de la tasa de desempleo es imperfecto y no tiene en cuenta la situación de muchas personas. Según la medición de la Oficina de Estadísticas de Empleo (*Bureau of Labor Statistics*), la tasa de desempleo se define como el porcentaje de personas desempleadas que forman parte actualmente de la población económicamente activa. Para ser parte de la población activa, una persona debe tener un trabajo, haber trabajado al menos una hora la semana anterior o haber buscado trabajo en las últimas cuatro semanas. Este cálculo deja fuera a aquellos que quieren un trabajo, pero como no lo tienen, no se les considera parte de la población activa. Estas personas no figuran en el cálculo porque han dejado de buscar; según las estimaciones, son más de 600.000 los trabajadores en Nueva York que han dejado de buscar porque no creen que puedan encontrar trabajo.

El futuro no es esperanzador ya que se espera que la automatización y el cambio tecnológico, que son el origen de la desigualdad actual, continúen. Para mantenerse competitivas a nivel mundial, las grandes empresas adoptan nuevas tecnologías y estas tienen un impacto en las funciones laborales, niveles de empleo y habilidades. No es probable que a corto plazo los robots reemplacen completamente a los humanos, pero algunas tareas ya se encargan a algoritmos y robots. Los economistas definen la mayoría de los trabajos que son más vulnerables a la automatización como ocupaciones de rutina. Aunque no se trata de una sustitución laboral del 100%, se espera que estos cambios sean dramáticos para la fuerza laboral.

En este entorno de transición económica que empezaba a aflorar ya en el 2016, me uní a la administración de la ciudad de Nueva York como parte del equipo de desarrollo económico y para liderar la evaluación de las políticas e intervenciones.

## **2. Nuevo pensamiento económico: un abanico de soluciones para el desarrollo económico**

La teoría económica sugiere que, en este contexto, para garantizar un crecimiento inclusivo a largo plazo, los gobiernos deben invertir en medidas de desarrollo económico tradicionales como la capacitación de los trabajadores y, a la vez, repensar la idoneidad del contrato social. Las respuestas políticas a estos cambios se dividen en tres categorías. La primera área de políticas son cambios estructurales en la gobernabilidad del mercado; estas políticas incluyen la regulación de los monopolios, el comercio y el gobierno corporativo, de manera que se puede influir o alterar la adopción de nuevas tecnologías por parte de las empresas. Esta área, sin embargo, cae en gran medida fuera de la capacidad de control de los gobiernos municipales.

En segundo lugar, la política industrial incluye medidas tales como atraer industrias de alta productividad y capacitar a los trabajadores para habilidades relevantes. Estas iniciativas no son nuevas en Estados Unidos, las administraciones vienen invirtiendo en promover la capacitación de los trabajadores desde hace años. Estas intervenciones pueden tratar de aprovechar las tendencias actuales de manera productiva e inclusiva. Sin embargo, los datos sugieren que no es probable que las empresas vuelvan a capacitar a sus trabajadores, por lo que es necesario continuar con las políticas de capacitación en este entorno. Por ejemplo, el 70% de los empleados

no recibió ningún tipo de capacitación profesional por parte de sus empresas en el último año. El 25% de las empresas estadounidenses dicen que probablemente no volverán a capacitar a su personal en un futuro próximo.

El último grupo de políticas son de enfoque social con el objetivo de apoyar a los perjudicados por este contexto económico. Entre estas opciones figura la renta básica.

Las administraciones demócratas y organizaciones de la sociedad civil han empezado a explorar, tanto en privado como en público, distintas opciones ante la incertidumbre del futuro del trabajo, principalmente en relación con la reconfiguración de los empleos y el contrato social americano para adaptarlos a la realidad económica actual y futura.

El pistoletazo de salida oficial para que el debate se consolidara en el partido demócrata lo dio Barack Obama en el verano de 2018, en la conferencia anual de la Fundación Nelson Mandela celebrada en Sudáfrica. En él expuso la necesidad de un pensamiento imaginativo, citando ideas potenciales como empleos garantizados, renta básica y una semana laboral reducida, dentro de una lista de posibles políticas públicas. Lo dijo muy claro: «No es solo dinero lo que proporciona un trabajo», después de mencionar la amenaza que representa la nueva tecnología para los empleos. «(...) Proporciona dignidad, estructura, un sentimiento de pertenencia y un propósito. Así que tendremos que considerar nuevas formas de pensar acerca de estos problemas, como un ingreso universal, una revisión de la semana laboral, cómo capacitamos nuevamente a nuestros jóvenes o cómo hacemos para que todos lleguemos a ser empresarios en algún nivel.»

Recientemente, políticos americanos del partido demócrata, en su carrera a la candidatura a la presidencia por el partido, han introducido propuestas que amplían el contrato social. Los senadores Cory Booker, Bernie Sanders y Kirsten Gillibrand presentaron la idea de una garantía federal de empleos. Es decir, con esta iniciativa el Gobierno se comprometería a contratar trabajadores desempleados actuando como empleadores de último recurso.

Otros, como el senador Mark Warner, están promoviendo la portabilidad de los beneficios sociales para los trabajadores temporales propios de la nueva economía, ejemplificados mundialmente a través de los trabajadores de Uber. Los contratos laborales de estos trabajadores no incluyen los beneficios que tienen los trabajadores tradicionales.

En otro orden de soluciones, están las centradas en aumentar los ingresos entre la clase trabajadora y los residentes pobres cambiando la estructura del mercado. Por ejemplo, existen vagas propuestas de desregulación del sector privado. En un orden más concreto, la senadora de Massachusetts Elizabeth Warren anunció un plan para que los trabajadores ocupen puestos en los consejos de administración de las empresas.

Otras ideas plantean la expansión del contrato social en forma de renta. Algunos activistas contra la pobreza proponen una asignación por hijos (dinero en efectivo para las familias con niños pequeños). Quizá la que tiene más respaldo en general es una reforma y ampliación del crédito tributario por ingreso del trabajo (EITC). Este es el apoyo social más frecuente que reciben los trabajadores de bajos ingresos; se percibe anualmente en la devolución de impuestos. Sin embargo, el EITC no está diseñado para apoyar a los hogares más necesitados, sino para incentivar el trabajo; las prestaciones para los hogares de muy bajos ingresos y para los hogares sin hijos son mínimas. El EITC también se reduce gradualmente a medida que au-

mentan los ingresos por el trabajo, de manera que tampoco sirve para situar a las familias por encima del umbral de pobreza.

En esta misma línea de pensamiento, el movimiento más reciente es una propuesta de ley presentada por la senadora por California, Kamala Harris, la *LIFT the Middle Class Act*, que ofrece un pago considerable en efectivo (entre 3.000 y 6.000 dólares al año) a la mayoría de los hogares de clase media, dependiendo de si eres soltero o tienes hijos. Es decir, una renta básica.

La disparidad de soluciones propuestas muestra la complejidad de la situación actual. Muchas son novedosas y se desconoce cuál sería más efectiva. En la ciudad de Nueva York, diversos grupos trabajamos con instituciones privadas, académicas y sin fines de lucro para comprender mejor cómo estas soluciones podrían implementarse para aumentar la seguridad económica de los trabajadores de bajos ingresos y capacitarlos para mejorar tanto sus perspectivas laborales como vitales.

### **3. El caso de la renta básica en Estados Unidos: una historia de despropósitos comunicativos y de activismo local**

De todas las opciones presentadas, la renta básica es a la vez la más transformadora y la que despierta más pasiones. El debate a favor o en contra es muy intenso en Estados Unidos por ser una idea antigua que arrastra mucho bagaje. La implementación de políticas como la renta básica, que suponen transferencia de dinero sin imponer condiciones, hace que el debate político sea extremadamente complejo.

Existen dos tipos de detractores. El primer grupo de escépticos está formado por los que consideran que dar dinero sin condiciones resulta poco efectivo porque los beneficiarios simplemente dejarían de trabajar. Como contexto, la mentalidad social tradicional en Estados Unidos: el trabajo dignifica y es la única salida de la pobreza. El segundo grupo es el formado por aquellos que temen su versión universal, en la que la renta básica sustituiría el actual sistema de seguridad social como una solución más económica. Los impulsores del cambio: las ciudades.

#### **3.1. Historia del sistema de seguridad social desde los años setenta hasta 2018 como contexto político que explica la dificultad en la toma de decisiones**

Entre 1968 y 1980, los gobiernos de Estados Unidos y Canadá realizaron cinco experimentos de NIT (impuestos negativos sobre la renta) que produjeron una gran cantidad de evidencia, pero no se comunicaron bien ni a los legisladores ni al público. Estados Unidos había declarado la «guerra contra la pobreza», y activistas de los derechos civiles dirigían su atención a la pobreza y la desigualdad. Se estaba reconsiderando el sistema del bienestar con miras a expandirlo y mejorarlo. Todo esto creó un gran interés en las ayudas monetarias, incluyendo la renta básica. Cuando el último de estos experimentos terminó y sus resultados se dieron a conocer años más tarde, la expansión y mejora del sistema del bienestar era mucho menos popular. Aquel contexto político probablemente tuvo un efecto significativo en los experimentos y la recepción de los resultados. La mayoría de los investigadores involucrados consideraron los resultados extremadamente prometedores en general, pero fueron mal entendidos en la discusión pública en aquel momento. Docenas de informes técnicos con grandes cantidades de datos se simplificaron en dos afirmaciones: han disminuido el esfuerzo laboral y los divorcios. La agencia de noticias United Press International simplemente interpretó mal los hechos y dijo



que el estudio había demostrado que «los participantes dejaron de esforzarse por encontrar trabajo».

Los artículos de los medios académicos sobre los experimentos de NIT se centraron, más que nada, en el trabajo o en la «respuesta de esfuerzo de trabajo». La comparación de cuánto había trabajado el grupo experimental en relación con el grupo de control. Por ejemplo, las cifras sobre el promedio de horas trabajadas por semana muy a menudo se malinterpretaron para dar a entender que entre el 5% y el 7,9% de los que recibieron el dinero dejaron de trabajar. Sin embargo, el porcentaje de los participantes, tanto en el grupo de experimentación como en el de control, que dejaron el trabajo (ya sea voluntariamente o por ser despedidos) fue aproximadamente el mismo. La reducción de horas observada en el esfuerzo laboral correspondió principalmente a los trabajadores del grupo experimental, que tardaron más tiempo en encontrar su próximo trabajo cuando se quedaron sin empleo, lo cual fue posible gracias al apoyo que estaban recibiendo. Un problema mayor que las interpretaciones erróneas sobre la dimensión de la reducción del esfuerzo de trabajo fue que se asumió que cualquier reducción de trabajo, por muy pequeña que fuera, era un efecto secundario extremadamente negativo.

Esta reacción a los resultados experimentales fue un reflejo de las ideas de aquel tiempo, ya que políticos como Ronald Reagan estaban empezando a conseguir apoyo para recortar el sistema del bienestar, en lugar de expandirlo y mejorarlo. Sin embargo, no fue hasta la administración democrática del presidente Clinton cuando se hizo una reforma profunda del sistema del bienestar social. Se aprobó la Ley de Reconciliación de Responsabilidad Personal y Oportunidades de Trabajo, que otorgó a los estados el control del bienestar, lo que puso fin a seis décadas de control de los programas por parte del Gobierno federal. Al dismantelar ese modelo, se creó algo nuevo: el programa de Asistencia Temporal para Familias Necesitadas (TANF), que cambió la estructura de financiamiento y beneficios de la asistencia por dinero en efectivo. En lugar de financiar el bienestar de una manera más abierta, ahora el bienestar se financiaba mediante subvenciones federales a los estados, junto con el requisito de que los estados tenían que igualar algunas de las partidas federales. Sobre la base de las políticas aprobadas por Reagan y el principio fundamental de la «responsabilidad personal», el TANF agregó requisitos de trabajo para la ayuda, reduciendo la cantidad de los adultos susceptibles de recibir beneficios.

Años más tarde, en 2018 empieza a hablarse de nuevo de la reforma del modelo social del bienestar en Estados Unidos. Por un lado, la reestructuración del sistema social está en la agenda política del presidente Trump, quien argumenta que el actual sistema es ineficaz e insuficiente dados los bajos niveles de desempleo. Aunque no está aún claro, se cree que estas nuevas regulaciones se centrarían en recortes y en imponer requisitos de trabajo más estrictos. De hecho, muchos conservadores de la era Trump están mirando hacia la política de TANF de Clinton como modelo, argumentando que tuvo éxito en la reducción de costos y en la cantidad de casos de asistencia social. Sin embargo, según varios estudios de TANF y sus beneficiarios, ni siquiera llega a los estadounidenses más pobres y casi ha dejado de cumplir la función de sacar a la gente de la pobreza. Por otro lado están los que piensan que la reforma social de la era Clinton no solucionó el bienestar sino que lo destruyó. De esta manera, si se aplicaran cambios similares en Medicaid (el programa de seguros de salud del Gobierno de Estados Unidos para la gente necesitada) y en los beneficiarios de los cupones de alimentos (SNAP), probablemente el resultado sería el mismo. A finales de la década de 1990, la economía estaba en auge y a muchos analistas les parecía que las reformas del contrato social de la era Clinton eran un éxito. Pero cuando llegó la crisis financiera de 2008, el número de familias con

niños que viven en la pobreza llegó a 1,5 millones, por esto algunos se preguntan si el marco anterior sirve para los tiempos de recesión.

La administración Trump ya está reduciendo los programas críticos de lucha contra la pobreza. Los estados están utilizando excusas similares para justificar la eliminación de la red de seguridad social y presionan proponiendo requisitos de trabajo más estrictos y exigiendo profundos recortes en los programas clave. Actualmente se está debatiendo en el Congreso sobre los requisitos de trabajo para los beneficiarios de los cupones de alimentos, y en 2018 una acción ejecutiva titulada «Reducir la pobreza en los Estados Unidos» permitió a los estados implementar los requisitos de trabajo para Medicaid. A la fecha de publicación de este capítulo, siete estados han implementado requisitos de trabajo para Medicaid, y otros nueve están en proceso de hacer lo mismo.

Retomando la renta básica, entre los que la consideran una parte fundamental de este proceso de reinversión del sistema social hay división. Por una lado, los defensores de la renta básica universal (UBI). La propuesta ha sido ampliamente discutida recientemente en el contexto estadounidense por aquellos que desconfían del desempleo y la inseguridad económica que conlleva la automatización y la inteligencia artificial. La renta básica universal, según muchos en Silicon Valley, podría ser parte de la solución porque facilitaría la transición para quienes están en riesgo de desplazamiento laboral, estabilizaría los ingresos en todos los ámbitos y permitiría a los residentes continuar con la capacitación y formas alternativas de trabajo.

Por otro lado, la corriente más reciente de la renta básica, en la que se enmarca mi trabajo en la ciudad de Nueva York, es que no debería ser universal sino una política más dentro de una serie de medidas, cuyo objetivo sea garantizar un ingreso mínimo para los trabajadores pobres. Es decir, hay que seguir creando empleo e invirtiendo en el trabajador para ayudarle a acceder a nuevos puestos. Pero en este momento económico, y ante la realidad del actual Gobierno federal, hay un creciente consenso sobre la lucha por la reducción del paternalismo y resistir la tendencia federal, y, en particular, un mayor interés en explorar las ayudas monetarias como una medida para ayudar a los trabajadores. La ciudad de Nueva York está liderando esta línea de pensamiento.

### **3.2. La administración local y la sociedad civil como bastiones del cambio**

Ante la actual administración federal republicana, son las ciudades las que están tomando posiciones sin precedentes. Administraciones locales de todo el país sienten que tienen que proponer alternativas. Y ha sido Stockton la que ha dado el primer paso en este sentido. En 2016, el carismático Michael Tubbs, de 26 años de edad, es elegido alcalde de Stockton, una ciudad de 300.000 habitantes cerca de San Francisco que aún está intentando recuperarse de la gran recesión. Poco después de empezar su mandato se convierte en el primer cargo electo de los Estados Unidos en defender la renta básica. Se alía con Economic Security Project para crear SEED, el programa para el empoderamiento económico en Stockton, con la idea de repartir 500 dólares al mes a sus ciudadanos. Tubbs, muy activo en las redes sociales, se alía con otro paladín de la renta básica, Chris Hughes y su equipo. Hughes fue cofundador de Facebook con Mark Zuckerberg, pero abandonó la compañía muy temprano, se mudó a Nueva York y desde entonces ha sido un filántropo intentando sacar adelante ideas progresistas. Su más reciente aventura es Economic Security Project, una plataforma creada en 2016 dedicada a materializar la idea de las transferencias de dinero incondicionales. Chris Hughes se con-



vierte rápidamente en la cara más pública de la renta básica y encuentra en Tubbs un joven político carismático y progresista con el que aliarse. La iniciativa tiene un éxito descomunal desde el punto de vista comunicativo, pues consigue pronto cobertura a nivel nacional tanto en la televisión como en la prensa. Sin embargo, lo que había empezado como un proyecto ambicioso de convertir a Stockton en un test de la renta básica universal fracasa, pues tan solo 100 ciudadanos reciben el cheque mensual de 500 dólares, principalmente por las dificultades de encontrar donantes que permitieran cubrir con fondos privados semejante iniciativa. Pero eso ya no importa porque es un éxito de comunicación tan grande que las ciudades que empiezan a interesarse por esta cuestión consideran como referentes tanto esta pequeña ciudad californiana como el Economic Security Project de Hughes.

Al mismo tiempo, otras pequeñas localidades empiezan a experimentar con alguna forma de transferencias incondicionales de dinero. Por ejemplo, en la ciudad de Santa Mónica, también en California, el Ayuntamiento empieza a dar a un grupo de ancianos necesitados 500 dólares al mes. Incluso surgen iniciativas privadas. La más famosa de todas, sin participación de ninguna administración, es Y Combinator. La rama de investigación de la firma de capital riesgo californiana lanza un experimento en dos ciudades norteamericanas, aún sin anunciar. Se trata del más ambicioso de todos los programas hasta la fecha, que aspira a dar 1.000 dólares al mes a mil residentes de barrios de ingresos bajos.

Pero otras grandes ciudades ya lo están pensando. En Chicago, el Ayuntamiento propone una legislación para crear un grupo de trabajo que estudie la renta básica y la reforma del EITC como potenciales soluciones a la inestabilidad económica de la ciudad. La resolución, presentada por el concejal Ameya Pawar, incluyó la convocatoria de fundaciones, filántropos y académicos, para desarrollar un modelo de prueba de ingresos básicos que proporcione 500 dólares incondicionales al mes a mil familias en Chicago. En otoño de 2018 se pone en marcha el grupo de trabajo «Familias resilientes», conformado por la Administración local, así como sectores de la sociedad incluidos sindicatos y la Cruz Roja.

Meses antes en Nueva York, un pequeño grupo ya habíamos empezado a trabajar a puerta cerrada para estudiar una renta básica para la ciudad. Con una estrategia *bottom-up*, empezamos a aliarnos con la sociedad civil para identificar los principales problemas económicos de la ciudad y ver cómo la renta básica podría solucionarlos. Trabajamos con investigadores de universidades como Princeton, Columbia y NYU, y con grandes institutos de investigación como PolicyLink, Aspen Institute y, por supuesto, con Economic Security Project. Todas estas conversaciones son privadas y no constituyen ninguna promesa política de implementar la renta básica en Nueva York.

La tarea no es fácil porque existe un precedente en la Administración de Michael Bloomberg que decepcionó tanto a los socios filantrópicos que la habían financiado como a la propia Administración. *Family Rewards* fue el primer programa integral de transferencias de dinero en un país desarrollado. Lanzado en 2007 por el Centro para la Oportunidad Económica de la Ciudad de Nueva York, ofreció asistencia en efectivo a familias de bajos ingresos para reducir las dificultades inmediatas, pero condicionó esa asistencia a los esfuerzos de las familias por aumentar su «capital humano», con el objetivo de reducir la pobreza de la segunda generación. Por lo tanto, el programa vinculó una amplia gama de recompensas en efectivo (incentivos financieros) a actividades en las áreas de educación infantil, atención médica preventiva de las familias y empleo de los padres. *Family Rewards* se estableció en seis de las comunidades más pobres de la ciudad de Nueva York. El estudio involucró a aproximadamente 4.800 familias con 11.000 niños. La mitad de las familias

podían recibir las recompensas en efectivo si cumplían con las condiciones requeridas: una media de 8.700 dólares en total durante el período de tres años en los que operó. El programa tuvo algunos resultados positivos, pero dejó muchos problemas sin resolver. El principal problema fue que no pudo romper el ciclo de la pobreza, tal como había prometido. La cantidad de dinero asignada era pequeña y, una vez concedida, había que cumplir con ciertas condiciones, por ejemplo, acudir a una cita médica. Si bien no se trataba de una transferencia incondicional, dejó huella en la ciudad de Nueva York.

A pesar de este precedente, las conversaciones dentro de la Administración local avanzan con firmeza y la ciudad decide participar, junto con varias universidades y otras ciudades, en el programa *Baby's First Years*, que da transferencias mensuales a madres de pocos ingresos con niños recién nacidos. A diferencia de *Family Rewards*, la única condición, además del nivel de renta, es haber tenido un hijo: las madres reciben alrededor de 300 dólares mensuales durante dos años sin ataduras ni imposiciones a su comportamiento. Este programa supone el primer paso de la ciudad de Nueva York hacia una mayor comprensión de los efectos de la renta básica.

#### **4. La evidencia como unificador de la estrategia política**

En este entorno de escepticismo sobre la capacidad de la renta básica de generar resultados transformadores es necesario crear evidencia para poder avanzar. En los últimos años ha crecido el interés en experimentos sociales para demostrar la eficacia de las políticas públicas en Estados Unidos. Al igual que en la investigación médica, estos experimentos pueden aportar la misma rigurosidad científica para decir que es lo que funciona y lo que no. La prueba del algodón para comprender una nueva política social es un ensayo controlado aleatorio (*randomized control trial*). Si comparamos un grupo de personas que reciben un ingreso básico con un grupo idéntico de personas que no lo reciben, podemos aislar y cuantificar los efectos de un ingreso básico.

La evidencia de experimentos sociales a menudo ha desempeñado un papel en la formación de políticas en los últimos años en todo Estados Unidos, incluida la ciudad de Nueva York. El impulso de esta ciudad para implantar una educación infantil universal, por ejemplo, se apoyó en investigaciones anteriores ensayadas en Illinois y Michigan, que demostraban cómo las inversiones en educación en los primeros años de la infancia producen impactos sociales muy positivos. En su esfuerzo por recabar apoyos para el programa, la ciudad de Nueva York se apoyó en esta investigación que proporcionaba evidencia sólida de la utilidad del programa. Se trata de una de las medidas estrellas de la Administración del alcalde Bill De Blasio, que ya alcanza a 70.000 niños de 4 años y se está expandiendo gradualmente para niños de 3 años, con el objetivo de que llegue a toda la ciudad en 2021.

Esta tendencia se está extendiendo lentamente a la renta básica, entre otras cosas, por el éxito comunicativo del experimento Mincome. En la ciudad de Manitoba, en Canadá, se hizo un experimento en los años setenta que se canceló antes de que se evaluaran la mayoría de sus hallazgos. Se dejaron sin examinar 1.800 cajas de carpetas de archivos hasta 2009, cuando una investigadora llamada Evelyn Forget obtuvo una subvención para comenzar a examinarlas. Quizá explicó los hallazgos de una manera más comprensible, o tal vez la situación política en ese momento hizo que la audiencia fuese más receptiva. Sea cual fuera la razón, los hallazgos de Mincome, recientemente publicados, han tenido un impacto mucho más positivo en el debate de la renta básica que los hallazgos experimentales de NIT publicados en la década de 1970. Los medios de comunicación llamaron a Manitoba «la ciudad

sin pobreza», y destacaron los efectos positivos del experimento, entre otros, la reducción de las hospitalizaciones, especialmente por problemas de salud mental y accidentes.

Actualmente, varias iniciativas en Estados Unidos han apostado por estudiar la renta básica. Los proyectos existentes son prometedores, pero hay dudas sobre la escalabilidad y hasta qué punto serán factibles. Existen además muchas brechas en la investigación histórica de la renta básica y también en la que se está proponiendo. La evidencia sobre transferencias de dinero efectivo incondicionales se basa en pruebas piloto de alcance limitado, como en el caso del estudio de Stockton en California, o cuya aplicabilidad en ciudades como Nueva York es limitada, como indican los estudios ya concluidos de GiveDirectly en Kenia y la India.

No obstante esto, se conocen los efectos del único caso real de renta básica: el de Alaska. Sus habitantes reciben aproximadamente 2.000 dólares por persona al año, a través del Fondo Permanente de Alaska. Se trata de un fondo diversificado, capitalizado por la explotación del petróleo en tierras de propiedad pública. El programa tiene tal éxito entre los habitantes de Alaska que cuando se enfrentan a la opción de reducir los impuestos o mantener sus pagos en efectivo, el 71% dicen que quieren mantener los pagos. Si bien los residentes de Alaska dicen ser más felices que antes, la evidencia no es científica puesto que no existe una realidad paralela con la que compararla, que es lo que pretenden los *randomized control trials*.

El único otro caso de renta básica en Estados Unidos, el de una tribu cherokee, sí que ha sido muy estudiado. Todos los indios cherokees inscritos en una región de Carolina de Norte, reciben entre 3.500 y 6.000 dólares una o dos veces al año provenientes de los beneficios de un casino de la región. En la década de 1990, unos investigadores de la Universidad de Duke estaban estudiando la salud mental de los niños cherokees en la región cuando se construyó el casino y empezaron a repartirse los beneficios entre la población, creando las condiciones idóneas para un experimento natural. Tres décadas de investigación longitudinal respaldan la evidencia anecdótica de que el dinero ha tenido profundos efectos positivos, particularmente en áreas educativas y de salud mental, así como de ahorro social. Los niños cuyos ingresos familiares aumentaron por encima de la tasa de pobreza mostraron una disminución del 40% en problemas de conducta. Esto es cierto en problemas emocionales y de comportamiento, así como en tasas de adicción a las drogas y el alcohol. Este caso supone una prueba contundente para el debate económico, ya que un estudio reciente señala que dichos beneficios se acercan ya al nivel de los ingresos básicos apenas cuatro años después de la implementación.

En esta ola de experimentación que se ha vivido desde 2017, sin embargo, varios estudios se acortaron, retrasaron o terminaron poco tiempo después de ponerlos en marcha, principalmente por la dificultad de financiarlos. Los experimentos deben contar con donantes generosos y, a menudo, resulta difícil obtener los fondos que necesitan. Y Combinator, por ejemplo, tiene que recaudar 60 millones de dólares de fundaciones y grupos filantrópicos, y ha anunciado que la prueba no comenzará hasta que se obtenga toda la financiación. Esto significa que la obtención de datos, tan necesarios para poder avanzar en la implementación de políticas de renta básica, está en riesgo.

## 5. Una pieza del rompecabezas que hay que resolver

Ante la situación de los proyectos que hemos explicado, los grupos de interés defensores de la renta básica y algunos grupos dentro de la Administración local sugieren que un programa piloto en Nueva York podría impulsar aún más el debate y llenar los vacíos existentes en el campo de la investigación y la política en los Estados Unidos.

La cuestión es saber qué parte del rompecabezas es más importante resolver. Para acertar, volvamos a reflexionar sobre el momento político actual. La tendencia a imponer condiciones a los beneficios se basa en dos suposiciones erróneas: la primera sostiene que, sin imponer condiciones, las personas de bajos ingresos utilizarán mal los fondos. La segunda, que las transferencias de efectivo incondicionales desincentivan el trabajo. Además, esto combinado con la visión tradicional sobre la movilidad, según la cual la población de bajos ingresos solo necesita un trabajo para salir de la pobreza, supone una barrera para cualquier debate sobre la reforma y expansión de las políticas sociales.

En este contexto, el planteamiento para la ciudad de Nueva York es el siguiente. Hay que centrarse en resolver las cuestiones más fundamentales para el debate. Seguramente un estudio de dos o tres años no va a poder demostrar que las familias que participan en el programa salen de la pobreza, así que no corramos el riesgo de caer en el mismo error que el programa *Family Rewards* de la era Bloomberg. Sin embargo, la hipótesis fundamental para la ciudad de Nueva York es la siguiente: una inversión a corto plazo en capital humano que dé resultados positivos de empleo a largo plazo. Durante la prueba, esperamos que los ingresos adicionales ayuden a los participantes a mantener el empleo y puedan ajustar el uso del tiempo entre el trabajo remunerado y la capacitación laboral o los programas educativos. Esto creará una oportunidad a largo plazo para que los participantes mejoren sus perspectivas de empleo y ganancias futuras.

La teoría del cambio es, en consecuencia, que las transferencias de efectivo incondicionales proporcionan estabilidad porque otorgan la libertad de usar el ingreso adicional de la manera que tenga sentido para la persona o familia que lo recibe. A los trabajadores de bajos ingresos les brindaría un apoyo para afrontar la movilidad laboral a largo plazo. Como ejemplo:

- Inversiones a corto plazo en capital humano: los ingresos adicionales ayudarán a mantener el empleo y podrán ajustar el uso del tiempo entre el trabajo remunerado y la capacitación laboral o los programas de educación, creando oportunidades a largo plazo para que los participantes mejoren sus perspectivas de empleo y ganancias futuras.
- Gastar dinero de manera que produzca efectos positivos en el empleo, el bienestar y la salud: esperamos ver un aumento en el gasto de elementos esenciales del hogar que reducen las barreras para la movilidad, por ejemplo, pagar el transporte, la ropa o el cuidado de los niños, gastos necesarios para acudir a una entrevista o poder llegar al trabajo.
- Usar dinero para pagar facturas y reducir deudas: creemos que el ingreso adicional se correlacionará directamente con un aumento del pago de facturas a tiempo y mejores calificaciones de crédito. Esto mejorará la capacidad de recuperación financiera y reducirá el estrés emocional que causan las facturas de atención médica inesperadas y los impagos.

- Otros cambios positivos en el comportamiento que están relacionados con mejoras a largo plazo en la movilidad económica intergeneracional: los ejemplos incluyen la reducción a corto plazo de la movilidad forzada y el aumento de la asistencia escolar de los niños.

En general, una iniciativa semejante en Nueva York será un éxito si somos capaces de probar y comunicar de manera efectiva al menos algunas piezas del rompecabezas: especialmente aquellas que son más relevantes para la política social y están sujetas a escrutinio público, como el uso indebido de fondos cuando a los trabajadores de bajos ingresos se les proporciona un salario mínimo.

## **6. El coste como problema para la implementación y la gran estrategia para solucionarlo: construir un movimiento a escala nacional**

Si la ciudad de Nueva York diera unos 1.000 dólares al mes al millón de trabajadores pobres, el coste de este programa sería de unos 10.000 millones anuales. Esto equivaldría al 11% del presupuesto municipal, que es de 88.700 millones. En comparación, los créditos tributarios del EITC en la ciudad son de aproximadamente 2.500 millones.

La propuesta más extendida es financiar la renta básica a través de nuevos impuestos o flujos de ingresos, además de los impuestos progresivos sobre los ingresos. Los impuestos a las transacciones financieras, o la tasa Tobin, son un ejemplo de esto. Al imponer una tarifa minúscula en las transacciones financieras, tal impuesto podría desalentar algunas operaciones de alta frecuencia y especulativas, que no proporcionan valor social. Un informe reciente estima que un impuesto a las transacciones financieras del 0,1% podría recaudar aproximadamente 100.000 millones de dólares al año, una vez que esté totalmente implementado. Los impuestos al valor añadido, que imponen el valor añadido de las empresas en cada etapa de producción, son otro ejemplo. Un 5% de IVA, modesto según los estándares globales, puede recaudar alrededor de 160.000 millones de dólares al año. Estos impuestos son apreciados por los economistas, dadas sus distorsiones mínimas, y podrían ayudar a cerrar la brecha del alto coste de la asistencia social ampliada.

En cualquier caso, las ciudades necesitarán buscar apoyo financiero en el siguiente estamento administrativo, que es el Estado. Como el Estado controla los impuestos, la implementación en toda la ciudad requeriría su cooperación, bien autorizándole a recaudar los ingresos necesarios para financiar las transferencias o, alternativamente, financiarse con fondos controlados por el Estado. El programa de educación infantil universal de la ciudad es un ejemplo de lo último, de tal manera que el Estado de Nueva York financia completamente un programa que solo existe dentro de la ciudad de Nueva York.

Los modelos de propiedad pública ofrecen un conjunto final de opciones de financiación más interesante, pero trasladar esto a las ciudades y estados parece de momento más difícil que la alternativa de financiar la renta básica con impuestos. Estos modelos exigen unir capital en un fondo de riqueza de gestión pública. El fondo luego distribuye sus rendimientos de inversión como dividendos en efectivo, ya sea universalmente o a un subconjunto específico de la población. Este modelo se ejemplifica mejor en el Fondo Permanente de Alaska. Sin embargo, los fondos de propiedad pública no necesitan ser capitalizados mediante recursos naturales. Los defensores de los ingresos básicos han propuesto capitalizar el fondo con otros activos públicos, bienes raíces, acciones de empresas que probablemente se beneficien de la automatización, o una parte de todas las nuevas emisiones de capital.

Solventar todas estas incertidumbres acerca de la implementación no es tarea fácil. La manera de hacerlo pasa por crear una coalición, una vez que se tenga suficiente evidencia para convocar a otras ciudades a la mesa y compartir el trabajo para difundir el cambio por toda la nación.

Es por eso por lo que en el hipotético caso del lanzamiento de una iniciativa de renta básica en la ciudad de Nueva York se buscaría el respaldo de socios académicos y de la sociedad civil. Esto aumentaría el número de los defensores de las transferencias en efectivo e influiría en el debate nacional sobre la pobreza y la reforma social, antes incluso de que el estudio empiece a producir evidencia. Es razonable pensar que la atención de los medios y el apoyo político para esta iniciativa en Nueva York sea nacional, y los resultados del programa piloto también serán aplicables en los Estados Unidos. Más de la mitad de los estados (29 estados en total, más el Distrito de Columbia) complementan el crédito al impuesto sobre el ingreso del trabajo (EITC), lo que sugiere un amplio apoyo al principio de complementar los salarios de los trabajadores de bajos ingresos. Muchos de estos estados se enfrentan a los mismos problemas de desigualdad económica y precariedad que Nueva York, por lo que es razonable pensar que los líderes progresistas de estos estados seguirían el liderazgo de Nueva York y considerarán un apoyo similar para estos trabajadores.

## **7. Conclusión: renta básica, una realidad en Estados Unidos**

Muchos defensores de la renta básica en Estados Unidos argumentan que la medida política necesariamente tomará la forma de un impuesto a la renta negativo (NIT), que, como el crédito tributario por ingresos del trabajo (EITC), son, en esencia, transferencias en efectivo. A través de un impuesto a la renta negativo, los ingresos bajos se completan con una transferencia de efectivo, que se reduce gradualmente a medida que aumenta el ingreso del trabajo. Por el contrario, un NIT diseñado principalmente para combatir la pobreza debe actuar como un ingreso mínimo garantizado. Este sistema establecería un salario mínimo para todos los hogares con ingresos devengados, y la transferencia se irá reduciendo lentamente a medida que aumenta el ingreso y se integrará en la tributación progresiva de los ingresos. Una propuesta para un NIT nacional con un mínimo de 12.000 dólares anuales, que se integra en el sistema de EITC existente, costaría alrededor de 500.000 millones anuales. Si bien esta cantidad es aproximadamente la mitad del gasto discrecional actual, representa menos del 3% del PIB total. Agregar esta cantidad elevaría el gasto del sector público de los Estados Unidos a alrededor del 40% del PIB, una cifra aún en el extremo inferior del gasto público en los países de la OCDE.

Independientemente de la forma que tome la renta básica, ante los retos que plantea la nueva economía, un ingreso básico debería ser incondicional y proporcionar un salario mínimo para mitigar la inseguridad del ingreso cuando se pierden empleos o se recortan las horas laborables. Esto significa que si alguien pierde un trabajo debido a una interrupción tecnológica, tiene una red de seguridad en la que puede confiar mientras busca un nuevo trabajo o desarrolla nuevas habilidades. O esa madre soltera, que trabaja en dos empleos de salario mínimo para llegar a fin de mes, puede perder algunos turnos para hacer un curso de capacitación en salud o invertir en la educación de su hijo. Esta forma de renta básica, sin embargo, no es la panacea que sustituya a otras ayudas públicas y esfuerzos desde la Administración, sino que cualquier transferencia de dinero incondicional debería complementarse con los programas existentes.

Nueva York ya ha realizado esfuerzos extraordinarios para combatir las causas y los síntomas de los desafíos que afectan a los trabajadores de bajos ingresos. Aun así, el sistema de seguridad social existente y las herramientas políticas deben ser más robustas para apoyar a este grupo de manera efectiva. Si bien se han propuesto varias soluciones nuevas, se necesita hacer más investigación para probar cuál sería su efecto, y si es el deseado. Hay que hacer investigaciones innovadoras que permitan formular políticas sociales y transformar la narrativa sobre la pobreza, que actualmente se ve distorsionada por los tópicos sobre el uso indebido de los beneficios o la falta de ética laboral que perjudican aún más a este grupo demográfico. Bajo la Administración actual, la ciudad de Nueva York ha establecido una educación infantil universal (Pre-K) y ha creado más de 100.000 viviendas públicas. Ha reforzado la protección de los inquilinos, incluida la garantía de acceso a asesoría legal en caso de desalojo. El salario mínimo de la ciudad aumentó a 15 dólares por hora a finales de 2018. Además, el plan *New York Works* diseñó una estrategia para crear 100.000 empleos de calidad y programas de capacitación para asegurar que esos trabajos sean accesibles para los estudiantes de la universidad pública de Nueva York (CUNY) y los neoyorquinos con medios modestos.

Recientemente se han anunciado planes para garantizar la atención médica a todos los neoyorquinos, proporcionar vacaciones pagadas y un ahorro para la jubilación de los trabajadores que aún no disfrutaban de esos beneficios. Todos estos son movimientos importantes para elevar el nivel de vida; pero aún hay 3,8 millones de neoyorquinos en la pobreza o cerca de ella (casi 1 millón de ellos con empleo), según los últimos datos disponibles. La persistencia de estos niveles de pobreza, a pesar de las acciones ya emprendidas, subraya la necesidad de innovación y experimentación con nuevos enfoques de protección social e inclusión económica.

Cuando se creó la última red de seguridad social, el presidente Franklin D. Roosevelt pidió a su Administración que respondiera a la Gran Depresión con una «experimentación audaz y persistente». Ese mismo enfoque es necesario hoy: debemos generar ideas nuevas y audaces para resolver los problemas de hoy. Debemos «experimentar» en el sentido científico: crear nuevos programas y reunir cuidadosamente los datos sobre si son efectivos o no, evolucionando a medida que obtenemos información sobre lo que funciona y lo que no. La ciudad de Nueva York ha estado a la vanguardia de estos esfuerzos para volver a imaginar la red de seguridad social para el siglo XXI, y se espera que siga liderando el camino hacia una mayor seguridad económica para todos.

# 3

## Las rentas mínimas autonómicas en España: balance y retos de futuro

### Resumen

**José Antonio Noguera**

Universitat Autònoma de Barcelona

**Palabras clave:**

protección social, pobreza, exclusión, activación, garantía de rentas.

El presente capítulo presenta un balance de la experiencia de los programas autonómicos de rentas mínimas en España. Para ello, ofrece una panorámica del contexto en el que surgen dichos programas, su evolución, problemas de diseño e implementación, y los resultados en cuanto al impacto sobre la pobreza. A pesar de su expansión sostenida durante treinta años, los programas de rentas mínimas siguen siendo en su mayoría insuficientes para reducir sustancialmente la alta tasa de pobreza en España, y no ayuda el hecho de disponer de diecinueve programas con regulaciones y niveles de generosidad muy dispares. Por ello se plantea la necesidad de una reforma del sistema de garantía de rentas que camine hacia una auténtica renta garantizada. Algunos de los pasos necesarios en esa dirección ya se están dando en las reformas recientes de las rentas mínimas de determinadas comunidades autónomas.

**Destacados:**

1. Las rentas mínimas autonómicas se han consolidado y cumplen un papel apreciable, pero son aún débiles para reducir sustancialmente la tasa de pobreza en España.
2. Hay demasiada heterogeneidad entre comunidades autónomas en el diseño y las cuantías de las rentas mínimas, aunque las últimas reformas convergen en generosidad.
3. La crisis y los problemas de las rentas mínimas obligan a replantear el modelo de garantía de rentas en España, inspirándose en éxitos relativos como el del País Vasco.



## 1. Introducción

El grado en que las sociedades consiguen reducir la pobreza a través de sus políticas públicas es sin duda alguna uno de los mejores indicadores de equidad, solidaridad y cohesión social de que podemos disponer. La pobreza y la exclusión social son fenómenos multidimensionales, y un determinado nivel de pobreza en una sociedad puede deberse a una multiplicidad de factores, no todos los cuales dependen directamente de decisiones políticas (o de su ausencia). Aunque son muchas las políticas que pueden tener un efecto importante sobre las tasas de pobreza de un país, hace tiempo que sabemos que los programas de prestaciones en dinero tienen un papel fundamental en combatir la pobreza, tanto en países avanzados como en desarrollo.

Los modernos estados del bienestar disponen de numerosas herramientas para el sostenimiento de rentas de la población en los casos o las etapas de la vida en que estas resulten insuficientes para llevar una vida digna. Sin embargo, la mayoría de dichas herramientas han estado ligadas tradicionalmente a una participación regular y estable en el mercado de trabajo: es el caso de las prestaciones contributivas (o semi-contributivas, como muchos subsidios de desempleo). Durante las décadas centrales del siglo xx, países como el Reino Unido, Alemania, Dinamarca o Suecia introdujeron programas de garantía de renta adicionales pensados para cubrir a la población en situación de pobreza extrema, que debía ser residual en períodos de pleno empleo. Estos programas de apoyo a la renta para hogares sin ingresos, o con ingresos muy bajos, se acabaron extendiendo de una u otra forma por prácticamente toda Europa a finales del siglo xx (Aguilar, Gaviria y Laparra, 1995; Ayala, 2000; Noguera y Ubasart, 2003), y, aunque no fuesen contributivos, la mayoría de ellos exigían a los beneficiarios contraprestaciones en términos de disponibilidad y búsqueda de empleo, formación ocupacional, actividades dirigidas a la inserción laboral o incluso trabajo efectivo en ciertos programas de empleo. En general, se trataba de establecer una red de último recurso para aquellas personas y hogares que hubieran agotado o no pudieran acceder legalmente a las prestaciones tradicionales del sistema de garantía de rentas (como las pensiones o las prestaciones por desempleo).

En España, donde las tasas de desempleo y de pobreza monetaria<sup>1</sup> han sido comparativamente altas durante todo el período democrático, la red de último recurso que suponen los programas de rentas mínimas no se puso en marcha hasta prácticamente la década de los noventa del siglo pasado, siendo la administración pionera en ello la del País Vasco en 1989. Como casi todo el resto del edificio del Estado del bienestar en nuestro país, este nuevo nivel de protección se fue construyendo en las comunidades autónomas (CC.AA. en lo sucesivo) de manera poco coordinada, al aluvión de reivindicaciones sociales y sindicales o de contingencias políticas y presupuestarias, y lo hizo además con una justificación altamente empleocéntrica y una legitimación social aún hoy problemática. Treinta años después, la mayoría de los programas autonómicos de rentas mínimas están lejos de haber cumplido satisfactoriamente sus funciones de lucha contra la pobreza e inserción social y laboral. En parte debido a una década de profunda crisis y contención presupuestaria, pero también a las propias limitaciones del diseño de estos programas y a la carencia de impulso político y presupuestario, los índices de pobreza y desigualdad en nuestro país arrojan cifras récord durante el último quinquenio (Ayala y Ruiz-Huerta, 2018; Ayala *et al.*, 2018; Noguera, 2017a y 2017b). ¿Cabe, entonces, decretar el fracaso absoluto de estos programas o existen claros casos de éxito relativo?

Aunque durante mucho tiempo ha habido una notable escasez de análisis sobre la evolución y el impacto de las rentas mínimas, hoy en día los principales datos son bien conocidos y están abundantemente documentados en diversos informes y estudios.<sup>2</sup> Esto no significa que no queden lagunas en dicho análisis: sabemos aún poco, por ejemplo, de su efectividad a la hora de insertar a los beneficiarios (una de sus principales justificaciones habituales), o de los niveles de *take-up* en los diversos programas (esto es, el grado en que los beneficiarios potenciales efectivamente solicitan las prestaciones), por no hablar de la eficiencia de sus modelos de gestión y administración. Dado que toda la información estadística de que se dispone está recogida en los citados informes, y que estos son de fácil acceso, este capítulo no la reproducirá en detalle, sino que intentará partir de ella para destacar las tendencias y patrones principales que permiten hacer un balance y apuntar algunas líneas de actuación para el futuro.

## **2. Balance de los programas de rentas mínimas en España**

### **La expansión de las rentas mínimas hasta la crisis actual**

La aparición durante la última década del pasado siglo de diecisiete programas de rentas mínimas en España, uno por comunidad autónoma (a los que posteriormente se unieron los programas de Ceuta y Melilla), no se explica sin tener en cuenta diversos factores. En primer lugar, la ausencia de actuación en este sentido por parte de la Administración central, que, una vez introducidas las pensiones no contributivas en 1990, prefirió considerar un posible programa de renta mínima como perteneciente al ámbito de la «asistencia social» y los servicios sociales, competencia constitucionalmente reservada a las CC.AA., antes que continuar expandiendo derechos y prestaciones dentro del ámbito de la Seguridad Social. El establecimiento pionero del Ingreso Mínimo de Inserción por el Gobierno vasco en 1989, inspirado en buena medida en la coetánea experiencia francesa, empezó a llenar ese vacío, pero al mismo tiempo generó un debate nacional con fuerte carga ideológica sobre si las prestaciones económicas para las personas en edad laboral y situación de pobreza fomentarían el «parasitismo». La entonces ministra socialista de Asuntos Sociales, Matilde Fernández, realizó una famosa declaración según la cual a los pobres había que «darles la caña y no el pez» (Aguilar, Gaviria y Laparra, 1995), en referencia a la prioridad de las políticas activas de empleo sobre las pasivas, centradas en las prestaciones. En este clima político, las rentas mínimas en España nacieron bajo una permanente sospecha de fomentar el fraude y desincentivar la búsqueda de empleo, y los responsables políticos de las CC.AA. las diseñaron bajo una presión permanente (quizá más percibida que real) para justificar que estaban primordialmente enfocadas hacia la inserción laboral de los beneficiarios. Aun así, la oportunidad política de asumir competencias ligadas al bienestar social en un Estado que estaba construyendo su modelo territorial resultaba difícil de desaprovechar a medio plazo para la inmensa mayoría de los gobiernos autonómicos, de cualquier color político.

Un segundo factor reforzaba aún más el atractivo político de la creación de las rentas mínimas autonómicas: las indudables lagunas del sistema de protección social para hacer frente a las crecientes necesidades sociales, que ya habían motivado una huelga general exitosa pocos años antes. En este escenario, el crecimiento sostenido de beneficiarios de las rentas mínimas durante los siguientes quince años, así como de los recursos presupuestarios destinados a las mismas, contribuyó sin duda a mitigar los efectos de la crisis de los años noventa, disminuyendo las tasas de pobreza severa y las situaciones de desposesión más graves. Sin embargo, aunque

la tendencia a nivel estatal fuese esa, las desigualdades de generosidad y cobertura entre CC.AA., debidas más a factores políticos y sociales que de capacidad económica, dieron como resultado un sistema de rentas mínimas fragmentado e incoherente, mal posicionado para enfrentarse adecuadamente a la gran crisis económica que se inicia en el año 2010.

En efecto, el escenario de crecimiento sostenido se rompe con la reciente crisis económica, que se hizo sentir con especial virulencia en los hogares más vulnerables económicamente. Según datos de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE, la tasa de riesgo de pobreza ascendió del 19,8% en 2008 a un máximo histórico del 22,3% en 2016, cuando ya se partía de una tasa anómalamente alta en el contexto de la Unión Europea, donde España se sitúa como el tercer país con mayor tasa de pobreza tras Bulgaria y Rumanía. Es reseñable que con el mismo umbral de pobreza fijado en el año 2008 en términos absolutos, la tasa de pobreza para 2017 hubiera sido del 28,2%. La tasa de privación material severa, que indica el porcentaje de personas en hogares que no pueden sufragar cuatro o más productos de consumo básicos, ascendió desde el 3,6% en 2008 a un máximo del 7,1% en 2014, manteniéndose aún en 2017 en el 5,1% (lo que abarca a 2,3 millones de personas). La brecha de la pobreza, un indicador de la intensidad de la misma que mide la distancia media entre los ingresos de los hogares pobres y el umbral de la pobreza monetaria, ha crecido desde el 25,6% del año 2008 al 32,4% de 2017. Finalmente, el indicador de pobreza severa (que refleja el porcentaje de personas en hogares con ingresos extraordinariamente bajos o inexistentes) ha subido del 7,4% en 2008 al 10,5% en 2017, lo que viene a representar unos 4,8 millones de personas, prácticamente la mitad de la población en situación de pobreza. La tasa de pobreza infantil (porcentaje de menores de 18 años que viven en hogares pobres) asciende al 28,3% (frente a un 20,1% para la población mayor de 18 años). Y los desempleados sufren una tasa de pobreza del 44,6%; pero incluso entre los trabajadores, el 14,1% vive en hogares bajo el umbral de la pobreza. Finalmente, un 40,6% de las personas que viven en hogares monoparentales se encuentran en situación de pobreza.

Aunque resulte obvio el importante papel que la alta tasa de desempleo (que ha llegado a superar el 25% durante los años más duros de la crisis) y la precariedad laboral tienen a la hora de explicar los elevados niveles de pobreza de nuestro país, también lo es que nuestro sistema de garantía de rentas carece de músculo suficiente para hacerles frente. Esta es una constatación cada vez más difícil de ignorar por las administraciones públicas, y quizá explique en parte que desde 2015 (año en que las elecciones autonómicas arrojaron cambios políticos importantes en numerosas CC.AA.) se hayan puesto en marcha o aprobado diferentes reformas de calado de los programas de rentas mínimas en la línea de aumentar su generosidad y relajar los requisitos de entrada y permanencia.

Si bien subsisten importantes diferencias entre ellas, el sistema actual de rentas mínimas autonómicas resulta difícil de explicar sin la presencia de dinámicas de competición e imitación entre CC.AA., mediante mecanismos de *policy learning* y *policy diffusion*. Dejando aparte el hecho constatable de que las leyes que regulan las rentas mínimas en muchas CC.AA. contienen preceptos muy similares para ordenar ciertos aspectos de las mismas, existe también cierta evidencia de esos mecanismos en el diseño de los programas o en la determinación de las cuantías de las prestaciones (Ayala, Herrero y Martínez-Vázquez, 2018). Si bien el gasto en rentas mínimas y su cobertura están en nuestro país por debajo de la media de la UE, en comparación con otros casos de estados del bienestar mediterráneos como Grecia o Italia (donde también existe un sistema descentralizado), en España las

dinámicas políticas y de competición-imitación entre CC.AA. han funcionado de forma relativamente favorable a la expansión de las rentas mínimas (Natili, 2017): la movilización de diversos grupos sociales y las negociaciones políticas han llevado a una institucionalización frágil pero estable de dichos programas. En especial, los sindicatos han sido un actor clave en este proceso, habiendo adoptado una estrategia más favorable a los *outsiders* (desempleados o trabajadores precarios e inestables) que sus homólogos europeos, algo que probablemente se explica por su adaptación a un mercado de trabajo mucho más precarizado y polarizado. Pero también partidos de muy diverso signo político, movimientos sociales regionales específicos u organizaciones ligadas a la Iglesia como Cáritas han tenido un papel importante, según los casos, en el impulso político de las rentas mínimas.

### **Las rentas mínimas en el contexto del sistema de protección social**

Como se ha dicho, las rentas mínimas autonómicas venían a cubrir el hueco de protección social que el sistema de garantía de rentas estatales, muy ligadas a la Seguridad Social contributiva, había dejado. Aunque la década de los ochenta y los primeros años noventa conocieron el despliegue de los subsidios de desempleo y las pensiones no contributivas, pronto se hizo evidente que estas prestaciones continuaban sin alcanzar a numerosos colectivos en situación de necesidad, o lo hacían de modo insuficiente.

Dos eran y siguen siendo las principales lagunas que hay que cubrir. En primer lugar, una laguna de cobertura poblacional: muchos desempleados y hogares sin ingresos carecen de derecho legal subjetivo a las prestaciones de la Seguridad Social porque no tienen edad suficiente para acceder a pensiones, porque han agotado las prestaciones y subsidios por desempleo o han causado baja en ellos, porque nunca han tenido un empleo o no lo han tenido durante el suficiente tiempo, o habiéndolo tenido no cumplen alguno de los requisitos exigidos; incluso un volumen creciente de personas que tienen empleos con bajos salarios, esporádicos o estacionales, pueden ser excluidas de las prestaciones de la Seguridad Social.

En segundo lugar, existía también una laguna de intensidad protectora por la insuficiencia de las cuantías de pensiones y subsidios por desempleo. Esta insuficiencia afecta especialmente a los hogares con muchos miembros o menores a cargo (sobre todo si son monoparentales), y con ingresos bajo el umbral de la pobreza severa. Ello se ve además agravado por el hecho de que la indexación de la cuantía de las prestaciones dirigidas a la población en edad laboral haya dependido en nuestro país de decisiones políticas (como la fijación del salario mínimo o el indicador de referencia IPREM), más que de indicadores objetivos; esto ha permitido, además, que dichas cuantías permanecieran prácticamente congeladas durante largos períodos: los de crisis económica y contención presupuestaria. Adicionalmente, las prestaciones por hijos a cargo de la Seguridad Social, dada su reducida cuantía, han cumplido también un papel testimonial (Cantó y Ayala, 2014; UNICEF, 2015). Parecería evidente que el Estado debería haber saludado con entusiasmo la disposición de muchas CC.AA. a complementar estas insuficiencias con sus propios recursos, pero, sorprendentemente, y por motivos predominantemente políticos, la contraria ha sido la tónica dominante: la Administración central ha sido enormemente recelosa, cuando no ha combatido abiertamente en el terreno legal (como lo hizo con los complementos autonómicos a las pensiones), los intentos de algunos gobiernos autonómicos de mejorar el sistema de garantía de rentas. A ello se han unido algunos problemas de interpretación jurídica que en ocasiones han conducido a situaciones inéditas, como que algunas prestaciones estatales se consideren en la práctica como subsidiarias o complementarias de las rentas mínimas autonómicas.

micas e incluso de prestaciones locales (como algunas extensiones del subsidio por desempleo). En suma, la complejidad territorial y administrativa de nuestro modelo de Estado ha supuesto una fuente de obstáculos para el diseño y la implementación de un sistema coordinado y coherente de garantía de ingresos mínimos, pero, al mismo tiempo, sin la descentralización operada hacia las CC.AA. los incentivos de todo tipo para desplegar un sistema de rentas mínimas que operase como última red de seguridad hubieran sido menores. En esta paradoja debe moverse cualquier intento de reforma del sistema de garantía de rentas en España.

### **El diseño de las rentas mínimas**

El hecho de que las primeras rentas mínimas aprobadas en el País Vasco y Cataluña se inspirasen en la *Revenu minimum d'insertion* francesa, más que en otros modelos como el británico, el danés o el holandés, condujo a un tipo de diseño muy centrado en la complementariedad de ingresos, la subsidiariedad respecto de otras prestaciones y la orientación hacia el empleo y la inserción, con fuertes condiciones de conducta. En general, las decisiones de diseño que los programas de rentas mínimas han debido afrontar (y que se enumerarán a continuación) afectan a toda una serie de aspectos que tienen que ver con las características de los beneficiarios potenciales, las de las prestaciones a las que tienen derecho y la conducta de aquellos una vez que han obtenido las prestaciones. En la mayoría de los casos, la opción elegida ha tendido a ser restrictiva, fundamentalmente, pero no solo, por motivos presupuestarios:

- *Edad*: en pocos casos los programas de rentas mínimas han reconocido el derecho a la prestación a los menores de 25 años, optando así por un determinado modelo de emancipación juvenil tardía. Asimismo, han considerado que las personas de 65 o más años deberían estar cubiertas por el sistema de pensiones; con el tiempo, la evidencia de que ello podía implicar una protección de intensidad muy diferente según la edad para determinados colectivos llevó a muchas CC.AA. a establecer también programas de complementos de las pensiones más bajas (las no contributivas).
- *Residencia*: los beneficiarios de rentas mínimas deben demostrar la residencia en la comunidad autónoma de referencia, pero diferentes programas sustancian de diversos modos este requisito, bien como residencia legal estricta, como residencia «efectiva», o bien como simple empadronamiento. Los períodos mínimos de residencia exigidos también varían, pero suelen ser largos y se establecen limitaciones estrictas para las ausencias. Por último, la definición de las unidades de convivencia a las que se reconocen las ayudas (pues en ningún caso se trata de prestaciones individualizadas sino por hogar) ha sido ampliada en varias CC.AA. más allá de la definición tradicional de hogar familiar, e incluso algunos programas admiten la existencia de varias unidades de convivencia en la misma vivienda, con objeto de atender ciertas situaciones residenciales frecuentes en colectivos de inmigrantes o minorías étnicas.
- *Naturaleza del derecho*: si bien las rentas mínimas se han ido configurando cada vez más como derechos subjetivos en la mayoría de las CC.AA. (esto es, de obligado reconocimiento si se cumplen los requisitos establecidos en la ley), ello no ha sido el caso en todas, e incluso algunas, como Murcia, establecen períodos cerrados de solicitud durante el año. En ciertos casos, como la RMI de Cataluña de 2011 a 2017, se eliminó el carácter de derecho subjetivo de la prestación (que se había introducido en 2007) en el marco de los recortes presupuestarios, con la intención de hacer depender el reconocimiento de las solicitudes del presupuesto disponible y, por tanto, de una mayor discrecionalidad política.

- *Duración*: aunque la mayoría de las CC.AA. otorgan la prestación por períodos anuales o bianuales, estos son habitualmente renovables de manera indefinida si se mantienen los requisitos de acceso y permanencia. Sin embargo, subsisten períodos máximos de percepción continuada en algunas CC.AA. como Andalucía.
- *Tipo de dificultad social*: aunque no ha sido la tónica predominante, alguna comunidad como Cataluña estableció de 2011 a 2017 la necesidad de que los solicitantes presentasen una «dificultad social añadida» a la mera situación de desempleo, con objeto de reducir el coste económico del programa durante la etapa más dura de recortes presupuestarios; dicha «dificultad añadida» hacía referencia a problemas demostrables de salud física o mental, monoparentalidad, exclusión social, indigencia o violencia de género.
- *Cuantía de la prestación*: las rentas mínimas se plantean como prestaciones diferenciales; esto es, que complementan los ingresos existentes del hogar hasta un cierto umbral garantizado. Dicho umbral se calcula de acuerdo con una escala de equivalencia para miembros del hogar adicionales al solicitante, escala que en todos los casos es menos generosa que la habitualmente utilizada para calcular los umbrales de pobreza monetaria (véase la nota 1). La tendencia habitual ha sido además la de establecer una cuantía máxima, penalizando así a los hogares con muchos miembros.

La cuantía básica de las prestaciones (para un hogar unipersonal) ha sido probablemente uno de los factores que han causado mayor desigualdad entre los programas de rentas mínimas autonómicos hasta la actualidad: desde los 400 euros de la Comunidad de Madrid a los 644 del País Vasco, las diferencias son sustanciales, y lo mismo ocurre con las cuantías máximas reconocidas, (que van desde los 655 euros de Andalucía a los 1.221 de Navarra, o incluso la cuantía ilimitada en el caso de la nueva ley de Castilla-La Mancha).

Aunque algunas de estas cuantías, en la horquilla superior, son relativamente generosas cuando se comparan con las prestaciones mínimas de la Seguridad Social, su evolución en proporción al umbral de la pobreza (esto es, su intensidad protectora respecto de la misma) ha sido relativamente estable, con grandes diferencias entre CC.AA. (Ayala *et al.*, 2016): el País Vasco o Navarra cubrirían hasta un 65-70% del umbral de pobreza para una pareja con hijos, quedándose el resto de las CC.AA. entre el 30 y el 50%. Sin embargo, el panorama cambia si en lugar de considerar el umbral nacional de pobreza se consideran los respectivos umbrales regionales: en tal caso, las diferencias se estrechan mucho: Andalucía y Extremadura se acercan e incluso superan al País Vasco, pero solo una comunidad (Extremadura) se sitúa cerca del 60% del umbral. La situación es mejor si se considera la cuantía para un hogar unipersonal: nuevamente el País Vasco y Navarra encabezarían el *ranking* nacional, con intensidades respectivas del 113% y el 93% del umbral de la pobreza, pero en este caso prácticamente ninguna comunidad caería por debajo del 60%.

- *Indexación*: como se ha dicho, una de las causas de que la insuficiente intensidad de las rentas mínimas se haya mantenido estable en el tiempo ha sido su inadecuado método de indexación, que ha dependido de criterios políticos como la evolución del SMI o de un indicador estatal (el IPREM) específicamente creado en 2004 para desvincular las prestaciones sociales de las subidas del SMI, que en aquella legislatura subió por encima del IPC. Al garantizar solo un determinado porcentaje de esos indicadores, la mayoría de las rentas mínimas ha permanecido con cuantías congeladas durante largos períodos de crisis económica y recortes. Como novedad, cabe destacar el caso de la ley navarra de Renta Garantizada de 2016, que establece una indexación con el mejor de dos indicadores: el salario medio de la comunidad y el IPC.
- *Compatibilidad con los ingresos por empleo*: uno de los problemas de muchas rentas mínimas ha residido en la exclusión de los hogares con ingresos por empleo, por considerarse que la suficiencia de sus rentas debería estar ya asegurada por las regulaciones laborales como el SMI. Sin embargo, en un mercado de trabajo crecientemente irregular, fragmentado y precarizado, este es un supuesto cada vez más arriesgado. Numerosos trabajadores tienen ingresos laborales (por cuenta propia o ajena) que en cómputo anual o incluso mensual son inferiores al SMI, esporádicos, estacionales, provenientes de empleo a tiempo parcial o de la economía sumergida, etcétera. Su exclusión de los programas de rentas mínimas conduce a situaciones de desprotección y de desincentivo para el empleo en ciertos colectivos poco cualificados. Por esta razón, cada vez más programas de RR.MM., aunque aún de forma restrictiva, admiten esta compatibilidad siempre que los ingresos por trabajo no superen un determinado umbral o duración.
- *Rentas computables*: cuestión distinta de la compatibilidad con los ingresos del trabajo es la de si estos son o no computados a la hora de calcular la prestación diferencial a la que se tiene derecho. El modelo tradicional de rentas mínimas, tanto en España como en la Unión Europea, ha tendido a hacerlo así, creando un desincentivo laboral conocido como «trampa de la pobreza» (o del desempleo): si por cada euro de ingreso laboral adicional se descuenta un euro de prestación, el incentivo para obtener ingresos adicionales por trabajo es cero (o negativo si se tienen en cuenta los costes asociados a tener empleo). Esta es la razón de que muchos programas hayan introducido estímulos al empleo que implican no computar parte de las rentas por trabajo a la hora de calcular la prestación, de modo que siempre se disponga de renta neta más alta cuanto mayor es el ingreso por trabajo hasta un determinado umbral, superior al garantizado por la prestación. En España, el País Vasco fue una vez más pionero en la implantación de este tipo de estímulo en 1998 (Sanzo, 2013; Zalakaín, 2014).

Por otro lado, sí es habitual que determinadas prestaciones sociales individuales como las pensiones no contributivas o las contributivas hasta un cierto límite de cuantía no computen a la hora de determinar los ingresos de la unidad de convivencia, evitando así establecer incentivos perversos en determinados hogares que pueden albergar pensionistas con bajos ingresos.



- *Condicionalidad a planes de inserción*: finalmente, un rasgo fundamental de todos los programas de rentas mínimas ha sido la exigencia a los beneficiarios de estar inscritos como demandantes de empleo y firmar un plan de inserción socio-laboral por el que se comprometen a la participación en una serie de actividades de formación, orientación laboral, asesoramiento médico o psicológico, e incluso a la realización de trabajos comunitarios o de interés social, según los casos. La tipología y el grado de seguimiento y control de dichas actividades por parte de los servicios sociales o de empleo ha sido muy variable según las CC.AA. (Pérez-Eransus, 2005), y en muchas de ellas se han establecido diversos itinerarios dependiendo del perfil de empleabilidad de los beneficiarios. Del mismo modo, la mayoría de las CC.AA. han establecido convenios con empresas privadas dedicadas a la inserción laboral, generando todo un sector de actividad económica alrededor de estos planes de inserción.

Aunque sin duda se ha pretendido que esta condicionalidad a la inserción legitimase socialmente los programas de rentas mínimas, la efectividad de dichos planes y su eficiencia en cuanto al coste y beneficio han suscitado siempre importantes dudas. Las experiencias son diversas, y algunas políticas de inserción ligadas a los programas de rentas mínimas de ciertas CC.AA. parecen tener una efectividad más bien moderada (Ayala *et al.*, 2016; De la Rica y Gorjón, 2017; Ivàlua, 2010; Pérez-Eransus, 2005; Riba *et al.*, 2011), pero la evidencia no es concluyente y no existen estudios específicos para la mayoría de las CC.AA. Finalmente, dichos estudios no pueden arrojar luz sobre la pregunta fundamental de si las medidas de activación e inserción tendrían o no el mismo efecto en caso de ser un derecho de ejercicio voluntario, en lugar de un requisito para percibir la prestación.

### **El gasto en rentas mínimas**

Los recursos presupuestarios agregados destinados a rentas mínimas por las diferentes CC.AA. han ido creciendo sostenidamente en el tiempo desde volúmenes muy bajos hasta los casi 1.500 millones de euros de 2016 (SiiS, 2018). Este crecimiento no se ha detenido ni siquiera durante los años de la crisis: de 2011 a 2013 se pasó de un total de 841 millones a 1.038 de euros. En el período 2008-2016, el gasto total se ha triplicado. Sin embargo, en términos reales, el crecimiento es mucho menor y la evolución resulta mucho más estable. Por otro lado, hay que situar este nivel de gasto en un contexto de mayores tasas de pobreza y exclusión. Los citados 1.500 millones quedan aún muy lejos de los aproximadamente 15.000 de euros que en ese mismo año se hubieran requerido para un sistema de renta garantizada que se aproximase a la eliminación de la pobreza (Fernández, 2015; Noguera, 2018b).

Las diferencias de financiación entre CC.AA. son de nuevo muy notorias, y el compromiso presupuestario no siempre es proporcional a las necesidades y a la población de cada comunidad: un ejemplo ilustrativo es el del País Vasco, que con una tasa de pobreza relativamente baja y sin ser una de las comunidades más pobladas, es responsable de un tercio del presupuesto global agregado en rentas mínimas en España; esa proporción llegaría al 40% si se le añade Navarra. Si contemplamos el gasto por titular de la prestación en 2016, de nuevo el País Vasco queda en la mejor posición, aunque en años recientes Cataluña y Asturias se le han acercado, hasta el punto de que la primera ha arrebatado el segundo puesto a Navarra. Sin embargo, en gasto por habitante tanto País Vasco como Navarra y Asturias quedan a mucha distancia de las demás CC.AA. (SiiS, 2018).



## Cobertura e impacto sobre la pobreza y la inserción

Al igual que el gasto, el número de beneficiarios de las rentas mínimas a nivel nacional ha ido aumentando progresivamente, con una única caída durante los años más duros de la crisis, de 2011 a 2013, en la que probablemente tienen mucho peso comunidades como Cataluña, que expulsó de un plumazo a casi un tercio de los beneficiarios de su programa de renta mínima (Noguera, 2019b). En términos globales, de los 50.000 titulares a mediados de la última década del pasado siglo se ha pasado a los aproximadamente 350.000 de 2016 (siete veces más), que a su vez implicaban a unos 800.000 beneficiarios asociados. Los aumentos más pronunciados se observan durante el período inmediatamente previo a los recortes producidos por la crisis (2008-2011) y a partir de 2013, como respuesta a los efectos de la misma. Nuevamente programas como los del País Vasco o Cataluña son responsables en su mayor parte de estos incrementos recientes, pero también las reformas legales que algunas CC.AA. han llevado a cabo desde 2015. La distribución de beneficiarios por CC.AA. dista de ser siempre proporcional a su población o a su nivel de pobreza. De nuevo destaca el País Vasco, que concentra a una cuarta parte de los beneficiarios de todo el Estado, seguido de Andalucía, la comunidad más poblada, con un 16%, y de las comunidades de Cataluña y Madrid con alrededor de un 9% cada una. La tipología de beneficiarios (Ayala *et al.*, 2016) no presenta sorpresas: predominan las mujeres, las personas con bajos estudios, desempleadas, solteras y de mediana edad, aunque es cada vez mayor la presencia de jóvenes e inmigrantes (que constituyen casi un 30% del total de los beneficiarios de estos programas).

Estas cifras, así como las de gasto, apoyan la idea de que, con todas sus insuficiencias, las rentas mínimas de las CC.AA. constituyen hoy en día un elemento en absoluto despreciable dentro de nuestro Estado del bienestar y, en buena medida, responsable de la contención de las situaciones más extremas de pobreza y exclusión en años recientes. A pesar de ello, y como se ha visto más arriba, no puede decirse que su impacto en cuanto a la reducción de la pobreza o la desigualdad en general sea muy voluminoso en comparación con el que tienen otras prestaciones monetarias como las pensiones o las prestaciones por desempleo (Ayala *et al.*, 2016; CES, 2017).

Uno de los problemas de cobertura que suelen tener programas como las rentas mínimas es el del llamado *take-up*, es decir, el grado en el que los beneficiarios potenciales de las prestaciones las solicitan a pesar de cumplir los requisitos para recibirlas. La literatura sobre política social ha arrojado cierta evidencia sobre tasas de *non take-up* relativamente altas en algunos programas de prestaciones dirigidos a la población con bajos ingresos; las explicaciones que se han propuesto para el fenómeno son variadas: la falta de información, el miedo al estigma social, los costes de tiempo y esfuerzo sumados a la complejidad burocrática de algunas solicitudes, o el rechazo a someterse a los seguimientos y controles vinculados a un plan de inserción.

En el caso de las rentas mínimas, en España no existen datos ni estudios fiables sobre el *take-up* (Rodríguez Cabrero, 2015). La mera comparación entre las altas tasas de pobreza monetaria (un 22%) y la baja cobertura poblacional (que solo en Asturias, Navarra y el País Vasco supera el 1% de la población, con un máximo de casi el 4% en el caso vasco) llevaría a pensar que se trata de un fenómeno que alcanza un volumen muy abultado (Arriba, 2014; Fernández, 2015). Sin embargo, debe tenerse en cuenta que los numerosos requisitos y limitaciones establecidos en las leyes que regulan las RR.MM. excluyen como beneficiarios a un gran porcentaje de los hogares cuyos ingresos están por debajo del umbral de la pobreza. Algunos intentos de aproximarse a una estimación del *take-up* de las rentas mínimas son

los de Ayala (2016), al calcular la ratio entre hogares beneficiarios de rentas mínimas y hogares sin ingresos según la EPA, o el de Sanzo (2018), que ha calculado el porcentaje de personas en riesgo de pobreza extrema que acaban obteniendo la prestación. Los resultados confirman lo ya sugerido por otros indicadores: en ambos casos, el *take-up* es bajo en la mayoría de las CC.AA., pero el País Vasco (con creces), Navarra y Asturias se sitúan en cabeza y a gran distancia del resto.

Los estudios de Sanzo ponen de manifiesto, además, que las CC.AA. pueden agruparse en función de qué proporción de gasto global destinan, y qué proporción de beneficiarios consiguen, en función de las tasas de pobreza extrema; al hacer este ejercicio, se muestra que el País Vasco, Navarra y Asturias gastan mucho más y en mucha más gente que la que correspondería a su proporción de población en extrema pobreza; mientras que exactamente lo contrario ocurre con el grupo formado por Baleares, Castilla-La Mancha, Murcia, Comunidad Valenciana, Andalucía y Canarias. En un lugar intermedio, pero más inclinadas hacia las primeras, se encuentran Aragón, Castilla y León, La Rioja, Cantabria, Galicia y Extremadura; mientras que las comunidades de Madrid y Cataluña se inclinarían más hacia las segundas.

Cabe preguntarse, por último, por el impacto de las rentas mínimas en cuanto a la inserción laboral de sus beneficiarios, una de sus funciones declaradas. En este sentido, resulta patente que los itinerarios de inserción de muchos programas no han satisfecho adecuadamente este objetivo en términos cuantitativos, pues solo alrededor de un 20% de los beneficiarios de los programas de inserción laboral tiene una salida «exitosa» (Ayala *et al.*, 2016). Ello no obsta para que en algunas CC.AA. los pocos estudios realizados muestren que la participación en un itinerario de inserción específicamente laboral aumenta la probabilidad de encontrar empleo para los beneficiarios de rentas mínimas (De la Rica y Gorjón, 2017; Riba *et al.*, 2011; Ivàlua, 2010); del mismo modo, no hay evidencia de que la percepción de la prestación desincentive significativamente la búsqueda y consecución de empleo por parte de los beneficiarios en comparación con el resto de los desempleados (De la Rica y Gorjón).

### **Un caso de éxito relativo: el País Vasco**

Como ya se ha ido viendo en las secciones anteriores, de todos los programas autonómicos de rentas mínimas el del País Vasco ocupa un lugar destacado en todas las dimensiones de análisis. Por esta razón se ha hablado mucho de la experiencia vasca como el modelo a seguir por parte de otras CC.AA., aunque también es cierto que durante su evolución este programa ha experimentado diversas reformas y algunos retrocesos puntuales en la generosidad con la que se exigen algunos requisitos o condiciones. Quizá precisamente por su solidez y éxito relativo, el cuestionamiento del mismo desde diversos extremos del arco parlamentario y social ha contrastado con un cierto consenso tácito en el caso de programas mucho menos ambiciosos de otras CC.AA.. Sin embargo, y con todas las limitaciones que un programa de renta mínima de inserción, por su propia naturaleza, pueda tener, se trata de una experiencia que puede competir en numerosos terrenos con los mejores programas similares en la Unión Europea, y que, en algunas etapas, ha llegado a bordear *de facto* su conversión en una auténtica renta garantizada con amplia cobertura y laxas condiciones de conducta.

En efecto, y como se ha ido señalando, prácticamente todos los indicadores disponibles sobre cobertura poblacional, intensidad protectora y gasto sitúan la Renta de Garantía de Ingresos (RGI, actual denominación oficial de la renta mínima vasca) a la cabeza de las rentas mínimas autonómicas, a gran distancia de las demás. Como

los estudios de Sanzo (2013, 2018) han puesto de relieve, los resultados son impresionantes en algunos aspectos. Por ejemplo:

- La RGI llegó a cubrir durante el período 2011-2014 a más del 73% de las personas que manifestaban alguna carencia económica grave según la Encuesta de Condiciones de Vida, frente a un 7,8% de media en el conjunto del Estado, un 7,3% en la Comunidad de Madrid o un 5,4% en Cataluña.
- La ratio entre beneficiarios de la RGI y personas en condiciones de pobreza severa (con ingresos por debajo del 40% de la mediana) ha alcanzado un 160%, frente a un 17,7% de media en España. En este indicador, el País Vasco puntúa mejor que países como Alemania o el Reino Unido, y se encuentra a poca distancia de los Países Bajos o Dinamarca.
- El 95,5% de las personas bajo el umbral del 50% de la renta mediana era beneficiaria de la renta mínima vasca, por un 11,5% de media en España.
- En buena parte como resultado de la RGI, y cuando se compara con los países de la Unión Europea, el País Vasco queda en la segunda mejor posición tras Suecia en la proporción de personas que no pueden hacer frente a gastos imprevistos.

La RGI ha destacado además por dos rasgos diferenciales que la singularizan históricamente respecto del resto de los programas de rentas mínimas autonómicas: las ayudas complementarias por vivienda, que complementan la prestación básica para numerosos beneficiarios, y el complemento de estímulo al empleo para aquellos beneficiarios y trabajadores en general que no alcancen un umbral de ingresos por trabajo. El estímulo al empleo, que permite no computar las rentas provenientes del trabajo hasta cierto umbral para determinar el derecho a la prestación, tiene por doble objetivo eliminar el desincentivo laboral asociado a la trampa de la pobreza en bajos tramos de ingresos, así como la protección del creciente contingente de trabajadores con ingresos bajo el umbral de la pobreza (Zalakaín, 2014). Este importante complemento de la RGI fue introducido de manera pionera en el programa en 1998: piénsese que los primeros *tax credits* británicos (una medida similar de complemento de los salarios bajos) fueron aprobados en el año 2002, y que diversos países de la Unión Europea han ido aprobando medidas similares en sus sistemas de garantía de rentas durante toda la década posterior (siendo España una de las pocas excepciones en este sentido). Con el tiempo, los estímulos al empleo (o complementos salariales, si se prefiere denominarlos así) han ido cobrando importancia presupuestaria y extendiéndose a un porcentaje apreciable de beneficiarios del programa. Recientemente, otras CC.AA. han ido abriendo la puerta a la introducción de complementos similares en sus programas de rentas mínimas.

La RGI del País Vasco se configura, por tanto, como un caso de estudio importante para el análisis comparado de los programas de garantía de rentas en Europa y en el mundo. Su relativo éxito no hubiera sido posible sin la confluencia de una multiplicidad de factores económicos, políticos, técnicos y sociales. Aunque pueda existir la tentación de pensar que el especial régimen fiscal de que goza esta comunidad explica en gran parte la robustez de su renta mínima, debe tenerse en cuenta que dicho régimen no arrojaba resultados tan beneficiosos cuando el programa se puso en marcha, que otras comunidades (como Navarra) con similar capacidad económica por volumen de población y similares necesidades sociales no han mostrado un compromiso comparable durante estos treinta años, y que el esfuerzo presupuestario en gasto por habitante destinado a la RGI sigue siendo con distancia desproporcionadamente alto incluso en relación con la financiación de que dispone la comunidad. Nada de todo ello se explica, por tanto, sin un cierto compromiso continuado de responsables políticos de muy distintos partidos, sin la

presión de una sociedad civil y unas organizaciones sociales movilizadas a favor de la cohesión social, y, debe decirse también, sin un equipo técnico de altísima calidad y férreo compromiso con la solidez del programa y su continuidad.

### 3. Escenarios de reforma: ¿hacia una renta garantizada en España?

#### Modelos de garantía de rentas mínimas: una tipología

El balance realizado en las páginas anteriores arroja claroscuros en el panorama de las rentas mínimas en España, en el contexto de un sistema más amplio de garantía de rentas. A pesar de algunos casos de éxito comparativo (como el País Vasco, o, en menor medida y más recientemente, Navarra o Asturias), el paisaje general muestra graves insuficiencias y una acusada fragmentación y disparidad de niveles de protección y criterios de diseño. Por estas razones, desde hace muchos años diversos estudiosos e implementadores de estas políticas llevan clamando por un replanteamiento del sistema de garantía de rentas en España en la línea de alcanzar una mayor coordinación, coherencia, cobertura e intensidad protectora. Diversas propuestas alternativas a las rentas mínimas de inserción han sido puestas encima de la mesa en el debate público y académico, generándose una cierta confusión tanto terminológica como conceptual sobre la definición de distintos modelos de garantía de rentas y sobre los pasos que deberían acometerse desde el sistema actual para transitar a un modelo diferente, o bien, como parece más aconsejable, a una combinación de varios de ellos.

En efecto, a menudo no se distingue adecuadamente entre diversas políticas de garantía de ingresos mínimos. Aunque es deseable evitar la confusión conceptual y terminológica, también es importante comprender que las diferencias tipológicas entre las mismas pueden en la práctica reducirse muchas veces a una cuestión de grado de condicionalidad en función de dos variables fundamentales (dejaremos ahora de lado, por simplicidad, el grado de individualización de la prestación).

La primera variable tiene que ver con el grado de *condicionalidad en función de la renta*, y con la cuestión de si las prestaciones económicas deben estar más o menos destinadas a la población con rentas bajas o inferiores al umbral de la pobreza; cuanto más lo estén, más exigentes o fuertes son las condiciones de renta que deben cumplirse para ser beneficiario.

La segunda variable se refiere al grado de *condicionalidad conductual*, normalmente centrada en la conducta laboral pasada, presente o futura. La inmensa mayoría de los programas existentes establecen condiciones conductuales, aunque su naturaleza y nivel de exigencia puede variar considerablemente: desde la simple y casi voluntaria aceptación de una oferta de empleo «adecuada» (como ocurre en algunos programas de protección a los desempleados), hasta la realización obligatoria de trabajos públicos (como en el *workfare* anglosajón), pasando por el compromiso con itinerarios de inserción que incluyen actividades formativas o de búsqueda activa de empleo (como en los programas de rentas mínimas de inserción).

Cruzando estas dos variables, y asumiendo alguna distinción categórica entre condiciones más fuertes y más débiles, podemos obtener una sencilla clasificación de programas de garantía de rentas que arroja cuatro tipos básicos (tabla 1).

La primera modalidad, que incluiría a las Rentas Mínimas de Inserción (RMI) y otras prestaciones asistenciales para desempleados, aunaría condiciones fuertes tanto de renta como de conducta. Relajando las condiciones laborales o de conducta, transitaríamos a un programa de Renta Garantizada (RG) en el que se manten-

dría la condición de renta pero eliminando o haciendo muy laxas las condiciones de inserción laboral (aunque puedan mantenerse programas voluntarios con ese objetivo); también los programas de pensiones no contributivas condicionadas a la carencia de rentas encajarían en este cuadrante. A la inversa, relajando el requisito de carencia de rentas, nos dirigiríamos a una política de Complementos Salariales (CS) o créditos fiscales para trabajadores con salarios hasta un determinado umbral, que funcionan a la vez como incentivo laboral en bajos tramos salariales y como apoyo a los trabajadores pobres (aunque en muchos países se han extendido a familias con rentas medias). En este caso, existe una estricta condición laboral para ser beneficiario (se debe tener empleo), aunque la condición de rentas es más laxa, dado que el nivel de ingresos en que se deja de percibir el crédito puede ser relativamente generoso. La cuarta y última alternativa es una Renta Básica (RB) universal que no incorpora ninguno de los dos tipos de condicionalidad.

**Tabla 1. Modelos de garantía de renta**

		Condiciones laborales o de conducta	
		Fuertes	Débiles
Condiciones de renta	Fuertes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rentas mínimas de inserción (RMI)</li> <li>• Subsidios asistenciales por desempleo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renta garantizada (RG)</li> <li>• Pensiones no contributivas</li> </ul>
	Débiles	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Complementos salariales (CS)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renta básica (RB)</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

Puede entenderse ahora que, bajo un cierto punto de vista, tanto una RG como un CS puedan verse como «pasos intermedios» desde un modelo de RMI como el habitual en la mayoría de los países europeos hacia un modelo de RB: en el primer caso (RG), se estaría eliminando la condición de conducta, mientras que en el segundo (CS) se estaría relajando la condición de renta. Con una combinación de ambas propuestas, por tanto, la diferencia con una RB podría reducirse estrictamente al grado de individualización y a la tasa impositiva marginal implícita sobre los ingresos adicionales.

Las propuestas que algunos partidos políticos y organizaciones sociales llevan tiempo haciendo en España, y muchos debates públicos al respecto durante los últimos años, van precisamente en esa dirección: la de transitar paulatinamente desde el modelo de RMI de los actuales programas de las CC.AA. a un modelo de RG (que relaje la condicionalidad conductual de las prestaciones y amplíe la cobertura a todos aquellos hogares que se encuentren por debajo del umbral mínimo de ingresos establecido), a la vez que se abre la posibilidad de introducir medidas de CS como las ya existentes desde 1998 en el País Vasco y en muchos otros programas en la Unión Europea (Noguera 2017a, 2018b, 2019a).

### ¿Una nueva generación de rentas mínimas en España?

El hecho es que en muchas CC.AA. del Estado se están poniendo en marcha reformas de los programas tradicionales de rentas mínimas que aumentan tanto la generosidad como la incondicionalidad de dichas prestaciones, al mismo tiempo que se introducen interesantes innovaciones en su diseño y gestión. Esto supone sin duda una tendencia a contracorriente de lo que ha sido la tónica habitual (con pocas excepciones) en nuestro país, pero también, en cierto modo, a nivel europeo,

pues hoy día observamos más bien un preocupante giro hacia una mayor condicionalidad laboral y un recorte de la cobertura (como, por ejemplo, es el caso del *universal credit* británico).

Las susodichas reformas, sin embargo, se están haciendo con relativa discreción y sin obtener la proyección mediática que algunas otras experiencias han atraído (como los experimentos piloto sobre «renta básica universal» realizados en Finlandia, Países Bajos y otros países), cuando en realidad introducen medidas muy similares, con la ventaja de aplicarlas dentro de una política real, y no en un piloto experimental a una pequeña muestra de población. Es de esperar que los resultados de muchas de estas reformas (si su implementación no se frustra) ofrecerán, en unos pocos años, mucha información de calidad para responder a algunas de las preguntas que aún no tienen respuesta concluyente respecto de la efectividad de los programas de rentas mínimas en función de su diseño.

La tabla 2 intenta resumir algunas de las características más innovadoras de las nuevas rentas mínimas en España a partir de algunas reformas legales desde 2015. El color político de los gobiernos que las implementan es variopinto: desde gobiernos de partidos nacionalistas apoyados por nuevos y viejos partidos de izquierda (Navarra), pasando por gobiernos de coalición o acuerdos parlamentarios que incluyen a Podemos y otros partidos de izquierda en torno al PSOE (Aragón, Baleares, Comunidad Valenciana), hasta algún gobierno del PP con apoyo de Cs (La Rioja), e incluso experiencias nacidas en una Iniciativa Legislativa Popular independiente de los partidos (Cataluña). Se incluyen aquellas que ya cuentan con una ley reciente aprobada al respecto, o al menos un proyecto de ley en tramitación (como es el caso de Aragón o Castilla-La Mancha). Finalmente, se incluye también al País Vasco como punto de referencia y programa pionero en muchas de las nuevas reformas.

Sin embargo, uno de los primeros hechos que la tabla permite comprobar es que el caso del País Vasco, aunque sin duda siga siendo el más avanzado en cuanto a intensidad protectora y cobertura, quizá esté siendo superado ya en cuanto a innovaciones en el diseño de los programas y relajación de algunos requisitos para cobrar las prestaciones. Por ejemplo, si bien mantiene su papel pionero en cuanto a la lucha contra la trampa de la pobreza y la compatibilidad de las rentas mínimas con los salarios bajos, sigue condicionando la prestación a la activación laboral y las medidas de inserción, algo que otras CC.AA. están relajando e incluso eliminando, para convertir dichas medidas en algo voluntario e incluso incentivado económicamente.

Todas las CC.AA. incluidas en la tabla articulan sus rentas mínimas como un derecho subjetivo, no dependiente de disponibilidad presupuestaria, evitando así la discrecionalidad política al respecto. Todas otorgan también una duración indefinida (aunque sujeta a renovaciones periódicas) al cobro de la prestación mientras se mantenga la insuficiencia de ingresos. Es reseñable asimismo que muchas de ellas aprueben el silencio administrativo positivo para las solicitudes: en caso de no respuesta de la administración en el plazo legal fijado, se entiende concedida la prestación.

En el capítulo de las innovaciones aún no tan frecuentes, el programa navarro es el único que introduce un mecanismo automático de indexación independiente de decisiones políticas, al vincular la actualización de la prestación a indicadores como el IPC y el salario medio, en vez del SMI o el IPREM. La nueva renta mínima de la Comunidad Valenciana incluye dos medidas de notable ambición: el automatismo en el acceso a ayudas adicionales (becas de comedor, prestaciones farmacéuticas, gastos escolares, etc.) para los beneficiarios, y el establecimiento de una modalidad

de prestación que ni siquiera está condicionada a la disposición a aceptar ofertas de empleo (como lo siguen estando en el resto de los programas). Encontramos también innovaciones muy interesantes en cuanto a la integración fiscal de las prestaciones en el caso navarro, un tema sobre el que se ha avanzado poco en España y que merecería un estudio aparte (Hermida y Noguera, 2013; Noguera, 2018a).

Sin embargo, seguramente los dos tipos de medidas de mayor calado que la mayoría de las nuevas rentas mínimas introducen sean la incondicionalidad (en diversos grados o modalidades) de la prestación respecto de la firma de un plan de inserción, algo que resultaba políticamente impensable hace solo una década, y el combate contra la trampa de la pobreza, permitiendo a los beneficiarios que acumulen a la prestación una cierta proporción de los ingresos salariales de que dispongan hasta un tope variable, algo que, si se articulase por la vía fiscal, estaría en la línea de los créditos fiscales para trabajadores que, como se apuntó anteriormente, se han extendido por diversos países europeos durante las últimas dos décadas (Zalakaín, 2014; Noguera, 2018a).



**Tabla 2. Comparativa de las nuevas rentas mínimas en España desde 2015 (más el País Vasco)**

<b>Tipo de reforma</b>	<b>País Vasco</b> Renta de Garantía de Ingresos, Leyes 2008 y 2011	<b>Navarra</b> Renta Garantizada, Ley 2016	<b>Baleares</b> Renta Social Garantizada, Ley 2016	<b>Cataluña</b> Renta Garantizada de Ciudadanía, Ley 2017	<b>Comunidad Valenciana</b> Renta Valenciana de Inclusión, Ley 2017	<b>Aragón</b> Renta Básica Social, Proyecto de Ley 2016	<b>La Rioja</b> Renta de Ciudadanía, Ley 2017	<b>Castilla-La Mancha</b> Renta Garantizada Anteproyecto de Ley 2018
<b>Derecho subjetivo</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>Duración indefinida</b>	Sí (renovación bianual, y automática en algunos casos)	Sí (renovación anual)	Sí (renovación anual)	Sí (renovación bianual)	Sí	Sí (renovación bianual)	Sí	Sí (renovación anual)
<b>Incondicionalidad a aceptar «oferta de empleo adecuada» para beneficiarios en edad laboral</b>	No	No (con excepciones)	No	No	Sí, una modalidad	No	No	Sí
<b>Incondicionalidad a activación y medidas de inserción</b>	No	No (condicional a partir del 2.º año de percepción sin cambios)	Sí	Sí, un tramo	Sí, una modalidad	Sí	No	Sí
<b>Compatibilidad con salarios bajos</b>	Sí	Sí	No	Sí (solo trabajo a tiempo parcial)	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>Reducción de la trampa de la pobreza</b>	Sí	Sí	No	No	Sí (únicamente durante tres meses)	Sí	Sí	Sí (únicamente durante tres meses)
<b>Integración fiscal</b>	No	Sí (complementos a pensiones no contributivas y de viudedad ; en 2018, también a salarios)	No	No	No	No	No	No
<b>Silencio administrativo positivo</b>	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí
<b>Indexación «no política»</b>	No (SMI)	Sí (mejor valor entre el incremento del IPC y del salario medio)	No (SMI, pero obligación de revalorización anual)	No (IRSC)	No (SMI)	No (SMI)	No (IPREM)	No (SMI)
<b>Automatización en ayudas complementarias</b>	No	No	No	No	Sí	No	No	Sí



Todas estas medidas, muchas aún tímidas, abren ventanas de oportunidad para ir acercando los programas de rentas mínimas a auténticas rentas garantizadas (condicionadas únicamente a la insuficiencia de ingresos), y aproximan también dichos programas a algunos interesantes aspectos contenidos en la propuesta de la renta básica universal. De este modo, muestran que son posibles avances concretos que repercutan en una mejora palpable de las condiciones de vida de los hogares más castigados por la crisis, y que el debate sobre los modelos de garantía de rentas es más fértil cuando se plantean las condiciones de acceso a las prestaciones como una cuestión de grado de incondicionalidad, más que de todo o nada. Por último, atestiguan que es posible hacer progresos desde administraciones sub-estatales como las CC.AA., que, una vez más, realizan una contribución importante a la lucha contra la pobreza, rellenando lagunas que deja la ausencia de una garantía de rentas adecuada a nivel estatal.

#### **4. Conclusiones: retos de futuro de las rentas mínimas en España**

Las patentes insuficiencias y limitaciones del actual sistema de rentas mínimas en España, así como la proliferación de propuestas y experiencias de reforma de las mismas en contextos locales, regionales, estatales e internacionales, ponen de manifiesto algunos de los retos fundamentales que estas políticas deberán afrontar en el futuro próximo si realmente cumplen con su función principal de lucha contra la pobreza en nuestro país. A modo de conclusión, se enumeran a continuación algunos de esos retos:

- *Predistribución*: la mejor manera de no tener que destinar cuantiosos recursos en forma de garantía de rentas para la población en situación de pobreza es favorecer una distribución primaria de la renta disponible que minimice el volumen de población en dicha situación (Noguera 2017b). Los programas de rentas mínimas afrontan el reto de su coordinación con medidas redistributivas como la dignificación del salario mínimo, una regulación del mercado de trabajo que contrarreste las tendencias a la precarización y la polarización, el combate contra la pobreza laboral y una política de vivienda que impida que los precios de los alquileres absorban cualquier mejora en la garantía de rentas en las grandes ciudades.
- *Derecho subjetivo efectivo*: una garantía de renta ciudadana como la establecida en muchos estatutos de autonomía y en muchas leyes de renta mínima no debería estar sujeta a discrecionalidad administrativa alguna, sino únicamente al cumplimiento de los requisitos legales en función de la necesidad social y económica.
- *Cobertura*: probablemente uno de los retos más importantes que el sistema de garantía de rentas español tiene por delante es el aumento efectivo de la cobertura a todos los hogares en situación de pobreza monetaria y exclusión, pero ello exige, además de un importante esfuerzo presupuestario, la simplificación y relajación de muchos requisitos y condiciones que subsisten en la mayoría de las leyes de rentas mínimas existentes.

- *Suficiencia*: la cuantía de la mayoría de las rentas mínimas de nuestro país debería tender a crecer sustancialmente si estas han de tener la intensidad protectora suficiente como para situar a los beneficiarios por encima del umbral de la pobreza. La consideración de los umbrales de pobreza relativa a nivel autonómico (y no estatal) puede ser una manera de hacer el coste de este aumento más asumible para algunas CC.AA., aunque también supondría apuntar a un mayor esfuerzo por parte de las CC.AA. con una mediana de renta disponible más alta. Un sistema de indexación adecuado y no dependiente de discrecionalidad política, así como unas escalas de equivalencia actualizadas para los miembros adicionales del hogar son también elementos básicos para la suficiencia de las prestaciones.
- *Individualización*: la creciente heterogeneidad e inestabilidad de las formas de convivencia y tipologías de familia aconseja explorar vías para una mayor individualización de las rentas mínimas. Sin llegar necesariamente a la individualización total, que acercaría los programas a una Renta Básica universal y exacerbaría su actual coste económico, es posible permitir que la prestación reconocida a cada hogar pueda dividirse entre los miembros adultos del mismo, por ejemplo, en función de su renta disponible individual. También hay margen para revisar el período exigible de constitución de una vivienda independiente para algunos colectivos.
- *Control*: la comprobación de si existe derecho a percibir la prestación debe replantearse en la línea de evitar controles humillantes e invasivos, tendiendo a centrarse en la comprobación, por vías impersonales, de si se cuenta o no con rentas y recursos suficientes. La interoperabilidad de los registros y bases de datos de las diferentes administraciones públicas y sus organismos es fundamental a este respecto.
- *Condicionidad y activación*: es imperioso profundizar en el debate de si la percepción de las rentas mínimas debe estar estrictamente condicionada a conductas de activación o inserción, en lugar de simplemente a la carencia de rentas suficientes, planteando el resto de las actividades como un derecho más, que se ejercerá a criterio último del beneficiario (sin perjuicio del asesoramiento y asistencia de los servicios sociales y de empleo en este sentido). Asimismo, debe explorarse con más valentía la compatibilidad de las rentas mínimas con los ingresos salariales hasta un umbral alrededor del salario mínimo, para eliminar la pobreza laboral y la trampa de la pobreza. El análisis de los pilotos que se están llevando a cabo, y de las últimas reformas en este sentido de algunos programas de rentas mínimas en España, puede arrojar evidencias útiles a la hora de alejar dichos debates de prejuicios ideológicos y moralistas.
- *Viabilidad financiera y coordinación entre administraciones*: los cuantiosos recursos necesarios para la reducción sustancial de los niveles de pobreza requieren un compromiso presupuestario que difícilmente está al alcance de la mayoría de las CC.AA. (aunque sea cierto que muchas pueden hacer un esfuerzo superior al actual). En este sentido, sería deseable explorar vías de garantía estatal básica mediante la ampliación de coberturas de la Seguridad Social o, alternatively, medidas de integración fiscal e impuesto negativo; en ese escenario, las CC.AA. podrían vehicular sus recursos a la complementación y ampliación de esa garantía y hacia necesidades más específicas que sus administraciones están mucho mejor posicionadas para implementar que la estatal, por su mayor cercanía y experiencia con los diversos colectivos de beneficiarios.

- *Gestión*: los programas de rentas mínimas tienen por delante también el reto de disminuir los trámites burocráticos para los beneficiarios y solicitantes, separar las actividades de inserción laboral del seguimiento de los servicios sociales y explorar la integración de las prestaciones con la fiscalidad personal, de manera que se minimicen las inconsistencias de protección actualmente existentes entre ambos sistemas (Hermida y Noguera, 2013; Fernández, 2015; Noguera, 2018a).
- *Respeto competencial*: la complejidad de la organización territorial en España conduce a ser especialmente cuidadoso con la distribución de competencias en un tema como el de las rentas mínimas. Un principio importante de cualquier reforma global a nivel estatal debería ser el respeto a las competencias que en materia de asistencia social el artículo 148 de la Constitución asigna a las comunidades autónomas. El espíritu de cualquier reforma de ese tipo debería apuntar a una base estatal común sobre la cual las comunidades autónomas pudieran reorientar, si así lo desean, su actual esfuerzo en materia de rentas mínimas hacia la complementación económica de dicha base, las medidas de inserción social y laboral, o la atención a situaciones, colectivos y necesidades que hoy en día no se encuentren suficientemente cubiertas por los programas existentes. En este sentido, la coordinación entre los diferentes niveles de la Administración sería sin duda deseable.
- Finalmente, la *perspectiva de género* debe constituirse también como principio regulador de cualquier programa de garantía de ingresos mínimos. En este sentido podrían interpretarse las medidas mencionadas hacia una mayor individualización de las rentas mínimas que pueda otorgar más independencia material a todos los miembros del hogar, y especialmente a las mujeres. También en esta dirección cabe establecer excepciones en cuanto al período requerido de constitución de vivienda independiente en los casos de procesos de separación o divorcio, o de violencia de género, como ya hacen muchos programas. También ha de tenerse en cuenta el hecho de que el 83% de los hogares monoparentales están encabezados por mujeres a fin de establecer complementos específicos para este tipo de hogares.

Encarar todos estos retos, avanzando hacia un auténtico sistema de Renta Garantizada de ciudadanía, parece la única manera viable a medio plazo de acercarnos al objetivo de la erradicación de la pobreza en nuestra sociedad, sin dejar de abrir ventanas de oportunidad para propuestas y debates sociales más ambiciosos como el planteado por las propuestas de Renta Básica universal. Con compromiso cívico, voluntad política y buen asesoramiento técnico, hay un margen importante para las reformas en la dirección de una mayor incondicionalidad, cobertura y suficiencia de los programas de garantía de renta mínima existentes, logrando mejoras paulatinas y generando consensos amplios.

# R

## Referencias

### Referencias

- AGUILAR, M., M. GAVIRIA, Y M. LAPARRA (1995):** *La Caña y el Pez: Estudio sobre los Salarios Sociales en las Comunidades Autónomas*, Madrid: FOESSA.
- ARRIBA, A. (2014):** «El papel de la garantía de mínimos frente a la crisis», *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, Fundación Foessa: Madrid.
- AYALA, L. (2000):** *Las rentas mínimas en la reestructuración de los estados de Bienestar. Un análisis económico desde una perspectiva comparada*, Madrid: Consejo Económico y Social.
- AYALA, L. (2016):** «El gasto público en programas de lucha contra la pobreza: tendencias, determinantes y necesidades de reforma», *Papeles de Economía Española* 147.
- AYALA, L. ET AL. (2018):** *Informe sobre necesidades sociales en España. Bienestar económico y material*, Barcelona: Observatorio Social de "la Caixa" [<https://observatoriosociallacaixa.org/bienestar-economico-material>].
- AYALA, L. Y J. RUIZ-HUERTA (2018):** *Tercer Informe sobre la Desigualdad en España*, Madrid: Fundación Alternativas [<http://www.fundacionalternativas.org/laboratorio/libros-e-informes/desigualdad/3er-informe-sobre-la-desigualdad-en-espana-2018>].
- AYALA, L., A. HERRERO Y J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ (2018):** «Welfare Benefits in Highly Decentralized Fiscal Systems: What is the role of yardstick competition?», *Equalitas Working Paper*, 56.
- AYALA, L., J.M. ARRANZ, C. GARCÍA SERRANO Y L. MARTÍNEZ VIRTO (2016):** *El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma. Proyecto PROGRES*, Madrid: Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.
- CANTÓ, O. Y L. AYALA (2014):** *Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España*, Madrid: UNICEF Comité Español [<https://www.unicef.es/publicacion/politicas-publicas-para-reducir-la-pobreza-infantil-en-espana-analisis-de-impacto>].
- CES (2017):** *Informe sobre políticas públicas para combatir la pobreza en España*, Madrid: Consejo Económico y Social [<http://www.ces.es/documents/10180/4509980/Inf0117.pdf>].
- CREPALDI, C. (COORD.) (2017):** *Minimum Income Policies in EU Member States*, Bruselas: European Parliament.
- DE LA RICA, S. Y L. GORJÓN (2017):** «Assessing the Impact of a Minimum Income Scheme in the Basque Country», *Working Paper Fedea, Estudios sobre la Economía Española - 2017/16*.
- EUROSTAT (2018):** *Living Conditions in Europe. 2018 Edition*, Bruselas: Comisión Europea [<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books/-/KS-DZ-18-001>].
- FERNÁNDEZ, G. (COORD.) (2015):** *Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas en España*, Madrid: Fundación FOESSA-Cáritas [[www.foessa.org/publicaciones\\_download.aspx?id=5201](http://www.foessa.org/publicaciones_download.aspx?id=5201)].
- FLORES MARTOS, R. (COORD.) (2016):** *La transmisión intergeneracional de la pobreza: factores, procesos y propuestas para la intervención*, Madrid: Fundación FOESSA-Cáritas [<https://www.eapn.es/publicaciones/249/la-transmision-intergeneracional-de-la-pobreza-factores-procesos-y-propuestas-para-la-intervencion>].
- HERMIDA, P. Y NOGUERA, J.A. (2013):** «La integración de impuestos y prestaciones: una vía innovadora para la reforma de la protección social», *Documentación Social*, 169.
- IVÀLUA (2010):** *Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció. Informe final d'avaluació*, Barcelona, Generalitat de Catalunya.
- LLANO ORTIZ, J.C. (2018):** *El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España (2008-2017)*, Madrid, EAPN España [<https://www.eapn.es/estadodepobreza/>].
- NATILI, M. (2017):** «Explaining different trajectories of minimum income schemes: Groups, parties and political exchange in Italy and Spain», *Journal of European Social Policy*, 28(2).
- NOGUERA, J.A. (2017A):** «Modelos de políticas de garantía de rentas contra la pobreza», en M. KÖLLING y P. MARÍ-KLOSE (eds.): *Los retos del Estado del bienestar ante las nuevas desigualdades*, Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- NOGUERA, J.A. (2017B):** «Redistribución, predistribución y garantía de rentas», en J. ZALAKAÍN y B. BARRAGUÉ (coords.): *Repensar las políticas sociales: predistribución e inversión social*, Madrid: Editorial Grupo 5 - Kutxa Fundazioa.
- NOGUERA, J.A. (2018A):** «El bienestar fiscal y la integración de impuestos y prestaciones», en F. CAMAS y G. UBASART (eds.): *Manual del Estado de bienestar y políticas sociolaborales*, Barcelona: Huygens.
- NOGUERA, J.A. (2018B):** «The Political Debate on Basic Income and Welfare Reform in Spain», *Social Policy & Society*, 18(2).
- NOGUERA, J.A. (2019A):** «La Renta Básica universal: un estado de la cuestión», *VIII Informe FOESSA sobre Inclusión y Desarrollo Social en España*. Madrid, Fundación FOESSA (en prensa).
- NOGUERA, J.A. (2019B):** «Renda mínima i pobresa: ni protecció ni inserció», en R. GOMÀ y J. SUBIRATS (eds.): *Canvi d'època i de polítiques públiques a Catalunya*, Barcelona: Galàxia Gutenberg.
- NOGUERA, J.A. Y G. UBASART (2003):** «Las políticas de rentas mínimas de las Comunidades Autónomas», en R. GALLEGÓ, R. GOMÀ y J. SUBIRATS (eds.): *Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas. La descentralización de las políticas sociales en España*, Barcelona: Tecnos-UPF.

---

**PÉREZ-ERANSUS, B. (2005):** *Políticas de Activación y Rentas Mínimas*, Madrid: Fundación Foessa.

**RIBA, C., X. BALLART Y J. BLASCO (2011):** «Minimum Income and Labour Market Integration Processes: Individual and Institutional Determinants», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 133.

**RODRÍGUEZ CABRERO, G. (COORD.) (2015):** *ESPN Thematic Report on Minimum Income Schemes: Spain*, Bruselas: Comisión Europea [<https://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?pager.offset=0&langId=en&mode=advancedSubmit&year=0&country=0&type=0&advSearchKey=ESPNmis>].

**SANZO, L. (2013):** «La política de garantía de ingresos en Euzkadi», *Zerbitzuan*, 53, [http://www.zerbitzuan.net/documentos/zerbitzuan/La\\_politica\\_de\\_garantia\\_de\\_ingresos\\_en\\_euskadi.pdf](http://www.zerbitzuan.net/documentos/zerbitzuan/La_politica_de_garantia_de_ingresos_en_euskadi.pdf).

**SANZO, L. (2018):** «The Different Regional Models of Welfare in Spain», ponencia presentada en la *FISS 2018 Conference*, Sigtuna.

**SIIS-CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (2018A):** *Características básicas de las prestaciones de garantía de ingresos en las Comunidades Autónomas. Estudio comparativo*, Donostia: Fundación Eguía Careaga.

**SIIS-CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (2018B):** *Características básicas de las prestaciones de ingresos mínimos en los países de la Unión Europea. Panorama comparativo*, Donostia: Fundación Eguía Careaga.

**UNICEF-CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS TOMILLO (CEET) (2015):** *Escenarios alternativos de políticas de infancia en España*, Madrid: Fundación Tomillo.

**ZALAKAÍN, J. (2014):** «El papel de los sistemas de garantía de ingresos en el abordaje de la pobreza en el empleo: la experiencia del País Vasco», *Lan Harremanak*, 31.

## Notas

- 1 La pobreza monetaria, que es el concepto que se utilizará aquí, es definida por el INE como la condición de aquellos hogares cuyos ingresos disponibles se encuentran por debajo del 60% de la mediana, aplicando una escala de equivalencia para los diferentes miembros del hogar de 0.5 para los miembros adultos a partir del segundo y 0.3 para los menores de 14 años (escala OCDE modificada).
- 2 Véanse, por ejemplo, los siguientes: Arriba (2014), Ayala, Arranz, García Serrano y Martínez Virto (2016), Ayala et al. (2018), Ayala y Ruiz Huerta (2018), Cantó y Ayala (2014), CES (2017), Crepaldi (2017), EUROSTAT (2018), Fernández (2015), Flores Martos (2016), Llano Ortiz (2018), Rodríguez Cabrero (2015), Siis (2018a) y UNICEF-CEET (2015).

# 4

## El debate parlamentario sobre la prestación de ingresos mínimos

### Resumen

**Belén Santa Cruz Díez**  
Economista y periodista

**Palabras clave:**

prestación de ingresos mínimos, iniciativa legislativa popular, debate, consenso, partidos políticos, sindicatos, reforma.

El 21 de abril de 2015, los sindicatos CCOO y UGT registraron en el Congreso de los Diputados la Iniciativa Legislativa Popular en demanda de una prestación de ingresos mínimos con el apoyo de 700.000 firmas. Nació así una iniciativa para tramitar una proposición de ley que reforzase la protección de los ciudadanos, especialmente de los desempleados de larga duración y sus familias.

Y se abrió un debate político, en el que han participado expertos de diversos ámbitos, en torno a la renta mínima, incluso yendo más allá y extendiendo la discusión hacia otras alternativas como la renta básica y subrayando la necesidad de revisar nuestro actual mapa de protección social. Un debate con cierto consenso en el diagnóstico de la situación y en la necesidad de contar con nuevos instrumentos de protección social, pero con visiones muy diferentes respecto a la inspiración de la prestación de ingresos mínimos, su finalidad, viabilidad económica, ámbito competencial, etcétera.

**Destacados:**

1. La iniciativa legislativa popular nace porque la sociedad percibe cada vez más la inadecuación de nuestro actual sistema de garantía de rentas para hacer frente a situaciones de necesidad, ante los incrementos de la desigualdad y la amenaza que suponen los cambios asociados a la revolución tecnológica.
2. Para los sindicatos, el sistema actual es tremendamente ineficiente en el combate de la desigualdad, siendo necesario transitar hacia un sistema de garantía de rentas.
3. Esta proposición de ley se puede analizar desde un enfoque más asistencial o desde una concepción de derecho subjetivo que tiende a la universalidad y la incondicionalidad.
4. Estamos ante una política social más avanzada que salga de la mirada más asistencial y promueva la libertad y la autonomía de las personas.
5. Es fundamental la colaboración entre los distintos estamentos administrativos, pasando de las incompatibilidades a la cooperación.
6. ¿Si se trata de proteger a personas y familias en situación de necesidad, son 12.000 millones de euros un coste elevado?



## 1. Introducción

El 21 de abril de 2015, los sindicatos CCOO y UGT registraron en el Congreso de los Diputados la Iniciativa Legislativa Popular en demanda de una prestación de ingresos mínimos con el apoyo de 700.000 firmas. Nació así una iniciativa para «tramitar una proposición de ley que responda a la creación de una nueva prestación que sea la última malla de protección socio-laboral para las familias trabajadoras de nuestro país», como señaló Cándido Méndez.

En febrero de 2017 el Congreso de los Diputados tomaba en consideración esta iniciativa para el establecimiento de una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social de 431 euros, dirigida especialmente a desempleados de larga duración desprotegidos y familias sin recursos, y sería aprobada cinco meses después con 177 votos a favor y 165 en contra. La Proposición de Ley abrió un debate en torno a la renta mínima y otras propuestas como la renta básica, y sobre la necesidad de revisar nuestro actual mapa de protección social. Durante las intervenciones en la Comisión de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (anterior Comisión de Empleo y Seguridad Social), vimos pasar a los diferentes grupos políticos y a expertos de muy distintos ámbitos entre los que existe bastante consenso en el diagnóstico de la situación y en la necesidad de impulsar nuevos instrumentos de protección social, pero bastante diversidad de opiniones sobre las herramientas más adecuadas para atenderlas, así como sobre la inspiración y características de una prestación de ingresos mínimos.

Cabe destacar el carácter social de esta medida que nace gracias al apoyo de más de 700.000 ciudadanos, con una clara vocación de asegurar un mínimo de ingresos que garantice unas condiciones básicas a todo individuo que, pudiendo y queriendo trabajar, no puede hacerlo. Un mandato social que interpelaba al Congreso a cumplir con una responsabilidad política de protección de todos los ciudadanos, lucha contra la pobreza y la exclusión social y garantía de un nivel mínimo de recursos que permita atender las necesidades básicas.

Una propuesta que surge porque la sociedad percibe cada vez más la inadecuación de nuestro actual sistema de garantía de rentas para hacer frente a situaciones de necesidad ante los incrementos de desigualdad y la mayor amenaza que suponen los cambios derivados de la revolución tecnológica. De hecho, las bajas tasas de cobertura, el bajo porcentaje de gasto en protección social o la propia ineficiencia en los resultados son algunos de los argumentos que hemos ido escuchando a lo largo del debate parlamentario en torno a esta iniciativa. Sea por un motivo o por otro, la realidad es que nuestros instrumentos de protección social deben mejorarse, simplificarse o complementarse con otros nuevos.

Si bien el diagnóstico es compartido, en torno a esta propuesta concreta de prestación de ingresos mínimos ha girado un interesante y profundo debate sobre su necesidad, idoneidad, configuración, cuantía, condicionalidad, etcétera. El debate puede alcanzar mayor o menor profundidad y se puede llevar al terreno de las prestaciones asistenciales ligadas al empleo o dar un paso más allá como una prestación de derecho subjetivo y, por tanto, ser universal, como es el caso de la iniciativa presentada. Pero lo que sí es una realidad es que la preocupación por garantizar un mínimo nivel de ingresos a todos los ciudadanos para garantizar que vivan con dignidad ha ganado peso en la agenda política.

En este capítulo analizaremos los motivos, el objetivo y los principales puntos de discusión que surgieron en torno a esta prestación en el debate parlamentario de la Comisión de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. A la espera del informe final y de saber hasta dónde es capaz de llevar la acción política esta propuesta,

nos podemos quedar con la discusión, con las diferentes propuestas de reforma y con palabras que, como ingreso mínimo, renta básica, lucha contra la desigualdad, dignidad, responsabilidad política, exigencia social, derecho subjetivo, protección, oportunidades..., se van incorporando al debate político en respuesta a la cada vez mayor exigencia social, civil y democrática. Porque si no, y como señalara el premio Nobel Joseph E. Stiglitz, un sistema socioeconómico que proporciona desventajas a una parte mayoritaria de la población es un sistema que está condenado a la inestabilidad y al fracaso.

## **2. La razón de ser de esta medida**

La situación social tras la crisis económica y la incapacidad de los mecanismos actuales para atender las demandas llevaron a los sindicatos a presentar esta iniciativa. Como señalan en la exposición de motivos de la proposición de ley, «la actual crisis ha puesto en evidencia, y de forma dramática, la inadecuación de nuestro sistema de garantía de rentas frente a los conocidos efectos de aumento de la pobreza». Y añaden que «los efectos de la crisis han diezmando el Estado del bienestar, el nivel de desempleo ha ascendido a unos niveles históricos y se ha producido una caída estrepitosa de la ocupación, y se han realizado una serie de modificaciones legislativas que han repercutido en el gasto social, afectando a la cobertura del sistema de garantía de rentas».

Esta iniciativa surge, por tanto, para reforzar el actual sistema de protección social y para aportar nuevas y mejores soluciones ya que los actuales mecanismos no están protegiendo a todas las personas en situación de necesidad. Ello unido a que el sistema de protección social no está siendo capaz de adaptarse a las nuevas situaciones que se están produciendo. Por lo tanto, es necesario ampliar y completar los sistemas de protección social y seguridad económica para garantizar a todos los ciudadanos unos ingresos mínimos. En definitiva, esta proposición busca reforzar las prestaciones actuales, pero nunca en detrimento de otras existentes.

Pero su fundamento es más fuerte al considerar que, más allá de las dificultades económicas por las que atraviesa la economía española, la protección de las personas con escasa o ninguna cobertura social pública es «una exigencia social, cívica y democrática». «Todos los ciudadanos y ciudadanas deben tener garantizada una adecuada protección social pública», dice la iniciativa.

En la defensa de esta prestación se apela directamente a la Constitución española al señalar que «la Prestación no contributiva de Ingresos Mínimos es un derecho subjetivo que se fundamenta en el artículo 41 de la Constitución cuando previene la obligación de los poderes públicos de atender las situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo, precepto que debe entenderse en consonancia con otras atribuciones otorgadas a los poderes públicos por nuestra Constitución, como son el respeto a la dignidad de la persona como fundamento del orden político y de la paz social (artículo 10.1 CE); la promoción de las condiciones para conseguir que la libertad y la igualdad de los individuos y grupos sean reales y efectivas (artículo 9.2 CE); la obligación de promover las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equilibrada (artículo 40 CE); y la protección social, económica y jurídica de la familia (artículo 39.1 CE)».

## **3. La visión de los sindicatos**

Fernández Toxo (ex secretario general de CCOO) y Álvarez Suárez (UGT) intervinieron en representación de la comisión promotora de la iniciativa para exponer



los motivos que justifican la presentación de esta iniciativa legislativa popular. Posteriormente, el secretario de políticas públicas y protección social de CCOO, Bravo Fernández, y el secretario confederal de UGT, Carrió Ibáñez, intervinieron en la Comisión.

Fernández Toxo hizo especial alusión a que esta prestación se establece como «un derecho subjetivo»; debe durar el tiempo «que dure la necesidad» (no como funcionan algunas de las ayudas asistenciales que se prestan en estos momentos) y debe ser compatible con rentas asistenciales de las comunidades autónomas que, no obstante, computarían a los efectos del umbral de ingresos para acceder a la prestación. En definitiva, como señala Toxo, «no se trata de un subsidio ni de una subvención, se trata de consolidar un nuevo derecho para completar la red de protección social en España».

Álvarez Suárez apeló a la necesidad de conseguir una prestación que tenga «un carácter permanente y universal de acuerdo con las condiciones de acceso a la protección»; mientras que el secretario confederal de UGT, Carrió Ibáñez, comenzó su intervención con una frase contundente: «El Gobierno ha rescatado a los bancos; con esta iniciativa legislativa popular, UGT y Comisiones pretendemos rescatar a las personas».

Para los sindicatos, el sistema actual es tremendamente ineficiente en el combate contra la desigualdad. Debido a las tasas de cobertura actuales, nos encontramos con personas que han agotado todas sus prestaciones, que se quedan sin ningún tipo de prestación para seguir subsistiendo y que no reciben cobertura. Con los actuales instrumentos de protección social no se alcanza a proteger a todos los ciudadanos que están en situación de necesidad y, por ello, los sindicatos, en palabras de Carrió Ibáñez, ven necesario «ir hacia un sistema de garantía de rentas (...)», al considerar que «las políticas formuladas en nuestro país no han supuesto en sí mismas la solución para la lucha contra la pobreza y la exclusión social».

Junto a ello, el alto nivel de desempleo y las precarias condiciones en las que están sumidos muchos trabajadores justifican la necesidad de reforzar el sistema de protección por desempleo que, como destacó Fernández Toxo, es necesario además que «venga acompañado de políticas activas en materia de formación, de cualificación». Incluso los sindicatos señalan que la vinculación de esta medida al sistema de protección contra el desempleo representa una oportunidad para mejorar el sistema asistencial, ya que se liberarían recursos para atender las situaciones de exclusión social en el ámbito de las competencias de la asistencia social, que son exclusivas de las comunidades autónomas.

Respecto a la viabilidad económica de la medida, sobre la que se muestran plenamente convencidos, explican que existe margen puesto que gastamos menos que la media de los países de la Eurozona en protección social. Y si bien estiman un coste de 11.000 millones, matizan que este podría ser mucho menor ya que algunas de las prestaciones actuales podrían simplificarse y sustituirse por esta nueva prestación.

Siguiendo esta línea, Fernández Toxo apuntó que España no tiene un problema de exceso de gasto, sino «un problema de insuficientes ingresos, porque ingresamos siete u ocho puntos menos del PIB que los países de nuestro entorno y ese diferencial es el que impide que determinadas políticas (...) se puedan abrir paso ofreciendo garantías suficientes a los ciudadanos y ciudadanas de nuestro país». Y apuestan por emprender una reforma fiscal que dote a las administraciones públicas de suficientes recursos y atienda también la senda de consolidación fiscal, poniendo sobre la mesa cinco interesantes alternativas para mejorar la financiación: mejorar la eficacia de la lucha contra el fraude, la modificación del impuesto sobre

sociedades para elevar su recaudación, aumento de la imposición sobre la riqueza, incremento de la recaudación de la imposición medioambiental, y eliminación de algunos beneficios fiscales a los planes privados de pensiones.

Respecto al marco competencial, los sindicatos explicaron que las competencias de las comunidades autónomas no tienen por qué verse afectadas, pues la prestación tendría el mismo tratamiento que las pensiones no contributivas: son financiadas por el Estado y gestionadas por las comunidades autónomas. No obstante, existen diferentes configuraciones de esa prestación que se podrían tener en cuenta como que su gestión corresponda al Imserso y a los servicios sociales de las comunidades autónomas o que se haga en el marco de los servicios de empleo de las autonomías y bajo la coordinación y la supervisión del Servicio Público de Empleo. Lo más importante es que haya una buena coordinación entre los distintos niveles administrativos en el sistema de protección social, pasando de una visión de incompatibilidades entre prestaciones a una mayor cooperación.

Destacar también que los sindicatos desvinculan completamente esta medida de lo que es una renta básica. «La propuesta que hemos traído aquí no es una renta básica (...), un debate de interés para nosotros, como creo que para todo el mundo, pero nosotros lo que hemos planteado aquí es una iniciativa de renta mínima, y por tanto una renta mínima sujeta a condicionalidad», señaló Bravo Fernández.

Por último, resaltar la importancia que los sindicatos otorgan a esta prestación por su impacto de género, ya que dos tercios de sus potenciales beneficiarios son mujeres, así como en materia de pobreza infantil.

## **4. La prestación**

Antes de analizar los principales puntos del debate que esta propuesta suscitó entre los grupos políticos, haremos un repaso de los objetivos, principios inspiradores y principales características de esta prestación de ingresos mínimos.

El objetivo que marca la propia proposición de ley es «garantizar unos ingresos mínimos a todas aquellas personas que pudiendo y queriendo trabajar no pueden hacerlo, por lo que carecen de recursos que les permitan vivir con dignidad, y a quienes los actuales instrumentos de protección social no dan respuesta».

Como se señala en el artículo IV de la proposición de ley, «la iniciativa legislativa popular tiene como objetivo principal el establecimiento y regulación de un derecho subjetivo a una nueva prestación económica del sistema de la Seguridad Social dentro del nivel no contributivo, como desarrollo del principio rector consagrado en el artículo 41 de la Constitución Española según el cual 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». Es, por tanto, un nuevo mecanismo de política económica y social que busca «garantizar el acceso a la protección social de la población que a día de hoy no está siendo amparada por ninguna prestación».

Se trata de configurar y ampliar el sistema de protección social actual desde los tres niveles administrativos. En primer lugar, desde la Administración General del Estado, a través de la creación de una nueva prestación económica que garantice unas condiciones mínimas a los ciudadanos que carecen de rentas; en segundo lugar, el esfuerzo también debe provenir de las comunidades autónomas a fin de que mantengan en algunos supuestos, y refuercen en otros, sus prestaciones de asistencia social; y, por último, debe mantenerse o potenciarse la contribución que hasta ahora vienen realizando las administraciones locales.

Los principios inspiradores de esta prestación son:


- ✓ Igualdad en el acceso a la prestación.
- ✓ Equidad entre las personas beneficiarias en el reconocimiento de la misma.
- ✓ Universalidad del derecho en la medida en que se reúnan los requisitos para obtenerla.

La naturaleza jurídica responde a los principios de:

- ✓ Universalidad: esta prestación va dirigida a las ciudadanas y los ciudadanos que tengan carencia de recursos económicos, y su concesión queda garantizada en la medida en que se reúnan los requisitos exigidos para ello.
- ✓ Exigibilidad: se configura esta nueva prestación como derecho subjetivo, por tanto está garantizada y es exigible sin que pueda condicionarse a las disponibilidades presupuestarias.
- ✓ Subsidiaridad: se trata de una prestación de carácter económico que se otorga cuando no es posible el acceso a otras prestaciones, bien por haberlas agotado previamente, bien por no reunir los requisitos previstos para su concesión.
- ✓ Incompatibilidad: esta prestación es incompatible con otras prestaciones del propio sistema de seguridad social, tanto del nivel contributivo como del no contributivo.
- ✓ Derecho personal: su carácter personal la convierte en una prestación intransferible e inembargable. Por otra parte, esta prestación no es exportable ni encuadrable entre las prestaciones especiales en metálico no contributivas.

En la siguiente tabla se recogen las principales características de la prestación de ingresos mínimos:

### Tabla 1. Elementos de la prestación de ingresos mínimos

 <b>Beneficiarios</b>	<p>Dirigido fundamentalmente a los más de 1.800.000 hogares cuya renta per cápita es inferior a 5.837 euros anuales.</p> <p>La mayoría de las personas que componen estos hogares y que serían beneficiarios potenciales de esta prestación son mujeres: 1.472.779, frente a 678.221 hombres.</p> <p>En total, serían más de 2 millones los potenciales beneficiarios. Los sindicatos estiman 2,4 millones de potenciales beneficiarios (62% mujeres y 16% jóvenes menores de treinta años).</p>
--	--

 **Requisitos**

Ser mayor de 18 años y menor de 65.

Residir legalmente en territorio español y haberlo hecho ininterrumpidamente en los seis meses anteriores a la fecha de solicitud de la prestación (no exigible a las personas víctimas de trata de seres humanos ni a las víctimas de violencia de género).

Carecer de un mínimo nivel de recursos económicos:

- El umbral es del 75% del Salario Mínimo Interprofesional vigente en cada momento, con exclusión de las pagas extraordinarias, en cómputo anual. En el supuesto de unidades familiares, la renta per cápita de la misma no debe superar la misma cuantía. Se excluyen del cómputo las prestaciones familiares en su modalidad no contributiva, las prestaciones derivadas de la atención a personas en situación de dependencia, las ayudas o prestaciones a favor de la infancia, entre otras.

No reunir los requisitos para el reconocimiento o reanudación de prestaciones por desempleo en sus niveles contributivo o asistencial, renta activa de inserción u otras ayudas o prestaciones económicas contempladas en programas temporales de protección por desempleo.




Estar inscrito como demandante de empleo. Dicha inscripción deberá haberse mantenido durante, al menos, los doce meses inmediatamente anteriores a la solicitud de la prestación de ingresos mínimos de forma ininterrumpida.

 **Duración**

El derecho a la prestación subsistirá mientras se mantengan las condiciones que dan acceso a la misma.

El Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo autonómicos podrán requerir a las personas beneficiarias la realización de actuaciones dirigidas a su inserción laboral o a la mejora de su ocupabilidad.

El reconocimiento por la entidad gestora competente del derecho a la prestación de ingresos mínimos supondrá la afiliación de oficio a la Seguridad Social de la persona beneficiada que no hubiera estado afiliada previamente.

<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);"><b>Incompatibilidades</b></p> 	<p>La prestación de ingresos mínimos es compatible con la percepción de las prestaciones derivadas de la atención a personas en situación de dependencia, las ayudas o prestaciones a favor de la infancia, las ayudas económicas o de otra naturaleza de emergencia social, fuere cualesquiera otras, periódicas o no, de naturaleza asistencial sea cual fuere la Administración Pública o entidad que las proporcione.</p> <p>La prestación de ingresos mínimos es incompatible con:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Las prestaciones de seguridad social en sus modalidades contributiva y no contributiva. Se exceptúan de lo anterior las prestaciones familiares en la modalidad no contributiva.</li> <li>El trabajo por cuenta ajena y con el trabajo por cuenta propia aun cuando su realización no implique la inclusión obligatoria en alguno de los regímenes de la seguridad social. No obstante, el gobierno podrá regular reglamentariamente, como medida de impulso a la empleabilidad de personas que ya estuvieran percibiendo la prestación, su compatibilidad con el trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia por un período máximo de tres meses, en el marco de acciones concretas dirigidas a determinados colectivos con especiales dificultades de inserción laboral.</li> </ul>
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);"><b>Financiación</b></p> 	<p>La financiación debe garantizarse mediante impuestos, a través de los Presupuestos Generales del Estado, y debe responder a los criterios de eficiencia y suficiencia, y además contribuir a lograr una mayor cohesión social y territorial.</p> <p>Los sindicatos estiman un coste de 11.000 millones de euros. Según los datos de 2017, el coste inmediato de aplicarse hoy esta medida sería de 3.215 millones de euros, y el coste en un año, 9.931 millones de euros.</p>
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);"><b>Ordenamiento jurídico</b></p> 	<p>La incorporación al ordenamiento jurídico de la nueva prestación se realiza mediante la modificación del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, adicionando un nuevo capítulo X en su título II, como expresión formal de la plena integración de la prestación no contributiva de ingresos mínimos dentro de la acción protectora de la Seguridad Social e introduciendo otras modificaciones complementarias.</p>
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);"><b>Obligaciones del beneficiario</b></p>	<p>Comunicar a la entidad gestora de la prestación cualquier variación de su situación o de la de su unidad económica que pueda tener incidencia en el mantenimiento del derecho o en la cuantía de la prestación.</p> <p>Proporcionar a la entidad gestora la documentación o información que les sea requerida en relación con el reconocimiento o mantenimiento del derecho.</p> <p>Participar en las acciones de mejora de la ocupabilidad, programas de empleo, o en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales, que determinen los servicios públicos de empleo o las agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de colaboración con aquellos, y aceptar la colocación adecuada que le sea ofrecida por los servicios públicos de empleo o por dichas agencias.</p> <p>Reintegrar las prestaciones indebidamente percibidas.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de Proposición de Ley sobre establecimiento de una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social.

## 5. El debate político

De la propuesta y el consiguiente debate surgido en torno a la misma se desprende que esta proposición de ley se puede entender desde distintas perspectivas: desde un plano más asistencial, como una prestación para ampliar la protección de los desempleados y de las familias, o desde una concepción de derecho subjetivo que tiende más hacia la universalidad e, incluso, la incondicionalidad. Pero también es una propuesta compleja porque combina elementos de diversas propuestas (renta mínima, renta básica, impuesto negativo sobre la renta, etc.), por lo que se ha analizado con enfoques muy distintos.

Esta prestación de ingresos mínimos ha permitido abrir un interesante debate sobre el actual mapa de prestaciones sociales en España y sobre la necesidad de poner en marcha nuevos instrumentos que den respuesta a las necesidades de los ciudadanos. A lo largo de las intervenciones de los distintos expertos y grupos políticos hemos observado que existe un consenso mayoritario sobre el estado de la situación y sobre la necesidad de mejorar el actual mapa de prestaciones. Pero hay diversas opiniones sobre el camino que se ha de adoptar: crear nuevas prestaciones (con las distintas configuraciones que las mismas pueden adoptar), centrarse en mejorar el sistema ya existente o apostar por la creación de empleo como el instrumento más efectivo de lucha contra la pobreza y la desigualdad.

El punto de partida, para muchos partidos políticos, era asumir la responsabilidad política de dar respuesta al clamor social –recordemos que esta medida nace de una iniciativa legislativa popular– que demanda mejorar la protección de los más vulnerables. Consideran que se trata de una medida necesaria y oportuna dada la situación de desigualdad y el alto nivel de desempleo, y ante un futuro lleno de cambios asociados a la revolución tecnológica. Así, mientras que para algunos partidos y representantes de organizaciones sociales esta prestación se queda incluso corta, para otros se trata de una medida innecesaria e inasumible económicamente, siendo más partidarios de mejorar los instrumentos de protección ya existentes así como de centrarse en la creación de empleo como herramienta de lucha contra la pobreza y la desigualdad.

Analicemos algunos de los principales puntos de discusión en torno a esta prestación de ingresos mínimos, que van desde la propia concepción de la medida y su razón de ser hasta aspectos como la gestión, la financiación o los incentivos.

### 5.1. ¿Debemos revisar el actual mapa de prestaciones?

La crisis económica puso en evidencia la inadecuación de nuestro sistema de garantía de rentas frente al elevado desempleo y el aumento de la pobreza y la desigualdad. El empleo ya no es la solución a la pobreza y el actual mapa de prestaciones sociales y asistenciales en nuestro país no está cumpliendo con sus objetivos, pues es incapaz de proteger a todas las personas que se encuentran en situación de necesidad. Por otra parte, las nuevas realidades derivadas de la revolución tecnológica demandan nuevas medidas, por lo que las recetas del pasado no pueden solucionar los problemas del presente y del futuro. Como señala la diputada socialista Soledad Pérez Domínguez, «(...) ha habido un recorte permanente en el sistema de garantía de rentas. Nuestro grupo aceptó tramitar esta iniciativa y creemos necesario que cuarenta años después se refuerce en nuestro sistema y en nuestra Constitución el sistema de garantías de rentas, frente al aumento de la pobreza, la exclusión y la desigualdad».

El debate político giró en todo momento en torno a la necesidad de revisar el mapa de prestaciones en nuestro país y en si la iniciativa legislativa debería ir acompa-

ñada de una reordenación del conjunto de prestaciones sociales, algo sobre lo que existe un consenso bastante generalizado debido a la amalgama de prestaciones heterogéneas, que no llegan a quienes de verdad lo necesitan y que dan lugar a un sistema complejo, opaco, desigual e ineficiente. Incluso quienes defienden que el sistema actual ya es muy completo y que da una buena respuesta a las necesidades de los ciudadanos con su sistema de protección al desempleo y los programas autonómicos, reconocen la necesidad de reformular, reordenar y armonizar todas las rentas.

Entre otras cuestiones, se habló de la necesidad de simplificar y racionalizar todo el sistema; facilitar las gestiones (aquí se propuso contemplar, por ejemplo, la ventanilla única); homogeneizar el mapa de prestaciones; flexibilizar los requisitos de entrada para acercarse más a la población objetivo (la evidencia apunta a que cuanto más exigentes son las condiciones, más dificultan el acceso a los más pobres); reforzar la colaboración y el trabajo conjunto entre las administraciones a la vez que se clarifican las competencias; mejorar las cuantías y adaptarlas a las situaciones de necesidad en cada momento. En definitiva, se trata de transitar hacia un sistema armonizado, coordinado y que permita una actuación eficaz del conjunto de las administraciones públicas.

En este punto surgió la discusión sobre la necesidad de dar cobertura a todas las personas en situación de necesidad, pues el sistema actual deja fuera a colectivos como familias y menores en situaciones de pobreza y vulnerabilidad, y trabajadores precarios o desempleados de larga duración. En este sentido, se sugirieron propuestas como la de incrementar el gasto actual en prestaciones, contar con una prestación universal para el cuidado de los hijos o adaptar el actual sistema de protección social a las condiciones de trabajo.

Susías Rodado, de la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, se refirió a los «19 sistemas» que existen en España, entre los estatales y los autonómicos, que «no se hablan entre ellos» y que, debido a la discrecionalidad presupuestaria, se producen situaciones de no acceso al sistema. Para el experto, existen tres opciones: reformar el sistema en su conjunto o mejorarlo sustancialmente; aprobar una ley básica que aglutine todo el sistema («complicado»), o desarrollar un instrumento como el contemplado en esta proposición de ley de prestación de ingresos mínimos en el ámbito de la Seguridad Social.

Conviene citar también la propuesta de Unidos Podemos, de aprobar un proyecto de ley de reordenación integral de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, con el objetivo de mejorar su cobertura, introducir nuevos ámbitos de actuación y aclarar los que actualmente considera. Además, según la diputada Isabel Franco Carmona, sería necesaria una reforma integral de las rentas mínimas para que haya un mínimo de dignidad en la vida de las personas, lo que esta diputada de Unidos Podemos considera «el talón de Aquiles» de la iniciativa planteada por los sindicatos.

Y atendamos también a las reclamaciones de muchas organizaciones sobre la necesidad de adecuar el sistema a la Carta Social Europea, ya que, como se viene reivindicando en los últimos años, los informes del Comité Europeo de Derechos Sociales del Consejo de Europa califican de inadecuado el sistema de rentas mínimas en España porque estas deberían ser otorgadas mientras exista la situación de necesidad y no por un período de tiempo determinado; tampoco deberían circunscribirse a la edad o a la residencia y tendrían que disponer de una cuantía suficiente.

Parece claro, pues, que independientemente de los distintos puntos de vista, opiniones y propuestas, existe un amplio consenso entre los grupos políticos y los

expertos sobre la necesidad de revisar nuestro actual mapa de prestaciones para contar con un sistema armonizado, eficiente y que de verdad cumpla el objetivo de proteger a todas las personas en situación de necesidad y vulnerabilidad y garantizar un mínimo nivel de ingresos.

## **5.2. ¿Por qué una prestación de ingresos mínimos?**

A partir del diagnóstico comentado en el punto anterior, comienzan a surgir distintas posturas sobre cuestiones como la propia naturaleza de la prestación, su razón de ser. Existen apoyos a la medida desde un punto de vista moral y ético, de eficiencia y recuperación económica, de igualdad, de protección a las familias y a los desempleados, de justicia social, de responsabilidad democrática, etcétera.

Recordemos que las intervenciones en la Comisión se produjeron en un momento en el que, tras la crisis económica, los niveles de desempleo, pobreza, exclusión social y desigualdad eran insostenibles. La economía se recuperaba, pero los frutos del crecimiento no estaban llegando a todos los ciudadanos. Por ello, los ponentes se refirieron en todo momento a la necesidad de actuar urgentemente ante indicadores como el alto número de hogares sin ningún tipo de ingresos (más de 600.000 en la actualidad), la diferencia de renta entre el 20% más rico y el 20% más pobre (6,6 veces), la elevada tasa de pobreza infantil (casi un 30% en estos momentos) o el desempleo de larga duración (más de dos millones de parados llevan más de un año buscando empleo, etcétera).

La necesidad de la prestación obedecía así a un propósito coyuntural: ofrecer la cobertura necesaria a los desempleados de larga duración y sus familias; pero también a un propósito de carácter estructural, muy relacionado con la revolución tecnológica ya que, para una sociedad donde la renta y la pobreza están fuertemente ligadas al empleo, debemos prepararnos y contar con instrumentos que den respuesta a los cambios que se deriven de la automatización o de la robotización y que también sean sostenibles en los distintos momentos del ciclo económico. Recordemos las palabras del diputado Carles Campuzano: «Nuestro sistema de protección social a nivel estatal y en materia de empleo está diseñado para una crisis de corta o mediana duración».

Desde un primer momento del debate se hizo hincapié en la importancia de que la iniciativa proviniera de la sociedad civil, y que era necesario cumplir desde el Parlamento con lo que muchos consideran una obligación política y moral básica. Por ello, uno de las grandes justificaciones de la medida es precisamente el cumplimiento del mandato constitucional por parte de los poderes públicos apelando a distintos artículos de la Constitución (41, 10,1, etc.), tal como ya hemos señalado. Pero también se alude a la Carta Social Europea, a las recomendaciones del Comité Europeo de Derechos Sociales sobre las rentas mínimas en España y al artículo 34.3 de la Carta de Derechos Sociales de la Unión Europea.

Están también quienes justifican una prestación de ingresos mínimos desde una perspectiva de fondo, moral y ética, para garantizar que toda persona tenga una vida digna, en la que se proteja el derecho a disponer de los recursos necesarios para sobrevivir y ayudando, además, a mejorar su empleabilidad e integración social. Estaríamos en el lado de la justicia, la igualdad y la libertad. Así, Unidos Podemos considera esta medida esencial para que toda persona pueda ejercer con dignidad su condición de ciudadanía y ven en la tramitación de esta ley un primer paso para una modificación integral del sistema de rentas que nos permita transitar hacia la implementación de una renta básica. Esta última mucho más ligada al concepto de libertad, ya que el tener asegurado un ingreso mínimo es la única forma de poder actuar y tomar decisiones con total autonomía.



Hablaríamos, por tanto, de una política social más avanzada que mire al siglo XXI, que empodere y fortalezca las capacidades de las personas, que salga de la mirada más asistencial y promueva la libertad y autonomía de las personas. Cáritas, por ejemplo, no comparte que el enfoque solo abarque el ámbito del empleo y no como una garantía de supervivencia de mínimos. No se trata de no reconocer la necesidad de atender el paro de larga duración, sino de reconocer que la renta mínima priorice a quienes ni siquiera cuentan con un empleo como mecanismo de inserción laboral y de obtención de renta.

En la misma línea, para el PSOE esta prestación viene a cubrir una necesidad básica e insta a los poderes públicos al cumplimiento de una obligación en lo político, en lo social y en lo moral: luchar contra la pobreza y la exclusión social, defender la sociedad del bienestar, combatir la exclusión y la marginalidad social y garantizar a todos los ciudadanos los recursos para cubrir sus necesidades básicas. Y dado que muchas de estas situaciones derivan del desempleo, especialmente del de larga duración, también se justifica la medida como herramienta eficaz para ampliar la cobertura a estos parados y familias que actualmente no disponen de prestación. Los socialistas ven en esta medida un repunte económico, pues al mejorar la renta de los ciudadanos se incrementaría el consumo y, con ello, la actividad económica y el empleo.

Ciudadanos, sin embargo, se mostró disconforme con la concepción de la medida, reforzando su mensaje de apostar, no por una sociedad rentista y dependiente, sino por una sociedad de oportunidades. De modo que tacharon la renta mínima de «antiliberal y antiprogresista», en palabras de Antonio Roldán. Frente al texto de la proposición de ley, que señala específicamente como objetivo garantizar unos ingresos mínimos a todas aquellas personas que, pudiendo y queriendo trabajar, no puedan hacerlo, la formación naranja apostó por un cambio de paradigma, de apuesta por el empleo, para que quienes puedan y quieran trabajar realmente puedan hacerlo.

Y en esa línea de defensa de creación de empleo como el mejor instrumento de lucha contra la pobreza y la exclusión social se encuentra el Partido Popular, que no ve con la misma claridad la necesidad de esta medida pues, como señalaron, no estaríamos hablando de una renta mínima si no se hubiese destruido tanto empleo. Su mensaje prefiere el empleo en lugar de una nueva prestación. Por ello presentaron una enmienda a la totalidad proponiendo un grupo de trabajo para estudiar el mapa de prestaciones de protección social existentes, de manera que este pudiera mejorarse. En palabras de la diputada Susana López Ares, «antes de añadir y crear una nueva prestación, es necesario conocer, en primer lugar, qué tenemos, siendo imprescindible para ello clarificar el mapa de prestaciones existentes».

Aquí me gustaría puntualizar que, si bien históricamente el empleo ha sido la herramienta para salir de la pobreza y la exclusión social, el problema actual reside en que la situación de precariedad laboral y los bajos salarios hacen que el tener un empleo ya no sea garantía para salir de la pobreza, como así demuestra el 13% de los trabajadores que viven por debajo del umbral de la pobreza. Tener un empleo ya no es suficiente y no garantiza la subsistencia de muchos ciudadanos. Es por esto por lo que surgen propuestas para incrementar la renta de los trabajadores haciendo, por ejemplo, compatible esta prestación con el empleo por cuenta propia o ajena. De ello hablaremos más adelante.

Por último, otro argumento para impulsar esta prestación es el de la estabilidad democrática, pues la financiación del crecimiento económico con bajos salarios y desigualdad puede constituir un caldo de cultivo para los populismos y los proble-

mas sociales. En el otro lado del debate, sin embargo, hay partidos que consideran que son precisamente medidas inasumibles en la práctica como la prestación de ingresos mínimos las que generan más desafección, desconfianza hacia la clase política y auge de los populismos.

### **5.3. Derecho subjetivo, universalidad y condicionalidad**

Uno de los aspectos fundamentales y más reseñables de esta prestación es el hecho de estar configurada como un derecho subjetivo y, como tal, estar garantizada y ser exigible en todo momento sin estar condicionada a disponibilidad presupuestaria. Además, en la proposición de ley se define como universal puesto que pueden acceder a ella todos los ciudadanos que reúnan los requisitos exigidos para ello. No obstante, esta prestación no es universal en el sentido de que restringe el colectivo al que va dirigida. Sobre este asunto se pusieron sobre la mesa propuestas como graduar la prestación priorizando, en un primer momento, a los hogares y personas en peor situación, e introduciendo elementos de condicionalidad (umbrales de renta) de la prestación; la posibilidad de atender primero a la persona en situación de necesidad y posteriormente extender la ayuda en función de las circunstancias familiares; entenderla desde el comienzo como una prestación familiarizada o que la prestación tenga una parte básica y un complemento familiar. Y están quienes, desde una posición más próxima a la renta básica, ven la total universalidad como la meta final de este tipo de prestaciones.

Uno de los aspectos que mayor debate suscitan al hablar de este tipo de prestaciones es su condicionalidad o incondicionalidad, si bien se trata de una medida condicionada. Para algunos grupos políticos y expertos, la percepción de la renta debe incorporarse a la legislación como un derecho subjetivo, únicamente condicionado al nivel de renta del hogar y no a la participación en ningún tipo de programa social ni a otras cuestiones. Esto supone una evolución desde la lógica de la contraprestación a la lógica del compromiso de los ciudadanos con la sociedad. Quienes apuestan por una medida totalmente incondicionada, como la renta básica, argumentan, entre otras cuestiones, que permite acabar con la «trampa de la pobreza» ya que se evita penalizar a personas en exclusión, cuando tienen un empleo, por incompatibilidad de ingresos o, según Daniel Raventós, porque reduce los costes administrativos, acaba con la estigmatización asociada a los subsidios condicionados y mejora la cobertura. Sin embargo, hay quienes piensan que sí es necesario reforzar la condicionalidad de la medida, vinculándola a la obligación de aceptar un empleo, participar en cursos formativos o incluso plantean la posibilidad de condicionarla a la realización de trabajos a la comunidad.

### **5.4. Gestión de las competencias**

Uno de los asuntos más polémicos de esta prestación se refiere al marco competencial y de corresponsabilidad fiscal. ¿Quién debería gestionar esta prestación? ¿Las comunidades autónomas podrían hacerse cargo, como pasa con otras prestaciones no contributivas de la Seguridad Social? ¿Resulta necesario que se incardine en el ámbito de la Seguridad Social o podría tener suficiente amparo en otro título jurídico como es el de la asistencia social, que permitiría su asunción por las comunidades autónomas?

El debate competencial se centra en su posible inconstitucionalidad y en si se trata de un gasto asistencial o no. El gasto asistencial corresponde a las comunidades autónomas, según el artículo 148 de la Constitución Española, mientras que los gastos de la Seguridad Social, de acuerdo con el artículo 149, al Estado. Además, no podemos olvidar que las rentas mínimas se desarrollan como asistencia social

amparadas en el artículo 148 de la Constitución. Por tanto, nos encontramos con un asunto complejo que, si bien serán los juristas quienes clarifiquen la situación, debemos ser capaces de abordarlo desde el diálogo y de un modo coherente para que la prestación sea lo más eficaz posible, cumpla con su objetivo y llegue a quienes más la necesitan.

En un lado del debate están quienes, como el PSOE y Unidos Podemos, ven que no hay razón para la inconstitucionalidad y que esta prestación vinculada a la Seguridad Social puede ser gestionada por las comunidades autónomas, tal como viene sucediendo con las pensiones no contributivas. Se señala que la prestación no invade competencias porque la renta mínima no va con cargo al SEPE sino con cargo a la Seguridad Social, que es competencia estatal. Por otra parte, quienes se muestran conformes con incorporar la renta mínima a la Ley General de la Seguridad Social piensan que no solo le da un mayor estatus y más derechos sino que «la blindan para que no se la pueda congelar por cuestiones presupuestarias o de racionalización económica y financiera», como destacó la diputada de Podemos Isabel Franco Carmona.

En el otro lado están los que, como Ciudadanos y el Partido Popular, creen que esta prestación supone una invasión competencial de los ámbitos de asistencia social de las comunidades autónomas. Desde esta perspectiva aducen que, partiendo de la distinción entre asistencia social y prestación no contributiva de la Seguridad Social, esta prestación es asistencia social y que, por tanto, debe formar parte de la competencia autonómica. En el caso de aprobarse, esta prestación podría ser impugnada ante el Tribunal Constitucional y ser declarada inconstitucional.

Me gustaría destacar la opinión del diputado del PNV, Íñigo Barandiaran, quien afirmó que si esta prestación se gestionara bajo el ámbito de la Seguridad Social y se considerara como una prestación de políticas pasivas de empleo, que a su vez estuviera conectada con políticas activas de empleo autonómicas, no solo resultaría legítima sino necesaria y materialmente eficaz la inmediata transferencia autonómica, al menos en el ámbito del País Vasco, para que pudiera gestionarse con cierto éxito.

Sobre este asunto competencial hay distintas enmiendas presentadas para que la gestión de la prestación resida en el Imsero y los servicios sociales de las comunidades autónomas, o para que se haga en el marco de los servicios de empleo de las comunidades autónomas y bajo la coordinación y la supervisión del Servicio Público de Empleo.

Por otro lado, algunos expertos y diputados se refirieron al asunto de la corresponsabilidad fiscal. Si se deja la financiación en manos del Estado a través de la Seguridad Social y la gestión es autonómica, se produce una falta de corresponsabilidad fiscal que deriva en una gestión imperfecta. Según Conde-Ruiz, las autonomías podrían acusar una falta de incentivos y preferir que sea el Estado el que asuma el gasto completo. Y si fuera el Estado el que acabara financiando una prestación de la que se beneficiarían las comunidades autónomas, perderíamos la corresponsabilidad fiscal. Por lo tanto, se propone que el que tenga la competencia asuma la responsabilidad sobre la financiación y la gestión presupuestaria, o que, como señala Conde-Ruiz, la prestación se diseñe conjuntamente con las autonomías y que estas no solo se ocupen de la gestión sino que también participen con el Estado en la financiación.

Otra cuestión interesante es si la prestación es compatible, incompatible o complementaria con las rentas mínimas autonómicas. De hecho, se presentaron varias enmiendas para la compatibilidad de esta prestación con las rentas mínimas

autonómicas. La prestación no deja claro si es incompatible con las mismas o si estas computan para calcular el límite de ingresos. La opinión de unos es que sea una renta mínima nacional sobre la que las comunidades puedan legislar; otros, en cambio, se muestran partidarios de complementar esta prestación estatal con las rentas mínimas autonómicas, ya que así permitiría adecuarlas a las diferencias en el coste de vida que hay entre territorios; y los sindicatos propusieron que las comunidades autónomas que están por debajo de esta ayuda de 431 euros no la tendrían que prestar y la destinarían a otros recursos.

A continuación, analizaremos los tres caminos propuestos por Fernández Maíllo, representante de Cáritas durante su intervención:

- 1 Una prestación asumida por la Seguridad Social, lo que pone el énfasis en los mínimos comunes, la cohesión social y la igualdad de derechos. Pivotaría sobre el eje de unos mínimos comunes en todo el sistema autonómico de rentas mínimas.
- 2 Aprobación de una ley de mínimos de carácter estatal, que reforzaría el pilar de los servicios sociales y de la acción social autonómica.
- 3 Un nuevo plan concertado con relación a las rentas mínimas autonómicas, que pondría más el peso en las capacidades de colaboración entre actores y reforzaría el pilar de los servicios sociales y de la acción social autonómica.

Por último, señalar que, si bien este es un tema de gran complejidad que requiere un estudio y debate profundos, una propuesta de calado como esta prestación debe basarse en la colaboración entre los distintos niveles administrativos, pasando de las incompatibilidades a la cooperación y diseñando la prestación desde la colaboración. En este sentido, no deberíamos dejar de atender las recomendaciones que los expertos suelen hacer sobre este tipo de medidas en relación con aprovechar la cercanía a los ciudadanos y la mayor flexibilidad que tiene la administración local, especialmente como puerta de entrada al sistema. No obstante, ello requiere una mejora de los servicios sociales de los ayuntamientos.

## 5.5. Cuantía

La cuantía contemplada en la ley es del 80% del IPREM, es decir, 5.163,22 euros al año. Aunque el debate no giró mayoritariamente en torno a este punto, es cierto que grupos como Unidos Podemos ven necesario mejorar esta cantidad al considerar que 431 euros al mes no es una cantidad suficiente, pues no permite salir del umbral de la pobreza.

Aquí se abre también un interesante debate: ¿cuál es el umbral a partir del cual se considera que una persona puede tener una vida digna? Fernández Maíllo propuso tener como horizonte un umbral de pobreza relativa (680 euros para una persona o 1.400 para una familia de cuatro miembros) o fijar el límite por encima del umbral de pobreza severa y lo más cerca posible del umbral de pobreza relativa.

En relación con esta cuestión también surgieron distintas opiniones sobre si la cuantía debe vincularse al IPREM o al salario mínimo interprofesional, respecto a lo cual Unidos Podemos presentó una enmienda para que la prestación se ligue al salario mínimo interprofesional. Esquerra Republicana, por su parte, hizo alusión a que el IPREM ha quedado desfasado porque ha ido creciendo a un ritmo mucho menor que el salario mínimo interprofesional, restringiendo así el acceso a las ayudas para las economías familiares más desfavorecidas.

## 5.6. El problema de los incentivos, compatibilidad con el empleo y fraude

El problema de los incentivos asociados a medidas como la prestación de ingresos mínimos cuenta con un capítulo completo en este informe desarrollado por el

experto Conde-Ruiz. Aquí nos limitaremos a exponer los principales aspectos que surgieron sobre la iniciativa en torno a los desincentivos que puede generar, de lo que se derivó también una interesante reflexión sobre el fraude y la necesidad de compatibilizar o no la prestación con el empleo.

Al ser incompatible con el empleo, la prestación, tal como está propuesta, genera un problema de desincentivos con el empleo (salvo que el salario sea mucho mayor) y también con los inactivos que, según señala Conde-Ruiz, podrían activarse para cobrar la prestación, generando un «efecto llamada». La solución podría ser, por ejemplo, introducir incentivos monetarios. En cualquier caso, y siguiendo las recomendaciones del informe *Minimum Income Policies in EU Member States*, es imprescindible reducir los denominados *non-take-up*, es decir, evitar que las prestaciones no lleguen a quienes de verdad las necesitan.

Una de las posturas defendidas para evitar desincentivos al empleo es la de apostar por medidas que, más que ofrecer una cuantía económica sin más, sean políticas activas de empleo que mejoren la empleabilidad y las oportunidades de los ciudadanos. Partidos como Ciudadanos consideran imprescindible promover y mejorar este tipo de políticas activas de empleo, imponiendo obligaciones a los beneficiarios como su participación en itinerarios de inserción y formación. Aquí no debemos olvidar que la propuesta ya establece como requisito ser demandante de empleo o la obligación de participar en un itinerario de mejora de empleabilidad y de búsqueda de empleo.

La realidad es que existe bastante consenso sobre la necesidad de invertir más y mejor en las políticas activas de empleo y mejorar el funcionamiento de los servicios públicos de empleo, así como de los programas de formación y cualificación. De hecho, varios expertos hicieron hincapié en no limitar la legislación a la prestación sino acompañarla con otros elementos como las políticas activas de empleo y unos servicios sociales de calidad.

Sin embargo, y muy ligado a lo anterior, en este debate fue protagonista la calidad del empleo, pues muchos grupos se muestran confiados en que, con empleos de calidad, indefinidos, a jornada completa y con salarios suficientes, las personas no dejarían de trabajar por cobrar una prestación. El asunto de fondo es la confianza en que los ciudadanos no quieren una prestación o un subsidio, sino un empleo digno que les permita desarrollar su proyecto de vida con libertad. «La gente no quiere vivir del sistema. Porque el trabajo dignifica», concluía el diputado socialista González Bayo. El problema es que los nuevos trabajos que se están creando, en muchas ocasiones, no dignifican la vida de las personas.

Precisamente por esta precariedad del mercado laboral, también se baraja la necesidad de compatibilizar la prestación con el trabajo. En un momento en el que la calidad del empleo en España es más que cuestionable y los salarios actuales no permiten salir de la pobreza a muchas personas –un hecho que ha sido denominado como el fenómeno de los «trabajadores pobres» (el 13% de los trabajadores en España en la actualidad)–, este asunto es especialmente relevante. Para expertos como Conde-Ruiz, una prestación de ingresos mínimos sería perfectamente compatible con el empleo y permitiría acabar con los desincentivos al empleo. También grupos políticos como el PSOE o Unidos Podemos presentaron enmiendas para compatibilizar esta renta con el trabajo por cuenta ajena o propia a colectivos con especiales dificultades de inserción laboral o con sueldos muy precarios. La propuesta de la formación morada es que, en casos de bajos salarios, la prestación de ingresos mínimos se transforma en una renta diferencial cuya cuantía se reduce en una proporción equivalente a un 65% del ingreso mensual percibido por la

persona trabajadora. En 2017, por ejemplo, hubieran tenido acceso las personas trabajadoras con un salario de hasta 957 euros tal y como se puede apreciar en la siguiente tabla:

**Tabla 2. Propuesta de renta diferencial compatible con el empleo, 2017**

<b>Salario</b>	<b>Renta diferencial</b> (Referencial 88% SMI=623)	<b>Ingresos totales</b>
<b>0</b>	623	623
<b>100</b>	558	658
<b>200</b>	493	693
<b>300</b>	461	761
<b>400</b>	363	763
<b>500</b>	298	798
<b>600</b>	233	833
<b>700</b>	178	878
<b>800</b>	103	903
<b>900</b>	38	938
<b>957</b>	1	958

Fuente: Enmienda número 30 presentada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea de modificación del artículo segundo, apartado 7.

Muy relacionado con los incentivos surgió el asunto del fraude. Si la prestación no es compatible con el empleo, ciertas personas podrían decidir «trabajar en negro». Las soluciones propuestas van en la línea de establecer sanciones si no se acepta el empleo (en la propia ley se establecen sanciones en caso de no aceptar un empleo «adecuado») o los cursos de formación ofertados al beneficiario de la prestación. No obstante, también fueron varios los ponentes que se manifestaron en contra de esta postura de desconfianza hacia la población y de cierta culpabilidad del parado, señalando que, por un lado, hay población inactiva en situación de pobreza, y, por otro, es necesario confiar en la población porque las personas, mayoritariamente, sí quieren trabajar. Es, pues, tarea del Estado buscar herramientas para que esto no se produzca. Además, la evidencia indica que los países con más programas de este tipo son precisamente los que tiene un nivel de informalidad de su economía más bajo, frente a países en los que, a pesar de la abundancia de requisitos y obligaciones, la informalidad tiende a ser mayor.

### **5.7. ¿Es viable esta medida? ¿Cómo se puede financiar?**

Sin duda, uno de los puntos más conflictivos y que concita mayor disparidad de opiniones es la viabilidad y las posibilidades de financiación de una prestación cuyo coste se estima en 12.000 millones de euros y que veremos con más detenimiento en el siguiente apartado.

Las preguntas que podemos plantearnos respecto al asunto de la financiación son muchas: ¿Hay margen presupuestario para financiar una medida de calado como esta? ¿Se podría prescindir de otros gastos para financiarla o es posible redistribuir mejor los recursos actuales? ¿Consideramos excesivo el esfuerzo de financiación que

habría que hacer cuando hablamos de una medida para extender la protección social a desempleados y familias en situaciones de pobreza y vulnerabilidad?

El presidente de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), José Luis Escrivá, señaló durante su comparecencia en la Comisión que España, más que un problema de gastos, tiene un problema de ingresos, y que la redistribución en un mundo globalizado es más difícil mediante los impuestos que mediante los gastos, si bien redistribuir más y mejor no tiene que ver únicamente con el nivel de gasto. «Nos cuesta ver que el gasto del Estado pueda ir mucho más allá de los niveles actuales», concluyó Escrivá.

Ciudadanos y el Partido Popular se mostraron muy escépticos respecto a las posibilidades de financiar esta medida, señalando que no existe margen de maniobra y poniendo el énfasis en que solo existirían dos opciones: subir impuestos, lo que reduciría la renta disponible de las familias, la actividad económica y el empleo, o reducir otros servicios públicos esenciales como Educación o Sanidad. Además, está la enmienda presentada por el Partido Popular de propuesta de un fondo estatal de rentas mínimas que contribuya a la financiación de determinadas prestaciones autonómicas.

Para Unidos Podemos y el PSOE, por el contrario, no se trata de un gasto tan abrumador y sí ven factible su financiación. Los primeros, por ejemplo, proponen mejorar la recaudación del Impuesto de Sociedades o una reforma fiscal más progresiva que permita acercarnos a los niveles de recaudación fiscal europeos; mientras que desde el PSOE también se propone utilizar los incrementos de productividad derivados del avance tecnológico así como redistribuir mejor los recursos que ya tenemos.

Respecto a la financiación es importante también tener en cuenta qué administración debería asumir el coste. La actual prestación sería financiada por los Presupuestos Generales del Estado, y, al responder al principio de exigibilidad, no puede condicionarse a disponibilidades presupuestarias; sobre este punto Podemos presentó una enmienda añadiendo que debe ser en partida «suficiente y con carácter finalista».

Fernández Maíllo propuso que la aplicación de una renta garantizada se basase en la reconversión actual del sistema de rentas mínimas, asociando una cofinanciación (50-50% entre el Estado y las CC.AA.). Y Escrivá destacó que la financiación de este tipo de prestaciones varía bastante entre países, habiendo cuatro o cinco estados cuya financiación es fundamentalmente, si no toda, local, y otros países que cuentan con esquemas mixtos: una financiación en parte local y en parte estatal, aunque la gestión final sea local. En este sentido, se cuestiona la idoneidad de que la carga de la prestación recaiga sobre el eslabón más débil en función de la fiscalidad o si, dada la situación actual de las administraciones públicas, esa competencia debería recaer en las administraciones que presentan superávit.

## **5.8. Coste**

En noviembre de 2017, Escrivá compareció en la Comisión que tramita esta proposición de ley para analizar las bases y el coste de una posible aplicación de la renta mínima en España. A raíz de su comparecencia, desde el Ministerio de Empleo y Seguridad Social se solicitó a la AIReF, en marzo de 2018, la elaboración de un estudio que contemple un análisis integral de los programas y las ayudas ya existentes, y un examen comparado de los sistemas o ayudas similares vigentes en países de nuestro entorno y, en particular, de la Unión Europea. Asimismo, el estudio debía recoger un análisis en profundidad del programa de renta mínima incluyendo una estimación de su coste, una evolución de sus efectos y una valoración



del impacto sobre la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social. AIReF quiso contar con la colaboración del colectivo de trabajadores sociales para elaborar este estudio sobre la renta mínima.

Escrivá anticipó una estimación de los costes e incremento del déficit que supondría esta prestación, partiendo del hecho de que se trata de una medida de gran calado, con un potencial efecto redistributivo muy significativo y también con un coste fiscal relevante.

Para analizar el impacto económico y ver cuáles son los costes en los que el sistema de protección social incurre en la actualidad, Escrivá comenzó haciendo un repaso del mapa de prestaciones. La prestación contributiva del desempleo representaría aproximadamente un punto del PIB, con algo más de 750.000 beneficiarios. En el lado de las prestaciones no contributivas, estas suponen un 0,6% del PIB, con más de 1.100.000 beneficiarios; dentro de las mismas destacan la prestación de subsidios, con una dotación de en torno a medio punto del PIB y 850.000 beneficiarios; y en cuanto a la renta activa de inserción estaríamos hablando de 226.000 beneficiarios y un coste de 1.200 millones. Respecto a los programas autonómicos, con un coste agregado de unos 1.400 millones (no llega a dos décimas del PIB), beneficiarían a un total de 320.000 beneficiarios, pero con grandes diferencias en cuanto a cuantía, coberturas o efecto redistributivo. Estaríamos hablando, por tanto, de 0,7 puntos del PIB entre prestaciones no contributivas del SEPE y los programas autonómicos. A estos tendríamos que sumarle otros 700 millones de euros que actualmente gastan los ayuntamientos en este tipo de funciones de ayuda asistencial de distinta naturaleza.

Partiendo de este gasto actual en el que ya incurrimos, con resultados más o menos cuestionables, la AIRef estimó, con cálculos de la Encuesta de Condiciones de Vida, una horquilla de beneficiarios de 1.900.000 a 2.200.000 personas. Es decir, que estaríamos hablando de un coste, sin tener en cuenta el complemento adicional que plantea la proposición de ley para menores o familiares a cargo, de entre 6.000 y 13.000 millones de euros. Si añadiésemos un complemento adicional del 20% del IPREM, como establece la ley propuesta, el coste se incrementaría en algo más de 7.000 millones, hasta un total de 15.000 millones de euros.

Además, Escrivá ofreció estimaciones de lo que supondrían en cuanto a costes algunas de las enmiendas planteadas. Por ejemplo, si no se estableciese como requisito un tiempo mínimo registrado como demandante de empleo, habría más beneficiarios y el coste se incrementaría entre 1.400 y 2.800 millones; en la enmienda de renta personal del 150% del salario mínimo y renta de hogar por persona del 250%, el incremento del gasto oscilaría entre 4.900 y 7.000 millones más; y si la edad mínima de acceso a la prestación fuese de 26 años, el coste disminuiría en 800 y 1.300 millones de euros.

El estudio solicitado a la Airef señaló finalmente un coste de la iniciativa sindical de entre 7.200 y 9.800 millones de euros. Como alternativa propusieron una renta estatal focalizada en los hogares más pobres, con un coste de 3.500 millones de euros y con un diseño que podría basarse en dos tramos (uno para las personas en peor situación y otro por hijo a cargo) o en una cantidad que se iría reduciendo en función de la renta del beneficiario.

**Tabla 3. Estimación prospectiva de posibles resultados de la Prestación de Ingresos Mínimos, 2017**

<b>Estimación de impactos</b>	
Coste fiscal sin complemento adicional por menores o familiares a cargo	<b>Entre 6.000 y 12.800 millones de euros</b>
Coste fiscal con complemento adicional 20% IPREM por menores	<b>Entre 7.100 y 15.300 millones de euros</b>
<b>Análisis de sensibilidad</b>	
<b>Enmiendas</b>	<b>Impacto estimado</b>
<b>1. Inscrito como demandante de empleo sin mínimo de tiempo</b>	Entre 1.400 y 2.800 millones de euros
<b>2. Renta personal del 150% del SMI y renta del hogar por persona del 250% del SMI</b>	Entre 4.900 y 7.200 millones de euros
<b>3. Edad mínima 26 años</b>	Entre -800 y -1.300 millones de euros

Fuente: elaboración propia a partir de AIREF.

En este punto, me gustaría poner en cuestión el coste de esta medida, porque ¿con qué comparamos este coste de 12.000 millones de euros? ¿Es una cantidad demasiado elevada o es una cantidad razonable cuando se trata de proteger a personas y familias en situación de necesidad? Y me planteo también ¿no es mayor el coste, en función de la desigualdad, pobreza, problemas sociales, etc., que supone prescindir de prestaciones como esta?

Los distintos partidos políticos recordaron muchas veces los 40.000 millones de euros perdidos en el rescate a la banca, los millones de recortes en prestaciones por desempleo entre 2011 y 2017 (unos 12.000 millones aproximadamente) o los 8.000 millones de ahorro en la reforma fiscal de 2015.

En la siguiente tabla podemos comparar estos 12.000 millones con algunas de las partidas de los Presupuestos Generales del Estado de 2018 y así hacernos una idea más aproximada del gasto de esta prestación respecto a otros gastos actuales como Defensa (8.087 millones de euros), Desempleo (17.702 millones) y otras prestaciones económicas, que incluyen, entre otras prestaciones, la incapacidad temporal (14.388 millones) y el pago de deuda pública (31.547 millones).

**Tabla 4. Política de gastos. Estado consolidado, 2018**

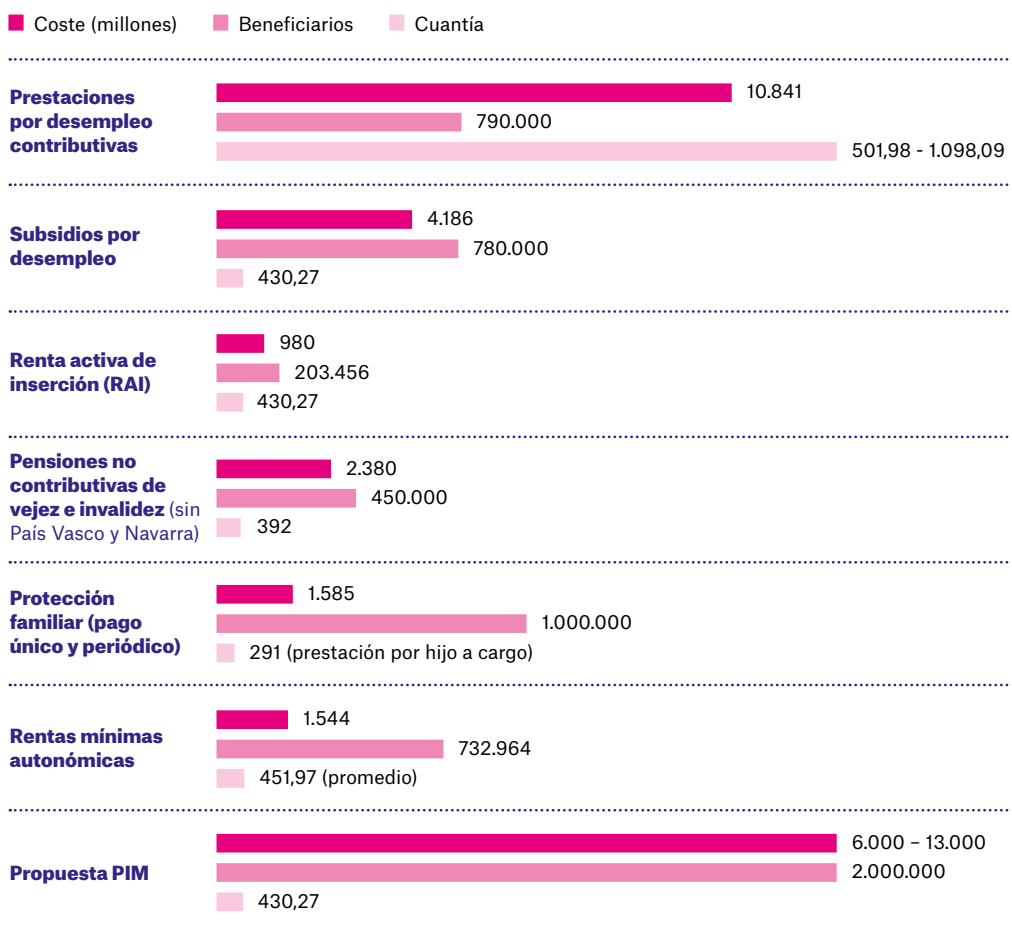
<b>Servicios públicos básicos</b>	<b>19.867</b>
Defensa	8.087
<b>A. Actuaciones de protección y promoción social</b>	<b>189.093</b>
Pensiones	144.834
Otras prestaciones económicas	14.388
Desempleo	17.702

<b>B. Producción de bienes públicos de carácter pre-ferente (educación, sanidad y cultura)</b>	7.689
Total gasto social (A+B)	196.782
Total gasto social sin desempleo	179.080
<b>Actuaciones de carácter económico</b>	29.650
Investigación, desarrollo e innovación	7.044
<b>Actuaciones de carácter general</b>	107.925
Deuda pública	31.547
<b>Total</b>	<b>354.225</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda, Presupuestos Generales del Estado 2018.

En esta tabla se desglosan algunas de las partidas para prestaciones más relevantes, incluyendo el coste así como el número de los beneficiarios, pues esta última variable es importante también para reflexionar sobre si el coste de la prestación de ingresos mínimos es demasiado elevada o no. Por ejemplo, el gasto en rentas mínimas autonómicas es de 1.544 millones de euros y sus beneficiarios ascienden a 732.964, mientras que los 4.186 millones en prestaciones por desempleo se dirigen a 780.000 personas:

**Tabla 5. Ejemplos de prestaciones, 2018**



Fuente: Ministerio de Hacienda, Presupuestos Generales del Estado 2018 y Seguridad Social.

A partir de estos datos, queda claro que, desde el punto de vista fiscal, esta es una iniciativa que tiene impacto económico y su financiación afecta a la sostenibilidad de las cuentas públicas. Las estimaciones de la AIREF apuntan a un incremento del déficit público de entre 0,5 puntos y 1,5 puntos del PIB, lo que nos apartaría del objetivo de equilibrio presupuestario y tendría un fuerte impacto en la senda de la deuda.

Pero debemos destacar el desequilibrio al que apuntó Escrivá en su comparecencia entre las fuentes de financiación, las competencias o el nivel de gasto que resulta de esas competencias para cada una de las administraciones. Cuando descomponemos el déficit estructural, que en ausencia de medidas será del 2% del PIB para 2020, vemos que la suma del Estado y la Seguridad Social representa estructuralmente un déficit del 2,5%, lo que significa que la suma de comunidades autónomas y ayuntamientos presentaría un superávit estructural de aproximadamente medio punto.

Además, debemos atender a la elevada deuda pública. Mientras que los ayuntamientos ya están por debajo del 3% de su objetivo de deuda a largo plazo, las comunidades autónomas y la Seguridad Social, sobre todo, tienen déficit y deudas crecientes. De hecho, de la desviación de 40 puntos que hay entre el objetivo de deuda pública del 60% del PIB y el 100% en el que nos encontramos actualmente, 28 puntos son atribuibles a la administración central, consolidada con la Seguridad Social, y 12 puntos corresponden al exceso de las comunidades autónomas (si bien hay grandes diferencias entre ellas). Como señala la AIREF, «una prestación de la Seguridad Social financiada por el Estado incidiría en las administraciones que tienen un problema más agudo de déficit y deuda».

Por lo tanto, una proposición como la aquí planteada exige analizar la situación de las distintas administraciones para responder así a cuál sería la financiación más adecuada, especialmente para no seguir sobrecargando y aumentando los desequilibrios, así como para la gestión de la misma. Ello es esencial para la sostenibilidad de la medida a lo largo del ciclo económico.

## **5.9. Otros debates**

Hemos visto algunos de los aspectos que han formado parte del debate político sobre esta prestación de ingresos mínimos. Existen muchos más puntos que tratar, pero mencionaré algunas cuestiones que han formado parte del debate.

Podemos comenzar por el límite de ingresos considerado para acceder a la prestación. ¿Cuál es el nivel de ingresos por debajo del cual se considera que no se pueden satisfacer las necesidades básicas? O ¿cómo se computará la carencia de recursos teniendo en cuenta que muchas de estas personas no hacen declaración de la renta o no han cotizado? Es ahí donde más suenan las voces que defienden la necesidad de que sean los servicios sociales los que actúen de puerta de acceso.

Otra cuestión es si en el cálculo de dicho límite de renta hay que considerar la unidad familiar (criterios INE) y excluir la pensión alimentaria de los hijos. Destaca una enmienda presentada por el PSOE para que se tenga en cuenta en el cómputo del límite de ingresos la situación de hogares monoparentales cuya irrupción sea inferior a un año o de quienes no están obligados a presentar el IRPF. Unidos Podemos propone que sea inferior al 150% del salario mínimo interprofesional anual o del 250% del salario mínimo interprofesional multiplicado por el número de miembros en cada unidad económica y primer grado de consanguinidad y afinidad.

Respecto a los requisitos, se pusieron sobre la mesa asuntos como si lo más conveniente es exigir, para acceder a la prestación, el haber estado registrado como demandante de empleo de forma ininterrumpida por un período de 12 meses –tal como establece la proposición de ley–, pues en ciertos casos ocurren circunstancias

imprevistas como viudedad, divorcio, etc., que es una manera de dejar fuera a ciertos colectivos. Además, puesto que es fundamental conseguir una prestación eficiente y eficaz, que realmente llegue a quienes están en una situación de necesidad, ciertos grupos presentaron enmiendas porque ven un problema en el requisito de ser demandante de empleo, ya que no todas las personas que se encuentran en situación de pobreza están en disponibilidad de activarse para el empleo y es necesario dar una respuesta a todas.

Respecto a la edad de acceso, existe una enmienda de Unidos Podemos para que puedan acceder a la prestación mayores de 16 años emancipados y mayores de 18 que no tengan prestación vitalicia de la Seguridad Social, que estén empadronados, sin recursos e inscritos como demandantes de empleo.

Y, respecto a la duración, el debate oscila entre mantener la prestación por el tiempo que dure la situación de necesidad, tal como establece esta prestación, o por un tiempo determinado como ocurre con muchas otras ayudas. Una enmienda socialista incluso plantea la necesidad de evitar que la persona quede desprotegida mientras se producen las altas y las bajas en la gestión de la prestación.

A lo largo del debate parlamentario también se expusieron otro tipo de propuestas que creo merece la pena recordar. Estaría el complemento salarial de Ciudadanos, que sería en renta, es decir, «que usted recibiría esa prestación al final del año, con lo cual se cobraría después en renta, lo que ayudaría a evitar el fraude y, en todo caso, a que aflorase el que hubiera», como explicó el diputado José Cano.

También destaca la enmienda de la formación naranja proponiendo la reformulación completa de esta prestación de ingresos mínimos para crear una nueva prestación por desempleo de nivel asistencial, denominada «prestación de activación para el empleo», que sustituiría tanto al actual subsidio por desempleo como a otras prestaciones derivadas de la participación en programas temporales de fomento del empleo y dirigidos a personas desempleadas, y que vendría acompañada de un itinerario individual y personalizado de empleo.

Unidos Podemos es partidario de ampliar este tipo de prestaciones y transitar hacia una renta básica «universal y suficiente que se sume, y en ningún caso sustituya, al resto de los derechos sociales actualmente existentes en nuestro sistema democrático y de derecho», tal como establece una de las enmiendas presentadas por la formación.

Desde el PP destacaron la tarjeta social universal para avanzar en el sistema de protección de los desempleados y en la respuesta a las familias más vulnerables, identificando las diferentes prestaciones, permitiendo regular todo este nivel e incluso incorporando aquellas prestaciones de organizaciones no gubernamentales en la medida en que son subsidiarias de la Administración.

Por parte del PSOE su propuesta de ingreso mínimo vital trata, primero, el derecho subjetivo de quien lo pide y, luego, vinculado a la unidad familiar, incluye un incremento por prestación por hijo.

Otras propuestas que se plantearon en el debate fue la extensión de la renta garantizada a trabajadores pobres a través de un programa de bonificación del empleo, el aumento de la protección a la familia e infancia ampliando la actual cobertura de la deducción fiscal reembolsable para familias numerosas o el impuesto negativo sobre la renta, lo que solucionaría los desincentivos al empleo ya que se mantendría una parte de la prestación en función del salario.

Desde el punto de vista práctico, es decir, que esta prestación pueda cumplir realmente con su objetivo (ya existe alguna enmienda en esta dirección), la cuestión es si debe ser obligatorio que el solicitante tenga una cuenta bancaria para acceder

al recurso o instar a que sea el órgano gestor el que lo haga. También existen enmiendas sobre otros asuntos como el momento de entrada en vigor de la prestación que, según figura en la proposición de ley, es del día siguiente a su publicación en el BOE; mientras que el PNV, por ejemplo, propone que su entrada en vigor sea el primer día del año siguiente al de su publicación en BOE.

Por último, quiero señalar la importancia de la opinión pública y cuál sería la acogida y el apoyo social a esta medida. Partimos del hecho de que esta medida nace de una iniciativa legislativa popular apoyada por más de 700.000 ciudadanos. No obstante, es fundamental explicar correctamente a la ciudadanía su funcionamiento, características, principios y objetivos para contar con el apoyo social necesario. Es vital que la sociedad perciba que las políticas públicas cumplen realmente con su objetivo y para ello, tal como plantean algunas enmiendas, es necesario contar con sistemas de evaluación de este tipo de prestaciones.

## **6. Conclusión**

La iniciativa legislativa popular para el establecimiento de una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de la Seguridad Social ha abierto un profundo e interesante debate en España sobre la necesidad de revisar y mejorar el actual mapa de prestaciones sociales, así como sobre la idoneidad de introducir nuevas herramientas que sean capaces de dar respuesta a las necesidades sociales ante las nuevas situaciones de desigualdad y de cambio asociadas a los efectos de la última crisis económica y a la revolución tecnológica.

Una interesante reflexión de la que extraemos un consenso generalizado sobre el diagnóstico de la situación, con unos altos niveles de desempleo y desigualdad, con colectivos que no reciben ningún tipo de cobertura y con el riesgo de que estas situaciones empeoren ante los cambios derivados de la revolución tecnológica. Hay, pues, una visión común acerca de la necesidad de mejorar el mapa de prestaciones existentes. Pero las posturas son muy distintas sobre si esta reformulación del sistema debe consistir únicamente en la reordenación y mejora de las prestaciones actuales o si deben entrar en juego nuevos instrumentos como esta prestación de ingresos mínimos, o, incluso, transitar progresivamente hacia una renta básica incondicional y universal.

Las opciones son diversas y las características que pueden adoptar las nuevas prestaciones –en cuanto a cuantía, límites de ingresos, compatibilidades, condicionalidad, etc.– también lo son. Pero esta prestación de ingresos mínimos, con sus defectos y cuestiones que mejorar, es un paso más en el camino para reforzar nuestro Estado del bienestar, luchar contra la pobreza y la desigualdad y garantizar un nivel mínimo de ingresos que permita a todo individuo llevar a cabo su proyecto de vida con dignidad y en libertad.

# R

## Referencias

### Referencias

- ARCARONS, J., D. RAVENTÓS, L. TORRENS (2017):** «Renta básica incondicional. Una propuesta de financiación racional y justa», Barcelona: Ediciones del Serbal.
- AUTORIDAD FISCAL INDEPENDIENTE (2017):** «Presentación Proposición de ley de renta mínima por José Luis Escrivá en el Congreso de los Diputados». Disponible en <http://www.airef.es/wp-content/uploads/2017/11/2017-11-14-Renta-m%C3%ADnima-PPT-sin-anexo.pdf>
- BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES (2017):** «Enmiendas a la Proposición de Ley sobre establecimiento de una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social». Disponible en [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VER-LST&BASE=pu12&DOCS=1-1&DOCORDER=LIFO&QUE-RY=%28BOCG-12-B-3-4.CODI.%29#\(P%C3%A1gina1\)](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VER-LST&BASE=pu12&DOCS=1-1&DOCORDER=LIFO&QUE-RY=%28BOCG-12-B-3-4.CODI.%29#(P%C3%A1gina1))
- BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES (2016):** «Proposición de Ley sobre establecimiento de una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social (corresponde a los números de expediente 120/000035 de la X Legislatura y 120/000003 de la XI Legislatura)». Disponible en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-3-1.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-3-1.PDF)
- CALONGE, S. (2017):** «Desigualdad de la renta e IRPF en los hogares españoles durante la crisis económica, 2007-2015», FUN-CAS, *Papeles de economía española*, núm. 154 (2017).
- COMITÉ EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES:** Disponible en <https://archive.crin.org/es/guias/onu-sistema-internacional/mecanismos-regionales/comite-europeo-de-derechos-sociales>
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA (2017):** «Políticas Públicas para combatir la pobreza en España». Disponible en <http://www.ces.es/documents/10180/4509980/Inf0117.pdf>
- CONSEJO DE EUROPA (1961):** «Carta Social Europea». Disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1934.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1934>
- CONSEJO DE EUROPA, PARLAMENTO EUROPEO Y COMISIÓN EUROPEA (2000):** «Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea». Disponible en [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf)
- FEDEA (2018):** «Estudios sobre la Economía Española, 2018-14», Madrid. Disponible en <https://www.fedea.net/tercer-informe-del-observatorio-sobre-el-reparto-de-los-impuestos-y-prestaciones/>
- LÓPEZ LABORDA, J., C. MARÍN, Y J. ONRUBIA (2018):** «Observatorio sobre el reparto de los impuestos y las prestaciones monetarias entre los hogares españoles. Tercer informe – 2015».
- MINISTERIO DE HACIENDA (2018):** «Presupuestos Generales del Estado 2018». Disponible en <http://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/pge2018/Documents/LIBROAMARILLO2018.pdf>
- PARLAMENTO EUROPEO (2017):** «Minimum Income Policies in EU Members States, Policy Department A for the Committee on Employment and Social Affairs». Disponible en [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/595365/IPOL\\_STU%282017%29595365\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/595365/IPOL_STU%282017%29595365_EN.pdf)
- SEVILLA, J. (1999):** «Sobre pobres y ricos. Una propuesta de renta fiscal universal para España», en J.A. Garde (ed.): *Políticas Sociales y Estado del Bienestar en España*, 275-302, Madrid: Editorial Trotta.
- SEVILLA, J. (2002):** «De nuevo socialismo», Barcelona: Crítica.



# 5

## Renta básica (incondicional). Por qué es importante para la libertad y cómo se puede financiar

### Resumen

**Daniel Raventós**

Presidente de la Red Renta Básica y profesor de la Facultad de Economía y Empresa de la Universidad de Barcelona.

**Palabras clave:**

renta básica, renta básica incondicional, renta básica universal, liberalismo, republicanism, trabajo, feminismo, financiación, IRPF.

La propuesta de la renta básica ha obtenido la atención creciente a lo largo de los últimos años por parte de medios de comunicación, activistas sociales, partidos políticos y estamentos académicos. En este capítulo se realiza un análisis de la renta básica atendiendo en especial a dos cuestiones esenciales: ¿es justa? y ¿es viable? Se aborda principalmente la relación de la renta básica con la libertad, pues solo la independencia material que se lograría a través de una renta básica daría al individuo las posibilidades reales para ser totalmente libre. Además, se incluye una propuesta de financiación de renta básica en España a partir del IRPF para una cantidad igual al umbral de la pobreza para todas las personas residentes en el Reino de España.

**Destacados:**

1. Los programas condicionados presentan limitaciones: trampa de la pobreza, costes administrativos, estigmatización y cobertura insuficiente.
2. Una renta básica de una cantidad al menos igual al umbral de pobreza es la mejor manera de garantizar la existencia material al conjunto de la población.
3. La innovación social supone unos riesgos, pero lo que debe evaluarse es si las ventajas superan generosamente a los inconvenientes.
4. Es posible financiar una renta básica igual al umbral de la pobreza sin detraer un céntimo de la recaudación impositiva previa a una reforma del IRPF.

## 1. Introducción para no confundirse

Para evitar el menor asomo de confusión, empezaré definiendo lo que habitualmente se entiende por renta básica incondicional (RB). En todo caso, será esta definición a la que me ceñiré en todo el texto. La RB es una asignación monetaria a toda la población sin ningún tipo de condición. O, por utilizar una definición habitual: «un pago monetario regular a toda la población, de forma individual, sin comprobación de recursos económicos ni de su situación laboral».<sup>1</sup> Es una propuesta formalmente laica, se percibiría, en efecto, independientemente del sexo al que se pertenezca, del nivel de ingresos que se posea, de la religión que se profese (si alguna) y de la orientación sexual que se tenga. Palabra clave: incondicional. La incondicionalidad de la RB es la característica más controvertida para sus detractores y la más interesante para sus defensores.

¿En qué ámbito geográfico se debería aplicar? Idealmente, el espacio geográfico debería ser todo el planeta, pero es obvio que hay lugares en donde la RB ha sido motivo de debate público y otros en los que esta propuesta ni siquiera ha llegado a oídos de la población. Si la comunidad donde debiera implantarse fuera muy pequeña, como por ejemplo un municipio, el problema surgiría de la dificultad para financiar la RB con los recursos que acostumbran a disponer este tipo de administraciones. Es por ello por lo que las propuestas de financiación que se han realizado suelen contemplar al menos el ámbito de los Estados, puesto que son las administraciones que disponen de los recursos fiscales necesarios para financiar una RB. A ello cabe añadir que, dependiendo del alcance geográfico en donde estuviera vigente, sería aconsejable que fuera más de una la administración pública que otorgara la RB.

¿Quién recibiría la RB? La respuesta es sencilla: todas las personas adultas del territorio en donde se implantase. Es decir, absolutamente toda la ciudadanía y residentes acreditados. Además de las personas adultas, ¿deben los menores recibir también la RB? Se han aportado criterios para defender tres posibles respuestas: «sí», «no» y «sí, pero una cantidad menor que la de los adultos». La primera respuesta equipararía a los menores de edad con los adultos y, en consecuencia, no se establecería diferencia alguna en la percepción de la RB: ni por edad, ni por cuantía. La segunda respuesta simplemente excluye de la percepción de la RB a la población menor de edad. Quizá la más extendida entre los estudiosos y defensores de la RB (en todo caso es la propuesta en la que me incluyo) sea la tercera respuesta, según la cual la RB la percibirían los menores, pero con una cantidad inferior a la población adulta. El porcentaje de la RB que debería corresponder a los menores varía también según autores.

Otro aspecto importante que hay que analizar es el concepto de «asignación monetaria» incluido en la definición. ¿Por qué la RB debe concretarse en una asignación monetaria y no en especie? Una asignación en especie podría tomar la forma –cupones, por ejemplo– que solamente tuviera por finalidad unos usos muy determinados, como productos alimenticios o ropa o servicios sanitarios o una combinación de estos destinos. Es perfectamente defendible que, en igualdad de condiciones, la RB en moneda corriente da un mayor margen de libertad que la asignación en especie. Si el consumo está limitado a dos o tres tipos de productos, no cabe duda de que la libertad de elección está más restringida que si se pueden comprar estos mismos productos u otros.

Todos los subsidios condicionados como las rentas de insuficiencia de rentas o para pobres de las comunidades autónomas del Reino de España, por ejemplo, no son una RB. Son condicionales. La RB es incondicional.

## 2. Limitaciones de los subsidios condicionados

¿Por qué es importante la incondicionalidad de la RB? Hay muchas razones, empecemos por analizar los subsidios condicionados y los resultados que han aportado después de décadas de experiencia.

Los subsidios condicionados han mostrado sus limitaciones. ¿Qué limitaciones? Muchas, solamente apuntaré cuatro, por otra parte muy conocidas, pero creo que no suficientemente valoradas, sea por la comodidad de la rutina, sea por pereza intelectual o cognitiva de mirar más allá de lo conocido o por cualquier otra razón.

- ❶ La trampa de la pobreza. Este problema es muy grave. Cuando se es receptor de un subsidio condicionado, existe un fuerte desincentivo para buscar y realizar trabajo remunerado, pues ello implica la pérdida total o parcial del subsidio. En claro contraste, la RB funciona como una base o un suelo, no como un techo: la realización de trabajo remunerado no implica la pérdida de la RB, con lo que el desincentivo a la actividad desaparece. Por cierto, se observará que indirectamente relacionado con este problema está el del pequeño fraude fiscal cuyo incentivo desaparece con una RB. La no acumulabilidad de los subsidios condicionados a otras rentas motiva el mencionado pequeño fraude fiscal. Los beneficios a corto plazo ante la posibilidad de obtener dos rentas (la de la prestación y la de una actividad desarrollada en el ámbito del llamado trabajo sumergido) estimulan la materialización de este fraude. Aunque los perjuicios a largo plazo (trabajo sumergido que no constará nunca como merecedor de ser tenido en cuenta a la hora del cálculo futuro de posibles derechos de pensiones de jubilación) y a no tan largo plazo (la imposibilidad de acceder al seguro de desempleo) son muy grandes, las necesidades del corto plazo pesan más. Para no dejar el planteamiento de forma tan general, pondré tres ejemplos<sup>2</sup> surgidos en conversaciones con profesionales de los servicios sociales o expertos en el funcionamiento de las rentas mínimas/garantizadas que explican su práctica diaria con las familias receptoras de alguna renta condicionada y son tres muestras de las trampas de pobreza (además de ineficiencia y de precariedad) que acarrearán estos subsidios.
- Caso 1. Familia que cobra 1.200 euros mensuales de la Renta Garantizada de Ciudadanía (RGC) catalana porque todos sus miembros en edad de trabajar están en paro. Uno de los hijos recibe una oferta de empleo de 900 euros mensuales para la campaña turística. La familia le prohíbe al miembro aceptar la oferta puesto que esto implicaría la suspensión del cobro de la RGC y tendrían que esperar 6 meses para volver a cobrarla. La ley dice que no se pueden rechazar ofertas laborales adecuadas so pena de que se quiten las ayudas, pero como los servicios públicos de intermediación prácticamente no intermedian (menos del 4% de los empleos se consiguen mediante las oficinas de empleo) al final se acaban rechazando ofertas temporales de empleo porque la racionalidad de una familia bajo ingresos mínimos les dice que más vale pájaro en mano que no salirse de la ayuda temporalmente y luego encomendarse a los astros o los dioses para recuperarla.

- Caso 2. Persona que, una vez agotada la prestación por desempleo, pasa a cobrar la Renta de Garantía de Ingresos (RGI) vasca (644 euros mensuales) y al cabo de un tiempo le ofrecen un trabajo a tiempo parcial de 650 euros netos en 12 pagas: su RGI se reduce a 358 euros y sus ingresos pasan a 1.008 euros. A su vez, una persona que nunca ha cobrado la RGI cobra 650 euros netos haciendo un trabajo similar (con el agravio comparativo que supone). Este estímulo al empleo dura 3 años como máximo y luego pasará a cobrar los 644 euros, y cualquier trabajo que le ofrezcan por debajo de esta cifra le supondrá menores ingresos. La combinación de ambas genera inequidad entre individuos y, a la larga, la trampa de la pobreza o abocar al trabajo irregular.
- Caso 3. Persona en paro que cobra 600 euros de la renta garantizada de Navarra. Encuentra trabajo a tiempo parcial de 400 euros netos y pasa a cobrar 520 euros de renta garantizada, total 920 euros. Al cabo de un tiempo le ofrecen pasar a jornada completa y cobrar 800 euros netos, la renta garantizada se reduciría a 160 euros y en total cobraría 960 euros, 40 euros más al mes netos por trabajar 20 horas más a la semana. Ya no quedan sistemas fiscales tan expropiatorios como este para los pobres.

Son tres casos de diferentes trampas de pobreza y precariedad que generan las rentas garantizadas condicionadas y que no existirían con una RB, en la que cualquier ingreso se añade a la misma. Los incentivos para trabajar irregularmente serían mucho menores. Ningún partido con opción de gobernar se cuestiona seriamente que estos sistemas sean intrínsecamente defectuosos. Incluso Podemos, que en un primer momento abrazó la RB como objetivo electoral, abandonó rápidamente la propuesta para plantear en sus programas, a las dos elecciones generales del 2015 y el 2016, un sistema de rentas mínimas, eso sí, con un complemento de estímulos a los salarios bajos, similar al vasco o al navarro de los ejemplos y, por lo tanto, con los mismos problemas y defectos.

- 2 Los costes administrativos inmensos de los subsidios condicionados. Esto es un viejo y conocido problema. Costos inmensos en distintas vertientes, pero una es especialmente interesante: costos muy altos proporcionalmente a las pocas personas que perciben estos subsidios. La condicionalidad implica control, el control implica gastos de gestión y administración. La razón es muy conocida: se trata de controlar si la persona perceptora del subsidio condicionado cumple los requisitos legales y, no menos importante, si una vez que esta persona ha logrado sortear todas las condicionalidades burocráticas, percibe el subsidio condicionado y sigue cumpliendo las condiciones que la continúan haciendo merecedora de la percepción. Control en el momento de conceder el subsidio y control posterior mientras lo está percibiendo. Miles, decenas de miles, centenares de miles, según la población y el lugar, de personas dedicadas a controlar la condicionalidad de los subsidios condicionados. Un monumento a la irracionalidad y a la ineficiencia. La RB no tendría costos derivados de la condicionalidad puesto que es incondicional y no se precisaría de un ejército de controladores para identificar quién debe y quién no debe recibir el subsidio condicionado. La recibiría toda la población, incondicionalmente.
- 3 La estigmatización asociada a los subsidios condicionados: la obligación a la que se enfrentan los candidatos a perceptores de tener que significarse, en las ventanillas de la administración, como «pobres» o como «enfermos» para no decir directamente «culpables» de ser unos «fracasados».

- 4 La cobertura insuficiente de los programas de subsidios condicionados, por diferentes que puedan ser entre sí, es otro de los problemas que presentan tales programas. En realidad, se trata de programas que no llegan a alcanzar la totalidad de la población que potencialmente podría ser beneficiaria de ellos. El caso de la Comunidad Autónoma Vasca es un ejemplo inmejorable al respecto. Y lo es porque es el mejor subsidio para pobres del Reino de España, algo que nadie pone en duda, y uno de los mejores de la Unión Europea. Sin embargo, el programa de subsidio para pobres de esta comunidad ha quedado muy por debajo de los objetivos que se había marcado el propio programa.<sup>3</sup>

Una consideración general sobre los subsidios condicionados. La concepción de los subsidios condicionados es, básicamente, ayudar a los que han fracasado. A los que han caído. Porque se han quedado en el paro, porque no llegan a determinado nivel de renta, porque tiene algún problema de ingresos... Se supone que es algo más o menos extraordinario. Lo ordinario es vivir de un trabajo asalariado. La RB, en claro contraste, supone garantizar la existencia material de entrada, por el hecho de ser ciudadano o ciudadana. Garantizada la existencia material, podemos entrar en otras consideraciones, pero en primer lugar se trata de establecer esta garantía básica. La diferencia fundamental entre la RB y los subsidios condicionados –también los de condicionalidad algo más relajada– 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 del 15% de los trabajadores asalariados–, sea porque presentan algún tipo de diversidad funcional que los hace, precisamente, «disfuncionales» en los actuales mercados de trabajo, todas estas personas son legítimas «merecedoras» de tutela *ex-post*. Y qué duda cabe de que un mundo con tutela *ex-post* es más deseable que un mundo sin mecanismo de protección alguno. Pero la mera asistencia *ex-post* conduce irremediablemente a la pérdida de la libertad efectiva. Cuando se opera *ex-post*, se obliga a acatar el *statu quo*, a tomar los mercados tal como están políticamente configurados, empezando por los de trabajo, como un hecho consumado. Y en caso de fracasar... se ofrece una tabla de salvación. Pero nótese que, en ningún momento de este recorrido, se ha podido actuar como libres e iguales: en todo momento las personas se han visto obligadas a hacerlo como sumisos suplicantes. En cambio, con la RB se obtiene la lógica incondicional de las medidas que entran en vigor *ex-ante*, como derechos de ciudadanía.<sup>4</sup>

He escuchado y leído más de dos y de tres veces una aseveración que puede resumirse brevemente así: «no hay que criticar los subsidios condicionados para defender la RB», o «no hay que contraponerlos». Es una curiosa afirmación. La condicionalidad es una forma de entender las cosas, la incondicionalidad otra. La condicionalidad tiene muchos problemas y defectos de los cuales aquí solamente se han expuesto algunos. Creo que forma parte de la más elemental honradez intelectual denunciar estos problemas y defectos. Que algunas posiciones políticas los utilicen para dismantelar el Estado del bienestar y proponer medidas que perjudiquen a la parte más desfavorecida de la sociedad es otro problema que hasta el menos sofisticado especialista en subsidios condicionados puede entender. O eso quiero creer.

### **3. ¿Por qué se habla ahora tanto de la renta básica?**

La propuesta de la RB ha obtenido la atención creciente a lo largo de los dos o tres últimos años por parte de medios de comunicación, activistas sociales, partidos

políticos y estamentos académicos. Una parte de la explicación puede entenderse porque la RB resulta espectacular: ¿dinero a cambio de «nada»? Esta espectacularidad atrae, para qué vamos a engañarnos, a algunos medios de comunicación. Pero otra parte de la explicación de esta atención masiva es menos superficial. Algunas de las razones principales son:

- 1 El fracaso de los subsidios condicionados. Ya me he referido a ello, pero ahora hay que añadir alguna precisión más. Por *fracaso* debe entenderse la diferencia entre lo que pretendían y lo que han conseguido estos subsidios condicionados. La experiencia de décadas que se tiene de ellos en distintos países permite hacer un balance más general. En el caso del Reino de España se dispone de la ya mencionada larga experiencia de una de las rentas garantizadas condicionadas más generosas de la Unión Europea, la de la Comunidad Autónoma Vasca. Hay quien se siente muy molesto con este tipo de críticas porque considera que los subsidios condicionados «han hecho mucho». Sí, no se trata de negar una evidencia. Constatación que es cierta, pero trivial. Lo interesante es ver sus limitaciones y cómo la RB supera muy bien los problemas o limitaciones de estos subsidios condicionados, lo que ha hecho que vaya ganando cada vez más partidarios.
- 2 El trabajo asalariado ya no es garantía de salvarse de la pobreza. El incremento de los *working poor* es una constatación. Esto es, la población que, a pesar de contar con empleo legal, puede considerarse pobre. Tras las desregulaciones industriales y la destrucción del tejido productivo de amplias zonas geográficas acometidas desde hace décadas pero acentuadas a raíz de la Gran Recesión de 2008, además de las políticas económicas de recortes y austeridad impuestas desde la UE, la pobreza se ha extendido a nuevos sectores de la población, la mayoría de los cuales habían gozado de una posición socioeconómica relativamente cómoda durante los treinta años posteriores a la II Guerra Mundial, cuando el Estado del bienestar conoció su época más gloriosa en Europa. Cambio drástico: en el año 2015 la UE registraba un 13,2 % de trabajadores pobres, casi el 15% en el Reino de España.
- 3 Proliferación de experimentos sobre la RB. En los últimos años se han puesto en funcionamiento o están aún vigentes experimentos (muy parciales) de RB. Finlandia, Barcelona, Utrecht, Namibia... Eso hace mucho ruido y ha motivado que la RB aparezca a veces de forma sensacionalista en muchos titulares de prensa.
- 4 La mecanización y sustitución de muchos puestos de trabajo. Proliferan los informes y estudios sobre la sustitución en un período de tiempo más o menos corto de multitud de puestos de trabajo. Y no todos de baja calificación. Aunque hay opiniones discrepantes, un porcentaje muy importante de estudiosos se inclinan a concluir que las máquinas supondrán más pérdidas de empleo que los puestos de trabajo que se crearán debido a la mecanización. Esta perspectiva ha motivado que la RB sea vista como una alternativa a tener en cuenta.
- 5 Las condiciones de vida y trabajo cada vez peores de buena parte de la población no rica. Aunque se habla de recuperación económica, las condiciones de la gran mayoría de la población son peores que antes del estallido de la gran crisis hace una década. Aquí la evidencia estadística es tan abundante que no vale la pena detenerse. Esta realidad también ha motivado que la RB sea vista por cada vez más personas como una medida de aplicación inmediata para hacer frente a esta situación.



## 4. Los fundamentos. ¿Qué tiene que ver la renta básica con la libertad?

Desde que empezó a discutirse hace ya más de treinta años, entonces en ambientes casi exclusivamente académicos, la RB tuvo que superar dos decisivas cuestiones. La primera: ¿es justa? La segunda: ¿es viable? De la viabilidad se tratará más adelante, ahora se abordará la justicia de la renta básica.<sup>5</sup>

### 4.1. Liberalismos

Empecemos por una distinción elemental: el liberalismo realmente existente y el liberalismo académico. Son cosas muy distintas.

El liberalismo realmente existente, al margen de mitos, tiene una vida de poco más de dos siglos; es el liberalismo que nace a principios del siglo XIX y se extiende en aquel siglo, el XX y lo que llevamos del XXI.<sup>6</sup>

*«La palabra “liberalismo” es un neologismo procedente de las Cortes españolas de Cádiz (1812), y que prosperó en la Francia de la monarquía orleanista de 1830-1848. El significado que llegó a tener en Europa, en cuestión de política nacional o interior, durante la franja central del XIX fue aproximadamente éste: partidario de una monarquía constitucional a la inglesa entendida como un punto medio entre el republicanismo parlamentario con sufragio universal democrático y el absolutismo continental tradicional (los pseudoparlamentos monárquico constitucionales liberales no podían controlar ni derribar a un gobierno responsable solo ante el rey constitucional).»<sup>7</sup>*

Sobre el liberalismo político que ha existido, es casi cómico lo extendidas que están algunas confusiones acerca de su maridaje con la democracia y la libertad. Recordemos, por poner solamente una muestra de lo que quiero decir sin utilizar muchas palabras, que para el socialismo europeo del siglo XIX, el liberalismo político significaba «monarquismo antirrepublicano, constitucionalismo antiparlamentario y enconada hostilidad al sufragio universal».<sup>8</sup>

Y lo que resulta realmente fantástico desde un punto de vista histórico y conceptual es calificar de liberales a autores de los siglos XVII y XVIII, como John Locke, Adam Smith, Immanuel Kant y, maravilla de las maravillas, ¡Maximilien Robespierre! El primero murió en 1704, el segundo en 1790 y el tercero en 1804. Robespierre en 1794. Difícilmente podían ser partidarios o componentes de algo que no se había inventado.<sup>9</sup>

El liberalismo académico, en cambio, es una amalgama en la que pueden entrar autores que políticamente se situarían muy a la derecha, otros en el centro y, finalmente, otros en la izquierda más o menos moderada. Dentro del liberalismo académico pueden encontrarse muchas subespecies: libertaria, igualitarista, propietarista...<sup>10</sup> ¿Qué tienen en común estas teorías de la justicia académicas liberales? Según uno de los destacados académicos liberales, lo que tienen en común es «una concepción que prohíbe toda jerarquía [por parte del gobierno] de las diversas concepciones de la vida buena que puedan encontrarse en la sociedad».<sup>11</sup>

Un texto imprescindible que aborda a fondo una forma muy extendida de entender y elaborar la filosofía política liberal académica (y en general de la filosofía política y moral más académicamente extendida) es el que escribieron ya hace más de una década María Julia Bertomeu y Antoni Domènech dedicado al rawlsismo metodológico.<sup>12</sup> En este texto, los autores explican algunos defectos de esta manera de



hacer ética y filosofía política que la convierten en muy poco interesante más allá de la vida académica y sus formas de hacer carrera. Entre estos defectos se señala especialmente el razonamiento político-moral fundado en supuestos ideales, a-históricos y a-institucionales, divorciado de las condiciones de existencia material, es decir, de la realidad social, económica y política realmente existente. Una forma meridianamente clara que recoge una parte de lo que significa el «rawlsismo metodológico» fue la utilizada por Gerald Cohen: «mi concepción de la filosofía moral y política era, y es, del tipo académico corriente: se trata de disciplinas a-históricas que se sirven de la reflexión filosófica abstracta para estudiar la naturaleza y la verdad de los juicios normativos».<sup>13</sup>

Así que, en oposición a lo defendido por determinados mitos, el liberalismo histórico, especialmente el doctrinario del siglo XIX, fue enemigo declarado de la democracia, la libertad y la igualdad.<sup>14</sup>

## 4.2. Republicanismos

Creo que es mucho más interesante y fecundo desde un punto de vista político el republicanismo. Me limitaré a dos distinciones: el republicanismo histórico (que a su vez se divide en oligárquico y democrático) y el neorepublicanismo académico debido, entre otros, a Quentin Skinner, J.G.A. Pocock y, quizá especialmente, a Philip Pettit, pero que no desarrollaré aquí.<sup>15</sup>

El republicanismo es una tradición de más de 2.300 años. Ha encarnado en realidades muy diferentes y ha dispuesto de autores muy alejados históricamente.

El republicanismo tiene dos grandes variantes. La variante democrática aspira a la universalización de la libertad republicana y a la consiguiente inclusión ciudadana de la mayoría pobre, e incluso al gobierno de esa mayoría de pobres. La antidemocrática u oligárquica pretende la exclusión de la vida civil y política de quienes viven por sus manos y el monopolio del poder político por parte de los ricos propietarios.

La tradición republicana democrática hay que buscarla en la Atenas posterior al 461 antes de nuestra era. Allá triunfó el programa democrático revolucionario del mundo clásico de los pobres libres, que podemos resumir en: 1) la redistribución de la tierra; 2) la supresión de la esclavitud por deudas; y 3) el sufragio universal acompañado de remuneración suficiente (*misthón*) para los cargos públicos electos. Es importante señalar que *democracia* significaba para los griegos gobierno de los pobres (libres).<sup>16</sup>

Cualesquiera que sean sus diferencias en otros aspectos, los autores republicanos han compartido estas dos convicciones:

- Una: que no tener asegurado el derecho a la existencia por carecer de propiedad supone no ser sujeto de derecho propio, *sui iuris*, y vivir a merced de otros. Las relaciones de dependencia y subalternidad le hacen un sujeto de derecho ajeno, un *alieni iuris*, un alienado. Ser libre es estar exento de pedir permiso a otro para vivir o sobrevivir, para existir socialmente; quien depende de otro particular para vivir es arbitrariamente interferible (efectiva o potencialmente) por él, y por lo mismo, no es libre.

- Y la otra: que sean muchos (democracia plebeya) o pocos (oligarquía plutocrática) aquellos a quienes alcance la libertad republicana, esta, que siempre se funda en la propiedad y en la independencia material (o el «derecho a la existencia»)<sup>17</sup> que de ella deriva, no podría mantenerse si la propiedad estuviera tan desigual y polarizadamente distribuida, que unos pocos particulares estuvieran en condiciones de desafiar a la república, disputando con éxito al común de la ciudadanía el derecho a determinar el bien público. Como famosamente observó Maquiavelo, cuando el grueso de la propiedad está distribuido entre un puñado de *gentilhuomi* (de magnates), no hay espacio para instituir república alguna.

La tradición republicana oligárquica (y antidemocrática) se negó, por distintos motivos, a universalizar la propiedad. El republicanismo democrático y no democrático (u oligárquico) comparten la perspectiva de que la libertad no está dissociada de las condiciones materiales de existencia, en claro contraste con el invento exitoso liberal de la libertad al margen de las condiciones de existencia. Sin embargo, así como el republicanismo no democrático sostiene que los no propietarios deben ser excluidos de la ciudadanía y eso quiere decir de la libertad plena, el republicanismo democrático defiende que deben asegurarse los medios para que toda la ciudadanía sea materialmente independiente y con ello la posibilidad de la mencionada libertad.

La propiedad es fundamental para la tradición republicana. La definición de propiedad que hasta hoy ha triunfado y sobre la que muchos filósofos y políticos liberales y libertarios han construido su cuerpo doctrinal fue la que en el siglo XVIII William Blackstone caracterizó como «el dominio exclusivo y despótico que un hombre exige y ejerce sobre las cosas externas del mundo, con exclusión total de cualquier otro individuo en el universo».<sup>18</sup> El liberalismo la hizo posteriormente suya.<sup>19</sup> Y el neoliberalismo también, claro está. Es la misma concepción de la propiedad «despótica y excluyente» de los posteriores e influyentes ideólogos de lo que después se llamó con más o menos fortuna neoliberalismo, especialmente, para citar solamente a uno, Friedrich Hayek.

Esta concepción de la propiedad hizo fortuna. Es la que mayoritariamente aún hoy impera, pero históricamente ha habido otras importantísimas formas de propiedad: los *commons*, los ejidos, los *Allmende*. El mismo Blackstone admitía la existencia de otras propiedades no «exclusivas y despóticas» como algunas de tipo comunal. La concepción «despótica» blackstoniana es solo una de las formas históricas de la propiedad, pero de gran importancia puesto que constituye la base de gran parte de los códigos civiles actuales.<sup>20</sup> Y proviene del derecho civil romano. Pero no ha sido, volvamos a repetirlo, la única forma histórica de propiedad. Otra forma es la propiedad entendida como «control» sobre el recurso poseído, control que confiere independencia material. Este es la forma de propiedad que interesa al republicanismo.<sup>21</sup> En esta tradición, la independencia que confiere la propiedad no es un asunto de mero interés propio privado, sino de la mayor importancia política, tanto para el ejercicio de la libertad como para la realización del autogobierno republicano, pues tener una base material asegurada es indispensable para la propia independencia y competencia políticas.

Compárese la concepción de la propiedad despótica y excluyente de Blackstone con la de un republicano eminente, Robespierre,<sup>22</sup> el cual, para establecer la legitimidad de la propiedad, proponía los siguientes artículos:

*Artículo 1. La propiedad es el derecho que tiene cada ciudadano de disfrutar y disponer de la porción de bienes que le garantiza la ley.*

*Artículo 2. El derecho a la propiedad está limitado, como todos los demás, por la obligación de respetar los derechos ajenos.*

*Artículo 3. No puede perjudicar ni la seguridad, ni la libertad, ni la existencia, ni la propiedad de nuestros semejantes.*

*Artículo 4. Toda posesión, todo tráfico que viole ese principio es ilícito e inmoral.*

Podemos concretar la relación entre propiedad y libertad en la concepción histórica republicana resumidamente casi en forma de tesis:<sup>23</sup>

El republicanismo gira en torno a la idea, central en dicha tradición, de que los individuos no pueden ser libres si su existencia material no se halla garantizada políticamente.

En la tradición histórica republicana, el problema de la libertad se plantea así:<sup>24</sup>

X es libre republicanamente (dentro de la vida social) si:

- A tiene una existencia social autónoma y, en consecuencia, puede vivir por sus propios medios (normalmente su propiedad), con lo que no depende de otro particular para vivir;
- B nadie puede interferir arbitrariamente (es decir, ilícitamente o ilegalmente) en el ámbito de existencia social autónoma de X (en su propiedad);

Con lo que:

- C la república puede interferir lícitamente en el ámbito de existencia social autónoma de X, siempre que X esté en relación política de parigualdad con todos los demás ciudadanos libres de la república, con igual capacidad que ellos para gobernar y ser gobernado;
- D cualquier interferencia (de un particular o del conjunto de la república) en el ámbito de existencia social privada de X que dañe ese ámbito hasta hacerle perder a X su autonomía social, poniéndolo a merced de terceros, es ilícita;
- E la república está obligada a interferir en el ámbito de existencia social privada de X, si ese ámbito privado capacita a X para disputar con posibilidades de éxito a la república el derecho de esta a definir el bien público. Es decir, la república debe garantizar a toda la ciudadanía la libertad republicana.

Finalmente:

- F X está afianzado en su libertad cívico-política por un núcleo duro –más o menos grande– de derechos *constitutivos* (no puramente instrumentales)<sup>25</sup> que nadie puede arrebatarle, ni puede él mismo alienar (vender o donar) a voluntad, sin perder su condición de ciudadano libre.

El republicanismo oligárquico y el republicanismo democrático han compartido la misma concepción de la libertad –los individuos no pueden ser libres si su existencia material no está garantizada–; la diferencia radica en el hecho de que la porción de la población llamada a tener garantizado el derecho a la existencia material no es la misma para ambas formas de republicanismo. Para el republicanismo oligárquico, la libertad solo debe alcanzar a aquellos hombres que poseen alguna forma de propiedad, algún conjunto de recursos materiales que los haga independientes. Por el contrario, para el republicanismo democrático, la libertad debe alcanzar a todos los hombres y las mujeres que viven en la comunidad. Todos los individuos deben tener su existencia material políticamente garantizada.

Es importante advertir que el republicanismo no entiende la igualdad como igualdad de recursos; antes bien, concibe la igualdad como libertad recíproca. En efecto,

la igualdad, la reciprocidad en el ejercicio de la libertad emerge en una comunidad en la que las instituciones políticas reconocen la igualdad civil de todos sus miembros y, por tanto, confiere a todos ellos el estatus de actores sociales materialmente independientes porque tienen la existencia garantizada.

Según el republicanismo, todas las interferencias arbitrarias limitan la libertad individual. Pero no todas tienen la misma relevancia social y política. La evidencia histórica muestra que algunas de ellas son normativamente más relevantes que otras cuando se trata de comprender cómo actúan las instituciones sociales y cuando se trata de prescribir cómo deberían hacerlo. Ello es así porque tales interferencias y no otras se hallan íntimamente vinculadas a los mecanismos fundamentales que rigen la dinámica de las sociedades humanas, mecanismos que incluyen, por ejemplo, la lucha de clases. En otras palabras: las estafas o las mentiras son interferencias arbitrarias que pueden tener efectos negativos en la vida de los agentes interferidos. Sin embargo, la estructura de las sociedades contemporáneas no se basa en estafas y mentiras (por muchas que haya), sino en derechos de propiedad. Ello nos permite afirmar que la principal distinción que debe hacerse para comprender las sociedades contemporáneas es la distinción entre ricos y pobres. Ricos y pobres como se ha entendido en la tradición republicana significa, ya desde Aristóteles, «gente independiente» y «gente dependiente» (de otros). Gente que tiene la existencia material garantizada, la independiente, y gente que no la tiene y depende de otros para tal existencia, la dependiente. Esta distinción es normativamente más relevante para calibrar el alcance de la libertad que las distinciones estrictamente estadísticas, por útiles que puedan ser en otros aspectos, que emanan del uso de criterios de ricos y pobres basados en los niveles de ingresos. En las sociedades contemporáneas, la gente rica posee un conjunto de recursos materiales que les garantiza la existencia, y la gente pobre suele tener que venderse a sí misma, cinco días a la semana o más, a los propietarios de esos recursos materiales a fin de subsistir, habitualmente convirtiéndose en trabajadores asalariados.

No obstante, es importante tomar conciencia de que, además de este «suelo», debe considerarse también la introducción de algún tipo de «techo». Veamos por qué. En las sociedades capitalistas de hoy día, aquellos individuos o grupos de individuos que poseen grandes sumas de recursos materiales –especialmente las empresas transnacionales y sus grandes propietarios– tienen la capacidad de interferir arbitrariamente en las condiciones de existencia material de millones de personas: tienen la capacidad de moldear la estructura de los mercados y de condicionar la naturaleza de economías enteras; tienen la capacidad de imponer, en el seno de las unidades productivas, las condiciones de trabajo de quienes dependen de ellos para vivir; tienen la capacidad de desposeer a millones de personas pobres –dependientes– de los medios necesarios para sostener, tanto en países pobres como en países ricos, formas tradicionales o alternativas de gestionar el ámbito productivo; tienen, finalmente, la capacidad de condicionar la agenda y las decisiones políticas. Tal como un interesante Franklin D. Roosevelt puso de manifiesto en su «Discurso sobre el Estado de la Unión» de 1935, «es preciso deshacerse de esa concepción de la adquisición de la riqueza que, a través de la obtención de beneficios excesivos, genera un desproporcionado poder privado que habilita a unos cuantos para interferir en los asuntos privados y, para nuestra desgracia, también en los asuntos públicos.»<sup>26</sup> Algo muy parecido a lo que dejó escrito Louis Brandeis, (1856-1942), juez de la Corte Suprema de los Estados Unidos de 1916 a 1939: «podemos tener democracia o podemos tener riqueza concentrada en pocas manos, pero no podemos tener ambas cosas».

#### 4.2.1. La fundamentación de la libertad republicana de la renta básica

Llegados aquí, es el momento de introducir la justificación republicana de la RB. Que es como decir la justificación que mejor apunta a la relación de la RB con la libertad. Una RB de una cantidad al menos igual al umbral de pobreza es la mejor forma, en las sociedades contemporáneas, de garantizar la existencia material al conjunto de la población, de acuerdo con el ideario del republicanismo democrático. La independencia, la existencia material, la base autónoma (son expresiones aquí perfectamente permutables) que confiere la propiedad es condición indispensable para el ejercicio de la libertad. De ahí la idea sugerida por parte de los defensores republicanos de la RB: «universalizar la propiedad». Universalizar la propiedad debe entenderse de forma metafórica. O reconvertir la propiedad de la concepción blackstoniana a la robespierrista (no como «dominio exclusivo y despótico», sino de manera que «no pueda perjudicar ni la seguridad, ni la libertad, ni la existencia, ni la propiedad de nuestros semejantes»). Con otras palabras: universalizar la propiedad debe ser entendido aquí de forma equivalente a garantizar a toda la población la existencia material, sin la cual la libertad no es posible. Tal como se ha mostrado, el republicanismo democrático se halla fuertemente comprometido con la causa de la independencia socioeconómica de los individuos. Su objetivo principal es la garantía de que estos sean independientes tanto de la caridad<sup>27</sup> –pública y privada– como de la posible arbitrariedad de los llamados «empleadores», es decir, de los propietarios.

¿Cuáles son las esferas de libertad (republicana) que una RB podría abrir? Solo la independencia material que se lograría a través de una RB daría a la mujer mayores posibilidades reales para liberarse de no ser dominada por su compañero. La independencia económica que se alcanza con una RB puede actuar como una suerte de «contrapoder» doméstico capaz de modificar las relaciones de dominación y subordinación entre sexos e incrementar el poder de negociación de las mujeres en el hogar, especialmente el de aquellas que dependen económicamente de sus parejas. Solo la independencia material que se lograría a través de una RB permitiría a los jóvenes elegir rechazar un salario bajo o un empleo precario. O, para decirlo como ya lo describen muchos autores, un «trabajo de mierda». Solo la independencia material que se lograría a través de una RB permitiría a la persona sin empleo optar por cierto trabajo no remunerado que pudiera aportar beneficios a la sociedad y, así, evitar el estigma social que conlleva el estar percibiendo el subsidio de desempleo –cuando lo hay– o el subsidio para pobres, lleve el nombre que lleve.

Solo la independencia material que se lograría a través de una RB permitiría a un trabajador asalariado elegir entre un abanico más amplio de empleos, quizá alguno de ellos más gratificante o mejor pagado –o peor pagado, pero indiscutiblemente más gratificante–. La independencia material, pues, incrementa la libertad, lo que sugiere que una RB suficientemente generosa, al universalizar un grado de independencia significativo, ensancharía el espacio para el goce de relaciones sociales en un contexto de ausencia de dominación.

Es oportuno insistir en el análisis de todas estas consideraciones en relación con la realidad de los trabajadores asalariados. La RB, al conferir a los trabajadores un mayor poder de negociación –o, dicho en términos más drásticos pero quizá más precisos, un mayor poder de resistencia frente a las repetidas agresiones por parte de los empleadores–, permitiría a aquellos enfrentarse a los procesos de negociación laboral con mayores posibilidades de lograr sus objetivos, o una parte de los mismos. En efecto, parece evidente que a los trabajadores les resultaría más fácil –y más seguro– amenazar con abandonar la negociación si tuvieran unos recur-

tos económicos a su disposición. Es sabido: la capacidad para realizar amenazas creíbles presenta una alta correlación positiva con el poder de negociación de los agentes. En suma, parece razonable pensar que la seguridad en los ingresos monetarios lograda a través de una RB permitiría que los trabajadores no se viesen forzados a aceptar cualquier tipo de oferta de empleo. Michal Kalecki, que mantuvo una relación intelectualmente muy estrecha con otros grandes economistas como Joan Robinson, Piero Sraffa, John Maynard Keynes, entre otros, y que realizó importantes contribuciones a la teoría del ciclo económico, se refirió al «efecto disciplinador» del desempleo. Este autor aseguraba que cuanto más nos apartamos del pleno empleo, más aumenta el efecto disciplinador de la fuerza de trabajo. A mayor vulnerabilidad en las posibilidades de perder el puesto de trabajo, mayor es la disposición a aceptar el empeoramiento en las condiciones laborales, no solo salariales. Una situación como la que podemos constatar a principios de 2019, con una experiencia de varios años de deterioro de las condiciones de vida y trabajo de gran parte de la población. Se dispara este efecto disciplinador al que se refería Kalecki: la alternativa de quedarse sin empleo siempre es peor a la de aceptar condiciones de trabajo cada vez peores. Incluso algunos economistas han llegado a justificar esta situación afirmando tan pimpantemente que «peor que tener un mal trabajo es no tener ninguno». Con una RB, el efecto disciplinador al que se refería Kalecki quedaría enormemente debilitado cuando no cortado de raíz. Efectivamente, el poder de negociación de la clase trabajadora aumentaría con una RB.<sup>28</sup> Muchos trabajadores se sentirían más protegidos que ahora para negarse a aceptar condiciones de trabajo que se han llegado a calificar de semiesclavas.

La RB, pues, podría actuar como una suerte de caja de resistencia sindical. De este modo, desde el momento en que la salida del mercado de trabajo –la *fallback position*– resultara practicable, las relaciones laborales se mostrarían menos coercitivas. Así, la seguridad en los recursos económicos capacitaría a todas las personas, primero, para rechazar de forma convincente y efectiva situaciones alienantes, lo que implicaría un descenso de los niveles de dominación; y, segundo, para planificar y llevar a la práctica formas de organización del trabajo alternativas, lo que, a la postre, se traduciría en mayores grados de autorrealización.

En otras palabras, la seguridad de los recursos económicos capacitaría a los individuos para rechazar, en determinadas circunstancias –y de acuerdo con los propios deseos–, lo que el derecho civil romano dio en llamar *locatio conductio operarum*. El derecho civil romano hacía una clara distinción entre dos tipos de contratos de trabajo: la *locatio conductio opera* y la *locatio conductio operarum*. El primero era un «contrato de obra» por el que un particular contrataba a otro particular –un orfebre, por ejemplo– para que realizara una labor que se especificaba en el contrato. El segundo era un «contrato de servicios» por el que un particular contrataba a otro particular para que, durante un indeterminado período de tiempo, el segundo realizara las actividades indeterminadas que el primero quisiera encomendarle. La *locatio conductio opera* se veía como un contrato que, republicanamente, en ningún caso ponía en peligro la dignidad del trabajador, porque establecía que este se limitaría a realizar el servicio que razonablemente podía ofrecer de acuerdo con las particulares calificaciones que poseía –las propias de un orfebre o de un tintorero o de un curtidor–: el contrato se realizaba, pues, entre hombres libres. En cambio, la *locatio conductio operarum* ponía en cuestión la idea misma de libertad. En efecto, este segundo tipo de contrato se consideraba indigno de hombres libres –y se veía como el signo de la pérdida de su libertad– porque conllevaba que un particular se hiciera dependiente de otro particular durante cierto período de tiempo. De ahí que Aristóteles considerara que el «obrero manual» estaba bajo una «servidumbre

limitada».<sup>29</sup> Así, el que un individuo pusiera a disposición de otro individuo su fuerza de trabajo para lo que el segundo quisiera disponer significaba incurrir en una relación de dependencia que la tradición de la libertad republicana no podía sino condenar.

Resulta interesante observar en este punto que fue el propio Cicerón, un republicano oligárquico sin fisuras, quien, en su *De Officiis*, aseguró que la disponibilidad general, por parte de un individuo, de la fuerza de trabajo de otro, unida al salario por ello satisfecho, constituye un auténtico título de servidumbre. Y resulta también altamente reveladora la similitud del enfoque (republicano, sin duda) del John Locke del *Second Treatise on Government*, de 1690, con respecto al de Aristóteles y Cicerón: «Un hombre libre se hace siervo de otro vendiéndole, por un cierto tiempo, el servicio que se compromete a hacer a cambio del salario que va a recibir».<sup>30</sup>

El auténtico sentido político de una medida como la RB radica, pues, en el reconocimiento de la existencia de relaciones de poder que siembran toda la vida social –las relaciones de poder que explican la decisión por parte de los trabajadores de firmar «contratos de servicios», aunque actualmente diríamos con más propiedad cualquier tipo de contratos muy precarios– y en la concesión a la parte más débil de dichas relaciones de los recursos necesarios para poder hacer frente con solvencia y en condiciones de (mayor) igualdad al proceso de toma de decisiones con respecto a los planes de vida propios. Philip Pettit, en un artículo en defensa republicana de la RB, lo dejó escrito de una manera muy clara:

*Supongamos que tenemos a un grupo reducido de empleadores y muchos trabajadores disponibles. Supongamos también que la economía no atraviesa su mejor momento. En este contexto, ni yo ni quienes se hallan en mi misma situación seremos capaces de lograr establecer un salario decente, esto es, un salario que nos capacite para funcionar adecuadamente en el seno de la sociedad. Asimismo, bajo estas circunstancias, los trabajadores nos hallaremos indefensos ante el más nimio abuso de poder por parte del propietario, quien siempre puede recurrir al arbitrario derecho al despido. Existen mecanismos para protegernos ante tales formas de control por parte de instancias ajenas –me refiero a mecanismos como los que sindicatos fuertes pueden arbitrar–. Pero la más eficaz de las protecciones, que además es complementaria con respecto a otras medidas disponibles, es la capacidad de abandonar el puesto de trabajo y retirarse con la seguridad que confiere el saber que todos contamos con un salario básico que el Estado pone a disposición de todos.*<sup>31</sup>

## **5. La renta básica ¿es de izquierdas o de derechas? Y las críticas más interesantes**

Se ha mencionado anteriormente que la RB la proponen políticos, académicos, economistas, activistas, sindicalistas..., unos estarían situados en la extrema izquierda y otros en la derecha neoliberal. Pero si está siendo apoyada desde ambos lados del espectro político, ¿cuál es su secreto? ¿Es tan sorprendentemente convincente que acaba con todas las diferencias entre los extremos políticos?<sup>32</sup> No es tan sencillo. Hay diferencias y son importantes, pero quizá la diferencia principal reside en la forma de financiación. Los defensores de la RB situados a la izquierda del espectro



político acostumbran a defender la compatibilidad de la RB con los servicios universales como la educación y la sanidad públicas propios del Estado del bienestar, mientras que los de ideología más conservadora proponen la RB como sustituto parcial o total de los mencionados servicios públicos universales en especie. El criterio infalible para saber la orientación política de cualquier defensor de la RB es conocer la propuesta de financiación que la hará posible. Y también es de mucha información conocer las medidas de acompañamiento de política económica que se defienden. Los defensores de derechas pretenden dismantelar el Estado del bienestar (o lo que queda en algunos lugares del mismo) «a cambio» de la RB –sería el caso, por ejemplo, de Charles Murray, el economista que defiende la RB en las páginas del *Wall Street Journal*–,<sup>33</sup> 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. Los defensores de izquierdas, por el contrario, pretenden una redistribución de la renta de los más ricos al resto de la población y el fortalecimiento del resto de las prestaciones del Estado del bienestar. Es decir, para la concepción de izquierdas, en claro contraste con la de derechas, su implantación no debe suponer merma alguna de los servicios públicos ni de los derechos sociales (educación, sanidad, dependencia, vivienda, etcétera).

Una propuesta de izquierdas supondría una reforma fiscal progresiva, que implica una gran redistribución desde los ciudadanos más ricos hacia el resto de la sociedad. Una de derechas, como queda dicho, aboga por el dismantelamiento de los servicios públicos.<sup>34</sup>

### **5.1. La vagancia, los trabajos**

Una de las críticas más recurrentes es que la RB favorecería, e incluso fomentaría, la vagancia, y parece intuitivamente muy razonable puesto que, se supone, si uno dispone de la mínima cantidad para sobrevivir, ¿por qué trabajar de manera remunerada? Ante este argumento aparentemente consistente, es imprescindible, en primer lugar, establecer una importante distinción conceptual, según la cual existen tres tipos de trabajo: remunerado, doméstico y voluntario.

Dentro del trabajo remunerado, la parte más importante sin duda es el trabajo asalariado. Pero ¿qué es esencialmente el trabajo asalariado y cuál es su relación con la RB? En esencia, el trabajo asalariado no persigue satisfacer una necesidad en sí misma, como quien bebe un vaso de agua cuando tiene sed, sino que se erige en un medio instrumental para poder satisfacer unas necesidades que son externas al propio trabajo, como el alojamiento, la alimentación o incluso el ocio. Karl Marx escribió en sus *Manuscritos de economía y filosofía* que el carácter extraño del trabajo asalariado «se evidencia claramente en el hecho de que tan pronto como no existe una coacción física o de cualquier otro tipo se huye del trabajo como de la peste. El trabajo externo, el trabajo en que el hombre se enajena, es un trabajo de autosacrificio, de ascetismo». ¿Es esto una defensa del supuesto estado natural de nuestra especie a la vagancia o a la pereza? Solamente una mirada superficial podría contestar afirmativamente a esta pregunta.

En efecto, Marx era un clasicista y conocía perfectamente la concepción de Aristóteles al respecto. Lo contrario a actividad forzada, ajena, alienada, es la actividad denominada «autotélica»: aquella que proporciona recompensas grandes a quien la realiza en el propio desempeño de la acción en sí misma. No se trata de la relación medios-fines con la que se acostumbra a describir la actividad humana, sino que la recompensa está en los propios medios. Se trata, pues, de una actividad que nada tiene que ver con la inmensa mayoría del trabajo asalariado que es, con algunas

excepciones, meramente instrumental. Para adquirir una serie de recursos imprescindibles, como alimento, alojamiento o ropa, es preciso disponer de dinero, por lo que la mayoría de los individuos deben recurrir al trabajo remunerado como única opción para la subsistencia.

En claro contraste con el trabajo asalariado, el trabajo voluntario constituye claramente una forma de actividad autotélica, y lo mismo ocurre con la participación política cuando esta implica algo más que la mera acción de votar cada determinado período de tiempo. En este sentido, es importante distinguir, por una parte, entre los burócratas y asalariados políticos que hacen de la política una forma de trabajo asalariado, y, por otra, la actividad política de muchos simpatizantes y activistas que lleva en sí misma la recompensa de participar en la creación de lo que se cree será una sociedad mejor.

Robert y Edward Skidelsky<sup>35</sup> profundizaban en esta distinción y señalaban que ocio e inactividad no solamente no son sinónimos, sino que más bien son palabras antitéticas. Para los autores, el ocio es actividad sin un fin extrínseco o, en palabras del célebre filósofo de la Ilustración Immanuel Kant (1724-1804), «determinación sin propósito». Quien realiza una actividad con el solo fin de realizarla, ya sea actividad investigadora, artística, solidaria o de cualquier otra clase, la realiza por ella misma. Por supuesto, puede haber actividad investigadora o artística que sea instrumental; para ganar dinero, para mejorar el currículum, para ascender en el departamento universitario o para disfrutar de mayor reconocimiento social entre una infinidad de motivos, pero entonces evidentemente no se trata de actividades autotélicas, sino de actividades instrumentales o mercenarias que se realizan para alcanzar el fin propuesto. Pero Robert y Edward Skidelsky todavía precisan más cuando aseguran que estas personas dedicadas a actividades científicas o artísticas «quizá reciban una compensación por su esfuerzo, pero no es esa su motivación».

El trabajo remunerado recibe también el nombre de «ocupación». Más allá de la mayor o menor propiedad de las palabras, resulta pertinente subrayar que, bajo este rótulo, se hace referencia a la actividad que permite acceder a una fuente de renta. Esta fuente puede ser en forma de salario, si el receptor es una persona con ocupación dependiente de un tercero; de beneficio, si lo recibe una persona propietaria de medios de producción; o en forma de pensión, si la persona ya se ha retirado de la actividad laboral remunerada.

El trabajo doméstico, también llamado «reproductivo» o «de cuidado de los demás», tiene muchas definiciones debido a las dificultades que entraña englobar tanto las actividades –desde el cuidado de personas mayores o de los más pequeños a la limpieza, entre muchas otras–, como las distintas formas de convivencia familiar. A pesar de ello, todas las definiciones presentan una serie de constantes que hacen referencia a las actividades de atención y de cuidado realizadas en el hogar y que conducen a la satisfacción de las necesidades de los miembros que habitan en él. Estas constantes se refieren también a las tareas que precisan los menores y los ancianos de la casa.

Con estas distinciones, es posible entender que la crítica basada en que una RB «haría que nadie trabajara» se dirige normalmente al primer tipo de trabajo, el remunerado. En este sentido, la crítica dirigida a los tres tipos de trabajo queda invalidada, puesto que los otros dos tipos de trabajo quedarían favorecidos si se liberase tiempo del trabajo remunerado. (Por ejemplo, muchas personas realizarían más trabajo voluntario si dispusieran de más tiempo liberado del trabajo remunerado). Esto hace que la crítica de tipo económico pierda fuerza, ya que trabajar sin remuneración no es sinónimo de no hacer nada. Los estudios que cuantifican los trabajos

domésticos y voluntarios en términos económicos constatan el gran incremento del PIB que supondrían.

Aun así, la objeción, aunque modificada, sigue teniendo vigencia y sigue siendo muy poderosa para muchos críticos en ámbitos sociales muy distintos: desde sectores de trabajadores y empresariales, hasta sindicatos y partidos políticos, entre otros, aunque distintos experimentos y encuestas muestren precisamente lo contrario.

Para analizar más detenidamente esta crítica según la cual la gente no trabajaría remuneradamente, deben tenerse en cuenta una serie de factores. Por un lado, que la RB es incondicional, a diferencia de los subsidios condicionados desarrollados hasta ahora en los distintos estados del bienestar, que además son incompatibles en general con la obtención de otra fuente de renta, normalmente un trabajo remunerado. En cambio, por definición, la RB es perfectamente compatible con otras fuentes de renta, si bien estas pueden verse afectadas por un mayor tipo impositivo en función de la forma de financiación y del nivel de ingresos, como se verá en el siguiente capítulo. En cualquier caso, esto es preferible a la ya mencionada trampa de la pobreza.

Un segundo factor que debe ser tenido en cuenta es la opinión expresada por el público respecto a la voluntad de trabajar, y que se puede extraer a partir de los resultados que arrojan tres encuestas. Por un lado, entre el 13 y 17 de julio de 2015 se realizó un estudio<sup>36</sup> entre 1.600 personas en Cataluña en la que se preguntaba: «La RB es un ingreso de 650 euros mensuales que recibiría toda la población como derecho de ciudadanía, que sería financiada mediante una reforma fiscal que supondría una redistribución de la renta del 20% de los sectores más ricos de la sociedad al resto de la población. ¿Estaría más bien de acuerdo o más bien en desacuerdo que se implantara en nuestro país?» Un 72,3% estaba más bien de acuerdo, un 20,1% estaba más bien en desacuerdo y un 7,6% no respondió. Más específicamente relacionado con la crítica a la desincentivación a trabajar, un 86,2% de las personas encuestadas contestaron que en caso de cobrar la RB seguirían trabajando igual que hasta entonces. Dentro de los que en el momento de la encuesta se encontraban en paro, un 84,4% contestó que «seguiría buscando trabajo como hasta ahora». Del total de encuestados, solo un 2,9% afirmó que dejaría de trabajar (de forma remunerada), mientras que solo un 2,2% de los parados dejarían de buscar trabajo.

La segunda encuesta, no publicada, se realizó en el mes de septiembre de 2016 entre el personal administrativo, docente y el estudiantado de la Universidad del País Vasco. La encuesta era electrónica y la contestaron 3.003 personas. No se trataba de una encuesta técnicamente con los filtros de la antes mencionada y estaba solamente dirigida a un colectivo de personas muy específico. Entre las personas que disponían de un empleo se les preguntó: «Si dispusieras ahora de una RB incondicional de 650 euros mensuales ¿dejarías tu empleo o trabajarías menos horas?». A lo que solamente contestó que sí dejaría el empleo un 3,5%, un porcentaje muy similar al de la anterior encuesta.

Y aún cabe mencionar una tercera encuesta europea. Esta recientísima encuesta realizada en 28 Estados de la UE establece que un 68% podrían votar a favor de una RB (75% en Italia, 69% en el Reino Unido y el Reino de España, 68% en Alemania, 60% en Francia).<sup>37</sup>

Es posible que los argumentos de la trampa de la pobreza, así como el de las encuestas no resulten concluyentes para quien esté firmemente convencido de que una RB desincentivaría el trabajo remunerado de buena parte de la población. Es evidente que toda innovación social supone unos riesgos, pero lo que debe evaluarse es si las ventajas superan con creces a los inconvenientes. En 1930, John

Maynard Keynes (1883-1946) publicó en forma de artículo su famosa conferencia titulada «Las posibilidades económicas de nuestros nietos», en la que alertaba, entre otras muchas consideraciones, sobre los errores del pesimismo político. Consideraba perjudicial «el pesimismo de los reaccionarios, que consideran tan precario el equilibrio de nuestra vida económica y social que piensan que no debemos correr el riesgo de experimentar». Bien entrado el siglo **XXI**, esta admonición es si cabe más ajustada a la realidad que nunca.

## **5.2. Críticas feministas**

Otra crítica, proveniente de algunas feministas, asegura que recluiría a muchas mujeres de nuevo en el hogar. La idea que se defiende es que, al disponer de un dinero en forma de RB que las descargaría de la necesidad de tener que alejarse del hogar para desempeñarse en el mercado de trabajo, las mujeres serían presionadas para que retornaran a las tareas domésticas. Otras feministas, por el contrario, sostienen que las mujeres saldrían ganando de una forma proporcionalmente mayor que los hombres, dado que en la actualidad cobran de media menos salario por los mismos empleos. Este hecho, opinan, les aportaría una libertad de la que no disponen ahora para liberarse de la dependencia económica de sus parejas masculinas.

Además, muchas mujeres que padecen maltratos dependen económicamente de sus maltratadores en una proporción que es el doble en mujeres sin actividad fuera del hogar que en las que realizan una actividad laboral. Muy a menudo se da el caso de mujeres que no son capaces de tomar libremente la decisión de separarse de su pareja porque dependen económicamente de la misma. Ya a finales del siglo **XVIII**, la escritora y activista inglesa Mary Wollstonecraft (1759-1797) dijo que los derechos, la ciudadanía y la posición de las mujeres requería «entre otros cambios radicales, independencia económica tanto para las casadas como para las solteras». En opinión de algunas feministas, la RB proporcionaría esta independencia económica.

Por otro lado, la RB da una respuesta a la necesidad de que la política social se adapte a los cambios en los modos de convivencia, en especial, al incremento de familias monoparentales encabezadas por mujeres. Además, al constituir una asignación individual, la RB mejoraría la situación económica de muchas mujeres casadas o que viven en pareja, sobre todo la de aquellas que se hallan en los estratos más empobrecidos de la sociedad. Efectivamente, buena parte de los subsidios condicionados existentes tienen como unidad de asignación la familia. La veterana feminista estadounidense Carole Pateman<sup>38</sup> explicó: «Una RB es importante para el feminismo y la democratización precisamente porque está pagada no a los hogares sino a los individuos como ciudadanos». Y dada la independencia económica que proporciona, la RB sería una suerte de contrapoder doméstico capaz de modificar las relaciones de dominación entre sexos y de incrementar la fuerza de negociación de muchas mujeres dentro del hogar, especialmente la de aquellas que dependen del marido o que perciben ingresos muy bajos por estar empleadas de modo discontinuo o a tiempo parcial. Por último, como muchas autoras feministas han mostrado a lo largo de las últimas décadas, el sistema de seguridad social que se construyó en los países ricos tras la II Guerra Mundial se diseñó bajo la asunción de que las mujeres eran económicamente dependientes de sus maridos. Ello comportaba que los beneficios que les garantizaba la seguridad social lo eran gracias a las contribuciones de sus maridos, no por su condición de ciudadanas. En una realidad en donde el estereotipo del hombre como cabeza de familia ya está abiertamente cuestionado, no resulta caprichoso suponer que las elecciones sobre el trabajo doméstico podrían tomarse de un modo más consensuado de lo que mayoritariamente lo han sido en el pasado.

## 6. Política económica y financiación de la renta básica

La propuesta de la RB es una opción de política económica.<sup>39</sup> Muy diferente de la que se viene practicando a lo largo de las últimas cuatro décadas y, en especial, a partir del estallido de la crisis económica en el año 2007. Entre estas medidas de política económica practicada en los últimos cuarenta años podemos enumerar las siguientes: rebajar los impuestos de los más ricos; facilitar legalmente a las empresas el despido de los trabajadores, así como contratarlos de forma más barata; permitir las operaciones económicas altamente especulativas; distribuir la renta de los más pobres a los más ricos; permitir la existencia de los paraísos fiscales; y otras medidas que se han practicado del mismo tono. La opción por la RB es una opción de política económica de todo punto diferente, por concepto y por orientación social, a las anteriores. Pero en ningún caso la RB puede cumplir las tareas de toda una política económica. Toda política económica es una opción política, aunque algunos economistas se encaprichen en asegurar que la tierra es plana o que la política económica es básicamente una cuestión técnica. La RB no puede «solucionar» todos los problemas sociales que cada uno de nosotros pueda tener de forma más o menos razonable en la cabeza. Problemas graves como el gran poder de las transnacionales y de las grandes fortunas que condicionan la libertad de millones de personas y que imponen su concepción privada de la buena vida como «la» concepción pública, el apabullante fraude y evasión fiscales, la enorme desigualdad, la división sexual del trabajo... precisan de otros componentes adicionales de política económica y, simplemente, de medidas políticas.<sup>40</sup>

### 6.1. Una financiación

A finales de 2017 se publicó un estudio<sup>41</sup> largamente gestado sobre cómo se podría financiar una RB en el Reino de España. Este estudio pretende mostrar cómo a partir de una base de datos inmensa sobre el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas (IRPF) se puede financiar una RB de una cantidad igual al umbral de la pobreza para todas las personas residentes en el país.

La base de datos de la que se partía era una muestra de cerca de dos millones de liquidaciones de IRPF de todo el Reino de España excepto la Comunidad Autónoma Vasca y Navarra.<sup>42</sup> Esta muestra había sido cedida por el Instituto de Estudios Fiscales. Los datos eran del año 2010 puesto que se pretendía hacer el estudio en un año inmerso en plena crisis. Actualmente se disponen de datos más recientes, pero no harán variar excesivamente los resultados dada la gran inelasticidad del IRPF a los cambios coyunturales (a diferencia, por ejemplo, del impuesto de sociedades).

Esta información permitía una imputación prácticamente exhaustiva de todo el flujo de rendimientos netos de la persona declarante en el IRPF: trabajo, capital mobiliario, inmobiliario, actividades económicas, ganancias y pérdidas patrimoniales, así como identificar las características socio-familiares de la persona declarante: edad, estado civil, descendientes, ascendientes, declaración individual o conjunta, etcétera.

De los 43,7 millones de personas que deberían ser receptoras de la RB, se detectan en el IRPF que se maneja 34,3 millones. No se identifican dentro del IRPF exactamente 9,4 millones de personas (8,2 adultas y 1,2 menores).

El IRPF de partida muestra una importante desigualdad de renta. Así, el índice de Gini de la renta bruta (saldo neto de rendimientos sin posibles compensaciones al que debe añadirse las ganancias patrimoniales), antes, por tanto, de la declaración de IRPF, es de 0,4114. Y el posterior (renta bruta menos cuota IRPF) es de 0,3664. Es decir, el IRPF solamente hace más igualitario el Gini en menos de un 5% ( $0,4114 - 0,3664 = 0,045$ ). Esto es debido a que buena parte de las reduccio-

nes y deducciones del IRPF actual son regresivas. Son regresivas, por ejemplo: las reducciones por planes de previsión, por pensiones compensatorias, por pérdidas patrimoniales, entre otras.

**Tabla 1. Valores medios en euros de algunos conceptos del IRPF, según clasificación socioeconómica**

	<b>Pensionistas</b>	<b>Asalariados</b>	<b>Empresarios</b>	<b>Agricultores</b>	<b>Otras personas</b>	<b>Total</b>
<b>Renta bruta</b>	16.767,02	24.460,14	20.334,89	13.075,66	28.486,25	<b>23.033,35</b>
<b>Base imponible general</b>	14.986,76	23.714,93	18.484,88	11.060,23	24.014,87	<b>21.728,22</b>
<b>Base imponible ahorro</b>	1.780,26	745,21	1.850,01	2.015,43	4.471,38	<b>1.305,12</b>
<b>Cuota IRPF</b>	1.356,15	3.330,70	3.348,68	1.341,04	5.035,71	<b>3.092,16</b>
<b>Renta ex-ante</b>	15.410,87	21.129,44	16.986,21	11.734,63	23.450,55	<b>19.941,18</b>

Fuente: AEAT y Arcarons, Raventós, Torrens (2017).

La tabla anterior permite una primera aproximación a algunas de las características que conforman el actual IRPF. La renta bruta media de las personas asalariadas es cercana a los 24.500 euros anuales, y en las personas empresarias a 20.350 euros anuales, por tanto, las últimas declaran en promedio un 16,9% menos de rendimientos. Si se atiende a los rendimientos integrados en la base imponible general, el porcentaje anterior aumenta hasta el 22,1%; sin embargo, las personas consideradas empresarias tienen en promedio rendimientos medios de la base imponible del ahorro prácticamente 2,5 veces superiores a los de las personas asalariadas. Por último, la cuota del impuesto media es prácticamente coincidente en ambos colectivos: alrededor de los 3.350 euros anuales.

El estudio pretende financiar una RB, que por definición de incondicional la recibiría toda la población incluidas las personas residentes acreditadas, de una cantidad igual al umbral de la pobreza (cantidad que luego se especificará), que no estaría gravada por el IRPF (lo que significa que hasta la cantidad de RB no se paga nada por IRPF, no así a partir del primer euro que se gana por encima de la RB).

La financiación de la RB no comporta la detracción de ningún ingreso actual del Estado por la vía del IRPF. Es decir, en este estudio se recoge la misma cantidad por IRPF que la actual y además la necesaria para financiar la RB.

La RB sustituye cualquier otra prestación pública monetaria inferior: subsidios, becas, pensiones... Más concretamente, en el caso de una persona que cobra una prestación inferior a la cantidad que representa la RB, su prestación se elimina y pasa a ser cubierta por la RB. En el caso de una persona que cobra una prestación superior a la cantidad que representa la RB, su prestación se elimina hasta la cantidad de RB, pero el resto de su prestación sigue percibiéndola en los mismos términos actuales. Quien recibe, pues, una prestación inferior a la RB sale ganando respecto a la situación de partida. Quien recibe una prestación superior a la RB se queda en la misma situación, no gana ni pierde respecto a la situación de partida.

El criterio de la cantidad de RB es, según el mencionado estudio, al menos igual al umbral de la pobreza. El umbral de la pobreza que utiliza la UE: aquella persona que está por debajo del 60% de la mediana de los ingresos de la población. En el estudio

se fijó en 7.471 euros anuales (622,50 en doce mensualidades) para las personas mayores de 18 años. Recordamos que esa sería la estimación media del umbral de la pobreza para el conjunto del Reino de España dejando al margen, como ya se ha dicho, la Comunidad Autónoma Vasca y Navarra. La RB fijada para los menores de edad es de 1.494 euros anuales, una quinta parte de la cantidad para los adultos.<sup>43</sup> Para que no quede la menor duda: al ser la RB individual, en un hogar con una persona adulta y tres menores, los ingresos por RB serían de 11.952 euros anuales (y, para un hogar con tres adultos y un menor, serían de 23.907 euros).

En el estudio se separan dos poblaciones a efectos únicamente analíticos: la que está comprendida dentro del IRPF y la que está fuera.

Primero veamos el ahorro que, según los criterios especificados, produciría esta financiación de la RB. Recordamos que una de las características que se han apuntado de la RB es que sustituye a cualquier otra prestación pública monetaria (si la prestación es de cuantía inferior, se elimina, y si la prestación es de cuantía superior, se elimina hasta la cantidad que representa la RB).

**Tabla 2. Ahorros (millones de euros)**

Tipos de prestación o subsidio	Importe
Subsidios y ayudas a la familia	3.661,68
Subsidios y ayudas a la vivienda	2.164,76
Subsidios de Exclusión Social	1.957,84
Pensiones	54.023,56
Prestaciones de desempleo	21.405,84
Becas	1.917,07
Clases pasivas del Estado	3.815,71
Reservistas sin destino (Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado)	258,95
Sacerdotes	126,5
Reclusos	533,57
50% gastos administrativos	2.356,81
<b>Total</b>	<b>92.222,29</b>

Fuente: Arcarons, Raventós y Torrens (2017) con datos de Eurostat, INE, Eustat, I. Estadístico de Navarra, Ministerio de Educación, Ministerio de Hacienda, MUFACE, Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior, Conferencia Episcopal, Ministerio de Trabajo (TGSS y SPEE).

Es decir, habría un ahorro de 92.222,29 millones de euros.

El coste de la RB para la población no detectada por el IRPF queda pormenorizada en la tabla 3. La población detectada por el IRPF en la tabla 4.

**Tabla 3. Coste y financiación para la población no detectada en el IRPF (millones de euros)**

	INE (personas)	P-IRPF (personas)	P-No IRPF (personas)	Importe
<b>Población menor 18 años</b>	7.819.887	6.515.781	1.304.106	1.948,59
<b>Población adulta</b>	35.926.543	27.774.210	8.152.333	60.906,08



	INE (personas)	P-IRPF (personas)	P-No IRPF (personas)	Importe
<b>Total</b>	<b>43.746.430</b>	<b>34.289.991</b>	<b>9.456.439</b>	<b>62.854,67</b>
<b>Ahorro por prestaciones suprimidas</b>				92.222,29
<b>Coste total RB para P-no IRPF</b>				-62.854,67
<b>Remanente</b>				29.367,62

Fuente: INE, AEAT y Arcarons, Raventós y Torrens (2017).

Observamos que los 92.222,29 millones de euros que sumaban todas las partidas que suponía el total de ahorro<sup>44</sup> de la RB es superior en 29.367,62 millones de euros al coste (que es de 62.854,67 millones de euros) de la RB para la población no detectada en el IRPF. Este remanente ayudará, como se especificará, a la financiación de la RB correspondiente a la población comprendida en el IRPF.

#### Tabla 4. Coste y objetivo de financiación para la población detectada en el IRPF (millones de euros)

	P-IRPF (personas)	Importe
<b>Población menor 18 años</b>	6.515.781	9.735,88
<b>Población adulta</b>	27.774.210	207.501,12
<b>Total</b>	<b>34.289.991</b>	<b>217.237,01</b>
<b>Cuota recaudada por el IRPF actual</b>		67.807,53
<b>Coste total RB para P-IRPF</b>		217.237,01
<b>Objetivo de financiación</b>		285.044,53

Fuente: INE, AEAT y Arcarons, Raventós y Torrens (2017).

#### Tabla 5. Financiación externa (millones de euros)

Concepto	Importe
<b>Remanente de P-IRPF</b>	29.367,62
<b>Financiación externa por rendimientos del trabajo retenidos</b>	21.656,09
<b>Total</b>	<b>51.023,71</b>

Fuente: AEAT y Arcarons, Raventós y Torrens (2017).

Las características de la reforma que se propone en el estudio son las siguientes:

- 1 Integración de la base del ahorro en la base general.
- 2 Eliminación de compensaciones entre rendimientos.
- 3 Eliminación de los mínimos personales y familiares.
- 4 Eliminación de todas las reducciones de la base (planes de pensiones, circunstancias personales, rendimientos del trabajo, etc.).
- 5 Eliminación de todas las deducciones de la cuota (vivienda, incentivos, etc.).
- 6 Tipo único combinado con la transferencia de RB<sup>45</sup>.



Este modelo de microsimulación, que es aplicable únicamente a la población detectada por el IRPF (este es el motivo de la separación a efectos analíticos de las dos poblaciones según estén o no incluidas en el IRPF), permite extraer los siguientes resultados después de la introducción de los datos anteriores.

Un tipo único del 49% permite financiar la RB a más de 34 millones de personas, casi 28 millones de adultas y poco más de 6,5 millones de menores de edad, garantizando la recaudación del IRPF *ex-ante*, que es el anterior a nuestra propuesta de reforma. También abarca a la población no detectada en el IRPF, lo que significa que los 43,7 millones de personas que conforman la población de derecho en el Reino de España percibirían la RB.

Un 61,7% de personas mejoran, respecto a la situación *ex-ante*: pagan más por la cantidad que ganan por encima de la RB, pero lo que perciben de RB es superior al incremento en su IRPF. El porcentaje aumenta hasta el 75%, al añadir las personas a cargo de cada declarante, puesto que la RB es una transferencia individual. A la inversa: hay un 38,3% y un 25% de personas perdedoras, respectivamente.

El resultado se consigue con una financiación externa de 51.102 millones de euros, que se desglosan en la cantidad que hemos fijado como remanente de la financiación de la población no detectada en el IRPF (29.367,62 millones de euros) y en la aplicación del tipo único referido a las personas no obligadas a declarar (21.734,38 millones de euros).

El primer 70% de las personas ordenadas por renta incrementan su participación en la renta *ex-post*, que es la situación resultante de la implantación de la RB, en un 9,3% respecto a la renta *ex-ante*, que es la cantidad que pierde el 30% de las personas más ricas.

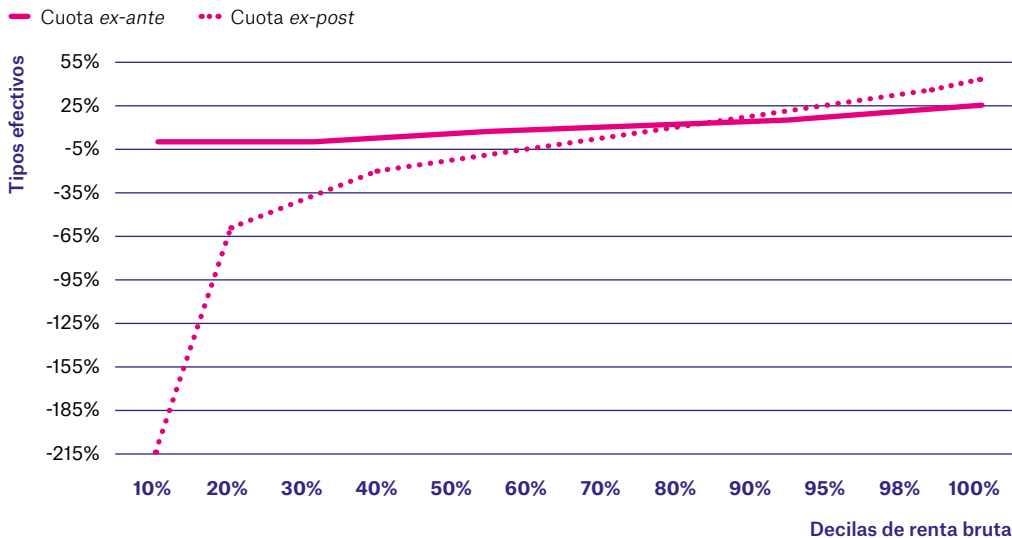
Se efectúa una transferencia cercana a los 32.000 millones de euros desde el 20% de las personas más ricas al primer 70% de la ordenación. En la situación *ex-ante*, el primer 70% de la ordenación aporta el 17% de la recaudación y el 10% que corresponde a las personas más ricas el 53,7%.

En la situación *ex-post*, el primer 40% de las personas son receptoras netas (la transferencia de RB supera la cuota aportada) y el 10% que corresponde a las personas más ricas aporta prácticamente el 64% de la nueva recaudación.

Una forma muy inmediata de visualizar quién gana y quién pierde según el nivel de riqueza es la reflejada en el gráfico 1 y en la tabla 6.

Observamos que, además de la división por decilas, se ha realizado una subdivisión en la decila más rica entre el 5 y el 2%. Este gráfico es muy importante porque especifica quién gana y quién pierde, respecto a la situación de partida (*ex-ante*). Así, hasta la séptima decila, empezando por la más pobre, se gana con esta propuesta de financiación de la RB. Tomemos, por ejemplo, la segunda decila. Actualmente para un tipo real del 0,35%, con la RB propuesta exenta de IRPF y con el tipo único del 49%, su cuota es de -59,43%. Que sea negativa la cuota no significa otra cosa que se trata de una transferencia neta. Observemos la séptima decila, como segundo ejemplo, en la cuota *ex-ante* el tipo real es del 9,84%, la cuota *ex-post* es del 6,23%. Tomemos la decila novena, que es perdedora respecto a la situación de partida porque del 15,29% pasa al 24,32%.

## Gráfico 1. Quién gana y quién pierde según el nivel de riqueza



Fuente: Arcarons, Raventós y Torrens (2017). Microsimulador de renta básica.

## Tabla 6. Tipos efectivos

Decilas renta bruta	Cuota ex-ante	Cuota ex-post
<b>10%</b>	0,15%	-209,23%
<b>20%</b>	0,35%	-59,43%
<b>30%</b>	0,86%	-36,77%
<b>40%</b>	3,28%	-19,95%
<b>50%</b>	6,04%	-9,38%
<b>60%</b>	7,86%	-1,72%
<b>70%</b>	9,84%	6,23%
<b>80%</b>	12,53%	15,56%
<b>90%</b>	15,29%	24,32%
<b>95%</b>	18,38%	29,98%
<b>98%</b>	22,07%	35,02%
<b>100%</b>	28,03%	42,56%

Fuente: Arcarons, Raventós y Torrens (2017). Microsimulador de renta básica.

Así que, como muestra el gráfico 1 y la tabla 6, el 70% de la población detectada por el IRPF sale ganando respecto de la situación actual, y el 30% más rico, claro está, resulta perdedor. Y debe recordarse que la población no detectada por el IRPF también es ganadora por razones obvias: si no declara el IRPF es que está en el umbral de unas cantidades tan pequeñas que no están obligados a declarar. Puede haber alguna excepción muy extraña, pero el grueso de la población no detectada por el IRPF está bajo las condiciones señaladas. Se trata, como debe resultar evidente, de una redistribución de la riqueza de una parte que corresponde al 20%

de la población más rica que el 80% restante. Esto se traduce en una reducción muy significativa del índice de Gini. Si antes del IRPF actual, como se ha apuntado anteriormente, este índice es del 0,3664, y después del IRPF actual pasa a ser del 0,4114, con la reforma propuesta pasa a ser del 0,2502. Es decir, se reduce en más de 11 puntos.<sup>46</sup>

Podemos resumir brevemente los muchos resultados y datos de este modelo de financiación:

- 1 Se puede financiar una RB igual al umbral de la pobreza sin detraer ni un céntimo de la recaudación impositiva previa a la reforma que proponemos. Sanidad y educación públicas no quedarían afectadas ni por un céntimo, ni tan solo otras partidas que cualquier proyecto racional debería suprimir. En el más extremo ejercicio de realismo económico, este modelo intenta demostrar que con datos oficiales se puede financiar una RB.
- 2 Esto significa que en el momento de la implantación de la RB que se propone, la pobreza queda erradicada.<sup>47</sup> Toda persona residente acreditada o ciudadana recibe una RB igual al umbral de la pobreza.
- 3 Que toda persona ciudadana o residente acreditada reciba una RB no es equivalente a afirmar que todas las personas resultan ganadoras en términos netos. Como creemos haber mostrado con detalle, el 20% más rico, aunque por definición recibe la RB, es la parte de la población que perdería respecto a la situación de partida. El restante 80%, empezando por la persona más pobre, resultaría ganadora con la RB y la forma de financiarla la hemos expuesto aquí.
- 4 La redistribución de la renta resultante, como muestran distintos indicadores, entre ellos el más conocido de Gini, sería mucho menos desigualitaria que la actual.

¿Es caro financiar la RB? Para algunos partidarios de la política económica *mainstream* lo es, y sería extraordinariamente desconcertante que no lo fuera. Para aquellas personas que consideran que desde la izquierda solamente deben hacerse propuestas que no supongan nada que pueda ser sospechoso de «radicalismo», la RB no es nada cómodo o, a lo sumo, un proyecto a muy largo plazo que no compromete a nada más allá de algún brindis al sol según exijan las razones de oportunidad del momento. A modo de curiosidad querría recordar que: el porcentaje del PIB español que se estima en paraísos fiscales es del 12%. Es decir, unos 139.639,44 millones de euros en el año 2017. ¿Nos hacemos a la idea de lo que decimos cuando afirmamos que financiar la RB es «caro»? Algo que sería deseable que respondieran los que aseguran que es cara: el coste de no implantar la RB ¿no es caro?

## 7. Algunos comentarios a las críticas del modelo de financiación

Este modelo de financiación de la RB ha recibido algunas críticas que contestamos a continuación.

### 7.1. «Es mejor el pleno empleo»

El pleno empleo puede ser un loable objetivo. Pero ¿qué pleno empleo? ¿En condiciones semiesclavas («más vale cualquier empleo que no estar en el paro», escuchamos a menudo entre los patronos y políticos de amplio espectro) o en condiciones que, para abreviar, llamaremos dignas: jornadas laborales más cortas, salarios decentes? Nadie está pensando seriamente en la plena ocupación –nos atrevemos a decir que en ninguna de las dos variantes– en los próximos diez o quince años. Por lo tanto, resulta grotesco oponer un objetivo como el pleno empleo a la RB,

que es una propuesta inmediata para garantizar la existencia material de toda la población. Hay que recordar que el Reino de España es el Estado de toda la OCDE que más años, de 1978 a 2018, lleva con una tasa de paro superior al 15%: 28 años, para ser precisos. El segundo es Irlanda y a mucha distancia: 10 años. La opción neoliberal para solucionar esta disfunción es bajar más los sueldos y abaratar más el despido para favorecer la contratación empresarial (es decir, ponerse a competir en sueldos con los países menos desarrollados y contra los robots o algoritmos), y, simultáneamente, reducir los subsidios de desempleo y empujar a los desempleados a aceptar cualquier trabajo (las cada vez más extremistas políticas de ayudas condicionadas o *workfare*). A veces, un poco de experiencia es suficiente para dejar los prejuicios irracionales en el triste lugar que les corresponde. De hecho, la RB se complementaría de manera muy racional con políticas de reparto del tiempo y de los puestos de trabajo remunerado;<sup>48</sup> en las simulaciones alternativas del modelo expuesto se demuestra que incrementaría el porcentaje de la población ganadora.

## **7.2. «Perderán las clases medias»**

Una de las críticas argumenta al hecho de que entre el 20% más rico de la población están incluidas personas que no pueden ser consideradas de ninguna manera ricas. No dudamos que se trata de una crítica con fuerte contenido emotivo y, por eso mismo, fácil de utilizar demagógicamente. Desde un punto de vista sustantivo se trata de una crítica muy pobre. Veamos por qué. En el actual IRPF (datos de 2010, pero los de 2017 no son significativamente diferentes), la mediana de renta bruta, el valor central es de 16.080 euros, mientras que la media se sitúa en 23.000 euros. Esta discrepancia de ambos valores indica una clara concentración de los valores elevados en la cola superior de la distribución. Así, un declarante cuyos rendimientos totales consignados en el IRPF superen los 42.000 euros forma parte del 10% de los declarantes más ricos. Y si el declarante supera los 55.000 euros está ya en el grupo del 5% más rico. ¿Cómo es eso posible? Cuando sabemos, por uno de los informes de Oxfam<sup>49</sup> (que algunos ponen en duda porque es demasiado duro para ciertas escuelas económicas tener que admitir estas barbaridades que se dan en el capitalismo realmente existente) que 20 personas del Reino de España tienen una riqueza equivalente a la que disponen 15 millones de personas del mismo Estado, y si contrastamos con los datos del IRPF mencionados, ¿qué ocurre? Pues bien, algo que cualquiera puede comprobar: la enorme elusión y fraude fiscal de los más ricos. Si sus fortunas quedaran debidamente detectadas en el IRPF, aunque no fuera en su totalidad, no hay la menor duda de que sería bastante más fácil financiar una RB y el tipo o tipos impositivos necesarios serían mucho menores que el que se proponen en esta financiación.

Además, nuevos datos más desagregados aún que a los que hemos tenido acceso,<sup>50</sup> permiten calcular que ninguna unidad de convivencia que reciba menos de 60.000 euros anuales pierde, con lo que la crítica de «perderán las clases medias» se vuelve llanamente falsa.

## **7.3. «Financiar la Renta Básica con el IRPF no es suficiente y tiene defectos»**

Otra de las críticas ha sostenido que la propuesta de financiar la RB a partir únicamente de una reforma del IRPF adolece de algunos defectos importantes. Que se trataría, por tanto, de incluir otras fuentes adicionales de financiación. Esta crítica es completamente aceptable. Si se ha realizado una propuesta a partir de una reforma del IRPF es básicamente porque se disponía de una cantidad de datos realmente impresionante. Unos datos pormenorizados que no se disponen de otros

tipos de impuestos. Ahora bien, no hay el menor inconveniente en aceptar otras fuentes fiscales de financiación. Por ejemplo:

- Revisión del cálculo de las bases del IRPF (cambiando la estimación de rentas de actividades económicas por módulos por estimación directa, por ejemplo).
- Impuestos adicionales: Impuesto a las Transacciones Financieras, impuestos ambientales (actualmente los más bajos de toda la Unión Europea), revisión o supresión del impuesto sobre el patrimonio y creación de un verdadero impuesto sobre la riqueza.
- Revisión del IVA: eliminación de los tipos reducidos y compensación mediante RB (hasta 6.000 millones adicionales).
- Eliminación de los topes a la cotización a la Seguridad Social (hasta 10.000 millones adicionales).
- Armonización del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.
- Mejora en la lucha contra el fraude y la elusión fiscales.

## 8. Los experimentos sobre la renta básica

Se han realizado, algunos están vigentes aún, muchos proyectos piloto de implantación de la RB. Una breve lista: Canadá, India, Namibia, Finlandia, Holanda, Kenia, Ontario, Barcelona. Son lugares geográfica y culturalmente muy distintos. Hay abundante documentación sobre algún balance de los proyectos finalizados. Y cada uno tiene alguna particularidad diferencial, sin duda. Pero lo que aquí interesa apuntar es algo que tienen todos en común: las limitaciones de estos proyectos pilotos. Existen distintas limitaciones, pero las más graves son las dos siguientes:

- 1 No pueden mostrar algunos de los grandes efectos de una RB para el conjunto de una sociedad: aumento del poder de negociación de los trabajadores y de las mujeres, destacadamente. Las personas que reciben la RB en los proyectos pilotos, además, acostumbran a estar aisladas unas de otras, con lo que sus efectos agregados no se pueden percibir.
- 2 La duración temporal –que como es obvio conocen también las personas que forman parte del experimento– no permite hacer ciertas extrapolaciones. Resulta evidente que planificarse la vida con una temporalidad de una RB por dos o tres años es harto diferente a hacerlo con una RB de por vida.

Un aspecto sobre lo que puede informar un experimento piloto es la relación con el trabajo remunerado que establecen las personas que forman parte del proyecto. ¿Dejarán de trabajar? ¿Buscarán trabajo remunerado con mayor o menor intensidad? Todo ello sujeto a las características de cada proyecto particular, pues algunos no permiten informar ni de eso.

En breve: son experimentos que pueden ilustrar sobre algunos aspectos muy parciales de la RB, como la actitud ante el trabajo remunerado. Pero es evidente que no pueden informar sobre los efectos fiscales, la libertad para toda la población que supondría y los cambios en la vida de muchas personas, el poder de negociación de trabajadores y muchas mujeres en sus puestos de trabajo, los efectos sobre unos salarios (que aumentarían) y sobre otros (que disminuirían), la disminución de la aversión al riesgo para emprender pequeños negocios...

Quizá la mejor característica de estos proyectos sea que permite hablar más de la RB. Y la peor es que se multiplican como setas sin demasiada justificación. Un conocido defensor de la RB, Scott Santens, hizo una apreciación interesante al comentar que no se habían realizado experimentos pilotos para comprobar que la abolición de la esclavitud era recomendable. O más explícitamente: «Imaginad que

Lincoln hubiera hecho la sugerencia de una prueba piloto de 20 años de abolición de la esclavitud».

## 9. Conclusiones

Se apuntaba al principio de este texto que la RB ha tenido que superar dos decisivas cuestiones. La primera: ¿es justa? La segunda: ¿es viable? Se ha intentado abordar aspectos directamente normativos sobre la justicia (o no) de la RB, con menciones en algún caso pormenorizadas a críticas con vertientes normativas y con vertientes técnicas. Posteriormente se han apuntado los criterios básicos de un ambicioso proyecto de financiación de la RB para toda la ciudadanía y residentes acreditados del Reino de España por encima del umbral de la pobreza, un intento de contestar a la segunda y decisiva cuestión: la RB ¿es viable? Y estas dos que quizá un poco ampulosamente he llamado «cuestiones decisivas» creo que no pueden alejarse demasiado. Evidentemente son campos diferentes y bueno es tenerlo en todo momento presente: un terreno es el de la justicia, otro el de la viabilidad. Pero no me cabe la menor duda de que, según la concepción de la justicia que se tenga, el proyecto de viabilidad que se patrocinará no será cualquiera. Alguien que considere la RB como una medida que auspiciaría la libertad republicana, no aceptaría una forma de financiación como la que puede proponer, por ejemplo, el ya citado economista neoliberal Charles Murray. Aunque solamente se han dado unos pocos elementos en este texto, quizá hayan sido suficientes para justificar esta última afirmación.

## N

## Notas

- 1 Philippe Van Parijs y Yannick Vanderborght (2017): *Basic Income. A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*, Cambridge (Mass): Harvard University Press.
- 2 Arcarons, Raventós y Torrens (2008): «La renta básica ¿da igual?», *Sin Permiso*, 24-6-18. Accesible en <http://www.sinpermiso.info/textos/la-renta-basica-da-igual> (último acceso, 15 de noviembre de 2018),
- 3 Un esclarecedor, claro e informativo texto de una persona que ha asesorado durante muchos años a perceptores de la renta para pobres vasca es Iñaki Uribarri (2017): «El fracaso del modelo de rentas mínimas condicionadas del País Vasco», disponible en <http://www.sinpermiso.info/textos/el-fracaso-del-modelo-de-rentas-minimas-condicionadas-del-pais-vasco> (último acceso, 2 de noviembre de 2018).
- 4 Daniel Raventós y David Casassas (2018): Epílogo al libro de Guy Standing *La renta básica: un derecho para todos y para siempre*, Barcelona: Pasado y Presente.
- 5 Este apartado está parcialmente basado en Daniel Raventós (2018) «La concepción histórica de la libertad republicana para entender el mundo actual. Y una propuesta inmediata». Disponible en <http://www.sinpermiso.info/textos/la-concepcion-historica-de-la-libertad-republicana-para-entender-el-mundo-actual-y-una-propuesta> (último acceso, 4 de enero de 2019), y en «La increíble riqueza de la obra de Antoni Domènech Figueras», epílogo a *El eclipse de la fraternidad* (en prensa).
- 6 Para un análisis magistral del liberalismo histórico y su enemistad con la democracia y la libertad, véase Antoni Domènech (2004): *El eclipse de la fraternidad*, Crítica. Esta obra, completamente agotada, será reeditada por Akal a mediados de 2019.
- 7 Antoni Domènech (2011): Prólogo a *La ciudad en llamas. La vigencia del republicanismo comercial de Adam Smith*, de David Casassas, Montesinos. Accesible en <http://www.sinpermiso.info/sites/default/files/textos/smithrepublicano.pdf> (último acceso 4 de enero de 2019).
- 8 Antoni Domènech (2015): «Socialismo: ¿De dónde vino? ¿Qué quiso? ¿Qué logró? ¿Qué puede seguir queriendo y logrando?», en Mario Bunge y Carlos Gabetta (comps.): *¿Tiene porvenir el socialismo?*, Gedisa.
- 9 Por citar solamente algunas de las documentadas investigaciones del republicanismo de John Locke, Adam Smith e Immanuel Kant, respectivamente: Jordi Mundó (2018): «De la retórica absolutista de la propiedad al sentido común de la propiedad limitada», *Sin Permiso*, núm. 16; David Casassas (2011): *La ciudad en llamas. La vigencia del republicanismo comercial de Adam Smith*, Montesinos; y María Julia Bertomeu (2018): «Nuestro Kant republicano. Para Antoni Domènech Figueras», *Sin Permiso*, núm. 16, y de la misma autora (2018): «Kant: una concepción republicana de la justicia pública», *Las Torres de Lucca*, vol. 7, núm. 13. En este último texto podemos leer: «Tal es el caso de John Locke, Immanuel Kant y Adam Smith –entre otros– a quienes se les ha endilgado la calificación de liberales [...]».
- 10 Para un repaso de distintas teorías liberales académicas, entre muchos otros: Philippe Van Parijs (1991): *Qu'est-ce qu'une société juste?*, Le Seuil.
- 11 *Qu'est-ce qu'une société juste?*, op. cit.
- 12 María Julia Bertomeu y Antoni Domènech (2005): «El republicanismo y la crisis del rawlsismo metodológico. (Nota sobre método y sustancia normativa en el debate republicano)», *Isegoría*, 33, pp. 51-76.
- 13 Citado en «El republicanismo y la crisis del rawlsismo metodológico», op. cit.
- 14 Un análisis muy documentado de la enemistad del liberalismo con la democracia, la libertad y la igualdad puede leerse en Domènech (2004): *El eclipse de la fraternidad*. Barcelona: Crítica. «Soy antidemócrata, porque soy liberal», dirá el poeta Matthew Arnold (1822-1888). Recientemente se ha publicado un libro cuyo título es *Contra la democracia*. Su autor, el liberal Jason Brennan de la Universidad de Georgetown, hace afirmaciones del tipo: «salvo circunstancias excepcionales, empodera más encontrarse un billete de cinco dólares en la acera que tener derecho de voto». El autor defendía en el periódico barcelonés *La Vanguardia* (2-07-2018) que «los ciudadanos más competentes y con más conocimiento político tengan más poder político que los menos competentes».
- 15 Para una caracterización, véase Antoni Domènech y Daniel Raventós (2008): «Propiedad y libertad republicana: una aproximación institucional a la Renta Básica», *Sin Permiso*, núm. 4.
- 16 De forma clara para Aristóteles: *Pol.*, 1279b 39 – 1280a 1-3; 1291b 8-13.
- 17 En el libro *El eclipse de la fraternidad*, Antoni Domènech definía la fraternidad como la «elevación de todas las clases “domésticas” o civilmente subalternas a una sociedad civil de personas plenamente libres e iguales. Lo que implica: una redistribución tal de la propiedad, que se asegure universalmente el “derecho a la existencia”».
- 18 *Commentaries on the Laws of England*, Libroll, capítulo 1. Accesible en la edición electrónica de la Yale Law School: [http://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/blackstone\\_bk2ch1.asp](http://avalon.law.yale.edu/18th_century/blackstone_bk2ch1.asp).
- 19 Muy interesante y significativa es la opinión que tenía Thomas Jefferson sobre Blackstone: «Parece que reina la opinión de que Blackstone es para nosotros como el Corán para los mahometanos, que todo lo necesario se encuentra en él y que lo que no se encuentra en él no es necesario». Thomas Jefferson (1999): *Political Writings*, J. Appleby y T. Ball (eds.), Cambridge (Mass.): Cambridge University Press.



- 20 Como especifica Bertomeu (2005): «Republicanism y propiedad». Disponible en <http://www.sinpermiso.info/textos/republicanismo-y-propiedad> (último acceso, 2 de enero de 2019). «Desde el punto de vista jurídico, el concepto liberal de propiedad ha sido desarrollado por el Código Napoleónico; en el artículo 544 define la propiedad como el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta. Esto significa que encierra los siguientes derechos fundamentales: el de gozar, que implica usar una cosa (*jus utendi*) y percibir sus frutos (*jus fruendi*) y el de disponer (*jus abutendi*) de la cosa, es decir, transferir el dominio a un tercero.»
- 21 Como también se insiste reiteradamente en la muy recomendable tesis doctoral de Bru Lain (2016): *Democracia y propiedad en el republicanismo de Thomas Jefferson y Maximilien Robespierre*.
- 22 Autor escarnecido y calumniado inmediatamente después de su muerte por parte de la derecha. Que lo haya sido por intelectuales, políticos y propagandistas de la derecha política es algo completamente normal y hasta predecible. Que la mayor parte de la izquierda no haya tenido mucha mayor simpatía por este político y pensador ya no resulta tan normal ni predecible. Véase para un apabullante depósito de datos al respecto la genial obra (inconclusa) sobre la Revolución francesa de Albert Mathiez. Especialmente, Albert Mathiez (1988): *Robespierre*, París: Messidor/Éditions sociales.
- 23 Casassas y Raventós (2008): «Propiedad y libertad: doce tesis sobre la defensa republicana de la RB». Disponible en <http://www.sinpermiso.info/textos/propiedad-y-libertad-doce-tesis-sobre-la-defensa-republicana-de-la-renta-basica> (último acceso, 3 de enero de 2019).
- 24 En el ya citado «El republicanismo y la crisis del rawlsismo metodológico (Nota sobre método y substancia normativa en el debate republicano)».
- 25 Obsérvese que los derechos no constitutivos, es decir, los instrumentales, sí que son enajenables. El derecho público nos impide vender nuestra ciudadanía. Y también impide celebrar contratos privados de esclavitud voluntaria. Algunos filósofos liberales-libertarianos no tendrían problema con esos contratos voluntarios de esclavismo.
- 26 Roosevelt, F.D. (1999) [1935]: *State of the Unions 1933-1945*, Groningen: University of Groningen (Department of Alfa-informatica).
- 27 Para un análisis histórico, filosófico y político de la caridad, Daniel Raventós y Julie Wark, *op. cit.*, primera parte.
- 28 Algo que cada vez más sindicalistas están viendo claramente. No los sindicatos, salvo honrosas excepciones. La conflictiva relación, hasta ahora, entre la mayoría de los sindicatos y la RB, con especial insistencia en los puntos de debate, está tratada en Daniel Raventós (2016): «Los sindicatos y la RB», disponible en <http://www.sinpermiso.info/textos/los-sindicatos-y-la-renta-basica> (último acceso, 4 de enero de 2019). Menos entienden aún el incremento del poder de negociación de los trabajadores, que supondría una RB, algunos partidarios del llamado trabajo garantizado. Al respecto, véase Arcarons, Raventós, Torrens (2015): «El “trabajo garantizado” de Izquierda Unida y el “plan de garantías de rentas” de Podemos contra la pobreza: unas propuestas muy pobres». Disponible en <http://www.sinpermiso.info/textos/el-trabajo-garantizado-de-izquierda-unida-y-el-plan-de-garantia-de-rentas-de-podemos-contra-la> (último acceso, 25 de junio de 2018).
- 29 *Pol.*, 1260b.
- 30 Para un análisis de la concepción republicana de Locke, véase Jordi Mundó (2005): «Autopropiedad y RB». Disponible en <http://www.sinpermiso.info/textos/autopropiedad-y-renta-basica> (último acceso, 5 de mayo de 2018) y Jordi Mundó (2017): «La constitución fiduciaria de la libertad política. (Por qué son importantes las coyunturas interpretativas en la filosofía política)», *Isegoría*, núm 57.
- 31 Philip Pettit (2008): «¿Un derecho republicano a la renta básica?», *Sin Permiso*, núm 4.
- 32 Este apartado está parcialmente basado en Daniel Raventós y Julie Wark (2018): «Universal Basic Income: Left or Right?». Disponible en <https://www.counterpunch.org/2018/04/06/universal-basic-income-left-or-right/> (último acceso, 15 de noviembre de 2018).
- 33 El título de uno de sus últimos libros, de 2016, es suficientemente explícito: *In Our Hands: A Plan to Replace Welfare State*.
- 34 Daniel Raventós (2018): «Renta Básica y sesgos cognitivos». Disponible en <http://www.sinpermiso.info/textos/renta-basica-y-sesgos-cognitivos> (último acceso, 2 de marzo de 2019).
- 35 Robert Skidelsky y Edward Skidelsky (2013): *How Much is Enough?*, Nueva York: Other Press.
- 36 Puede consultarse en <http://www.redrentabasica.org/rb/nueva-encuesta-una-mayoria-social-catalana-por-la-renta-basica-la-poblacion-catalana-no-dejaria-de-trabajar-con-una-renta-basica/> (último acceso, 2 de marzo de 2019).
- 37 Puede consultarse en <http://basicincome.org/wp-content/uploads/2017/05/DR-2017-survey.pdf> (último acceso, 2 de marzo de 2019).
- 38 En Carol Pateman, (2006): «Democratizing Citizenship: Some Advantages of a Basic Income», en B. Ackerman, A. Alstott y P. Van Parijs (eds.): *Redesigning Distribution*, Londres-Nueva York: Verso.
- 39 Este apartado está basado en gran parte en Jordi Arcarons, Daniel Raventós y Lluís Torrens (2017): *Renta Básica Incondicional. Una propuesta de financiación racional y justa*, Barcelona: Serbal. Un resumido avance puede leerse en Jordi Arcarons, Antoni Domènech, Daniel Raventós y Lluís Torrens (2014): «Un modelo de financiación de la Renta Básica para el conjunto del Reino de España: sí, se puede y es racional». Disponible en <http://www.sinpermiso.info/textos/un-modelo-de-financiacion-de-la-renta-basica-para-el-conjunto-del-reino-de-espaa-s-se-puede-y-es> (último acceso, 2 de enero de 2019). Un resumen de la filosofía y del proyecto de financiación también puede leerse en los dos últimos capítulos de Daniel Raventós y Julie Wark (2018): *Against Charity*, Petrolia, CA: Counterpunch-AK Press. Próxima publicación catalana en la editorial Arcadia (traducción de Albert Serra) y castellana en la editorial Icaria (traducción de Daniel Escribano).
- 40 Daniel Raventós (2018): «Renta básica incondicional, una propuesta racional y justa: algunas razones». Disponible en <http://www.sinpermiso.info/textos/renta-basica-incondicional-una-propuesta-racional-y-justa-algunas-razones> (último acceso, 17 de noviembre de 2018).
- 41 Jordi Arcarons, Daniel Raventós y Lluís Torrens (2017): *Renta Básica Incondicional. Una propuesta de financiación racional y justa*, *op. cit.* Este apartado está basado fundamentalmente en esta investigación.
- 42 Las razones de esta exclusión son simplemente técnicas, puesto que estas comunidades, al no estar dentro del llamado sistema común, podían distorsionar algunos datos. En cualquier caso, al tratarse de comunidades de una riqueza superior a la media del resto del Estado, si se hubieran incluido, los resultados habrían sido más favorables a nuestros propósitos. Al fin y al cabo, unos años antes los mismos autores habíamos realizado un estudio con la misma técnica para la provincia de Guipúzcoa, no ya con una muestra sino con la totalidad de los IRPF de dicha provincia, que habían sido cedidos por los servicios de Hacienda de la Diputación Foral. Se puede descargar el archivo del resumen del estudio aquí: [http://www.redrentabasica.org/rb/rrbantigua\\_1107/](http://www.redrentabasica.org/rb/rrbantigua_1107/) (último acceso, 17 de noviembre de 2018).

**43** Lo de una quinta parte de la cantidad fijada para los adultos merece un breve comentario. Todo el mundo sabe que el coste que supone la vida de una persona es menor que el coste de cinco personas aunque sea en el mismo hogar. Pero no cinco veces menos. Un criterio usado por la OCDE llamado escala de Oxford es que el primer adulto de la familia computa al 100%, el resto de los adultos un 70% y los menores de 14 años un 50% (aunque la OCDE también utiliza otras escalas como la llamada «OCDE modificada»: el primer adulto computa también al 100%, los adultos adicionales el 50% y los menores de 14 años el 30%). Así, el número de unidades de consumo (u.c.) en un hogar se calcula de la siguiente forma:  $N.º \text{ de u.c.} = 1 + (a-1) \times 0,7 + b \times 0,5$  ( $a$  es el número de adultos y  $b$  es el número de menores). Así que en la propuesta de financiación, en un hogar con tres personas adultas y un menor, se percibiría 23.907 y, por la escala de Oxford, 21.664 euros; si bien puede haber una pequeña distorsión por las edades consideradas, 18 años en nuestro caso, 14 en el de la OCDE. Y el umbral de pobreza no deja de ser una convención (como queda dicho: el 60% de la renta mediana de los habitantes de una zona geográfica), más relacionada con la desigualdad que con un indicador objetivo de pobreza o necesidad material. Si nos inclinamos por la RB individual y no familiar, no es por una cuestión técnica, sino porque consideramos entre otras razones que una RB favorece a las mujeres por el hecho precisamente de ser individual.

**44** Con «ahorro» nos referimos, claro está, a las cantidades que ahora el Estado debe pagar y que no lo haría con una RB.

**45** El tipo único es lo que ha despertado las alarmas de más de un crítico, digamos poco reflexivo, al modelo explicado. Efectivamente, un tipo único sin RB puede ser muy regresivo. Como se explica a continuación con detalle, un tipo único combinado con una RB exenta de IRPF es altamente progresivo. Adicionalmente, el modelo de simulación explicado permite la introducción de distintos tramos y tipos para la financiación de la RB. Si se concreta en el presente texto el modelo de tipo único es a efectos de simplificación.

**46** Otros indicadores de progresividad como los índices Kakwani y Suits confirman la gran progresividad de la reforma propuesta.

**47** Hay quien ha objetado que al variar el umbral de la pobreza con esta propuesta, habría igualmente un porcentaje de personas por debajo de dicho umbral y, en consecuencia, no acabaría con ella. Es una objeción interesante porque denota una forma de entender la financiación de la RB que no es la propuesta, pero resulta errónea porque matemáticamente es perfectamente posible mostrar que todo el mundo esté por encima del 60% de la mediana. Tenemos ejemplos de esta simulación que es así. Se trata de una gran redistribución de la renta y, por tanto, el umbral no tiene por qué moverse. Si se supone erróneamente que se trataría de seguir igual como hasta ahora y además añadir la RB, sí que sería correcta esta interpretación. Pero no es el caso.

**48** Se desarrolla más esta relación en Lluís Torrens, (2013): «¿Por qué sí a la renta básica universal? Por una salida urgente de la crisis basada en la RB y el reparto del tiempo de trabajo», *Sin Permiso*. <http://www.sinpermiso.info/textos/por-qu-s-a-la-renta-bsica-universal-por-una-salida-urgente-de-la-crisis-basada-en-la-rb-y-el-reparto> (último acceso, 2 de marzo de 2019).

**49** O el informe de Capgemini de 2017, según el cual 224.000 personas (el 0,48% de la población) disponían nada más y nada menos que de 560.000 millones de dólares en el Reino de España. Recordemos que el gasto en pensiones fue en 2017 de 139.000 millones, es decir, el 25% de la riqueza que acumula este 0,48% de la población.

**50** Véase un avance para Barcelona: Jordi Arcarons, Daniel Raventós y Lluís Torrens (2018): «Nuevo modelo de financiación de la Renta Básica», *Sin Permiso* <http://www.sinpermiso.info/textos/nuevo-modelo-de-financiacion-de-la-renta-basica> (último acceso, 2 de marzo de 2019).

# 6

## Problemas de incentivos: renta básica universal versus prestación de ingresos mínimos

### Resumen

**J. Ignacio**

**Conde-Ruiz**

Fundación de  
Estudios de Economía  
Aplicada (FEDEA)  
y Universidad  
Complutense

**Palabras clave:**

prestación de ingresos  
mínimos, renta básica  
universal, renta  
condicionada, costes,  
incentivos, trabajo,  
fiscalidad.

Partiendo de que no hay ninguna duda del efecto positivo que tanto la renta básica universal como la prestación de ingresos mínimos pueden tener en el bienestar de la persona que lo percibe o en la lucha contra la pobreza del país que la implementa, en este capítulo se realiza un análisis comparado de ambas medidas. Para ello, se atiende a los efectos de ambas sobre la oferta de trabajo, sus respectivos costes de financiación o los problemas que pueden surgir al englobar la renta básica universal o la prestación de ingresos mínimos en el contexto internacional, donde las economías están cada vez más integradas debido al fenómeno de la globalización, con alto grado de libertad de movimiento de trabajadores y capital. Además, se estudian los problemas de incentivos que tiene la prestación de ingresos mínimos presentada por iniciativa legislativa popular en el Parlamento español, así como las enmiendas que pueden ayudar a superarlos.

**Destacados:**

1. No hay ninguna duda del efecto positivo que tanto una renta básica universal como la prestación de ingresos mínimos puede tener en el bienestar de la persona que lo percibe o en la lucha contra la pobreza del país que la implementa.
2. La prestación de ingresos mínimos, por su condicionalidad, tiene efectos muy distorsionantes sobre la oferta de trabajo, pero dado que puede restringir el colectivo al que va destinada, permite modular el coste de financiación a niveles más bajos.
3. La renta básica universal tiene ventajas claras en cuanto a los incentivos al empleo, pero tiene costes de financiación potencialmente muy elevados y una posible debilitación de otros programas del Estado del bienestar.
4. El debate sobre la renta básica universal debe ir ligado al debate de la fiscalidad del capital.
5. La propuesta por iniciativa legislativa popular persigue unos objetivos acertados pero también grandes problemas de diseño en cuanto a los incentivos.

## 1. Introducción

Como se ha explicado en otros capítulos de este informe, la motivación inicial de una renta básica universal (RBU) es permitir que las personas puedan ser libres. Se trata de una renta de carácter universal a modo de derecho de ciudadanía. Es individual porque todas las personas, independientemente de la edad u hogar en el que conviven, tienen derecho a percibirla. Y es incondicional, pues no depende de los ingresos que se tienen o de si se trabaja o no. Esta renta incondicional y universal garantizaría a las personas, sin ningún tipo de estigma social –porque la percibiría toda la población–, tener cubiertas todas las necesidades básicas y, por lo tanto, la libertad para poder desarrollarse plenamente como seres humanos. Además, permite eliminar el riesgo de pobreza y lo hace sin generar trampas de pobreza o desempleo, ya que no se perdería si se obtuvieran otras rentas o se empezara a trabajar. Esta idea de RBU, que tuvo su apogeo en los años ochenta, empieza a tomar nuevamente protagonismo, pero quizá con una motivación distinta como son los efectos disruptivos que la cuarta revolución industrial o digital puede tener en el empleo y la desigualdad.

Empezamos a tener una amplia evidencia sobre el hecho de que esta nueva tecnología digital, amplificada por los avances en la inteligencia artificial, producirá ganadores y perdedores en el mercado laboral. Los ganadores serán aquellos con habilidades complementarias de la tecnología (incluidos los robots), trabajadores que principalmente desarrollan tareas de carácter abstracto y, por lo tanto, para ellos, las condiciones laborales solo pueden mejorar. Los perdedores, en cambio, serán aquellos cuyas habilidades son sustitutivas de la tecnología; es decir, que desarrollan principalmente tareas de carácter rutinario que la tecnología puede ejecutar de forma más barata. En su conjunto, no sabemos lo que puede llegar a ocurrir con el empleo neto. De hecho, pudiera ocurrir que al final no se destruyan empleos, sino simplemente que se reduzcan las jornadas laborales, cumpliéndose así la profecía que hizo John Maynard Keynes en su famosa conferencia titulada «Posibilidades económicas para nuestros nietos», en la Residencia de Estudiantes de Madrid, en su visita a España en 1930. En dicha conferencia, en lugar de hacer la esperada intervención sobre la gran depresión que asolaba Europa en esos momentos, el economista predijo que el progreso tecnológico podría permitir tener una semana laboral de 15 horas, y abundante tiempo libre, para el año 2030. Sea como fuere, y aunque es posible que el efecto sobre el empleo neto sea nulo, o incluso positivo, lo que parece claro es que se va a producir un gran desplazamiento de trabajadores que serán sustituidos por la nueva tecnología. El famoso desempleo tecnológico del que hablaba Keynes a principios del siglo pasado. El carácter disruptivo, que muchos expertos dan a esta nueva revolución tecnológica, está alimentando el miedo a encontrarnos con una gran bolsa de trabajadores desplazados y con nulas probabilidades de encontrar empleo. Esto hace que, aunque por una motivación distinta, se vuelva a centrar el foco en muchos países en la vieja idea de la renta básica universal.

La principal crítica que recibe la RBU suele ser, por un lado, el elevado coste potencial dada su triple característica de universal, incondicional y suficiente. Y, por otro lado, que para aminorar dicho coste será necesario eliminar o reducir algunos de los programas básicos del Estado del bienestar. Quizá por estos motivos, principalmente en el ámbito político, se está empezando a hablar de programas de rentas mínimas que, al perder también la característica de universal e incondicional, suponen un coste de financiación mucho menor. Este es el caso de España, donde recientemente se ha presentado en el Parlamento una iniciativa legislativa popular sobre el establecimiento de una prestación de ingresos mínimos (PIM) de la Seguridad Social. La iniciativa

legislativa popular, también conocida como iniciativa ciudadana, es un mecanismo de democracia semidirecta. Se trata de la posibilidad, amparada en la Constitución, de que las personas puedan presentar iniciativas de ley. Eso sí, dichas iniciativas de ley deberán estar avaladas por una cantidad de firmas, que en el caso de España son 500.000, para que se puedan tomar en cuenta en la cámara legislativa.

El objetivo de esta nueva prestación sería garantizar unos ingresos adecuados a las personas que, con disponibilidad para trabajar, carecen de empleo y de unos recursos económicos mínimos para sí mismos y, en su caso, para los familiares a su cargo.

El montante de la nueva prestación sería el 80% del IPREM (indicador público de renta de efectos múltiples), unos 5.162 euros anuales, aunque seguramente tras la reciente subida del 22% del salario mínimo interprofesional, veremos que también aumenta el IPREM. Pero la ley contempla un complemento adicional por cada uno de los menores u otros familiares a cargo. Los requisitos para los beneficiarios son los siguientes: 1) ser mayor de 18 y menor de 65 años de edad; 2) residir legalmente en territorio español de forma ininterrumpida en los 6 meses anteriores (no necesario víctimas de violencia de género); 3) no reunir requisitos para percibir otro tipo de prestación contributiva o asistencial (renta activa de inserción, prestación por desempleo, etc.); 4) encontrarse inscrito como demandante de empleo (como mínimo durante 12 meses), es decir, ser parado de larga duración; y 5) carecer de «recursos económicos». Este último requisito implica que la renta per cápita del hogar debe ser inferior al 75% del salario mínimo interprofesional; en la actualidad, después de la última subida del 22%, serían 9.450 euros anuales. Para este control de rentas no se tienen en cuenta ni las prestaciones familiares, ni las pensiones alimenticias, ni las prestaciones asociadas a la dependencia o a favor de la infancia. Por último, la PIM es incompatible con el trabajo tanto por cuenta propia como ajena, y prácticamente las únicas obligaciones de los beneficiarios son participar en políticas activas y aceptar los empleos propuestos por los servicios públicos de empleo o las agencias de colocación, siempre y cuando se consideren «adecuados». A lo largo del artículo analizaremos los incentivos perversos potenciales que muchos de estos requisitos pueden generar.

No hay ninguna duda del efecto positivo que tanto la RBU como la PIM pueden tener en el bienestar de la persona que lo percibe o en la lucha contra la pobreza del país que las implementa. Sabemos que España es uno de los países de la OCDE con un mayor porcentaje de personas en edad de trabajar con renta baja (es decir, salario por debajo del 50% de la mediana). Además, está a la cola de los países industrializados en el porcentaje de niños que viven en pobreza relativa, solo por delante de Turquía e Israel. Y, por lo tanto, es necesario que el sector público actúe para tratar de atajar este grave problema. También es importante atender a las motivaciones, ya sean de carácter filosófico, moral o ético, que hay detrás de cada concepto, tanto de RBU como de PIM. Autores más cualificados que yo para ello, ya han dedicado sus capítulos a dichos menesteres. El objetivo principal de este capítulo, por el contrario, es hacer un análisis de los problemas de incentivos que pueda tener esta nueva prestación de ingresos mínimos, que se está discutiendo en el Parlamento español, y compararlos, en la medida de lo posible, con los que tendría la renta básica universal clásica.

Pido disculpas al lector, si en mi análisis puramente económico de los incentivos, utilizo un tono frío o aséptico a la hora de hacerlo y pudiera parecer que no me parecen importantes los problemas que trata de solucionar la PIM. Por ello quiero dejar claro que me parece acertada la necesidad de luchar contra la pobreza, sobre todo la infantil, ayudando a las personas con graves problemas para encontrar trabajo (principalmente los parados de larga duración).

## 2. Incentivos al empleo de las prestaciones: efecto renta y salario de reserva

Vamos a empezar analizando los efectos potenciales que dichas prestaciones, la RBU y la PIM, pueden tener sobre la oferta de trabajo individual. Recordemos que la primera es incondicional, mientras que la segunda es condicional. Es decir, la RBU es compatible con el empleo y se puede percibir tanto si se trabaja como si no. Mientras que la PIM es incompatible y el individuo la pierde tan pronto como encuentra un trabajo remunerado, sea cual sea la jornada y el salario.

Para el análisis vamos a usar el modelo clásico de oferta de trabajo que los economistas suelen utilizar para racionalizar la decisión de trabajo. Supongamos que cada individuo está dotado de una cantidad de tiempo que puede emplear en trabajar o en el ocio. Como es lógico, las horas dedicadas a trabajar dan menos utilidad (o nivel de bienestar) que las horas dedicadas al ocio. El problema es que, en ausencia de otras rentas, los individuos necesitan trabajar para poder financiar su consumo (o ahorro si así lo desean). Y cada individuo, en la medida de sus posibilidades, elige la combinación de horas de trabajo y horas de ocio que le hacen más feliz o con el que alcanza un nivel más elevado de bienestar. Evidentemente, según y como el individuo valore sus horas de ocio, o cuán costoso sea el trabajo o el salario que percibe por las horas trabajadas, mayor o menor serán las horas dedicadas al trabajo o al ocio. Así, pues, si dejamos a un lado el nivel de impuestos que pagan los individuos, ¿cómo cambia su decisión sobre las horas dedicadas al trabajo o al ocio si se introduce una RBU? ¿Qué ocurre con estas horas si se introduce una PIM? ¿Pero qué ocurre si un trabajador que ha escogido su mejor combinación de horas trabajadas y horas de ocio recibe una renta básica universal (es decir, una renta que percibirá independientemente de si trabaja o no)? En este caso, la decisión de trabajar más o menos estará en función del nivel de dicha renta y, por supuesto, de cómo valore el ocio. Para definir esta situación, en economía se usa el término efecto renta. Es decir, según la teoría económica, se define el efecto renta como la variación del número deseado de horas de trabajo provocada por una variación de la renta, manteniendo el salario neto constante. Es evidente que si te aumentan el salario neto por hora, aumentará la propensión al trabajo. Aquí, la pregunta sería qué pasa con el ocio de un individuo si aumenta su renta real, sin afectar al salario por hora: ¿aumenta o disminuye? La respuesta va a depender de si el ocio es un «bien normal» o un «bien inferior». Para los economistas, un bien es normal si, a mayor renta, mayor es el consumo; y un bien es inferior si ocurre lo contrario. Por tanto, el ocio es un bien normal si, cuanto mayor es la renta (no salarial), mayor es su demanda (o menor la propensión a trabajar). Una forma de verlo es interpretar el ocio como un bien o un servicio más; cuanto mayor es la renta, mayor es la propensión a consumir todos los bienes y servicios, incluido el ocio. Por lo tanto, la introducción de una RBU podría tener un efecto negativo sobre las horas trabajadas únicamente en aquellos individuos para los cuales el ocio es un bien normal. Y esto ocurrirá en aquellos trabajadores que solo tienen acceso a trabajos poco agradecidos, bien porque son más penosos o costosos, o bien porque son rutinarios o aburridos. Mientras que la introducción de una RBU aumentará las horas trabajadas en aquellos trabajadores cuyo ocio es un bien inferior (o aumenta la propensión al trabajo). Estaríamos hablando de trabajos creativos, divertidos, etcétera. Por consiguiente, el efecto global de las horas trabajadas, si se introduce una RBU y agregamos las decisiones de todos los individuos, no parece que sea muy distorsionante, máxime si tenemos en cuenta otros factores no económicos, como los sociales, el estilo de vida o la regulación laboral de las jornadas que sabemos



tienen efectos sobre la propensión a trabajar de los individuos. Este último aspecto es muy importante en los empleos cuyas jornadas laborales son muy rígidas. En muchos casos los individuos no tienen acceso a elegir el número óptimo de horas trabajadas, como supone el modelo teórico, pues las jornadas laborales que demandan las empresas no lo permiten. Por último, como veremos en la siguiente sección, los efectos distorsionantes sobre el empleo vuelven a aparecer, incluso en el caso de tener una RBU, si para financiar esta es necesario aumentar los impuestos y, por lo tanto, reducir los salarios netos.

El análisis cambia radicalmente cuando analizamos la PIM, que, como sabemos, es incompatible con tener trabajo. No hay duda de que la idea de la prestación de ingresos mínimos es bienintencionada, pero claramente peca de ingenuidad al no tener en cuenta los incentivos perversos sobre la activación laboral. Es decir, ¿qué incentivos tiene un desempleado para buscar empleo si consiguiéndolo pierde la PIM?

Veámoslo con un ejemplo: supongamos un trabajador desempleado de larga duración con hijos y que de acuerdo con los criterios establecidos tiene derecho a percibir una PIM. Por simplificar, supongamos que la prestación de ingresos mínimos asciende a 10.000 euros al año. Si el trabajador acepta una oferta de empleo, deja de cumplir los requisitos de estar desempleado y pierde la ayuda. Supongamos que el salario que le ofrecen es de 10.000 euros anuales. En este caso percibirá la misma renta anual que antes (con el subsidio) pero tendrá que trabajar. Por lo tanto, es como si estuviera sometido a un impuesto del 100% por el trabajo o, dicho de otro modo, trabaja por nada en términos monetarios. Es decir, al aceptar el empleo el trabajador estaría renunciado a horas de ocio sin percibir nada a cambio. Por mucho que los servicios públicos de empleo o inspectores laborales estén detrás de él para obligarle a aceptar el empleo, es el desincentivo inmenso. Es evidente que la existencia de una PIM tiene un efecto sobre la decisión de trabajar. Según los economistas, eleva el salario de reserva. En economía laboral, el salario de reserva es aquel por encima del cual al individuo le compensa trabajar, o también puede ser definido como el máximo salario por el que el trabajador no está dispuesto a participar en el mercado de trabajo. En otras palabras, la condicionalidad de la PIM eleva el salario de reserva, por lo que el trabajador solo se activa si el salario es muy elevado. Esto supone una trampa para el desempleo, pues el trabajador continúa sin tener trabajo, cobrando la PIM, hasta que le llega una oferta salarial suficientemente buena.

En resumen, si no cambian los impuestos que se pagan y, por lo tanto, los salarios netos, la RBU incide en la oferta de trabajo a través del efecto renta, que, como hemos visto, en su conjunto es pequeño y solo afecta negativamente a los individuos que acceden a empleos penosos. Es decir, los efectos sobre la oferta de trabajo y los desincentivos al empleo de la RBU son muy pequeños. Mientras que la PIM, por el contrario, tiene efectos muy distorsionantes sobre el empleo, pues eleva los salarios de reserva de tal forma que los trabajadores que la perciben solo aceptan un empleo si este les ofrece un salario mucho más elevado. En la sección 5 veremos cómo se puede diseñar la PIM para reducir dichos efectos distorsionantes sobre la oferta de trabajo individual.

### **3. Los costes de financiación de la renta básica universal y de la prestación de ingresos mínimos**

En la anterior sección hemos visto que el diseño incondicional y universal de la RBU hace que apenas tenga efectos negativos sobre la propensión a trabajar de los individuos, siempre y cuando no aumente la presión fiscal. Esta es una ventaja clara con respecto al diseño de la PIM. Pero, por el contrario, al ser una prestación universal tiene un coste potencial muy elevado, si lo comparamos con el coste de



la PIM, que no solo es condicional (con control de rentas) sino que además permite restringir el colectivo. Los defensores de la RBU argumentan que el coste se puede mitigar amortizando determinados programas del Estado del bienestar y así el coste neto no sería tan elevado.

De modo que, para estimar el coste de la implantación de la RBU, es imprescindible analizar qué programas del Estado del bienestar pueden ser eliminados, pues la motivación o las necesidades de los mismos ya estarían incorporadas en la nueva RBU. Parece que hay cierto consenso sobre los programas que pueden ser eliminados: pensiones y prestaciones contributivas (hasta el nivel establecido por la RBU), todas las ayudas o subvenciones no contributivas (entre ellas, las de familia, vivienda, rentas mínimas autonómicas, etcétera). En función de la generosidad de la RBU establecida, y en la medida en que seamos escrupulosos en la eliminación de los distintos programas del Estado del bienestar sustitutivos, tendremos una cifra sobre el aumento del gasto en términos netos que supondrá la introducción de una RBU. Recientemente, se han hecho dos estudios en los que se estima el coste neto potencial para España.

Por un lado, tenemos el de Rafael Doménech (2018), que realiza la estimación del coste de la propuesta de Raventós, Arcarons y Torrens (2016). Esta propuesta establece una asignación monetaria incondicional a toda la población. La cantidad para los mayores de 18 años es de 7.471 euros anuales (622,50 euros mensuales); y para los menores de edad es el 20% de la anterior (124,50 euros mensuales). Esta RBU «sustituye toda prestación pública monetaria de cantidad inferior» y «deberá ser complementada cuando sea inferior a la prestación pública monetaria. Doménech (2018) calcula que el coste neto total de esta propuesta se sitúa en 17,2% del PIB. Por otro lado, tenemos el de Casado y Sebastián (2018), que calculan el coste de una RBU un poco más baja. En concreto, estiman que el coste bruto de una RBU de 430 euros al mes, tanto para los niños como para los adultos, sería de aproximadamente el 20% del PIB. Argumentan que si se tiene en cuenta el ahorro de medidas absorbidas como las prestaciones asistenciales, una parte de las contributivas y se elimina el mínimo exento del IRPF, quedaría por financiar entre el 40% y el 60% del coste.

En definitiva, la RBU tiene ventajas claras en cuanto a los incentivos al empleo, pero los costes de financiación son potencialmente muy elevados. La introducción de una RBU obligaría a subir la presión fiscal en nuestro país. Si bien es cierto que la presión fiscal es 7 puntos del PIB inferior a la media europea, no podemos olvidar que España tiene ya un nivel de deuda pública que roza el 100% del PIB. Además, se enfrenta a uno de los procesos de envejecimiento más intensos de los países industrializados que ejercerá de por sí una presión al alza del gasto público asociado al envejecimiento: pensiones, sanidad y dependencia.

Los dos riesgos potenciales de la introducción de una RBU son los siguientes. El primer riesgo viene asociado al elevado coste de financiación que requerirá aumentar la presión fiscal, y, dada la progresividad del impuesto, esto supondrá probablemente una caída del salario neto, que será mayor, cuanto mayor sea el salario. Si volvemos al esquema de la teoría económica sobre la decisión individual entre ocio y trabajo, parece obvio que una caída del salario neto reduce la propensión a trabajar, al bajar el coste de oportunidad del ocio. Es decir, en el caso de la RBU, la distorsión sobre la oferta laboral no viene por la parte de la prestación, que, como vimos en la sección previa, es muy pequeña debido a la característica de incondicional, sino que viene por la parte del coste de financiación. Al tener un coste de financiación muy elevado, siempre que se financie con impuestos directos, tendrá un efecto distorsionador muy elevado sobre la oferta laboral. Este efecto distorsio-

nador se podría ver reducido si se optara por financiar la RBU principalmente con impuestos indirectos. El segundo riesgo está asociado a la potencial debilitación de otros programas del Estado del bienestar. El coste de oportunidad de utilizar el aumento de la presión fiscal para financiar la RBU es que dejemos de potenciar otros programas del Estado del bienestar como la educación o la sanidad.

La principal ventaja de la PIM con respecto a la RBU es que tiene un menor coste de financiación. El hecho de que sea condicional y, sobre todo, restringida a un colectivo objetivo permite modular su coste. En la sección 5, donde analizaremos en detalle la PIM, veremos en qué medida se podría reducir el coste.

El definitiva, la RBU, gracias a la incondicionalidad, apenas genera distorsiones sobre la oferta laboral, pero su universalidad tiene un alto coste de financiación porque incorpora las distorsiones asociadas a los impuestos o al debilitamiento de otros programas del Estado del bienestar. Estas distorsiones serán menores si se usa la fiscalidad indirecta. Por el contrario, la PIM, por su condicionalidad, genera muchas distorsiones sobre la oferta de trabajo, pero como puede restringir el colectivo al que va destinada, permite modular el coste de financiación a niveles más bajos.

#### **4. El contexto internacional: renta básica universal versus prestación de ingresos mínimos**

Un último aspecto que consideramos relevante a la hora de analizar ambas medidas es el contexto internacional en el que vivimos.

Un país que introduce una RBU asumiendo el elevado coste de financiación corre el riesgo de que acudan personas de otros países para poder disfrutarla, y también que otras escapen para no tener que pagarla. En concreto, el riesgo es que se producirá una propensión a entrar en el país por aquellos ciudadanos que serían potenciales beneficiarios netos del sistema de RBU, y una propensión a salir del país por aquellos que sean potenciales contribuyentes netos. Este riesgo es menor en el caso de la PIM, pues al restringir el colectivo se podrían reducir dichos incentivos. Aunque parece difícil de justificar una restricción del colectivo de beneficiarios cuando hablamos de la RBU. Y estos movimientos afectarán tanto a los potenciales perceptores como a las potenciales bases imponibles, necesarias para financiar la RBU.

Empezamos a ver cómo la competencia fiscal en un mundo cada vez más globalizado y con libertad de movimiento de capitales genera que las bases imponibles del impuesto de sociedades se muevan a los países con una fiscalidad más atractiva. En este contexto, la introducción de una RBU asociada a un aumento significativo de la presión fiscal tendrá los mismos efectos, pero amplificados por la circulación de trabajadores de un país a otro. En el caso de España, existe libre circulación de personas entre los países de la UE. El diseño de una RBU en España tiene que tener en cuenta el contexto internacional en el que estamos y los efectos que pudiera generar en el movimiento de personas y de capital. Es por este motivo por el que el diseño de una RBU debería hacerse de manera coordinada con otros países, al menos, con los países de la UE.

Creemos que el debate se debería integrar con el ya existente sobre el impuesto de sociedades. En concreto, el problema con este impuesto radica en la erosión de la base imponible y la transferencia de beneficios hacia países con escasa o nula tributación. De hecho, el término BEPS (*Brand Erosion and Profit Shifting*) se refiere a las estrategias de planificación fiscal para eludir impuestos. Se trata de un fenómeno global que ha llevado a la OCDE a liderar este asunto, impulsando un plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios, conocido como plan BEPS.

El plan BEPS consta de 15 actuaciones, las cuales son necesarias para asegurar que se graven las ganancias allá donde se lleva a cabo la actividad económica y donde se crea valor, a la vez que proporcionan una mayor seguridad a las empresas a través de la prevención de conflictos relativos a la aplicación de las normas fiscales internacionales y la normalización de las obligaciones de los contribuyentes. Una razón para el cumplimiento de estos acuerdos a nivel internacional es que las actividades que parecen muy móviles (o elásticas) desde la perspectiva de un país individual pueden ser menos móviles (o inelásticas) para una agrupación de países como la Unión Europea o la OCDE.

Precisamente, el debate de la cuarta revolución digital y sus efectos sobre el empleo es el que nos va a permitir ligar ambas cosas: la RBU y la nueva regulación para el impuesto de sociedades. Por un lado, la digitalización de la economía está haciendo ver la necesidad de buscar una nueva fiscalidad para el impuesto de sociedades (o para el capital). No olvidemos que la llamada cuarta revolución industrial, con la irrupción de la robotización y el desarrollo de la inteligencia artificial, hará que aumente considerablemente el factor capital en detrimento del factor trabajo. Por otro lado, los trabajadores desplazados por el mismo fenómeno digital son la clara evidencia de la necesidad de introducir una RBU como mecanismo de lucha contra la pobreza.

En otras palabras, los problemas de abuso y elusión fiscal se verán amplificadas con la nueva economía digital y afectarán a todos los países desarrollados y a las empresas multinacionales de todos los sectores, y, en consecuencia, exigirán una solución coordinada e igual para todas las empresas. En el caso de Europa es evidente que este debería ser un punto clave del proyecto europeo. En este contexto, será fundamental avanzar en la armonización fiscal, empezando por compartir el impuesto de sociedades (o el *Corporate Income Tax*, CIT). Al mismo tiempo, los problemas de empleabilidad de trabajadores cuyas habilidades serán sustituidas por la tecnología y el aumento de la desigualdad va a afectar por igual a todos los países desarrollados. La libre movilidad de trabajadores hace imprescindible empezar a diseñar una estrategia común para la creación de una RBU a nivel europeo. En este sentido, los intentos de un país de actuar unilateralmente, bien a través de una RBU, o bien mediante un aumento del impuesto de sociedades (o al capital), no solo resultará estéril, sino aún peor, puede poner en riesgo la inversión en nuestro país, con el consiguiente efecto negativo sobre el empleo y la actividad.

En definitiva, el debate de una RBU debe ir ligado al debate de la fiscalidad del capital. En primer lugar, porque, como hemos visto, dicha RBU va a asociada a un incremento significativo de la presión fiscal. En segundo lugar, porque ambas cosas deben diseñarse de forma coordinada por los países industrializados –o, al menos, por los países de la Unión Europea– para reducir los efectos negativos que el libre movimiento del capital y de personas ocasionarían al país que unilateralmente decidiera introducir una RBU o elevar los impuestos asociados al capital. Y, en tercer lugar, porque ambas, la RBU y la fiscalidad del capital, serán claves en la nueva economía digital.

Es por este motivo por el que, para luchar contra la pobreza, España debería actuar en dos planos. En el plano nacional debería apostar por una PIM bien diseñada (en la siguiente sección nos centraremos en analizar los problemas en cuanto a incentivos que tiene la propuesta presentada en el Parlamento y sus posibles soluciones). Y en el plano internacional, debería impulsar y buscar la cooperación con otros países para introducir una RBU común en todos los países, al mismo tiempo que se busca la cooperación en el diseño de un impuesto de sociedades (o al capital) común, que permita financiarla reduciendo al máximo las distorsiones.

## **5. ¿Cómo hacer que la prestación de ingresos mínimos sea compatible con los incentivos?**

En esta sección vamos a ver en detalle la PIM que por iniciativa popular está siendo analizada en el Parlamento español. En primer lugar, quiero dejar claro que comparto plenamente la motivación y los objetivos que persigue la PIM, pero creo que tiene importantes problemas de diseño en cuanto a los incentivos, que potencialmente pueden pervertir algunos de los objetivos que persigue, así como disparar su coste.

Como dijimos en la introducción, se trata de una prestación monetaria equivalente al 80% del indicador público de rentas de efectos múltiples mensual (IPREM), vigente en cada momento. En la actualidad, el IPREM anual (12 pagas) asciende a 6.454 euros al año. Luego la PIM será de 5.163 euros al año. Es muy probable que ante la reciente subida del 22% del salario mínimo interprofesional, se eleve también el IPREM y, por lo tanto, el montante de la PIM. Además, aunque la PIM es para personas mayores de 18 y menores de 65 años de edad, la ley establece un complemento adicional de la prestación por cada uno de los menores u otros familiares a cargo. Este complemento se incluirá en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, una vez sea aprobada la PIM.

### **5.1. Problemas de incentivos con las competencias de las comunidades autónomas**

Se supone que la PIM es una nueva prestación de la Seguridad Social. Y esto puede suponer un problema competencial, pues son las CC.AA. las que tienen competencia en asistencia social. De hecho, como hemos visto en otro capítulo de este informe, todas las CC.AA. tienen programas de rentas mínimas de inserción. La ley no deja claro si estas prestaciones autonómicas son incompatibles con la PIM o se usan para calcular el umbral de «requisitos económicos». Sea como fuere, y más allá del problema competencial, que un jurista podría aclarar mejor, la existencia de dos programas en paralelo (uno autonómico y otro de la administración central) puede ocasionar problemas de incentivos, ya que el incentivo de las CC.AA. es no gastar dinero en estos programas (o lo menos posible) y esperar la acción subsidiaria del Estado central con la PIM.

Sin embargo, la solución no puede ser dejar la financiación de la PIM al Estado a través de la Seguridad Social y dar la gestión del gasto a las CC.AA., pues esto produciría una pérdida de corresponsabilidad fiscal. La solución consiste en diseñarla de manera que las CC.AA. no solo se ocupen de la gestión, sino que también participen con el Estado en la financiación de la PIM.

### **5.2. Problemas de incentivos con el mecanismo de control de rentas**

La PIM está diseñada para los parados de larga duración (es decir, que llevan al menos un año sin trabajo) y que carecen de «recursos económicos». La propuesta dice que una persona carece de recursos suficientes si la suma en cómputo anual (rentas o ingresos) es inferior al 75% del salario mínimo interprofesional. Con la reciente subida, en 2019 el salario mínimo interprofesional en cómputo anual asciende a 12.600 euros (900 euros al mes y 14 pagas). Es decir, la renta anual debería ser inferior a 9.450 euros al año.

Esto sería a nivel individual, pero en el caso de una unidad económica familiar, el requisito de carencia de recursos, se cumple cuando la suma de las rentas o ingresos de todos los integrantes de la unidad familiar –incluido el solicitante–, dividida por el número de miembros que la componen, no supera el 75% del salario míni-

mo interprofesional. Además, también establece que, en ningún caso, se consideren rentas o ingresos computables las prestaciones familiares en su modalidad no contributiva, las pensiones alimenticias, las prestaciones derivadas de la atención a personas en situación de dependencia, las ayudas o prestaciones a favor de la infancia, las subvenciones, ayudas o becas destinadas a compensar gastos realizados ni las ayudas económicas o de otra naturaleza de emergencia social. Aquí nos encontramos con el segundo problema de incentivos: existe un fuerte incentivo a que inactivos se activen para poder tener derecho a la PIM.

Veámoslo con un ejemplo y supongamos una unidad familiar con, al menos, un miembro inactivo (en edad de trabajar). Si la renta familiar es inferior a un determinado nivel, existe un incentivo para inscribirse en el desempleo, pues una vez transcurridos 12 meses ya tendría derecho a la percepción de la PIM. En concreto:

- En un hogar con 2 miembros (al menos uno de ellos inactivo en edad de trabajar), la renta conjunta debería ser de 18.900 euros. Por ejemplo, una pareja en la que solo trabaja uno.
- En un hogar con 3 miembros (al menos uno de ellos inactivo en edad de trabajar), la renta debe ser inferior a 28.350 euros. Por ejemplo, una pareja en la que solo trabaja uno y tienen un hijo.
- En un hogar con 4 miembros (al menos uno de ellos inactivo en edad de trabajar), la renta debe ser inferior a 37.800 euros. Por ejemplo, una pareja en la que solo trabaja uno y tienen 2 hijos.

Si tenemos en cuenta que, según la Encuesta de Población Activa, el salario medio anual en 2016 por un trabajo a jornada completa es de 22.500 euros, podemos afirmar que el control de rentas es excesivamente laxo y genera un gran incentivo, no solo a que los inactivos se activen para ganar el derecho a la PIM, sino también a que se formen nuevas unidades familiares para conseguir saltarse el control de rentas.

La solución a este problema de incentivos no es fácil. Pero para reducir la distorsión se debería actuar en tres ámbitos. En primer lugar, en vez de considerar la renta per cápita en bruto –todos los individuos pesan lo mismo a la hora del control de rentas–, usar escalas de equivalencia. Es decir, se supone que hay ciertas economías de escala en la composición del hogar y por lo tanto parece lógico pensar que las necesidades per cápita de una familia disminuyen al aumentar el número de miembros. En segundo lugar, controlar de forma exhaustiva a los miembros del hogar, pues, como he indicado anteriormente, existe incentivo a ampliarlo para bajar la renta per cápita y facilitar el acceso a la PIM. Y en tercer lugar, la introducción progresiva en el colectivo de beneficiarios para controlar el gasto y el fraude. Se podría empezar dando la PIM a los parados que llevan más de dos años en paro o a aquellos parados que llevan más de un año sin percibir la prestación por desempleo. De esta manera, no solo priorizamos los recursos hacia las familias que más lo necesitan, sino también aumentamos el coste de activarse laboralmente con el único objetivo de aprovecharse de la PIM.

### **5.3. Problemas de incentivos con la incompatibilidad de trabajar y percibir la prestación de ingresos mínimos**

Probablemente el lector ya puede anticipar que el hecho de que la prestación de ingresos mínimos sea incompatible con cualquier trabajo remunerado genera un importante problema de incentivos para aceptar ofertas de empleo. Supongamos un beneficiario de la PIM que recibe una oferta laboral por un salario igual a la cuantía de la PIM más 1 euro. En este caso su renta sería la PIM más un euro si acepta el empleo, o exactamente la PIM si rechaza la oferta. Pensemos un momento qué sig-

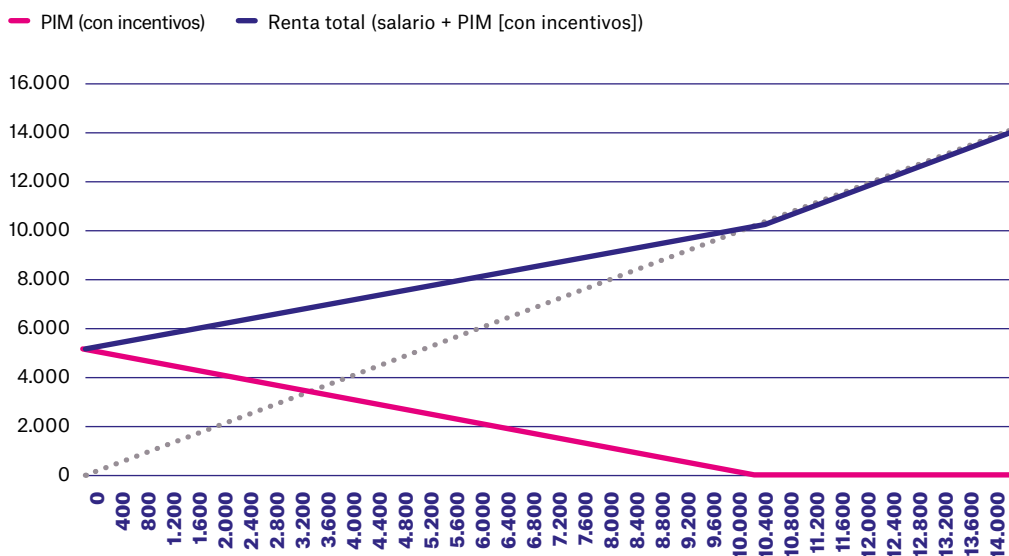
nifica esto. Desde el punto de vista práctico, este trabajador estaría trabajando una jornada de 40 horas por un aumento de su renta en un euro. Esto es equivalente a un impuesto al trabajo del 99,99%. Una distorsión inmensa que en muchos casos hará que los trabajadores entren en una trampa del desempleo. O, puesto en los términos de la sección 2, esto es equivalente a elevar el salario de reserva desmesuradamente, de tal forma que los perceptores de la PIM solo aceptarán empleos que les ofrezcan un salario muy por encima del montante de la PIM.

Para solucionar este problema de incentivos acudiremos a lo que Conde-Ruiz y Ocaña (2017) denominan «renta mínima con incentivos». La mejor forma de entenderla es con un ejemplo. Supongamos un trabajador desempleado de larga duración con hijos y que de acuerdo con los criterios establecidos tiene derecho a percibir la PIM. Sabemos que la PIM asciende a 5.162 euros anuales (es decir, el 80% del IPREM). Esta cantidad, como hemos dicho, seguramente se incrementará, pues el reciente aumento del salario mínimo interprofesional ejercerá una presión para elevar también el IPREM.

Si acepta una oferta de empleo, el trabajador deja de cumplir los requisitos de estar desempleado y pierde la ayuda. Supongamos que el salario que le ofrecen es de 5.162 euros anuales. En este caso percibirá la misma renta anual que antes (con la PIM) pero tendrá que trabajar. Por tanto, si la acepta, trabaja por nada. Por mucho que los servicios de empleo o inspectores laborales estén detrás de él para obligarle a aceptar el empleo, el desincentivo es inmenso. ¿Qué se podría hacer para conseguir el mismo efecto protector sobre el trabajador desempleado, pero al mismo tiempo con los incentivos correctos para buscar empleo? Bastaría con añadir a la PIM lo que se denomina un impuesto negativo sobre la renta (*negative income tax*). Es importante tener en cuenta que no se trataría de sustituir la PIM por una *negative income tax*, sino de añadirla a modo de complemento. Es decir, si el trabajador no encuentra ningún trabajo estaría protegido percibiendo la PIM. Pero si tuviera la suerte de encontrar un empleo, es en este caso cuando se activaría el mecanismo de la *negative income tax*. Veamos en qué consiste este mecanismo.

Si el trabajador está desempleado obtiene un subsidio de 5.162 euros. Para que el trabajador se sienta incentivado a buscar empleo, el gobierno se compromete a quitarle solo una parte del subsidio, no todo, si acepta un empleo. Supongamos que la bonificación es del 50%, en este caso si el trabajador encuentra un empleo de 5.162 euros anuales, el subsidio pasará de 5.162 euros a la mitad, 2.581 euros, y la renta total de trabajador sería de 7.743 (5.162 euros de salario y 2.581 de la PIM). En el siguiente gráfico vemos cómo evoluciona la renta total con respecto al salario del trabajador para una bonificación del 50%. Esto es un simple ejemplo, el porcentaje de bonificación podría ser más alto o más bajo, e incluso variar con el nivel de renta.

## Gráfico 1. Evolución de la prestación de ingresos mínimos (con incentivos) para distintos niveles de salario



Fuente: elaboración propia.

### 5.4. Problemas de incentivos con obligaciones de las personas beneficiarias

La PIM ordena las siguientes obligaciones que deben cumplir los perceptores de la misma. En primer lugar, comunicar cualquier variación de su situación. En segundo lugar, proporcionar a la entidad gestora la documentación o información que les sea requerida. Y, en tercer lugar, y más importante, participar en las acciones de mejora de la ocupabilidad: programas de empleo o en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales, que determinen los servicios públicos de empleo o las agencias de colocación.

A su vez, la PIM establece un conjunto de sanciones o de infracciones graves, que darían lugar a perder la prestación. Por un lado, rechazar una oferta de empleo «adecuada», ya sea ofrecida por los servicios públicos de empleo o por las agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de la colaboración con aquellos, «salvo causa justificada». Por otro lado, negarse a participar en los programas de empleo, incluidos los de inserción profesional, o en acciones de promoción, formación o reconversión profesional, «salvo causa justificada». Hemos puesto entre comillas los aspectos que nos parecen mejorables para incentivar la búsqueda de empleo de los beneficiarios de la PIM. Dada la situación fiscal en la que se encuentra España y la gran presión que vamos a sufrir en los próximos años por el aumento del gasto asociado al envejecimiento, será necesario endurecer las sanciones de los perceptores de la PIM en el caso de no aceptar una oferta de empleo o no ir a una acción/cursos formativos. En otras palabras, dejar más claro cuando está justificado no aceptar una oferta de empleo o no participar en las políticas activas que mejorarán su empleabilidad.

En definitiva, la medida propuesta por iniciativa legislativa popular persigue unos objetivos acertados: la lucha contra la pobreza, principalmente infantil, ayudando a las personas con graves problemas para encontrar trabajo (parados de larga duración). Pero, como acabamos de ver, tiene grandes problemas de diseño en cuanto a los incentivos: con las CC.AA. que tienen la competencia en la asistencia social; con los parados, pues no les incentiva a aceptar ofertas; y con las personas inacti-



vas, ya que las incentiva a activarse únicamente para poder pedir la PIM. Todo ello puede situar el gasto en niveles extremadamente elevados, para un país que no ha resuelto su crisis fiscal y que tiene otras prioridades como mejorar la educación o la sanidad. En mi opinión, se deberían corregir los problemas de incentivos: 1) involucrando a las CC.AA. (en la gestión y el coste); 2) introduciendo incentivos con una *negative income tax* a modo de complemento de la PIM; y 3) restringiendo, al menos en una fase inicial, el colectivo de beneficiarios: a parados de más de dos años y a parados que lleven más de un año, una vez terminada la prestación. Todo ello permitirá la introducción gradual del PIM, controlando su gasto y haciendo un mejor uso de los recursos públicos en otros programas que persiguen los mismos fines, como la educación y la sanidad públicas.

---

# R

## Referencias

---

### Referencias

**CASADO, J.M. Y M. SEBASTIÁN (2018):** «Aplicabilidad de la renta básica a corto y a largo plazo: aspectos económicos», *Revista Española del Tercer Sector*, Fundación Luis Vives.

**CONDE-RUIZ, J.I Y C. OCAÑA (2017):** «Los retos de la Nueva Economía Digital», en *La Transformación digital de la economía*, Madrid: Los Libros de la Catarata, Fundación Alternativas.

**DOMÉNECH, R. (2018):** «Algunas reflexiones sobre la Renta Básica Universal», *BBVA Research*. [https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2017/04/Renta\\_Basica\\_FIDE\\_20abr2017.pdf](https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2017/04/Renta_Basica_FIDE_20abr2017.pdf)

**RAVENTÓS, D., J. ARCARONS Y L. TORRENS (2016):** «La renta básica incondicional y cómo se puede financiar. Comentarios a los amigos y enemigos de la propuesta». <https://goo.gl/01TyK4>

# 7

## Los complementos salariales y la garantía de ingresos: posibilidades y límites

### Resumen

**Luis Ayala Cañón**  
Universidad Rey Juan Carlos

**Milagros Paniagua San Martín\***  
AIReF

**Palabras clave:**  
complemento salarial, empleo, renta, trabajadores, incentivos.

*\* Este trabajo es responsabilidad exclusiva de la autora y no refleja necesariamente la opinión de la AIReF (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal).*

Una de las propuestas que más protagonismo está teniendo en el debate sobre cómo garantizar una renta a toda la sociedad es la de asignar algún tipo de complemento a los salarios. En este capítulo se identifican las principales características de los complementos salariales a partir de la revisión de los diseños, tanto propuestos en la literatura como en los países donde más se han desarrollado; se revisan distintas experiencias de complementos salariales, prestando una especial atención a los sistemas de Estados Unidos y Reino Unido, y se resume la evidencia conocida para España, incluidos los intentos que se han realizado de simulación de estas políticas.

#### Destacados:

1. El objetivo principal de estos complementos es incrementar la renta disponible de sus perceptores creando incentivos para aumentar el número de horas trabajadas.
2. Hacer descansar el grueso de la protección social en los complementos salariales o desarrollarlos sin conexión con otras prestaciones puede reducir la capacidad redistributiva del sistema.
3. En las dos últimas décadas son muchos los países que han establecido algún tipo de complemento salarial, siendo los anglosajones los primeros en desarrollar este tipo de ingresos.
4. Las experiencias de distintos países, sobre todo los anglosajones, parecen indicar que en determinadas condiciones estos complementos pueden producir efectos netos positivos sobre la participación laboral y una reducción de la incidencia de la pobreza.

## 1. Introducción

En el complejo debate sobre cómo hacer frente al problema de garantizar una renta en las sociedades contemporáneas, una de las propuestas que más eco ha tenido en algunos países es la de aumentar la renta de los hogares a través de algún tipo de complemento de los salarios. Instrumentados de distintas formas, estos complementos tratan de hacer frente a distintas necesidades, siendo las dos más subrayadas en su justificación: la mejora de la renta disponible de los hogares y los incentivos al empleo. Se señala, en su defensa, que este tipo de subsidios laborales son más eficientes que las prestaciones asistenciales, al impedir, en lugar de favorecer, la posible generación de cadenas de dependencia, aumentando la participación laboral de los trabajadores menos cualificados. Se argumenta en su contra, sin embargo, que podrían dar lugar a reducciones salariales por parte de los empleadores, haciendo descansar en la iniciativa pública la financiación de la caída de los ingresos.

Los intentos de encajar este doble objetivo –incentivar el empleo y aumentar la renta de los hogares– dentro de los sistemas actuales de impuestos y prestaciones sociales se han producido de manera desigual en los países de la OCDE. Aunque son varios los que han puesto en marcha alguna variedad de complemento salarial en los últimos años, ha sido en los del ámbito anglosajón donde mayor desarrollo han tenido. El *Earned Income Tax Credit* (EITC) en Estados Unidos y el extinto *Working Families Tax Credit* (WFTC) británico son, probablemente, los programas de esta naturaleza de mayor tradición. Pese a que son menos conocidos, a lo que no resulta ajena la menor dedicación de recursos y su papel más secundario dentro del Estado del bienestar, existen también esquemas similares, aunque menos ambiciosos, en varios países europeos.

Su discusión se ha avivado, en la última década, por la creciente incidencia del problema de los trabajadores pobres. Según los datos más recientes de Eurostat, cerca de un 10% de los trabajadores a tiempo completo en la Unión Europea disponen de un nivel de ingresos inferior al umbral de pobreza. El hecho, por tanto, de contar con un trabajo no garantiza a un segmento creciente de la población acceder a unas condiciones de integración social suficientes. La realidad se ha ido separando de uno de los supuestos más arraigados en la construcción de los Estados del bienestar tradicionales, que eran las distintas claves de seguridad que se generaban alrededor del mercado laboral: seguridad del empleo, seguridad del puesto de trabajo, seguridad de los ingresos y seguridad en las condiciones de trabajo.

No es extraño, por tanto, que estas fórmulas hayan tenido mayor arraigo en sociedades en las que los mercados de trabajo están muy desregulados y los problemas de subempleo tienen una incidencia mayor que en otros países. A menudo se contraponen, de hecho, las tasas de desempleo (inferiores al 5% de la población activa) y el tipo de protección social de Estados Unidos y Reino Unido, con un peso mayor de los complementos salariales, a las de los principales países europeos, con tasas de desempleo cercanas en algunos casos al 10% y una inversión mucho mayor en las prestaciones tradicionales de garantía de ingresos. Esta contraposición de modelos sitúa en un lugar complejo en el marco de alternativas a países como España, donde coincide el problema del subempleo, con uno de los porcentajes de trabajadores pobres más elevados de la Unión Europea (13%), con otro de desempleo estructural, cuya tasa de paro es casi el doble que la de la Unión Europea, pese al mayor ritmo de crecimiento económico.

Las particularidades de los mercados de trabajo y de los sistemas de protección social que más han apostado por los complementos salariales, junto a la persistencia

en ellos de altos niveles de desigualdad salarial, abren numerosos interrogantes sobre la efectividad de este tipo de instrumentos para conseguir los objetivos citados. A menudo se intenta extrapolar este tipo de experiencias a países donde las características de las ocupaciones y la regulación del mercado de trabajo hacen mucho más difícil que sean efectivas. Cuando se sostiene, además, que los complementos salariales deberían ser el eje de la protección asistencial, absorbiendo los recursos dedicados a otras prestaciones no contributivas, se corre el riesgo no solo de no rebajar significativamente los problemas de la desigualdad salarial y de las bajas remuneraciones, sino de producir el efecto contrario.

Cualquier intento, en todo caso, de valoración de las posibilidades y los límites de estos instrumentos remite tanto a la identificación de sus características más positivas como a la revisión de los resultados en aquellos países donde llevan más tiempo en funcionamiento. Más que generalizar, hay que tener presente que los efectos de los complementos salariales dependen tanto del contexto en el que se desarrollan como de determinados aspectos de su diseño. El objetivo de este capítulo es analizar las principales experiencias conocidas de complementos salariales y extraer de esa revisión algunos elementos de valoración sobre cuáles son los elementos de estas figuras que pueden generar mejores resultados y cuáles los contextos en los que sus efectos pueden ser más positivos.

## **2. Características de los complementos salariales**

### **2.1. Características generales de los complementos salariales**

La OCDE acuñó hace algunos años la expresión *making work pay* para definir los incentivos que incorporan los complementos salariales; estos persiguen tanto que aumenten las horas de trabajo de quienes ya están en el mercado laboral (margen intensivo) como que quienes están fuera de él transiten a un empleo (margen extensivo). El objetivo principal de estos complementos es incrementar la renta disponible de sus perceptores creando incentivos para aumentar el número de horas trabajadas. Si las rentas salariales netas son sensiblemente superiores a las cuantías que los trabajadores de bajos salarios recibirían de prestaciones asistenciales si estuvieran en desempleo o en situación de inactividad, podrían aumentar sus incentivos para aumentar su oferta de trabajo.

Una primera condición necesaria para que esto sea posible es que haya trabajadores con cualificaciones bajas suficientemente sensibles a este tipo de incentivos. Son abundantes los trabajos que han tratado de estimar las respuestas individuales ante posibles cambios en el sistema de impuestos y prestaciones. El resultado más consensuado en el ámbito internacional es que, efectivamente, la respuesta de los trabajadores con salarios bajos en términos de participación laboral a los cambios en su renta suele ser importante. En el caso concreto de los complementos salariales, los estudios para Estados Unidos parecen mostrar que es un importante incentivo para pasar de situaciones de no trabajar a hacerlo, aunque no parecen afectar sensiblemente al número de horas trabajadas.

Para ese país y otros, estas estimaciones muestran también que las respuestas individuales a este tipo de incentivos distan de ser uniformes y no lo son tampoco las de determinadas categorías de la población. Los posibles cambios en el comportamiento ante la introducción de este tipo de complementos dependen mucho de las características y preferencias individuales, del encaje de los complementos con el resto de las figuras del sistema de impuestos y prestaciones y de cómo se definen estas políticas.

En la mayoría de los casos, los complementos se establecen como deducciones en la cuota del impuesto personal sobre la renta. La razón principal de optar por esta fórmula es que su gestión resulta así más sencilla. No obstante, también pueden presentarse directamente con el formato de complementos mensuales de los salarios, para aumentar de manera regular la renta disponible de las personas con salarios bajos, especialmente cuando hay cargas familiares. En algunos países no son diseños excluyentes y los complementos pueden recibirse tanto como complementos salariales propiamente dichos o como deducciones en cuota. La existencia de un mínimo exento en el impuesto y la reducida cuantía de los salarios de muchos individuos pueden hacer recomendable la fórmula del complemento mensual. Normalmente, la condición principal que se utiliza para determinar el acceso a estos complementos es que las remuneraciones queden por debajo de un determinado umbral, que puede caracterizarse como salario bajo. Ese baremo puede diferir según se considere un umbral relativo u absoluto. La clave es tratar de evitar la llamada «trampa de salarios bajos», que se produce cuando el aumento en el salario bruto no implica un aumento del salario neto suficientemente elevado para que los trabajadores afectados decidan aumentar las horas trabajadas.

A la hora de determinar el diseño de estos complementos, no solo es importante fijarse en las personas que reciben remuneraciones más bajas como los únicos beneficiarios potenciales. En algunos casos, el principal objetivo puede ser favorecer las transiciones desde el desempleo o la inactividad en términos generales. Entre las personas que no tienen un empleo, hay tanto activas, que buscan empleo, como inactivas. El diseño del posible incentivo no debería ser el mismo, por tanto, en cada uno de esos casos. La manera de hacer atractivo el complemento en los casos de desempleo en los que se está cobrando una prestación es aumentar más el salario neto que la cuantía de esa prestación. Si el complemento es insuficiente, la incorporación al empleo puede resultar menos atractiva en términos económicos. En el caso de los inactivos, los incentivos a través del complemento deben tener en cuenta otras cuestiones.

Varios estudios han señalado también la importancia de tener en cuenta a los segundos perceptores de rentas, habitualmente mujeres, a la hora de fijar el diseño de los complementos salariales. El objetivo de proporcionar un incentivo puede complicarse si se tiene que soportar un gravamen mayor –por los mayores ingresos– en el caso de optar por una declaración conjunta, o si el mayor nivel de renta disponible del hogar limita el acceso a prestaciones o servicios que hasta ese momento se estaban cobrando. En la práctica, en varios países, el foco se ha puesto en las mujeres, dado que su comportamiento laboral es más sensible a los cambios en los ingresos y las prestaciones, sobre todo, cuando los hijos son menores de edad. Los trabajos pioneros que se hicieron de medición de las elasticidades de oferta de trabajo ya revelaban hace varias décadas un comportamiento significativamente más sensible en las mujeres con hijos pequeños que en los varones, y los trabajos posteriores han confirmado esta diferencia.

El crecimiento importante en muchos países de las familias monoparentales en las que el único adulto es una mujer, la limitada intensidad de las políticas familiares y la falta de oportunidades laborales adecuadas han hecho que en el debate sobre los complementos salariales este sea uno de los colectivos que más discusión ha suscitado. Los datos para varios países europeos muestran que la renta disponible de estos hogares es considerablemente inferior a la media y, con ello, mayores son los niveles de pobreza. Esta vulnerabilidad es especialmente visible cuando, además, se añaden otras características, como la permanencia prolongada en situaciones de inactividad o de desempleo y un bajo nivel educativo.

Esta breve discusión sobre la importancia de los segundos perceptores y de las mujeres en el diseño de los complementos salariales permite introducir otro elemento importante en la revisión de sus principales características, como es la posible distinción entre el individuo o el hogar como unidad de referencia. Mientras que los sistemas generales de rentas mínimas toman, casi sin excepción, el hogar como referencia, los complementos salariales pueden diseñarse individualmente. Su condicionalidad obliga a pasar por algún tipo de comprobación de recursos, que cuando se realiza sobre la renta total del hogar puede llevar al citado problema de desincentivar la percepción laboral del segundo perceptor de ingresos. La evidencia de la que se dispone para distintos países –no muy abundante–, parece mostrar que los complementos individuales tienen un efecto positivo en la participación laboral, que está mucho menos presente en los que consideran el hogar sin embargo, estos tienen mayor capacidad redistributiva.

Hay otros elementos que se suelen tener en cuenta a la hora de definir un complemento salarial y, más específicamente, su cuantía. Algunos estudios han subrayado la importancia de establecer algún tipo de diferenciación según la edad de los hijos, tanto por razones de cobertura como por la citada mayor sensibilidad de la participación laboral de las madres con hijos pequeños, que es muy dependiente de la edad de estos. Otra característica viene dada por la opción de si condicionar el complemento simplemente al hecho de trabajar o no, además de no superar un determinado umbral de ingresos, o si la cuantía se gradúa según el número de horas trabajadas, como sucede en algunos sistemas.

Otro elemento típico, como sucede en la mayoría de las prestaciones de garantía de ingresos, es el establecimiento o no de un límite temporal en la percepción del complemento. La práctica habitual es que se cobren mientras dura la situación de salarios insuficientes. En algunos países, como el Reino Unido, se estimó que incluso cuando se establecía un límite temporal más estricto seguían funcionando los incentivos positivos de incorporación al trabajo.

## **2.2. Claves en el diseño de los complementos salariales**

La cuestión de si es posible definir un conjunto de características de los complementos salariales que favorecen un cuadro de resultados más positivo ha recibido notable atención en los estudios de economía pública. Este interés no se ha traducido, sin embargo, en un diseño comúnmente aceptado como óptimo. Algunos análisis de corte teórico diferencian el posible esquema según el objetivo que se persiga. Si la meta que persigue el programa es aumentar el número de horas trabajadas de quienes ya están empleados, la mejor alternativa es establecer un impuesto negativo sobre la renta en el que haya un mínimo garantizado y un tipo elevado. Si el objetivo fundamental es favorecer las transiciones desde la situación de desempleo a la de ocupación, el mejor diseño corresponde a un programa con distintas fases, que se corresponde en la práctica con el sistema vigente en Estados Unidos.

En ese tipo de esquemas, el complemento depende de los salarios brutos que se perciben, ya sea tomando como referencia el hogar o la persona. Esa cuantía no es, por tanto, fija, sino que va cambiando a medida que lo hace también el salario bruto. Normalmente, en este tipo de esquemas hay tres fases o etapas diferentes para el cálculo del complemento. En la primera, la cuantía es un porcentaje del valor máximo que define el legislador, que crece con el salario bruto. En una siguiente etapa, a medida que van creciendo las horas trabajadas, y con ello la remuneración, aumenta el complemento hasta llegar a ese valor máximo, cuantía que se puede recibir durante un período determinado. Por último, para no producir desincentivos,



a partir de ese máximo, el complemento se va reduciendo progresivamente, y se suprime cuando el salario llega a un nivel considerado suficiente.

Las principales decisiones que deben adoptarse, por tanto, son las cuantías que se fijan como máximas y la proporción del complemento que se va eliminando en la última fase. Normalmente, esas decisiones están ligadas a la graduación de los objetivos de equidad y eficiencia por parte de los decisores públicos. Si el porcentaje que se establece para ir reduciendo el complemento cuando crecen los salarios es pequeño, es más fácil que estas prestaciones contribuyan a aumentar las horas trabajadas. Si se da esa circunstancia, es probable también que trabajadores con salarios más altos entren dentro del esquema. En cualquier caso, la eliminación progresiva del complemento en trabajadores con salarios bajos puede suponer un desincentivo para el aumento de las horas trabajadas, que es uno de los principales fines que se persiguen.

De la misma manera, la cuantía que se fije resulta decisiva para conseguir el doble objetivo de aumento de la participación laboral y de la renta disponible de los hogares. Si el nivel del complemento es pequeño, sus efectos también lo serán. A fin de evitar costes presupuestarios demasiado elevados, algunos autores sugieren que para poder aumentar la cuantía pagada se concentre su pago solo en determinados colectivos, como los jóvenes o las mujeres con hijos pequeños. La consecuencia inmediata de esta estrategia de focalización sería restringir el carácter universal de la protección social.

Para un mejor funcionamiento de esta figura, parece necesario combinarla con otro tipo de recursos dentro del sistema de prestaciones e impuestos. Hacer descansar el grueso de la protección social en los complementos salariales o desarrollarlos sin conexión con otras prestaciones puede reducir la capacidad redistributiva del sistema. Especialmente importante es la complementariedad con las prestaciones familiares cuando los ingresos del conjunto del hogar intervienen en el cálculo de la prestación. Los estudios para varios países muestran que la sensibilidad a las horas trabajadas en las familias con hijos pequeños es mayor que en el caso de otros colectivos. La existencia de costes fijos importantes en la transición al empleo requiere que, para que aumente la participación laboral, no haya una brecha importante entre el salario bruto y el neto. En general, los trabajos que han estudiado los cambios de la oferta de trabajo ante modificaciones de los tipos marginales de las rentas ganadas por trabajar un mayor número de horas muestran que su reducción puede afectar positivamente a la participación laboral de las mujeres que habitualmente cobran salarios bajos. Ese efecto es mayor si existe otro perceptor de rentas en el hogar.

Para que los complementos salariales tengan un mayor impacto social también es importante el modo en que se combinan con avances en otras políticas relacionadas con el mercado de trabajo, como las prestaciones de desempleo, las políticas de activación o la propia regulación del salario mínimo. Considerarlos de manera aislada, como se acaba de señalar, reduce considerablemente sus posibilidades, tanto de convertirse en un instrumento redistributivo suficientemente sólido como de impulsar las transiciones desde la inactividad al empleo. Algunos trabajos que toman como referencia la realidad de Estados Unidos muestran que el notable crecimiento de la participación laboral de las madres solteras, con niveles educativos bajos, en los años noventa se debió, entre otros factores, al incremento de las cuantías del complemento salarial. En el caso del Reino Unido, sin embargo, ese impacto fue menor. Posiblemente, la principal razón es el distinto encaje del complemento con otras prestaciones no contributivas. Como se verá más adelante, las

últimas reformas han apostado por la integración completa de buena parte de esas prestaciones y el propio complemento salarial.

Otro aspecto importante en el diseño es el tipo de procedimientos administrativos que se emplean en la gestión de los complementos salariales. Como en el caso de otras prestaciones, hay que evitar los problemas de bajo *take-up* y los altos costes administrativos que pueden derivarse de una mala gestión. Evitar que los costes de gestión alcancen una magnitud elevada, sin embargo, no siempre es fácil. En casi todos los países estos complementos se gestionan a través de la Administración Tributaria, normalmente mediante deducciones en la cuota del impuesto personal sobre la renta. Un problema recurrente suele ser cómo incorporar al esquema a las personas beneficiarias con rentas más bajas, exentas del pago del impuesto y de la declaración. Si no existe esa obligación, resulta necesario establecer otro tipo de procedimiento para recibir el complemento de manera anticipada. Existe evidencia que muestra que estos procedimientos para poder percibir por adelantado la prestación dan lugar a problemas de sobrepago o incluso a que la reciban trabajadores sin derecho a ello.

Por último, aunque no son objetivos presentes en el diseño de estos complementos, algunos trabajos han comprobado también que el desarrollo de los complementos salariales puede tener otro tipo de efectos socialmente positivos. Como otras prestaciones sociales que afectan, sobre todo, a los ingresos de familias de renta baja con hijos, los complementos pueden afectar a distintas variables demográficas. En el caso, de nuevo, de Estados Unidos, mientras que algunos trabajos indican que su impacto se extiende a las decisiones sobre el estado civil, otros parecen confirmar lo contrario. Más claros son los efectos sobre la salud, tanto física como mental, que por lo general aparecen como positivos en las estimaciones que se han realizado en distintos países.

### **3. La experiencia comparada**

En las dos últimas décadas son muchos los países que han implantado algún tipo de complemento salarial, siendo los anglosajones los primeros en desarrollar este tipo de esquemas. Probablemente, el más conocido es el EITC estadounidense, creado a mediados de los años setenta y que se ha convertido en el principal instrumento de su sistema de impuestos y prestaciones para combatir la pobreza de los trabajadores de salarios bajos. También han sido una prestación relevante en el Reino Unido, donde se han ido sucediendo distintos esquemas desde los años ochenta.

Para compensar a los trabajadores de bajos salarios, en la mayoría de los países de la Unión Europea también es posible encontrar diferentes tipos de beneficios fiscales en el impuesto sobre la renta o en el pago de cotizaciones sociales. Algunos casos conocidos son los de Finlandia, Alemania e Italia, pero en general, casi sin excepción, todos los países europeos han incorporado algún tipo de beneficio fiscal en los impuestos relacionados con el trabajo en el caso de los trabajadores con salarios más bajos.

Salvo un descuento similar en el IRPF, en España no se han desarrollado los esquemas propios de los complementos salariales. Una figura con algunas de estas características, pero que no depende del número de horas trabajadas, es la deducción para madres trabajadoras con hijos menores de tres años. Este descuento, sin embargo, no se dirige a las trabajadoras con salarios más bajos.

### 3.1. La experiencia de Estados Unidos

El programa EITC se puso en marcha a mediados de los años setenta con el fin principal de compensar el pago de cotizaciones a la Seguridad Social de las familias con hijos y salarios bajos. Para las familias que no trabajaban, aunque concentrados casi totalmente en las mujeres con hijos a cargo, había desde hacía varias décadas programas de transferencia de renta. La principal característica de este complemento, por tanto, es que está condicionado a la participación laboral. Inicialmente, la percepción de esta prestación también estaba condicionada al hecho de tener hijos dependientes. En la primera mitad de los años noventa, el programa extendió su cobertura a los trabajadores sin hijos.

El nivel del complemento para cada unidad beneficiaria ha ido dependiendo del salario bruto, del número de hijos dependientes y de los umbrales y porcentajes descritos en el apartado anterior para diferenciar las tres fases (crecimiento de la prestación, período en el que se mantiene constante y fase en la que decrece). Esta estructura no se ha modificado sustancialmente en las últimas décadas, aunque se han registrado pequeñas variaciones. En la actualidad, esos umbrales y porcentajes se definen para tres tipos de casos: sin hijos dependientes, un hijo, y dos o más hijos. La mayor expansión del sistema se produjo a comienzos de los años noventa, con un notable aumento del porcentaje de la prestación en la primera fase y de la cuantía máxima, acompañado de un incremento más pequeño del porcentaje correspondiente a la fase superior, además de la citada incorporación de los trabajadores sin hijos.

Una prueba de la evolución experimentada por el sistema es el continuo incremento del número de beneficiarios. Desde la cifra de seis millones de perceptores a mediados de los años setenta se ha ido pasando a niveles cercanos a los 28 millones en la actualidad, volumen que se mantiene más o menos estable desde hace una década. El gasto ha ido oscilando, aunque en los últimos años se ha movido entre 65.000 y 70.000 millones de dólares. Esta evolución ha estado determinada por las reformas realizadas y muy especialmente por los cambios en las cuantías y la incorporación de nuevos colectivos. Aunque se trata de una política financiada por el Gobierno federal, desde mediados de la pasada década dieciocho estados decidieron complementar la prestación.

Una idea de la magnitud del gasto realizado es que por cada dólar gastado en prestaciones del programa de asistencia temporal para familias necesitadas (TANF), en el EITC se gasta cinco veces más. A mediados de los años noventa, sin embargo, el gasto relativo era prácticamente similar en ambos programas. Este aumento del gasto no se ha repartido por igual entre los distintos grupos de beneficiarios ni en cada componente del sistema. En términos generales, puede decirse que el programa es mucho más modesto en el caso de los trabajadores sin hijos. Por otro lado, la mayor proporción del complemento se destina al pago en la última fase del esquema.

Existe consenso entre los analistas del EITC de que su expansión, tanto de las cuantías como del número de beneficiarios, y el papel cada vez más central como instrumento de protección se deben a su caracterización como un programa que aúna una importante capacidad redistributiva y, sobre todo, de reducción de la pobreza, con la creación de incentivos positivos para la participación laboral. Estos rasgos hacen que sea una política ampliamente aceptada tanto por los decisores públicos como por la mayoría de la sociedad. Las encuestas que regularmente se hacen a la población estadounidense –*General Social Survey*– muestran que, aunque más de la mitad de la población de este país considera el gasto en programas sociales demasiado alto, cree, sin embargo, que el EITC es una recompensa al trabajo.

Este desarrollo ha hecho que sean muchos los estudios que han analizado los efectos del EITC. En general, existe un consenso suficientemente amplio para afirmar que ha sido un instrumento eficaz en la promoción de mayores incentivos para el aumento de la participación laboral. La mayoría de los resultados parecen confirmar que el complemento ayuda a que personas que están fuera del mercado de trabajo se incorporen al empleo sin que a la vez se den reducciones de las horas trabajadas de quienes ya estaban ocupados; aunque algunos estudios señalan que el hecho de que una parte importante de los perceptores estén dentro de la segunda fase, en la que la prestación es constante, podría ser un límite para el aumento de las horas trabajadas.

Los efectos, sin embargo, no son uniformes para el conjunto de la población beneficiaria. El complemento ha sido especialmente eficaz en las transiciones al empleo de las familias monoparentales cuyo sustentador principal es una mujer, que es el grupo más numeroso entre los beneficiarios. La tasa de participación laboral de este colectivo aumentó notablemente en la década de los noventa, coincidiendo con el crecimiento de la generosidad del programa, y las siguientes reformas siguieron reduciendo la carga fiscal de las madres solteras con salarios bajos.

Los efectos en otras mujeres son, sin embargo, menos positivos en cuanto a la generación de incentivos. También hay abundante evidencia empírica que indica que en el caso de las madres casadas o que viven en pareja, el EITC ha supuesto una pequeña reducción de la participación laboral. Este efecto negativo se debe, sobre todo, a que el nivel del complemento depende de los ingresos familiares, por lo que las rentas de otros perceptores de ingresos pueden hacer que la cuantía recibida se aleje del máximo. Ante el hecho de que las mujeres sean habitualmente los segundos perceptores de renta cuando los dos cónyuges trabajan, el aumento de las rentas salariales puede suponer una reducción del complemento. Algunos estudios demuestran que el aumento de las cuantías del EITC para las parejas casadas en algunas reformas dieron lugar a la disminución de la oferta de trabajo del conjunto del hogar, al disminuir la tasa de actividad de las mujeres casadas más que lo que aumentó la participación de sus cónyuges.

Existe también un conjunto amplio de estudios que han tratado de estimar el efecto del EITC sobre el otro gran objetivo del programa, que es la redistribución de ingresos y la reducción de la pobreza. De todos los programas sociales en Estados Unidos es precisamente el EITC el que tiene un efecto más positivo sobre la pobreza. Algunos trabajos señalan que el programa contribuye a sacar de la pobreza a más de cinco millones de personas, de las que la mitad son niños. Hay que tener en cuenta que el complemento puede ser cobrado por familias cuyas rentas son superiores al umbral de pobreza. En la práctica, casi la mitad del gasto total no contribuye a reducir la brecha de pobreza (suma de la diferencia entre la renta de los hogares pobres y el umbral de pobreza). En cualquier caso, el total del gasto que suponen estas prestaciones se destina casi en su totalidad a trabajadores con salarios inferiores a la mediana.

Además de la participación laboral y la redistribución, existe evidencia también acerca de otras dimensiones sociales. Algunos trabajos han analizado el efecto sobre el consumo y el ahorro. Dado que los hogares que reciben el EITC tienen ingresos bajos y son generalmente familias jóvenes con hijos, lo más probable es que se endeuden y no ahorren. Su acceso al crédito, sin embargo, no siempre está garantizado y el programa puede servir como un sustituto parcial. Cuando se cobra por anticipado en determinados momentos del año, se dan patrones de consumo posiblemente similares a los que produciría el crédito.

No existe una confirmación definitiva de este posible efecto. Algunos estudios que analizan la relación entre los ciclos económicos y el EITC observan que cuando se dan condiciones más adversas del mercado de trabajo, aumenta el número de perceptores del complemento y también el consumo de las parejas casadas que lo cobran. Este efecto no se aprecia en las personas solteras, por lo que parece que el EITC actúa como un estabilizador automático en el caso de las parejas casadas con hijos, pero no en un segmento importante de los beneficiarios.

Otro aspecto importante, como se acaba de mencionar, es si el complemento llega realmente a las familias para las que fue diseñado. La evidencia conocida indica que cerca del 85% de las unidades que deberían recibirlo efectivamente lo hacen, lo que supone que quedan fuera más de dos millones de posibles beneficiarios. Las razones son varias, pero destacan las de carácter voluntario. Es el caso, entre otros, de los que anticipan que la cuantía que van a recibir es pequeña, de algunos trabajadores por cuenta propia, de los que viven en territorios donde no hay imposición estatal sobre la renta y de posibles perceptores con mayor nivel educativo.

Algunos autores han tratado de identificar con mayor precisión algunos de los errores que se producen en el funcionamiento del programa, tanto desde la perspectiva de la gestión como de los beneficiarios. Un alto porcentaje de los que se producen en las solicitudes guardan relación con una interpretación incorrecta del concepto de hijo dependiente. Otra causa habitual de error es el tipo de declaración, ya que el complemento solo se puede percibir en declaraciones conjuntas en el caso de los matrimonios.

En cuanto a la gestión del programa, el complemento normalmente se recibe como deducción en la cuota del impuesto sobre la renta. La redistribución a través del sistema fiscal tiene costes administrativos bajos (algunas estimaciones calculan que ese coste es cercano a un 0,5% del gasto total), sobre todo si se compara con las prestaciones asistenciales tradicionales, en las que estos costes han llegado a ser el 16% del total. El hecho, además, de que las prestaciones puedan cobrarse por medio del impuesto sobre la renta mejora claramente el problema del *take-up* o grado de acceso al programa de los beneficiarios potenciales. Es una forma de evitar el sentimiento de estigmatización social que ha acompañado, tradicionalmente, a los subsidios asistenciales.

Sin embargo, que el esquema se vehicule a través de la Administración Tributaria y el sistema de impuestos no evita que surjan otro tipo de problemas de gestión. No hay garantía completa de que se pueda asegurar el cumplimiento de los criterios de acceso distintos de la renta de los solicitantes. Además, el hecho de que la única vía para el cobro sea el impuesto sobre la renta hace que únicamente los contribuyentes que presentan la declaración puedan acceder al cobro del complemento. Este problema ha sido objeto de frecuentes críticas.

Uno de los aspectos más controvertidos, pero habitual en los debates sobre las prestaciones sociales en Estados Unidos, es la posibilidad de que el complemento ocasione también efectos demográficos. Como se ha señalado, el tratamiento fiscal no es el mismo para las parejas casadas, los hogares monoparentales o las personas solas. Las primeras tienen bases imponibles mayores al sumar las rentas de los dos perceptores de ingresos. Desde una posición crítica, se ha incidido en que el efecto podría ser un cambio en la composición de la familia al incentivar la separación (penalización del matrimonio). En la práctica, no hay evidencia empírica suficientemente sólida que sustente esta hipótesis, tal como sucede con otras prestaciones, en las que este debate ha sido recurrente. En una línea similar, tampoco se han

encontrado efectos significativos sobre las decisiones de tener hijos de las mujeres beneficiarias.

Los efectos no intencionados en otras dimensiones, como la salud infantil, son más claros y positivos. Existen varios estudios que abarcan diferentes aspectos sobre esta dimensión, y en los que se ha comprobado que se produjo una reducción de la frecuencia de recién nacidos con bajo peso y un aumento del peso medio cuando la cuantía del complemento se incrementó notablemente en el caso de las madres solteras con nivel educativo bajo. Aunque la identificación de este efecto es compleja, algunos estudios sustentan que el aumento de la cuantía del complemento da lugar a mejores cuidados prenatales.

### **3.2. Los complementos salariales británicos**

El Reino Unido tiene una larga tradición en el desarrollo de prestaciones que tratan de mejorar la situación de los trabajadores de salarios bajos. A principios de los años setenta, el *Family Income Support* se incorporó al sistema de prestaciones e impuestos con el objetivo de reducir la pobreza entre familias trabajadoras con hijos e ingresos bajos, siendo muchas de ellas hogares monoparentales. A finales de los años ochenta, el *Family Income Support* fue sustituido por el *Family Credit*, introduciendo algunos cambios en el esquema y en la generosidad de la prestación. El diseño del nuevo instrumento consistía, básicamente, en una prestación sujeta a la comprobación de recursos para familias con hijos dependientes en las que al menos uno de los adultos trabajara 24 horas a la semana. Este número de horas semanales trabajadas se redujo posteriormente de 24 a 16.

A finales de los años noventa, el *Family Credit* fue sustituido por el *Working Families' Tax Credit* que, a su vez, fue reemplazado por el *Child Tax Credit* y el *Working Tax Credit* en 2003. Se decidió dividir la prestación en dos partes diferentes: la primera tenía en cuenta las características individuales y el número de hijos dependientes, y la segunda algunas características relacionadas con la actividad. El *Working Tax Credit* era, así, un complemento para los salarios bajos de los trabajadores mayores de 25 años por cuenta ajena o propia que trabajaban, al menos, 30 horas semanales. Este requisito de horas se reducía en las situaciones de discapacidad o en familias con hijos dependientes. El *Child Tax Credit* era una prestación para familias con hijos dependientes para la que no se exigía como condición que los padres estuvieran trabajando. A diferencia del EITC, el *Working Tax Credit*, como los complementos salariales anteriores, no establecía una primera fase de crecimiento progresivo de la prestación. La elegibilidad dependía de las horas trabajadas, de la renta del hogar y de la presencia de hijos dependientes.

El número de unidades beneficiarias se incrementó notablemente tras la introducción del *Working Families' Tax Credit* y lo siguió haciendo en años posteriores por los aumentos en la cuantía de la prestación. Pese a ello, algunos estudios destacan que los niveles de acceso al programa de los beneficiarios potenciales no llegaron a alcanzar los niveles de otras prestaciones del sistema. Poco antes de la crisis, el *Working Tax Credit* lo recibían algo menos de dos millones de familias, de las cuales aproximadamente tres cuartas partes tenían hijos dependientes, mientras que cinco millones de familias con hijos recibían el *Child Tax Credit* y otras 600.000 familias con niños estaban recibiendo el mismo nivel de apoyo a través de las prestaciones para individuos que no trabajaban.

Una última reforma de los complementos salariales se efectuó en 2013, dentro de una profunda transformación del sistema británico de prestaciones sociales. Ese año se inició un proceso, que se desarrollará gradualmente hasta 2023, cuyo rasgo principal es la unificación del sistema de garantía de ingresos. El *Universal Credit* supone

un cambio sustancial respecto al sistema anterior, ya que una única prestación reemplaza varios programas previos –*Child Tax Credit*, *Housing Benefit*, *Income Support*, *Income-based Jobseeker's Allowance*, *Income-related Employment and Support Allowance* y *Working Tax Credit*– con objeto de dar una protección más unificada tanto a los beneficiarios con empleo como a los que están fuera del mercado de trabajo.

Esta reforma ha sido objeto de profundas críticas, sobre todo por los recortes de las prestaciones que acompañaron al proceso de reforma y las condiciones tan exigentes para el cobro, que han puesto en duda la capacidad del nuevo sistema para alcanzar el objetivo de mayor reducción de la pobreza. Además, como han señalado distintos autores, la predicción de menores costes por la hipotética mayor eficiencia del sistema que inspiró la reforma no se ha ajustado a la realidad; es más, este desajuste ha puesto de manifiesto la complejidad que conlleva modelizar un cambio de tanto calado, junto a las dificultades para anticipar el posible comportamiento de los beneficiarios como respuesta a los cambios en los incentivos laborales y las mayores exigencias de condicionalidad.

La sucesión de distintos esquemas y la tendencia hacia la definición de un sistema cada vez más simplificado han hecho que los complementos salariales británicos hayan recibido notable atención por parte de analistas y decisores públicos. En general, existe suficiente consenso en valorar sus resultados en términos similares a los del EITC estadounidense, con un impacto positivo sobre el empleo y un efecto reductor de la incidencia de la pobreza. Sin embargo, varios estudios han señalado también que el hecho de que la comprobación de recursos se haga tomando como referencia la renta del hogar aumenta los desincentivos entre los segundos perceptores, que generalmente son mujeres.

Los efectos positivos sobre el empleo de los sucesivos esquemas están estrechamente relacionados con el aumento de las cuantías. Este resultado, que ya se encontró para el *Family Credit*, quedó más claro todavía con la puesta en marcha del *Working Families' Tax Credit*, que supuso un importante incentivo para la búsqueda de empleo en comparación con la situación previa a su introducción. En relación con los siguientes esquemas, la mayoría de las evaluaciones muestran que el *Child Tax Credit* tenía un mayor impacto sobre la reducción de la pobreza que el *Working Tax Credit*, pero este generaba mayores incentivos laborales. Tal resultado revela las dificultades para poder conciliar ambos objetivos a través de un solo instrumento.

Como en el caso del EITC y de casi cualquier política, diferentes estudios han encontrado un impacto diferente de estos esquemas por categorías socioeconómicas. Así, estos complementos suponen un incentivo mayor para las madres solteras, con importantes aumentos en la ocupación de las familias monoparentales cuando han subido las cuantías. La principal explicación es su contribución al coste del cuidado de los hijos, que permite una mayor conciliación de las responsabilidades familiares y el trabajo. También se ha confirmado que en las mujeres casadas con parejas que trabajan estos complementos generan desincentivos, aunque su magnitud es pequeña.

Esta última deficiencia trató de corregirse en la pasada década, intentando, sobre todo, que no solo hubiera incentivos para que las personas desempleadas se incorporaran al mercado laboral, sino aumentando los incentivos que promovían que los que ya trabajaban lo hicieran durante un mayor número de horas. En la práctica, el efecto era el contrario: un aumento de los trabajadores a tiempo parcial con una jornada semanal de 16 horas o más. En el diseño del *Working Tax Credit* se tuvo en cuenta las horas de trabajo semanales para el cálculo de la prestación, tratando de aumentar el número de horas trabajadas.



Respecto a los efectos redistributivos de los distintos esquemas, la evidencia conocida muestra que desde finales de los años noventa, el crecimiento del número de trabajadores con salarios bajos que accedían a estos complementos los convirtió en instrumentos redistributivos de notable calado. Especialmente importante fue la introducción del *Working Families' Tax Credit*, que aumentó sensiblemente la capacidad redistributiva del anterior esquema. Los grupos con rentas bajas dentro de la distribución fueron los más beneficiados –aunque no la decila más pobre–, mientras que en los percentiles más altos no hubo grandes modificaciones de la renta. Varios trabajos muestran también una contribución importante a la reducción de la pobreza, especialmente en los hogares con hijos dependientes.

Como en el caso del EITC, también se han evaluado algunos aspectos relacionados con la gestión de estos programas. Hasta la reforma reciente, eran gestionados por el *HM Revenue and Customs Office (Inland Revenue)*, siendo los empleadores los responsables del pago de las deducciones a través de las nóminas. El hecho de que el pago se vehiculara a través de las nóminas mensuales era también un medio para reforzar el mensaje «en pro del trabajo» de los complementos salariales. Los empleadores, sin embargo, recurrentemente han criticado las dificultades para una gestión adecuada de los complementos. Los estudios disponibles muestran que si bien en las grandes empresas la gestión suele ser eficaz, no sucede lo mismo en las pequeñas empresas, con dificultades frecuentes para el pago correcto de las deducciones.

Otros trabajos enfatizan diferentes problemas de gestión, como la existencia de sobrepagos –llegaron a ser casi un tercio de los casos–, ante las dificultades del sistema para responder rápidamente a los cambios en las circunstancias familiares. Esto generaba altos niveles de reembolsos y sanciones, que podían llegar a suponer importantes dificultades financieras para las familias con bajos ingresos. En general, la larga experiencia del Reino Unido en el desarrollo de complementos salariales muestra la dificultad para encontrar un compromiso adecuado entre la sencillez administrativa y una estructura de incentivos adecuada dentro del programa.

Resulta interesante comparar los resultados de los programas británicos de complementos salariales con los del EITC estadounidense. A menudo, en la discusión sobre estas figuras se defiende la implantación de una experiencia que ha funcionado adecuadamente en un país en otro. Sin embargo, las características propias de cada país, con distintos tipos de mercados de trabajo y estructuras demográficas, y la diferente composición de los sistemas de impuestos y prestaciones, hacen que una misma política no produzca los mismos efectos en dos sociedades distintas. Aunque el objetivo de estos programas en Estados Unidos y en el Reino Unido son muy similares –reducir la pobreza y la dependencia de otro tipo de prestaciones para las familias de bajos ingresos generando incentivos para el aumento de la participación laboral–, los efectos estimados no son iguales, pese a que las condiciones de acceso lo son.

Hay varios trabajos que han comparado la eficacia de los complementos en ambos países y la conclusión es que, en el caso del Reino Unido, si no existieran, sería muy importante la trampa del desempleo en las familias de bajos ingresos, mientras que en Estados Unidos la situación no sería tan grave. No obstante, un resultado común es que los complementos salariales dan lugar a importantes incentivos para la incorporación al mercado laboral, aunque con un aumento de las horas trabajadas que puede considerarse pequeño.

Establecer comparaciones, en cualquier caso, es difícil por varias razones. En general, el conocimiento del efecto conjunto de los complementos con otras prestacio-

nes no vinculadas al empleo es muy limitado. Por otra parte, aunque los objetivos en ambos países sean similares, hay diferencias importantes en el método de cálculo de las cuantías y en los procedimientos de pago, lo que afecta a los incentivos laborales y a la dinámica del mercado de trabajo. No podemos esperar las mismas respuestas en el caso de un complemento que se paga anualmente que en otro que se paga quincenal o mensualmente. En la práctica, como se señaló, mientras que algunos trabajos confirman que en Estados Unidos una parte importante del drástico aumento de la participación laboral de las familias monoparentales con bajo nivel educativo en la década de 1990 se atribuyó al aumento de la generosidad del EITC, el efecto de reformas aparentemente similares en el Reino Unido parece haber sido menor. Las fuentes de esta diferencia pueden ser varias, pero destacan, sobre todo, las interacciones de los complementos británicos con otras prestaciones sujetas a la comprobación de recursos, el mayor volumen de parejas sin trabajo con hijos dependientes en el Reino Unido, la mayor incidencia del sistema de prestaciones sociales en la renta de los padres que no trabajan en el Reino Unido y la mayor fortaleza de las etapas expansivas en Estados Unidos.

No es extraño, por tanto, que el aumento de las cuantías de los complementos salariales en el Reino Unido en los años ochenta y noventa, que perseguían, entre otros objetivos, aumentar significativamente el empleo de las familias monoparentales y de las parejas sin trabajo, no se tradujeran en mayores tasas de empleo de las mujeres solteras con hijos, que se mantuvieron bajas en relación con otros grupos de población. En cambio, expansiones similares durante el mismo período en Estados Unidos del EITC sí dieron lugar a un gran aumento en las tasas de empleo de las madres solteras.

Esta divergencia pone de relieve la necesidad de tener en cuenta una realidad más compleja que la que a menudo parece inferirse de las propuestas que tratan de extrapolar automáticamente el éxito de algunas políticas de otros países a realidades diferentes. Los autores que han intentado identificar las razones de la diferencia en los resultados de los dos países señalan, de hecho, que el impacto de los complementos es menor en el Reino Unido por el efecto que tienen otros elementos del sistema de impuestos y prestaciones en el que se integran. Además, los distintos momentos de mayor aumento de las cuantías del EITC coinciden con reducciones de las prestaciones destinadas a los individuos y las familias fuera del mercado laboral, lo que no sucedió en el Reino Unido. Allí, por el contrario, estas mantuvieron los niveles de generosidad, incluso en algunos casos aumentaron, a la vez que se potenciaban los complementos salariales.

### **3.3. Otras experiencias**

Como se señaló, además de Estados Unidos y Reino Unido, son varios los países que han incorporado algún tipo de complemento salarial a su sistema de impuestos y prestaciones sociales. Se trata, sin embargo, de programas en los que el volumen de recursos invertido es menor y en los que esta figura tiene un papel más secundario. Los mercados de trabajo de los países revisados hasta ahora –muy desregulados– se caracterizan por un mayor volumen de trabajadores de bajos salarios, lo que hace más necesaria la puesta en marcha de instrumentos que eleven las rentas de amplias capas de la población ocupada.

Francia es uno de los países europeos que cuentan con un instrumento de estas características. El más importante ha sido la *Prime Pour l'Emploi*. Creada en 2001, su principal objetivo ha sido reducir la trampa del desempleo. Como en el caso de los esquemas revisados anteriormente, su creación responde al doble objetivo de aumentar la renta disponible de los individuos con salarios bajos y reducir la

pobreza, por un lado, e incrementar los incentivos para que aumente la participación laboral, por otro. Su diseño, sin embargo, se diferencia del de los programas anglosajones en varios aspectos. El primero, muy relevante, es que se trata de una prestación individual y no familiar, como en la mayoría de los programas revisados. En segundo lugar, la cuantía de la prestación es pequeña en comparación con la de los complementos salariales anglosajones. Se trata, en cualquier caso, de un programa con una incidencia importante en el conjunto de la población trabajadora, que ha llegado a tener alrededor de nueve millones de beneficiarios. En 2016, la *Prime Pour l'Emploi* se fusionó con el *Revenu de Solidarité Active*, que era el programa asistencial más importante del sistema, dando forma a un nuevo esquema (*Prime d'Activité*).

Aunque el número de estudios que han tratado de evaluar los efectos de este complemento es muy inferior al amplio acervo de trabajos sobre los dos casos anteriores, existen estimaciones de los efectos de este programa. En general, las evaluaciones disponibles, basadas mayoritariamente en ejercicios de simulación *ex-ante* utilizando datos fiscales, concluyen que los efectos de la *Prime Pour l'Emploi* sobre el empleo son limitados, con la creación de ciertos incentivos para el trabajo en el caso de las personas fuera del mercado, pero que devienen desincentivos en el caso de las mujeres casadas cuyo cónyuge también tiene derecho a recibir la prestación. Estimaciones más concretas cifran el efecto positivo en el empleo femenino en aproximadamente un 0,4%.

Otros países europeos también cuentan con complementos salariales. En general, a diferencia de los países anglosajones que han desarrollado programas de tipo familiar, se trata de complementos individuales, con las ventajas e inconvenientes de esta opción. Sus resultados también se han evaluado desde una perspectiva principalmente *ex-ante*, simulando los posibles resultados a partir de diferentes escenarios de políticas, en muchos casos utilizando comparaciones entre países. Algunos trabajos han simulado los efectos que tendría incorporar al sistema de impuestos y prestaciones un complemento como el británico en otros países, como Finlandia, Francia y Alemania, que tienen sistemas de protección social y mercados de trabajo diferentes. Los resultados parecen señalar que si bien los efectos distributivos serían positivos, la creación de incentivos laborales sería mucho más dudosa, con la posibilidad de que aparecieran efectos no deseados. La actividad se reduciría en las mujeres casadas en los tres países, especialmente en Francia, donde la respuesta de la oferta laboral es mayor que en Finlandia y Alemania, y la ganancia neta por trabajar de los segundos perceptores es pequeña.

Como en otros países nórdicos, los limitados resultados para Finlandia se explican en parte por las altas tasas de participación laboral femenina. Eso no significa que los complementos salariales hayan sido una opción desechada por estos países. El complemento salarial sueco, con un nombre muy similar al EITC estadounidense, adopta la forma de una deducción del impuesto sobre la renta pagado tanto por los asalariados como por los trabajadores por cuenta propia. Toma como referencia el individuo y no el hogar, y la principal diferencia respecto a los programas revisados hasta ahora es que el objetivo es mejorar los incentivos laborales y no la pobreza. Otro rasgo distintivo es que no hay una etapa en la que va reduciéndose la cuantía recibida, con el objetivo de evitar posibles reducciones en las horas trabajadas de los ya ocupados, como se ha visto en la revisión de otros países. La contrapartida es que los costes presupuestarios son muy altos (2,4% del PIB). Algunas estimaciones realizadas sobre los resultados del programa, ceñidas a las madres solteras, muestran que el hecho de eliminar la última fase de reducción progresiva de la cuantía aumenta más la participación laboral que en el caso de Estados Unidos.

En cuanto a los países mediterráneos, los complementos salariales tienen muy poca tradición. En Italia existe una figura relativamente modesta (0,5% del PIB). Su carácter es individual, el nivel máximo del complemento es menos de 100 euros al mes para trabajadores que ganan menos de 24.000 euros al año, y el porcentaje de reducción progresiva es del 48%. La mayoría de las evaluaciones de los complementos salariales en Italia se han realizado, sobre todo, mediante ejercicios de microsimulación. Aunque no son muchos los trabajos disponibles, de nuevo parecen señalar que la sustitución de la deducción existente para personas dependientes por un complemento salarial familiar aumentaría la oferta laboral femenina en tres puntos porcentuales de promedio, y en mayor medida en el caso de las mujeres casadas. Los efectos sobre la oferta de trabajo de sus parejas serían, sin embargo, negativos, pero modestos, y el impacto redistributivo positivo.

#### **4. La realidad española**

A diferencia del conjunto de experiencias revisadas hasta ahora, la tradición española en el ámbito de los complementos salariales es muy limitada. Desde la perspectiva de las políticas activas de empleo, tal como sucede en la mayoría de los países mediterráneos, destaca que no se han destinado principalmente a individuos que ya cuentan con una ocupación, sino que han estado dirigidas, fundamentalmente, a mejorar la empleabilidad de los jóvenes y otros colectivos afectados por el desempleo. Desde la perspectiva de la intervención pública, el mecanismo tradicional de apoyo a las familias con hijos ha sido la política de reducciones de la base imponible (los llamados mínimos familiares), que desde la reforma de 2007 se transformaron en deducciones en la cuota, y las prestaciones por hijo a cargo, que cobran un gran número de familias pero que tienen una cuantía muy baja.

Existen, además, algunas prestaciones regionales para familias con rentas bajas, aparte de alguno de los programas autonómicos de rentas mínimas en los que la garantía de ingresos también cubre a los trabajadores con salarios insuficientes. Las escasas estimaciones que se han hecho de los programas con mayor desarrollo de este esquema de garantía de ingresos parecen mostrar que contribuyen a reducir la pobreza sin crear desincentivos que retrasen la salida al empleo.

Una de las pocas figuras que aúnan la condición de estar trabajando y tener hijos dependientes (menores de 3 años) es la política de deducción de 100 euros por maternidad, que consiste en un beneficio fiscal para las madres trabajadoras con hijos menores de tres años de edad. Las mujeres tienen derecho a recibir 1.200 euros anuales, si hacen la declaración de IRPF, o 100 euros al mes, si se solicita como una prestación libre de impuestos. Si existe más de un hijo que da derecho a la deducción, la cuantía final se multiplica por el número de hijos. En ambos casos, es obligatorio estar trabajando y cotizando a la Seguridad Social, y la cuantía percibida en caso de cotizar menos de 100 euros mensuales o 1.200 anuales se restringe a lo cotizado.

Este beneficio fiscal se introdujo por primera vez para las mujeres trabajadoras con hijos menores de tres años que pudieran aplicarse el mínimo por descendientes, tanto para empleadas como trabajadoras por cuenta propia, y en el que la adopción también otorgaba derecho a percibirla durante los tres años siguientes al acogimiento oficial, independientemente de la edad del hijo. Desde entonces, el número de beneficiarias ha ido aumentando hasta alcanzar una cifra máxima de más de 850.000 mujeres. El poder gestionar los pagos a través de las declaraciones de IRPF con la Agencia Tributaria ha hecho de esta prestación una de las que más

participación presenta respecto a otras políticas familiares gestionadas por las administraciones regionales.

Existen algunas evaluaciones de la deducción por maternidad. En general, se ha interpretado como una medida poco distributiva por el hecho de que todas las mujeres que cotizan un mínimo de 100 euros al mes tienen derecho a percibirla al margen del salario que tengan, mientras que su cuantía no parece incentivar el trabajo. Según las memorias que publica anualmente la Administración Tributaria, la deducción media es inferior al máximo, lo que parece mostrar que muchas mujeres no generaron el derecho a percibir la cuantía máxima, ya sea porque trabajaban a tiempo completo, pero con sueldos bajos, o porque con sueldos medio-altos trabajaban de forma parcial.

Algunos trabajos anticiparon que esta deducción tendría efectos positivos en la participación laboral, al suavizar el impacto negativo que tiene la estructura del IRPF en la participación laboral de las mujeres al ofrecer un tratamiento favorable a través de la declaración conjunta a las familias en las que uno de los cónyuges no trabaja. Sin embargo, la mayoría de las simulaciones realizadas no encuentran un efecto positivo suficientemente significativo.

Algunos autores han propuesto como alternativa reemplazar esta deducción por un complemento salarial y dedicar los recursos actuales al posible nuevo esquema. Ayala y Paniagua (2019) han evaluado el posible impacto de esta propuesta a través de un modelo de microsimulación que incorpora cambios en la oferta de trabajo. En sus supuestos, por cada hijo menor de tres años se percibiría una cantidad que variaría en función del salario de la mujer. Si su salario fuera inferior a 300 euros, recibiría un porcentaje de esa cantidad. Si su salario estuviera comprendido entre los 300 y los 700 euros, la cantidad percibida sería constante e igual a 320 euros. Entre 700 y 1.000 euros se aplicaría una tasa de descuento y, finalmente, a partir de 1.000 euros dejaría de percibirse la prestación.

Los resultados muestran que esta reforma, que no tendría costes presupuestarios al ajustar las cantidades y los distintos parámetros a los recursos invertidos actualmente en la citada deducción, podría mejorar las transiciones desde la inactividad a la participación laboral, reduciendo la pobreza moderada y, sobre todo, la más severa, aunque aumentaría el empleo a tiempo parcial en quienes trabajaban a tiempo completo. Sin embargo, para que esas ganancias de eficiencia y equidad se dieran, tendría que haber un aumento muy importante de la contratación por parte de los empleadores. Sin cambios desde el lado de la demanda, esos efectos redistributivos apenas se producirían.

## **5. Conclusiones**

Durante las dos últimas décadas, varios países han incorporado a sus sistemas de impuestos y prestaciones algún tipo de complemento salarial con el objetivo de mejorar tanto la renta de los trabajadores con salarios bajos, y reducir así la creciente pobreza de este colectivo, como su participación laboral. De la revisión realizada se pueden extraer algunas conclusiones para valorar los posibles resultados de la implantación de instrumentos con estas características. Las experiencias de distintos países, sobre todo los anglosajones, parecen indicar que en determinadas condiciones estos complementos pueden producir efectos netos positivos sobre la participación laboral y una reducción de la incidencia de la pobreza.

No obstante, de la evidencia disponible hasta el momento se desprende también que hay determinadas características de estos programas que pueden dar lugar a efectos contradictorios. Al determinar su diseño resulta especialmente relevante

la introducción de incentivos que produzcan un efecto global positivo, dada la aparición recurrente de desincentivos en los segundos perceptores de renta y la mayor sensibilidad, en cuanto a los cambios en la participación laboral, de algunos colectivos pertenecientes al segmento de salarios bajos, como las mujeres con hijos pequeños. De la misma manera, es importante también ajustar el diseño, especialmente la decisión sobre si se define en función del individuo o de las familias, a las características de la población potencialmente perceptora de la prestación.

Del análisis realizado puede deducirse, en términos generales, que no existe un diseño óptimo único de estos instrumentos que permita anticipar el éxito de su implantación. Aunque es posible identificar algunos elementos o características que han contribuido a la consecución de los dos objetivos citados en algunos países. Desde la perspectiva del objetivo de mejora de la participación laboral, es posible aislar los principales rasgos que diferencian los distintos resultados de incremento de las horas trabajadas y de aumento de las transiciones desde el desempleo o la inactividad para buscar empleo. Los complementos salariales más extendidos han primado más el segundo objetivo, lo que permite contar con un esquema general que favorece su consecución. En este, la cuantía del complemento varía según lo hace el salario bruto en tres etapas distintas: una primera en que la prestación crece con el número de horas trabajadas; una segunda en la que se recibe el máximo de la prestación, y una tercera en la que esta se va reduciendo hasta su eliminación cuando se alcanza un nivel salarial considerado suficiente. Desde este esquema básico pueden definirse distintas opciones relacionadas con la generosidad del sistema, como las correspondientes a la velocidad a la que la prestación empieza o deja de recibirse, la cuantía máxima, cómo se complementa con otras prestaciones familiares o una amplia variedad de aspectos relacionados con la gestión.

Esta variedad de elementos hace que no resulte extraño que el éxito de estos complementos haya sido desigual incluso en los países con mayor tradición en su desarrollo. En Estados Unidos, uno de los lugares donde más importancia tienen, el impacto ha sido notable tanto en cuanto a la respuesta de la oferta laboral –con un número importante de transiciones desde la inactividad al empleo, aunque sin cambios significativos en las horas trabajadas– como de reducción de la desigualdad y la pobreza de renta. Se han identificado también mejoras en otras dimensiones, como la reducción en los costes de administración en comparación con otros programas, o incluso mejoras en determinadas dimensiones del bienestar de los hogares, como las asociadas a la salud y al bienestar psicológico. En el Reino Unido, sin embargo, con un esquema similar, los resultados sobre la participación laboral han sido más modestos, incluyendo algunos desincentivos para determinados colectivos. No obstante, su impacto redistributivo también ha sido importante, con ganancias significativas en los estratos con menor renta.

Estos resultados pueden ser importantes para un país como España, donde apenas se han desarrollado políticas de este tipo. Las evaluaciones de algunos de los componentes del sistema actual de impuestos y prestaciones permiten anticipar un posible efecto positivo en la incorporación al mercado laboral de un número no desdeñable de mujeres. Pero los efectos globales de un complemento salarial no son evidentes. Para que las posibles ganancias de eficiencia y equidad derivadas de un complemento salarial fueran posibles, tendría que darse un aumento muy importante de la contratación por parte de los empleadores. Sin cambios desde el lado de la demanda, esos efectos redistributivos apenas se notarían. Podría producirse, además, un aprovechamiento de este tipo de instrumentos para reducir los costes salariales e imponer al sector público la financiación de esa brecha a través de estos complementos.

Estas dificultades y las diferencias observadas en los resultados de los complementos salariales en distintos países obligan a tener en cuenta una realidad más compleja de la que parece inferirse de las propuestas que abogan por extrapolar directamente a otros países fórmulas que han funcionado en realidades muy concretas. En el caso de España, tratándose de un país donde los salarios medios y las prestaciones familiares están muy por debajo de la media europea, podría ser positiva una política de estas características. Sin embargo, los posibles efectos favorables dependerán de la implementación de medidas mucho más amplias. Plantear un complemento salarial como única estrategia de mejora, tanto de las remuneraciones como de la protección social, podría no solo no reducir sustancialmente el problema de la desigualdad y de los bajos salarios, sino tener el efecto contrario.



# R

## Referencias

### Referencias

- AABERGE, R. Y L. FLOOD (2013):** «U.S. versus Sweden: The Effect of Alternative In-Work Tax Credit Policies on Labour Supply of Single Mothers», IZA DP, núm. 7.706.
- AYALA, L. Y M. PANIAGUA (2019):** «The Impact of Tax Benefits on Female Labor Supply and Income Distribution in Spain», *Review of Economics of the Household* (en prensa).
- BARGAIN, O. Y K. ORSINI (2004):** «In-work policies in Europe: killing two birds with one stone?». *IZA Discussion Paper*, núm. 1.445.
- BITLER, M., H. HOYNES Y E. KUKA (2017):** «Do in-work tax credits serve as a safety net?», *The Journal of Human Resources*, núm. 52, 319-350.
- BLUNDELL, R. (2006):** «Earned Income Tax Credits policies: impact and optimality». *Labour Economics*, núm. 13, 423-443.
- BREWER, M., P. FRANCESCO, P. GREGG Y J. GROGGER (2009):** «Feature: in-work benefit reform in a cross-national perspective». *The Economic Journal*, núm. 119, 1-14.
- CHETTY, R. Y E. SAEZ (2013):** «Teaching the Tax Code: Earnings Responses to an Experiment with EITC Recipients». *American Economic Journal: Applied Economics*, núm. 5, 1-31.
- CHETTY, R., J. FRIEDMAN Y E. SAEZ (2013):** «Using Differences in Knowledge Across Neighborhoods to Uncover the Impacts of the EITC on Earnings». *American Economic Review*, núm. 103, 2.683-2.721.
- DE LA RICA, S. Y L. GORJÓN (2017):** «Assessing the Impact of a Minimum Income Scheme in the Basque Country». *IZA Discussion Paper*, núm. 10.867.
- DE LUCA, G., C. ROSSETTI Y D. VUR (2014):** «In-work benefits for married couples: an ex ante evaluation of EITC and WTC Policies in Italy». *IZA Journal of Labor Policy*, 3:23.
- EISSA, N. Y H.W. HOYNES (2004):** «Taxes and the labor market participation of married couples: the earned income tax credit». *Journal of Public Economics*, núm. 88, 1.931-1.958.
- FIGARI, F. (2009):** «Can in-work benefits improve social inclusion in the Southern European countries?». *EUROMOD Working Paper*, núm. EM4/09.
- FRANCESCO, M. Y W. VAN DER KLAUW (2007):** «The socioeconomic consequences of "in-work" benefit reform for British lone mothers». *Journal of Human Resources*, núm. 42, 1-31.
- FUENMAYOR, A., R. GRANELL Y F. HIGÓN (2006):** «La deducción para madres trabajadoras: un análisis mediante microsimulación». *Boletín Económico de ICE*, núm. 2.874.
- HOYNES, H., D. MILLER Y D. SIMON (2015):** «Income, The Earned Income Tax Credit, And Infant Health». *American Economic Journal: Economic Policy*, núm. 7, 172-211.
- HOYNES, H. Y J. ROTHSTEIN (2017):** «Tax Policy Toward Low-Income Families», en A.J. Auerbach y K. Smetters (eds.): *The Economics of Tax Policy*, Oxford University Press.
- IMMERVOLL, H. Y M. PEARSON (2009):** «A good time for making work pay? Taking stock of in-work benefits and related measures across the OECD». *IZA Policy Paper*, núm. 3.
- NICHOLS, A. Y J. ROTHSTEIN (2016):** «The Earned Income Tax Credit». en R.A. Moffitt (ed.): *Economics of Means-Tested Transfer Programs in the United States*, vol. I. Chicago: University of Chicago Press.
- OLIVER, X. Y A. SPADARO (2017):** «Active welfare state policies and women labour participation in Spain». *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, núm. 222-(3/2017), 9-41.
- PANIAGUA, M. (2018):** *Incentivos y redistribución en las políticas in-work: un análisis de microsimulación para España*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- SAEZ, E. (2002):** «Optimal income transfer programs: intensive versus extensive labour supply responses». *The Quarterly Journal of Economics*, núm. 117, 1.039-73.
- VANDELANNOOTE, D. Y G. VERBIST (2017):** «The impact of in-work benefits on employment and poverty». *EUROMOD Working Paper Series*, EM 4/17.

# 8

## Cambio tecnológico y renta básica

### Resumen

**Manuel Alejandro Hidalgo Pérez**  
Departamento de Economía, Métodos cuantitativos e Historia económica, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla.

**Palabras clave:**

desempleo tecnológico, polarización, desigualdad.

La cuarta revolución tecnológica implica una serie de cambios en los modos de producción –y, en consecuencia, en las relaciones laborales– que exigen nuevas medidas de protección social. A pesar de que no se espera la aparición de desempleo tecnológico, el cambio tecnológico sí parece abundar en un aumento de la polarización salarial y de la desigualdad. Es por ello, y ante estas perspectivas, por lo que el debate sobre una renta básica universal ha cobrado interés en el ámbito académico y no académico.

**Destacados:**

1. La explicación del aumento de la desigualdad ha de tener en cuenta la conjunción de tres factores: los cambios tecnológicos y productivos, el comercio internacional y las instituciones.
2. La polarización del empleo es la causa de la enorme desigualdad salarial.
3. El cambio tecnológico parece estar favoreciendo una transferencia de rentas entre factores; es decir, entre los trabajadores y el resto de los factores productivos como el capital.
4. La cuarta revolución Industrial abre un futuro incierto. Los modos de empleo, los tipos de trabajo, la educación, la desigualdad y nuestras relaciones como individuos se verán afectados.
5. Las propuestas de profundizar en el desarrollo de los complementos a los ingresos de los más desfavorecidos por el cambio tecnológico mediante las transferencias públicas comienzan a ser seriamente consideradas. Frente a las rentas mínimas de inserción, o rentas complementarias condicionadas o de garantía de ingresos, asistimos a la irrupción de un debate sobre la posibilidad de aplicar una renta básica universal.

## 1. Introducción

A principios de 2008 era más que evidente que la gran mayoría de los países occidentales iban a tener que enfrentarse a una de las recesiones más intensas jamás conocidas. El fuerte aumento de la demanda interna en los años anteriores, principalmente motivada por una inversión inmobiliaria y el consumo de bienes duraderos, se había financiado gracias a economías como la de la China y otras del sudeste asiático o de Centroeuropa, eran entonces ahorradoras netas. En el caso de Europa, el euro, gran catalizador de todas las economías que a él se adhirieron unos pocos años antes, facilitó por diversas razones que los flujos de capital desembocaran desde las economías de Centroeuropa hacia las del Sur, deudoras netas. Algo similar ocurrió en los Estados Unidos durante los años previos a la crisis, aunque con sus particularidades y hechos diferenciados. En este último caso, China hizo de Alemania y el dólar y su sistema financiero global hizo de euro.

Pero no solo el aumento del desempleo y la caída de la actividad productiva aparecieron como los grandes problemas de la crisis económica. Como no había sucedido en mucho tiempo, la desigualdad se convirtió en el epicentro de muchos debates, en concreto, el incremento generalizado de esta variable en no pocas economías. El aumento de la desigualdad salarial y de los ingresos per cápita elevaron el descontento en numerosos países, radicalizándose en algunos de ellos las posturas políticas y económicas antaño moderadas.

Sin embargo, es muy difícil, por no decir imposible, considerar que la crisis es el único causante de este aumento de la desigualdad. Creer en una causa aislada puede derivar en reflexiones equivocadas sobre qué políticas pueden ser las deseables para solucionar o evitar el problema. Las crisis suelen dejar al descubierto tendencias que transcurren en los sótanos ocultos del devenir económico, pero que en ningún caso vienen determinadas ni explicadas por los ciclos económicos. Más bien, tales tendencias suelen responder a derivas basadas en los fundamentos económicos, productivos y tecnológicos de largo plazo, y cuyo cambio lento suele ocultarlos durante un tiempo. En los años previos a la crisis, algunos cambios se gestaron ajenos a los ojos de quienes disfrutaban de la bondad de una expansión económica. Pero desde 2009, al amainar y producirse el vuelco en las tendencias de crecimiento de la última expansión, estas tendencias «subterráneas» quedaron al descubierto.

## 2. Desigualdad salarial

No son pocos los trabajos que muestran que, desde finales de los años setenta y hasta bien entrados los noventa, la desigualdad salarial aumentó en numerosos países (Milanovic, 2016). Esta tendencia resulta significativa, pues, desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta entonces, la desigualdad había caído, pero en estos últimos años se rompe con las tendencias del pasado más cercano. Este hecho incentivó a no pocos economistas a satisfacer el enorme interés existente por conocer las razones de esta evolución. Y la atención comenzó a generar trabajos cada vez más interesantes, como por ejemplo el que en 1993 publicaron los economistas Chinhui Juhn, Kevin M. Murphy y Brooks Pierce. Hoy podemos afirmar que este trabajo supuso el origen de la actual literatura sobre desigualdad.

Desde el principio, las principales explicaciones sobre el aumento de la desigualdad –en particular, para los países anglosajones que es donde esta literatura se inició con mayor fuerza– eran dos. Por un lado, Thomas Lemieux, David Card, Nicole Fortín y muchos otros apuntaban a las reformas institucionales, principalmente en el mercado de trabajo, como posibles causas de este aumento de la desigualdad

(Lemieux, 2011). Por ejemplo, se señalaba el debilitamiento de los sindicatos o la caída del salario mínimo real como principales explicaciones. Factores impositivos también entraban en escena, como los derivados de los análisis de los economistas Thomas Piketty y Emmanuel Saez. A esta línea de trabajos habría que añadir los de Daron Acemoglu, quien en un trabajo ya del año 2003 mostraba cómo las diferencias en la evolución de la desigualdad salarial a lo largo y ancho del mundo se podrían explicar, en parte, por las diferencias institucionales y el papel del Estado (Acemoglu, 2003). Allí donde este papel era más relevante, las instituciones ayudaban a reducir las diferencias salariales, lo que podría explicar la heterogeneidad entre países en esta cuestión. Por ejemplo, lo que resultaba de estos análisis era que los países con una mayor intervención estatal, con instituciones laborales más potentes, habrían frenado con éxito el aumento de la desigualdad en comparación con economías en las que el poder sindical o el de las instituciones era ciertamente más débil. Sería en estos últimos casos donde se observaría un mayor aumento de la desigualdad. Por ejemplo, para sostener esta hipótesis, David Card, Francis Kramarz y Thomas Lemieux encontraban un resultado similar al de Acemoglu cuando comparaban la evolución de la desigualdad con datos para los Estados Unidos, Canadá y Francia (Card *et al.*, 1999).

Sin embargo, otros economistas apuntaban, con una sólida evidencia, que los cambios tecnológicos podrían estar detrás de este aumento de la desigualdad. A esta causa habría que sumar las posibles consecuencias de la globalización (que trataremos al final del capítulo). Para este grupo de economistas, —entre los cuales se encuentran David Autor, David Dorn, Lawrence Katz, Melyssa Kearny—, el hecho principal por el que está aumentando la desigualdad a largo plazo en gran parte de estas economías es el cambio tecnológico, catalizado por las fuerzas del mercado. En este sentido, los efectos del comercio internacional ayudarían a este cambio al incrementar las transferencias de capital y de tecnología, tanto en las inversiones económicas como en la comercialización de los productos.

### 3. El papel de la tecnología

¿Cómo se podría explicar el aumento de la desigualdad a través del cambio tecnológico? Para comprender correctamente este vínculo es necesario entender el efecto que tienen estos cambios tecnológicos sobre la demanda relativa de los trabajadores.

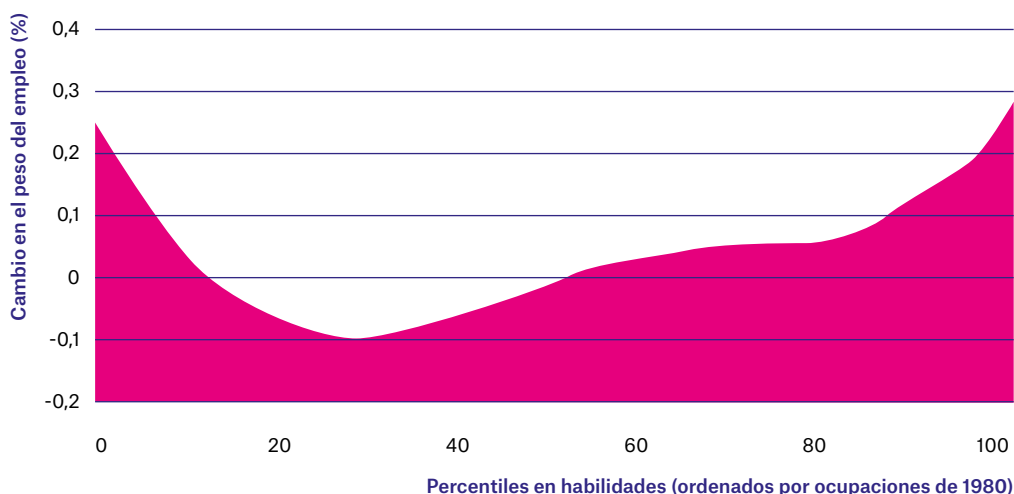
Los avances tecnológicos, en particular los que automatizan las tareas que los trabajadores llevan a cabo, suponen la sustitución de un cierto tipo de trabajador por una nueva máquina, ya sea un robot o un *software*, que realiza parte o la totalidad de las tareas que antes desempeñaba el trabajador. Esta sustitución implica que si todas las tareas correspondientes a ese puesto de trabajo ya las ejecuta una máquina, el trabajador es reemplazado y desplazado. Condicionado por sus habilidades, este trabajador podrá optar a un nuevo empleo con una remuneración diferente. Si dichas habilidades no son complementarias al nuevo tipo de capital que se empieza a instalar en las actividades productivas, es decir, a la nueva tecnología, el trabajador deberá aceptar empleos cada vez menos remunerados. En este caso, *complementarias* significa que son «mutuamente necesarios». La razón de esta remuneración más baja es doble. Por un lado, estos trabajadores constituirán una oferta de trabajo cada vez mayor que presionará a los salarios a la baja. Por otro lado, al encontrar empleos allí donde la tecnología no es determinante, sus incrementos de productividad serán menores, lo que evitará o impedirá que el salario que perciben pueda aumentar.

Y, al contrario del caso anterior, aquellos que puedan renovarse o cuyas habilidades les permitan convivir con las máquinas en su puesto de trabajo serán más demandados y, por consiguiente, mejor remunerados. Al igual que en la reflexión anterior, aunque en este caso por las razones contrarias, este trabajador asimilará mejoras en su productividad, y, por lo tanto, la remuneración que perciben también aumentará. En consecuencia, el incremento de unos frente a la caída de los otros creará la primera fuerza generadora del aumento de la desigualdad (Autor *et al.* 2003).

En general, las habilidades complementarias de las nuevas tecnologías serán más habituales entre los que se definen como trabajadores «cualificados»; es decir, los que disponen de un mayor bagaje de educación, formación y experiencia. Por el contrario, frente a estos están los trabajadores con déficits de las habilidades que el cambio tecnológico remunera; de esta manera, aumenta la brecha entre lo que ganan los primeros y lo que perciben los segundos, aumentando así la desigualdad salarial.

En el gráfico 1 se muestra precisamente esta tendencia en los Estados Unidos desde principios de la década de los ochenta. El empleo concentrado en los extremos de la distribución salarial, que se mide en el eje horizontal, a costa del empleo en los tramos intermedios de los salarios, expresa esta tendencia a la polarización del empleo que provoca un aumento de la desigualdad salarial.

### Gráfico 1. Aumento porcentual del empleo en los Estados Unidos por nivel de salario, 1980-2002



Fuente: Autor y Dorn (2013).

Sin embargo, como suele ser habitual en este tipo de debates, el posicionamiento correcto, finalmente, es la síntesis. La explicación del aumento de la desigualdad podría consistir en la conjunción de estos tres factores: los cambios tecnológicos y productivos, el comercio internacional y las instituciones. El debilitamiento de las instituciones laborales, junto con el fulgurante cambio tecnológico, mezclado con un fuerte e intenso cambio en los patrones comerciales, podrían explicar este aumento de la desigualdad. Como se verá, la lucha contra la desigualdad solo tendrá éxito si se entienden bien las fuerzas que la ocasionan y el papel de las instituciones que pueden frenarla.

### 3.1. ¿Desigualdad salarial o desempleo tecnológico?

Los economistas Thor Berger y Carl B. Frey (2016) llevaron a cabo un importante análisis sobre los efectos del cambio tecnológico en la desindustrialización de los países occidentales (de la OCDE), así como su efecto sobre el futuro del empleo. La conclusión a la que llegaron fue simple: el cambio tecnológico eliminaría una parte considerable de los empleos en el futuro. Esto, en principio, no parece responder a ninguna novedad. No son pocas las evidencias de que el cambio tecnológico ha llevado a una desindustrialización del empleo en numerosas economías occidentales a lo largo de la historia.

Sin embargo, esta pérdida concreta de empleo no implica necesariamente que vaya a desaparecer una porción relevante de las oportunidades de empleo para parte de la fuerza laboral. La desaparición de empleo a la que aluden correspondería, como ya sucedió en el pasado, a un proceso más dentro de una nueva reorganización del mercado de trabajo.

Por lo general, hasta la fecha, la automatización ha supuesto la desaparición de una parte del llamado empleo rutinario, concentrado principalmente en el sector industrial. No es excepcional, por lo tanto, que haya sido este sector el que mayores avances de productividad ha experimentado junto con un menor avance del empleo total.

El problema es que los empleos rutinarios pueden describirse como empleos de «clase media» salarial, ya que los ingresos de estos trabajadores se concentran en la parte intermedia de la distribución de los salarios. Es por ello por lo que los trabajadores industriales han sido considerados tradicionalmente como la «clase media» de los trabajadores.

La automatización de estos empleos desde la década de los setenta ha sido intensa. El carácter rutinario de determinadas tareas, así como la escala productiva de algunas factorías, rentabilizaban el uso de robots, a pesar de que estos suponían un importante desembolso para los propietarios. Automoción, químicas, envasado, entre otros, son sectores en los que el tamaño y las economías de escala facilitaban la sustitución de empleo. La consecuencia es que a medida que el robot entraba en la factoría, un número no despreciable de trabajadores rutinarios la abandonaba.

Los trabajadores cuyos empleos fueron amortizados por las máquinas terminaron por desplazarse a otras opciones laborales y, en particular, a otros sectores productivos. Este desplazamiento ha tenido no pocas consecuencias importantes, entre las cuales, sin embargo, no está la de una pérdida neta de empleos. Lo que sí se puede observar, no obstante, es que este desplazamiento ha terminado por concentrar a una parte de estos trabajadores, así como la cada vez mayor proporción de las nuevas entradas al mercado de trabajo, en diversos «guetos laborales». Uno de ellos, y quizá el más relevante, es el de ocupaciones en el sector de servicios, que engloban empleos de salarios bajos.

Con todo, también hay trabajadores que han seguido una dirección diferente. Algunos trabajadores expulsados de empleos rutinarios y otros que accedían al empleo por primera vez han podido encontrar acomodo en empleos en los que la cualificación y la capacidad del trabajador con máquinas (robots u ordenadores) era una habilidad exigida y necesaria. En estos casos, las tareas que estos trabajadores debían desarrollar, o bien no podían hacerlas un robot o una máquina, o bien podían ser complementadas con la máquina. En consecuencia, el cambio tecnológico ha permitido que estos trabajadores hayan tenido la opción de experimentar una mayor remuneración conforme la tecnología avanzaba.



Así pues, este proceso de polarización del empleo no es el resultado de la aparición de un desempleo tecnológico (no existe ningún dato al respecto), sino más bien de una clara polarización salarial que, en los últimos treinta años, ha sido habitual en no pocas economías, en especial la norteamericana. La consecuencia no es el desempleo, sino la desigualdad.

¿Qué puede suceder en el futuro? Todo parece indicar que esta tendencia va a intensificarse. Si la tecnología supone la continua sustitución de empleos rutinarios, el movimiento de trabajadores descrito continuará presionando a los salarios relativos que ofrezca el mercado, en función de la evolución de la oferta y la demanda relativa de los mismos. Estos trabajadores podrán ser más o menos demandados (relativamente) por el simple hecho de ofrecer al mercado las habilidades que este requiere. A aquellos cuyas habilidades no sean las «preferidas» en un mercado de trabajo con una profundización en el uso de las nuevas tecnologías, lo que les espera no es el desempleo, sino salarios bajos.

Pero el trabajo de Berger y Frey es importante no solo por este tipo de análisis, –algo que en realidad resumen a la perfección en un trabajo previo Acemoglu y Autor (2011)–, lo relevante es que muestra cómo la actual automatización no va a circunscribirse únicamente al empleo rutinario industrial, a diferencia de lo sucedido con cambios tecnológicos previos. En un futuro no muy lejano, la automatización mediante robots y las nuevas tecnologías, como la inteligencia artificial –un concepto, que engloba al *machine learning*, *deep learning* o *big data*–, harán que desaparezcan muchos de los actuales empleos del sector servicios, ya no necesariamente rutinarios, aunque sí aquellos cuyas tareas principales se basen en la identificación y explotación de patrones.

En este sentido, el trabajo del mismo Benedikt Frey –en esta ocasión junto con Michael A. Osborne (2017)– trata de poner «número» a este cambio. Para estos economistas, casi la mitad de los empleos de los países occidentales están en riesgo de desaparición o, cuando menos, de cambio. Según estos autores, la automatización no solo se cebará en los empleos industriales, pues a diferencia de las anteriores olas de automatización estarán amenazados un cierto tipo de empleos que actualmente se consideran a salvo del cambio tecnológico. Sin embargo, argumentan que el efecto sobre los empleos de servicios puede ser diferente a lo sucedido con los empleos en la industria. Así, mientras que en la industria han sido los trabajadores con salarios intermedios los más afectados, en el caso de los empleos de los servicios, los de bajos salarios serán los más perjudicados por las nuevas tecnologías.

Pero no solo eso. Como identifica Manuel Hidalgo (2018), las nuevas tecnologías no serán el único causante de esta nueva ola de automatización. Parte de los empleos industriales que aún no han sido automatizados, en general porque no resultaba rentable dado el elevado coste de las primeras generaciones de robots, lo serán gracias a un importante abaratamiento de las máquinas. La robotización de las tareas industriales ya no será patrimonio exclusivo de las grandes industrias, sino que se «democratizará» y ampliará al conjunto del sector, y todo ello gracias a la aparición de nuevos robots más versátiles y baratos. Al mismo tiempo, el desarrollo y abaratamiento de sensores, así como la mejora en la seguridad, permitirá que el robot pueda «invadir» mucho más eficientemente el espacio laboral, apropiándose cada vez más de nuevas tareas. La segunda ola de automatización ya se ha iniciado y tendrá los mismos o mayores efectos que la primera.

### **3.2. Desigualdad de rentas**

Pero la desigualdad no solo aumentará entre los trabajadores. El cambio tecnológico parece estar favoreciendo una transferencia de rentas entre factores; es decir,



entre los trabajadores y el resto de los factores productivos, como es el capital. Es cierto que el cambio tecnológico no puede identificarse como el único culpable de esta tendencia. Por ejemplo, nuevos patrones en el comercio internacional, como consecuencia de la aparición de potencias industriales y económicas como China, el sudeste asiático o la India, o la erosión de las instituciones laborales, en parte debidas a las nuevas formas de empleo, podrían explicar la caída de los salarios de una proporción nada despreciable de los trabajadores occidentales.

En este sentido, lo que se observa en general para prácticamente todas las economías desarrolladas es que el flujo de rentas que llega a remunerar al factor trabajo es cada vez menor en términos relativos, mientras que el de las rentas que se canalizan hacia otros factores, como el capital, es mayor. Esto puede elevar aún más la desigualdad salarial, intensificando las consecuencias ya analizadas que condenan a una cantidad no desdeñable de trabajadores a una vida laboral de muy bajos ingresos.

A pesar de la existencia de numerosas causas, es posible encontrar explicaciones directa o indirectamente vinculadas al cambio tecnológico.

En primer lugar, la participación de nuevos tipos de capital en la creación de valor, como son precisamente aquellos en los que el cambio tecnológico se sustenta. En este sentido, destacan los llamados *activos intangibles*, que tienen una presencia en la producción de las nuevas empresas cada vez mayor. Estos activos, al igual que los asociados a la investigación y el desarrollo, a las patentes, a los códigos de *software*, etc., tienen cada día mayor importancia en el activo de las empresas, en especial, en las vinculadas a las nuevas tecnologías (Perez-Orive y Caggese, 2017). Este mayor peso conlleva una serie de consecuencias relevantes, como la necesidad de dedicar ingentes recursos a su mantenimiento. Hay que invertir y, sobre todo, hay que pagar su desarrollo. Pero, para ello, los modelos de negocios anteriores ya no son válidos. La diferencia entre invertir en una máquina física, con capital tradicional, y un intangible es que este segundo comporta un mayor riesgo y disminuye su capacidad de actuar colateralmente en operaciones financieras, como conseguir financiación a través de créditos bancarios. Esto obliga a las empresas, que realmente quieren desarrollar estos productos, a destinar fondos propios, en una proporción cada vez mayor, a estos procesos de desarrollo, lo que comporta necesariamente una menor participación del resto de los factores en la distribución de sus ingresos.

Pero no solo cobra importancia el peso del gasto en nuevos activos no tangibles como son los asociados a I+D o *software*. En segundo lugar, también se ha comprobado el aumento de la participación de las rentas en especie como medio de remuneración, en particular, los gastos en una formación cada vez más exigida por los intensos cambios que el avance tecnológico impone. De estos gastos se apropian ciertos tipos de trabajadores, ya que de algún modo pueden ser considerados como parte de la remuneración total del empleado. En concreto, este gasto incide en un aumento del valor del capital que un trabajador posee, lo que le puede permitir, en un futuro, rentabilizarlo obteniendo mejores remuneraciones. Además, dicha inversión va con el trabajador allí donde quiera llevársela, independientemente de que sea rentabilizada por la empresa que financia la formación.

Los efectos del aumento de este tipo de gasto en el peso de las rentas salariales y en la desigualdad son diversos. Por un lado, puede exigir la reducción del gasto en otras «partidas salariales». En este sentido, observaríamos una caída en el pago de rentas salariales tradicionales en favor de una inversión en capital no tangible. Por otro lado, puede aumentar la desigualdad, pues cuanto más exigente sea el cambio

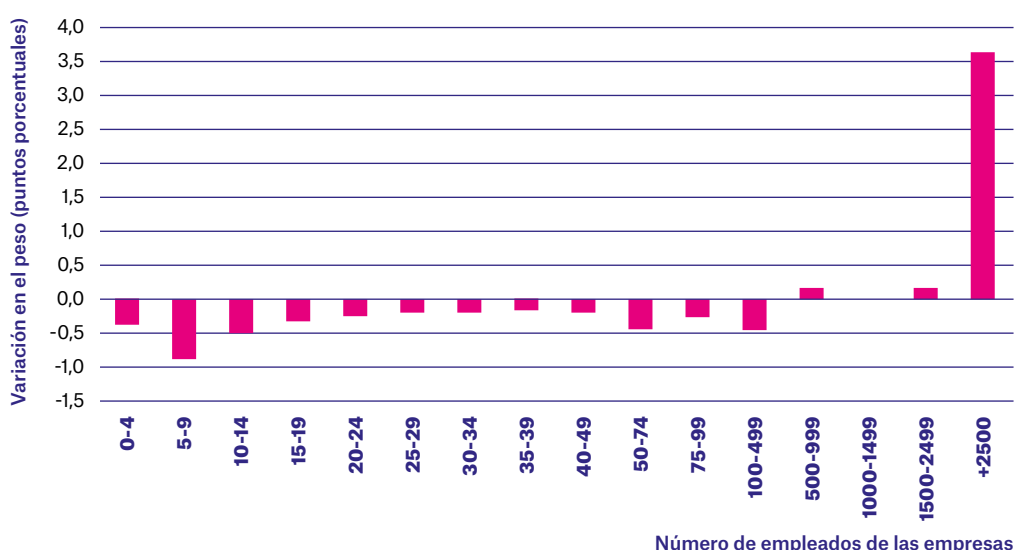
tecnológico, más incentivos habrá para intensificar esta inversión, elevando a su vez el valor del capital humano incorporado a ciertos trabajadores frente al resto. Finalmente, puede resumirse en una simple cuestión contable, ya que, aunque esta inversión pueda ser considerada como remuneración, esta no aparece como tal. En este último caso, como en la práctica estos gastos son salarios en especie, pero en términos contables se consideran inversión, se podría argumentar que parte de la caída del peso de la remuneración salarial se debe a un artificio contable.

En tercer lugar, y con una menor conexión con el cambio tecnológico –aunque, indirectamente, encontramos importantes vínculos–, también se ha observado el creciente peso de otras rentas no salariales en la distribución primaria de la misma, como son, por ejemplo, las asociadas a las inmobiliarias (Rognlie, 2016). En este caso, por poner un ejemplo, el vínculo con el cambio tecnológico podría establecerse a través de la aparición de plataformas de alquiler que permiten rentabilizar un activo que, hasta ahora, solo era posible mediante actividades tradicionales y menos rentables.

En cuarto lugar, y de nuevo asociado al cambio tecnológico, se pueden identificar como causas probables de la caída de las rentas salariales el aumento de la concentración empresarial y de la externalización de las actividades productivas.

Respecto a la concentración empresarial, y según no pocos estudios, esta no ha dejado de aumentar en los últimos años (Autor *et al.*, 2017). Por ejemplo, en el gráfico 2 se puede observar cómo la variación del peso en el empleo de las empresas de los Estados Unidos, clasificadas por tamaño entre 1997 y 2014, solo ha sido positivo en las grandes empresas.

## Gráfico 2. Variación del peso en el empleo total de las empresas norteamericanas por tamaño, 1997-2014



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Oficina del Censo de los Estados Unidos, Estadística de empresas de los Estados Unidos.

Las consecuencias de una mayor concentración de la actividad en grandes corporaciones empresariales en el mercado de trabajo comienzan a conocerse por estudios recientes. En el lado positivo, una mayor dimensión media de las empresas permite a estas pagar salarios altos o, por ejemplo, remunerar a través de pagos en especie que, como se ha descrito, puede ser la formación. Es decir, dentro de estas corpo-

raciones, gran parte de la remuneración es asimilada como más valor del capital humano, lo que termina por generar una remuneración salarial más alta en el medio y largo plazo de los trabajadores. Esto podría generar un círculo virtuoso para las empresas, pues esta mayor inversión en capital humano permitiría atraer a los trabajadores con una mayor dotación inicial de cualificación, lo que fomentaría, al final del día, la polarización de las rentas salariales. En pocas palabras, el talento atrae al talento y fomenta la desigualdad.

En este sentido, se ha demostrado que un aumento importante de la desigualdad de los años recientes podría deberse al aumento de las diferencias salariales entre las empresas y no tanto dentro de las empresas. El aumento de las diferencias salariales no vendría por un aumento de la remuneración de ciertas habilidades de los trabajadores, sino más bien por el aumento en las diferencias de remuneración entre diferentes empresas.

De nuevo, una de las principales explicaciones que suelen argumentarse sobre el aumento del poder de las grandes corporaciones es el propio cambio tecnológico. En este caso, el cambio tecnológico, tal como se produce en esta nueva revolución tecnológica, aporta una ventaja comparativa a aquellos que rápidamente desarrollan las tecnologías para mejorar la productividad. Estas diferencias constituyen una barrera de entrada a otras empresas, creando un mercado parcialmente cautivo y, en consecuencia, tales corporaciones absorben una parte cada vez mayor del conjunto de rentas. Así pues, y a pesar de que los trabajadores empleados en dichas empresas reciban salarios más altos que los de otras empresas, finalmente el peso de las rentas de los trabajadores desciende como consecuencia de la caída relativa de los salarios de la gran mayoría de los empleados.

Otro factor que también incide en el aumento de la desigualdad es la externalización, tendencia que ya se viene observando desde los años ochenta pero que recientemente está alcanzando niveles importantes (Hidalgo, 2018). Por un lado, la externalización es utilizada por muchas empresas para eliminar restricciones internas que pueden provocar las asociaciones de trabajadores. Se ha demostrado que en las grandes corporaciones la presencia de sindicatos fuertes implica la existencia de un «premio social»; es decir, un salario mayor para los trabajadores que si no trabajaran en dicha empresa obtendrían una remuneración inferior. En este sentido, la externalización, mediante la subcontratación para realizar ciertas tareas o servicios, implica un menor coste para la empresa pero un aumento de la desigualdad salarial. Por otro lado, la externalización supone la transformación de una fuerza laboral por cuenta ajena en otra autónoma: empresarios con muy pocos trabajadores o donde él o ella es el único empleado. Esto motivaría una transferencia de rentas desde el «empleo por cuenta ajena» (remuneración de trabajadores) hacia las rentas mixtas o de empresarios. Así pues, la externalización podría explicar parte de las dos tendencias macroeconómicas actuales: el aumento de la desigualdad y la caída del peso de las rentas de los trabajadores.

Pero esta externalización no solo afecta a los salarios y a la desigualdad, sino también a las condiciones laborales de los trabajadores. La teoría de la empresa argumenta que su existencia tiene una razón de ser: la de reducir o eliminar costes de transacción. Es mucho menos costoso estructurar la actividad productiva en ciertas organizaciones que internalicen o minimicen costes o riesgos por el hecho de repetir a diario una serie de actividades y relaciones, ya sean comerciales o laborales. También porque estas se constituyen como sujetos activos de relaciones consolidadas a través de contratos.

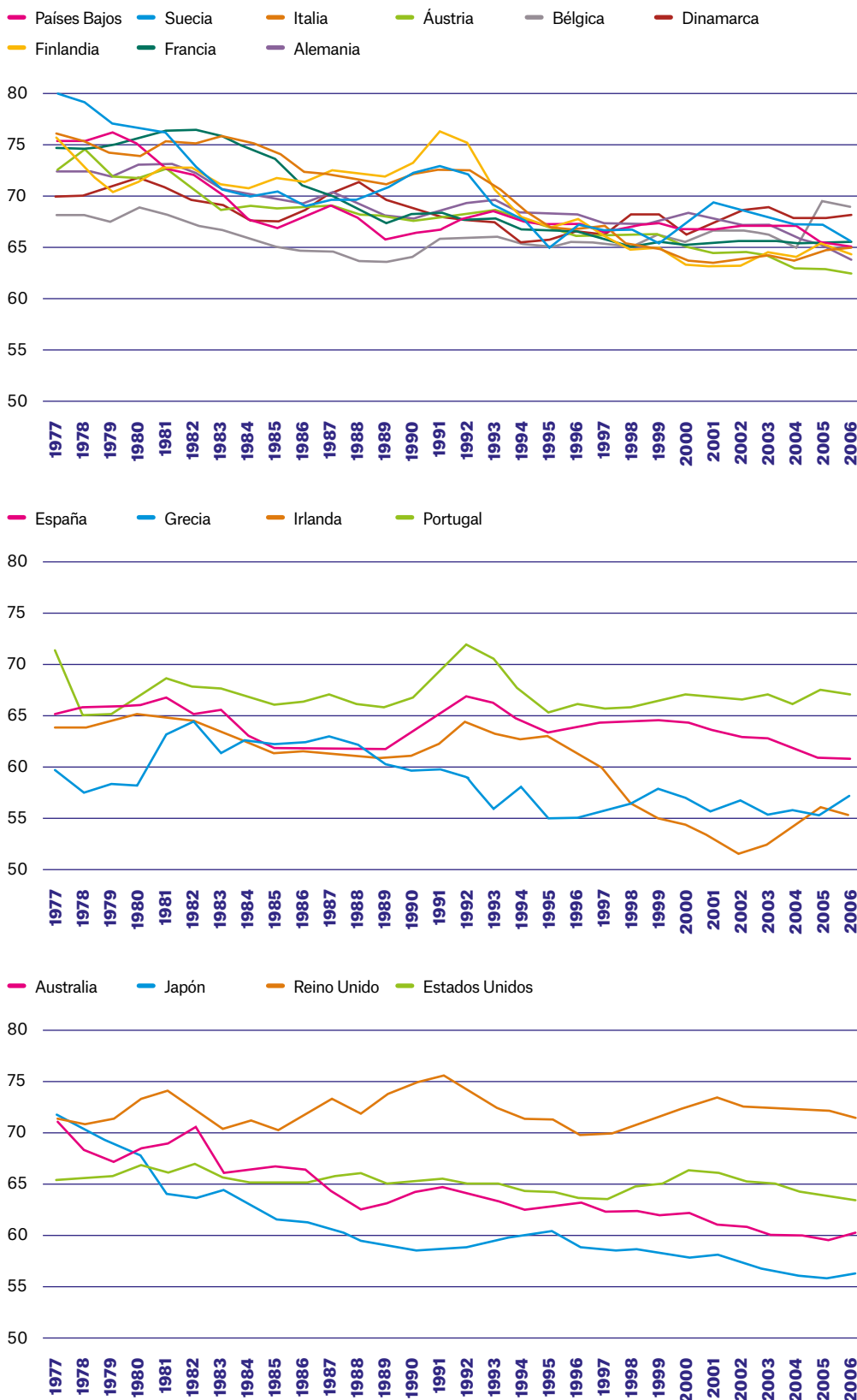
Quizá más relevante es que las empresas tienen una función de amortiguador de riesgos. El mayor tamaño de las empresas con decenas o centenares de trabajadores comparado con el de empresas unipersonales o microempresas les facilita absorber vaivenes financieros o de demanda que, por ejemplo, las segundas no podrían afrontar con la misma eficiencia. En consecuencia, las empresas grandes y tradicionales suponen una reducción del riesgo no solo para los inversores sino también para los trabajadores.

La externalización implica que este colchón de riesgos se debilita, al ceder la gran empresa la responsabilidad a aquellas con las que se subcontrata. En muchos casos, como se ha indicado, quien asume el riesgo es un mero trabajador por cuenta propia, que hace las veces de empresario. O, simplemente, no puede mantener las mismas condiciones de estabilidad en su empresa que, por ejemplo, podría haber ocurrido en el caso de permanecer la actividad en el seno de una gran corporación. En este caso, la magnitud de un mismo riesgo puede tener un efecto muy diferente en función de si quien lo asimila tiene o no la capacidad financiera de absorberlo. En este sentido, una profunda externalización de la actividad puede comportar un aumento de los riesgos a medio y largo plazo, y por ello una reducción de los ingresos esperados de las actividades productivas, en particular, en las pequeñas y medianas empresas. Esto, evidentemente, puede causar no solo más desigualdad sino mayor precariedad.

De nuevo, aunque no es la única causa, la reducción de los costes de transacción que puede provocar el cambio tecnológico explica este aumento de la externalización de actividades. Por lo tanto, el cambio tecnológico podría estar asociado, en este caso, a una mayor precariedad laboral, no solo a un aumento de la desigualdad o de la caída en el peso de las rentas salariales. En conclusión, la desigualdad no solo se da entre trabajadores, sino entre factores, y esto puede generar más tensiones, si cabe, en las sociedades que sufren tales cambios.

Por las razones que fueren, lo cierto es que en las últimas décadas el peso que el factor trabajo representa en el total de las rentas no ha hecho más que descender en la mayoría de los países occidentales. Aparte de las grandes razones –instituciones más cambio tecnológico y globalización–, existen otras que no deben descartarse, como el aumento del peso de la inversión inmobiliaria, la amortización de un capital fijo debido a la cada vez más rápida rotación y obsolescencia del mismo o el incremento de los beneficios empresariales.

### Gráfico 3. Evolución del peso de las rentas salariales en el valor añadido. Varios países (porcentaje del valor agregado bruto)



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos EuKlems.

En resumen, el cambio tecnológico puede expandir la brecha salarial entre los trabajadores al estar condicionados por sus habilidades y cualificación. Pero esta polarización es solo uno de los posibles efectos que ahondan en la desigualdad. Así, el cambio tecnológico también está provocando otros cambios que han podido favorecer este aumento de la desigualdad. Es el caso del aumento de la concentración del poder de mercado en determinadas empresas –el auge del corporativismo–, o la propia externalización de las actividades productivas, y cuyas consecuencias sobre la dispersión salarial y la precariedad laboral están siendo en estos momentos analizadas por no pocos estudiosos. Por supuesto, a todo ello hay que sumar la cada vez mayor amortización necesaria de un capital cuya vida útil se acorta o el cada vez mayor peso de los intangibles dentro de las empresas.

### **3.3. ¿Causas estructurales?**

Todas las evidencias anteriores parecen jugar en contra del factor trabajo. Por un lado, el aumento de las rentas de las que se apropia el factor capital. Por otro lado, el aumento de la precariedad laboral junto con el aumento de la desigualdad entre los trabajadores. Además, las investigaciones nos indican que gran parte de estos cambios vienen determinados por causas que van más allá de la simple crisis económica iniciada en 2008. Que esta evidencia sea común a muchos países implica que debemos descartar las reformas laborales como la única causa de esta tendencia, en particular en España. Desde luego hay varias causas, y una de ellas, quizás incluso la más relevante, es el cambio tecnológico.

Aceptar esta posibilidad implica considerar que las causas de estos cambios son estructurales y no coyunturales. Por un lado el descenso de las rentas salariales es secular, lleva produciéndose desde hace no pocos años y lo están experimentando numerosos países. Por otro lado, el aumento de la desigualdad salarial y del estancamiento de los salarios medios y –especialmente– bajos tampoco parece responder a la propia crisis. Son hechos que nos acompañan desde hace un tiempo lejano y no es fácil defender que sean solo consecuencia de la crisis económica. En realidad, en la última década, la crisis ha intensificado una tendencia oculta en las anteriores.

Sobre la base de estos análisis, no solo podemos explicar el pasado; también se vislumbra un futuro enormemente incierto. Como se desprende en las secciones anteriores, en no pocos países los cambios estructurales son de una enorme magnitud. Y así ha ocurrido cada vez que la humanidad se enfrenta a lo que llamamos revolución industrial. Estos cambios no solo modificarán nuestra forma de producir, sino también de trabajar, consumir, vivir, formarnos y relacionarnos.

La cuarta revolución industrial abre un futuro incierto. No cabe duda de que la sociedad, en su conjunto, muestra enormes niveles de preocupación sobre esta cuestión que pueden transformarse en cambios más o menos relevantes en nuestra forma de concebirnos como ente social. Todo se verá afectado, si es que ya no lo está: los modos de empleo, los tipos de empleo, la educación, la política y la desigualdad. Muy probablemente, pues, en este nuevo hábitat social incluso nuestras relaciones como individuos se verán modificadas de un modo relevante.

Los grandes cambios que tendrán lugar gracias a la irrupción de la cuarta revolución tecnológica a *grosso modo* y como resumen, son tres. Muchos de ellos no son novedosos, estando en marcha desde hace décadas, aunque es ahora, una vez pasada la resaca del boom económico en el cambio de siglo, cuando realmente se están apreciando. Otros, aunque aún débiles, pueden intensificarse en el futuro. Tal vez no terminen de ocurrir como se espera, o bien sus consecuencias sean diferentes de las predichas, pero esta incertidumbre no hace menos necesario que nos ocupemos de ellos. Los grandes cambios que se esperan son:

1 Tipo de empleo. Las nuevas tecnologías modificarán el empleo existente de tal modo que tendremos que decir adiós a gran parte de los empleos tradicionales conocidos hasta la fecha. Este augurio no debe interpretarse estrictamente. No es tan relevante qué empleos diferentes habrá sino en qué consistirán los actuales. Es evidente que, en muchos años y por mucho tiempo, seguirán existiendo médicos. También empleos con trabajadores de baja remuneración. Lo que cambiará será el modo en que la sociedad se estructurará y cómo las empresas organizarán a los trabajadores para obtener como resultado la producción del bien o servicio.

En este sentido, las tareas desarrolladas por los trabajadores serán diferentes. Algunas serán absorbidas por las nuevas tecnologías, como ya ocurre con la robotización o sucederá con la inteligencia artificial. Otras, simplemente, se desarrollarán en otros ámbitos, como es el caso de la externalización de las actividades, facilitada por la reducción de los costes de transacción.

Lo importante no serán los empleos, sino las tareas. Una de las consecuencias más relevantes del nuevo cambio tecnológico, –y que no recibe tanta atención como, por ejemplo, los efectos de la automatización en la existencia misma del empleo–, es que las tareas, es decir, las acciones individualizadas que realizamos en un empleo, adquieren una importancia que hasta la fecha solo se observaba en empleos en los que estas podían ser fácilmente aisladas; por ejemplo, en la industria. Lo importante no va a ser qué empleo tenemos, sino qué hacemos. Esta cuestión es realmente significativa, pues las políticas laborales y educativas deberán reorientarse teniendo en cuenta esta cuestión.

Expresiones concretas sobre este futuro de empleo ya las tenemos. Así, los enormes procesos de externalización de las actividades de las empresas son un continuo desde hace no menos de dos décadas. La aparición de las plataformas digitales, con el *crowd-work* o la *gig-economy*, son simplemente nuevas expresiones de un modo de llevar a cabo la producción, así como de la organización de mercados con cierta tradición en la economía capitalista pero que recientemente, y gracias al cambio tecnológico, aparecen con potencia como un nuevo modo de organización productiva. En estos casos, de nuevo, las tareas son más importantes que los empleos.

La cuestión es que esta externalización radical de las tareas puede llevar a no pocos trabajadores a una precarización extrema, no solo de su experiencia laboral sino también vital. La transformación del trabajador por cuenta ajena en su propio «empresario» puede tener efectos positivos cuando las tareas que ha de realizar o desarrollar son muy específicas o cualificadas. Sin embargo, cuando estos nuevos trabajadores realizan tareas de bajo valor añadido, los riesgos se potencian, no solo por el propio empleo, sino por la volatilidad de los ingresos presentes y futuros. Así pues, el cambio tecnológico no solo puede transformar a la sociedad en una más polarizada desde el punto de vista de los ingresos, sino también desde el de las condiciones laborales.



- 2 Pero el cambio tecnológico además de incidir a través de la reorganización productiva dentro de los países, lo hace entre países, ya que, ayudado por el surgimiento de nuevas potencias económicas emergentes, es el causante de la deslocalización de muchas actividades productivas. Esto implicará, sin duda alguna ya sucede, la pérdida o amortización de determinados empleos en los países más desarrollados. Junto con la polarización del empleo, el cambio tecnológico está clasificando dicotómicamente a los trabajadores entre «ganadores» y «perdedores» de la globalización y de la tecnología. No parece que estos últimos se vayan a transformar en desempleados estructurales sin cabida en la nueva economía, pero sí existe la probabilidad de que puedan caer en una trampa de empleo, atrapados en segmentos del mercado de trabajo de bajos salarios y gran precariedad. Esto daría un toque de pesimismo a la versión optimista sobre las consecuencias del cambio tecnológico, al menos a corto y medio plazo. Al igual que sucedió en las primeras décadas del siglo XIX con la revolución industrial, el cambio tecnológico será positivo para el conjunto de la sociedad, pero negativo para una parte de ella. Solo el tiempo y las políticas públicas pudieron entonces revertir las consecuencias negativas. Una lección que deberemos aprender.
- 3 Esta probable dicotomía exigirá grandes cambios en el ámbito de las políticas públicas. En particular en dos de ellas. Una primera en la educación. La existencia de un cambio tecnológico tan intenso y tan rápido implica que los sistemas de educación tradicionales ya no son los más apropiados. Como ha demostrado David J. Deming (2017), cada vez son más relevantes ciertas habilidades en los trabajadores que no hace mucho tiempo prácticamente no eran demandadas. Esto lleva a tener que reconsiderar la pedagogía no solo en los niveles superiores de estudios, sino particularmente en los inicios mismos de la educación de los niños. La necesidad de aprendizaje de por vida, dados los continuos y acelerados cambios tecnológicos, implicará la necesidad de rediseñar las habilidades que se adquieren durante los años de educación.

En segundo lugar, las políticas laborales deberán cambiar, y cuanto antes mejor. Como explicó Jean Tirole (2017), no debemos proteger el trabajo sino al trabajador. La flexibilidad de la que hacen gala los nuevos procesos de producción bajo el paraguas de las nuevas tecnologías obliga a modificar los instrumentos con los que asegurar el futuro de los trabajadores. Asimismo, la mayor precariedad debe justificar un mayor respaldo público para reducir los efectos negativos que la volatilidad de los ingresos tiene en la toma de decisiones de ciertos trabajadores. Es por ello por lo que algunas propuestas han aparecido con fuerza en los debates actuales sobre qué hacer para reducir o aliviar estos efectos perversos. Uno de ellos es el que versa sobre una renta básica universal como solución factible para estos males.

### **3.4. La lucha contra la desigualdad**

El cambio tecnológico, en concreto la robotización y la irrupción de otras nuevas formas de automatización como la inteligencia artificial, podría tener un efecto indeseado en la desigualdad. Al contrario de lo que muchos señalan, no existe evidencia de que dicha automatización amenace el empleo en términos absolutos; es decir, que como consecuencia de ella podamos experimentar un desempleo tecnológico. Sin embargo, descartado este, persiste la amenaza de que estas nuevas tecnologías influyan en la distribución de los ingresos derivados de la actividad productiva. La creación de una dicotomía ganador-perdedor del cambio tecnológico resulta evidente. Aunque efectivamente lo que se describe en la primera parte de este capítulo no deja de ser una predicción que puede no corresponder finalmente

con lo que suceda en un futuro –no es posible prever con precisión la evolución a largo plazo de las variables que engloban este análisis–, sí se puede argumentar, gracias a la tendencia recientemente observada, que el aumento de la desigualdad continuará mientras se asista a la profundización del actual cambio tecnológico.

Esto ha llevado a muchos a la necesidad de plantear medidas correctoras. La intuición dice que la segunda ola de automatización perteneciente a la actual revolución tecnológica no va a ser más positiva, por lo que podemos esperar nuevos incrementos de la desigualdad debidos a este cambio. Por esta razón no debe extrañar la irrupción de debates que tan solo hace unas pocas décadas hubieran sido prácticamente imposibles de sostener.

Sin dejar de considerar que las políticas necesarias para afrontar el reto de reducir tanto la desigualdad como sus consecuencias económicas y no económicas son muy diversas –políticas de protección social, educativas, de formación o digitalización–, las propuestas de profundizar en el desarrollo de complementos de los ingresos de los menos favorecidos (o perdedores) por el cambio mediante las transferencias públicas comienzan a ser seriamente consideradas. En este auge del debate se ha asistido a la aparición de nuevos conceptos o al rescate de aquellos que se encontraban en los márgenes de lo que hasta hace poco se consideraba los límites de una discusión «aceptable». Así, frente a las llamadas rentas mínimas de inserción, o rentas complementarias condicionadas o de garantía de empleo, muchas de ellas ya aplicadas en numerosos países y regiones, hemos asistido a la irrupción de un debate importante sobre la posibilidad de aplicar la que sería una renta básica universal.

Uno de los principales argumentos que conecta el cambio tecnológico con la prestación de transferencias es que entre las posibles consecuencias del aumento de la desigualdad podríamos observar el incremento de la pobreza. No deja de ser muy relevante que en algunas zonas donde el cambio tecnológico ha sido realmente intenso en las últimas décadas es donde los experimentos de renta básica universal han sido considerados con más interés. No existe mejor ejemplo de este hecho que la llamada meca de la tecnología: San Francisco.

De todos es conocido que en un perímetro geográfico no muy grande, que rodea la bahía donde se aloja esta histórica ciudad norteamericana, se encuentran muchos de los centros tecnológicos más dinámicos del mundo. Y las universidades de Berkeley y Stanford, origen de algunas de las mayores corporaciones tecnológicas jamás conocidas, y a no mucho más de media hora en coche del centro de San Francisco, por ejemplo, Cupertino y Palo Alto (Silicon Valley). Aquí nacieron empresas como Apple, Google, Cisco o HP, muchas de ellas líderes mundiales en sus respectivos segmentos de mercado.

Una de las consecuencias más importantes de la implantación de estas grandes corporaciones tecnológicas en espacios geográficos tan reducidos es la creación de potentes economías urbanas. La principal consecuencia de la concentración de economías externas derivadas de la aglomeración de ciertas actividades tecnológicas en la zona es el alto coste de vida en la ciudad y sus alrededores. Los elevados salarios que percibe un porcentaje no pequeño de la población del lugar provoca un incremento del precio de determinados servicios, como los inmobiliarios. No es de extrañar, pues, que sea San Francisco una de las ciudades con mayores ratios de desigualdad de todo Estados Unidos. La diferencia de ingresos entre los hogares que constituyen el 20% más pobre de la zona metropolitana y los que se sitúan en el 10% más rico fue la mayor en Estados Unidos en 2012. Desde dicho año todo parece indicar que la situación ha empeorado claramente. Pero, además, la subida

de los precios que estas economías de aglomeración originan es la causa de que a aquellos con menores ingresos, a pesar de que en valores absolutos no son especialmente reducidos, les resulte muy complicado sobrevivir en dicha ciudad. Por lo que San Francisco es un ejemplo claro de cómo las desigualdades motivadas por el cambio tecnológico pueden condenar a un porcentaje de la población a caer en la pobreza.

A principios de 2018 varios autobuses que trasladaban a diario a empleados de Google y otras tecnológicas desde el centro de la ciudad a sus puestos de trabajo fueron atacados por grupos organizados de personas. Este ataque fue considerado como una reacción de los habitantes de la ciudad a los problemas que estas corporaciones causaban en la misma y que terminaban por afectar a la capacidad de muchos de poder simplemente subsistir. La gentrificación era una de estas consecuencias, ya que los elevados salarios que estas empresas pagan a sus empleados no solo aumentaron el coste de la vivienda en la ciudad, desplazando al resto de sus habitantes a zonas menos «lujosas», sino que también sustituyó el servicio público de transporte por un servicio privado para la movilidad de los empleados. Este ejemplo, que no deja de ser casi anecdótico, refleja, no obstante, las posibles consecuencias de la polarización de salarios y rentas descrita en las secciones anteriores.

De un modo u otro, estas tendencias han provocado que en no pocos países se trate de introducir algunas medidas correctoras. Entre las muchas experiencias surgidas, o cuando menos programadas, no resulta extraño que una de las más llamativas haya sido planteada en la propia Bahía de San Francisco, en concreto en la ciudad de Oakland. Es en esta ciudad donde la empresa Y-Combinator pretende llevar a cabo una experiencia piloto de renta básica en la que participarán unas cien familias, supuestamente en 2019 y una duración de cinco años. Concretamente, en dicha experiencia, las familias que participen recibirán una renta mensual que oscilará entre los 1.000 y 2.000 dólares. A diferencia de otras experiencias llevadas a cabo o planteadas en otros países, la de Y-Combinator no proviene de una iniciativa política diseñada para solucionar un problema. Tan solo representa un experimento que trata de evaluar las reacciones que las familias podrán mostrar gracias a la implementación de estas ayudas ([www.basicincome.ycr.org](http://www.basicincome.ycr.org)).

Otra prueba del posible vínculo entre cambio tecnológico y la utilidad de implementar una renta básica universal la encontramos en Finlandia. Desde luego no resulta casual que el país que ha llevado a cabo un experimento lo más cercano posible a una renta básica universal haya sido la referencia en tecnología por mucho tiempo de Europa. En este caso, en los términos correctos de la cuestión, no se puede hablar de una renta incondicionada y universal. El experimento, que finalizaba en enero de 2019, ha supuesto la transferencia de un pago mensual a desempleados fineses, de ahí que no sea universal, de unos 560 euros. Sin embargo, no existían condiciones para recibir tales ayudas. En todo caso, dadas las características del programa, su extrapolación a los posibles efectos de una renta básica universal no sirve. El comportamiento del beneficiario de una renta condicionada o que caduque en el tiempo limita y mucho los análisis que se puedan hacer de estos experimentos naturales. Así, y como muchos adelantaban, los efectos que se esperaban de este pago no se han producido, y el Gobierno finés decidió cancelar el programa tras dos años de vida.

Aunque ya existen algunas experiencias sobre renta básica como en el caso de Finlandia o el próximo de San Francisco, difícilmente se pueden sacar conclusiones en lo referente a la mitigación de los costes del cambio tecnológico. En general, muchos de estos experimentos parecen refutar algunos de los miedos que los detractores de la renta básica suelen exponer, principalmente el del desincentivo

para buscar trabajo. Otros experimentos llevados a cabo en la India, Kenia o Canadá parecen refutar algunas de estas ideas preestablecidas. Muy al contrario, cabe destacar que de estos experimentos se pueden extraer algunas conclusiones muy interesantes, como el aumento de la escolarización de los hijos de las familias que reciben estas ayudas, lo que incide positivamente en los ingresos futuros, no solo de los hijos, sino también de los padres.

Otros resultados interesantes son el incremento del emprendimiento, así como muchos otros, y que al parecer demuestran que este tipo de transferencias monetarias sin condicionar reducen las restricciones financieras de las familias, lo que las beneficia e incentiva a la hora de llevar a cabo inversiones a largo plazo, como es la educación de los hijos. Sin embargo, de nuevo, estos experimentos responden a casos concretos, algunos de ellos incluso a situaciones muy específicas, por tiempo limitado y alejados de los entornos de cambio tecnológico que hemos observado en el caso de San Francisco, y que sí corresponde a un experimento interesante del que se puede aprender muchísimo.

### **3.5. ¿Impuestos a los robots como una posible solución?**

Uno de los problemas más recurrentes, y que se alegan para debilitar la posible instauración de una renta básica, es cómo financiarla. Aunque el problema no está resuelto, no es difícil encontrar posibles opciones que van desde las más a las menos imaginativas. Entre ellas, y consiguiendo cada vez más adeptos, está la de obtener ingresos a través de la tributación de los robots.

Hemos visto que uno de los principales motivos que incentiva el debate de la renta básica y de su implementación a raíz del cambio tecnológico es que el peso que las rentas salariales representan sobre el total del valor agregado bruto no ha dejado de caer. Más aún, y desde la gran recesión, no pocos datos indican que no solo se mantiene esta tendencia decreciente, sino que incluso se ha acelerado en algunos países.

El capital, como hemos explicado, acapara cada vez un trozo mayor de la tarta de las rentas. Por este motivo, muchos consideran que existe espacio para elevar los impuestos que gravan al capital, supuesto acaparador de la renta perdida por los trabajadores. Concretamente, se asume que quienes deben financiar con mayores impuestos estas transferencias son los robots.

Pero como se ha explicado antes, gran parte del aumento del peso de las rentas del capital no parece ser producto de una mayor rentabilidad del llamado capital productivo, donde están los robots, sino de otro tipo de capital, como puede ser el inmobiliario o el de los activos intangibles. Es por esta razón pragmática por la que puede no ser una buena idea elevar o establecer una mayor imposición a los robots: no obtendríamos los recursos deseados.

Se podría argumentar que aun así obtendríamos unos ingresos deseables por bajos que fueran. Sin embargo, la eficiencia de estos impuestos es sin duda muy limitada. Igualmente podría argumentarse que los robots son una gran amenaza para el empleo y el bienestar de los trabajadores. Pero el cambio tecnológico, como el comercio, a pesar de crear ganadores y perdedores, tiene un efecto final global positivo, canalizado principalmente por el aumento de la productividad. No obstante, gravar en exceso este tipo de capital podría reducir el aumento de la productividad y con ello el crecimiento económico a largo plazo.

También es cierto que este aumento de la productividad no está repartiéndose equitativamente, por lo que el crecimiento está siendo menos inclusivo que en otras ocasiones. La solución, sin embargo, no es gravar (dificultar) el cambio tecno-

lógico y por ende el crecimiento económico, sino corregir mediante transferencias sus efectos.

Así pues, quizá la mejor estrategia fiscal futura, a largo plazo, sea racionalizar impuestos como el de sociedades para elevar su capacidad recaudatoria, así como dar más protagonismo a los impuestos finalistas, de uso de la renta, como son los relacionados con el consumo. Es cierto que cualquier diseño fiscal a largo plazo debe adelantarse al cambio tecnológico, pues solo así estaremos libres de sufrir sorpresas, pero estos cambios deben ser, ante todo, razonables y razonados.

---

# R

## Referencias

---

### Referencias

- ACEMOGLU, D. (2003):** «Patterns of skill premia», *The Review of Economic Studies*, 70(2).
- ACEMOGLU, D. Y D.H. AUTOR (2011):** «Skills, tasks and technologies: Implications for employment and earnings», *a Handbook of labor economics*, vol. 4, Amsterdam: Elsevier.
- AUTOR, D.H., F. LEVY Y R.J. MURNANE (2003):** «The skill content of recent technological change: An empirical exploration», *The Quarterly journal of economics*, 118(4).
- AUTOR, D.H. Y D. DORN (2013):** «The growth of low-skill service jobs and the polarization of the US labor market», *American Economic Review*, 103(5).
- AUTOR, D.H., D. DORN, L.F. KATZ, C. PATTERSON Y J. VAN REENEN (2017):** *The fall of the labor share and the rise of superstar firms*, Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.
- BERGER, T. Y C.B. FREY (2016):** «Structural transformation in the OECD: Digitalisation, deindustrialisation and the future of work». *OECD Social, Employment, and Migration Working Papers* (193).
- CARD, D., F. KRAMARZ Y T. LEMIEUX (1999):** «Changes in the Relative Structure of Wages and Employment: A Comparison of the United States, Canada, and France», *Canadian Journal of Economics*, 32(4).
- DEMING, D.J. (2017):** «The growing importance of social skills in the labor market», *The Quarterly Journal of Economics*, 132(4).
- FREY, C.B., Y M.A. OSBORNE (2017):** «The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation?», *Technological Forecasting and Social Change*, 114.
- HIDALGO, M.A. (2018):** *El empleo del futuro: un análisis del impacto de las nuevas tecnologías en el mercado laboral*, Barcelona: Deusto.
- JUHN, C., K.M. MURPHY Y B. PIERCE (1993):** «Wage inequality and the rise in returns to skill», *Journal of political Economy*, 101(3).
- LEMIEUX, T. (2011):** «Wage inequality: A comparative perspective», *Australian Bulletin of Labour*, 37(1).
- MILANOVIC, B. (2016):** *Global inequality: A new approach for the age of globalization*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- PEREZ-ORIVE, A., Y CAGGESE, A. (2017):** «Capital Misallocation and Secular Stagnation», *2017 Meeting Papers. Society for Economic Dynamics*, núm. 382.
- ROGNLIE, M. (2016):** «Deciphering the fall and rise in the net capital share: accumulation or scarcity?». *Brookings papers on economic activity*, 2015(1).
- TIROLE, J. (2017):** *France must protect workers, not jobs*, The Washington Post, 30 de Noviembre de, 2017. [https://www.washingtonpost.com/news/theworldpost/wp/2017/11/30/france-jobs/?utm\\_term=.8e0092e46a6c](https://www.washingtonpost.com/news/theworldpost/wp/2017/11/30/france-jobs/?utm_term=.8e0092e46a6c)

# 9

## Una propuesta de renta fiscal universal para España

### Resumen

#### Jordi Sevilla

Economista.  
Ex ministro de  
Administraciones  
Públicas (2004-2007)

#### Palabras clave:

renta fiscal, renta  
básica universal, renta  
básica incondicional,  
libertad, pobreza,  
desigualdad, mínimo  
vital, IRPF, beneficios  
fiscales.

La sociedad, más que nunca en mucho tiempo, demanda políticas sociales y de igualdad que den una respuesta eficiente a los diversos problemas y retos de la actualidad. La propuesta que se plantea en este capítulo es la de un crédito fiscal universal: una renta garantizada que asegure un mínimo nivel de ingresos necesario para satisfacer las necesidades más básicas de todo individuo y para que este pueda desarrollar su proyecto de vida en total libertad.

Dicha propuesta parte de reconocer que en nuestro sistema ya contamos con un ingreso mínimo que está definido en el mínimo personal y familiar del IRPF. El funcionamiento sería sencillo: el mínimo del IRPF nos sirve de referencia para establecer la renta mínima garantizada, que se le resta a la cuota del impuesto (ingreso por tipo impositivo) y, como resultado, para los ingresos superiores a dicho mínimo, el impuesto será positivo (pagarán); mientras que para los ingresos inferiores será negativo (recibirán). Junto a ello, y dado que resulta paradójico que la cuantía de un gran número de las prestaciones de protección social sean inferiores a dicho mínimo vital contemplado en el IRPF, la propuesta debe venir acompañada de una aproximación gradual del resto de las prestaciones a este nivel mínimo.

#### Destacados:

1. La propuesta de una renta fiscal universal busca convertir el mínimo vital definido en el IRPF en una auténtica renta garantizada para asegurar a todos los ciudadanos un mínimo nivel de ingresos.
2. La columna vertebral de esta medida es asegurar la libertad de todo ser humano para que pueda vivir y tomar decisiones en plena libertad.
3. Se necesitan soluciones que resuelvan la insuficiencia e ineficiencia de la gran mayoría de los mecanismos tradicionales de protección social.
4. Una crítica fundamental a nuestro sistema del bienestar es la desconexión entre el sistema de transferencias de renta y el sistema impositivo general sobre la renta. No tiene sentido que haya prestaciones por debajo del mínimo vital definido en el IRPF.
5. La propuesta de una renta fiscal universal debe ir acompañada de un período transitorio en el que las prestaciones sociales converjan progresivamente en el mínimo nivel de ingresos definido en el IRPF y tomado como referencia para establecer la cuantía de la renta fiscal.
6. Es difícil pensar que una fórmula simple resuelva problemas complejos, por lo que esta propuesta marca más una dirección que un camino concreto y abre distintas posibilidades.



## 1. Una propuesta de presente y de futuro

La sociedad, más que nunca en mucho tiempo, demanda políticas sociales y de igualdad que den una respuesta eficiente a los diversos problemas y retos de la actualidad. Tras la mayor crisis de las últimas décadas, que ha dejado un poso de pobreza y desigualdad estructural preocupante, y ante una revolución tecnológica que ya está en marcha y que plantea cambios trascendentales, es el momento de revisar nuestras políticas públicas y poner sobre la mesa nuevas herramientas que sean capaces de resolver los desafíos del presente y adaptarse a los retos que traiga consigo el futuro.

La propuesta que aquí se plantea es la de un crédito fiscal universal sobre la base de «convertir el mínimo vital, definido en el IRPF, en una auténtica renta garantizada, es decir, el mínimo nivel de ingresos que el Estado asegura a todos los ciudadanos por igual» (Sevilla, 1999). Un ingreso mínimo que garantice la libertad del ser humano, pues si no están asegurados los ingresos imprescindibles para cubrir las necesidades vitales, las decisiones de la vida no se toman con total libertad.

El funcionamiento de un crédito fiscal universal es sencillo y transparente. Definir la cantidad del mínimo vital no resulta fácil, pero un punto de partida es el «mínimo personal y familiar» que ya contempla nuestro IRPF –que es la parte de ingresos no sometidos a gravamen por ser la cantidad necesaria para cubrir las necesidades básicas– y al que, de forma gradual, deberían ir aproximándose el resto de las prestaciones de nuestro sistema de protección social. Una vez definida la cuantía de la renta mínima y el tipo de gravamen que aplicar, todo ciudadano tendría la obligación de presentar su declaración de ingresos; y si se decide contemplar en el mínimo vital incrementos en función de las circunstancias familiares, el contribuyente debería informar además de su situación familiar. A continuación calculamos la cuota del impuesto (ingreso por tipo impositivo) y al resultado le restamos la renta mínima garantizada, que es igual para todos. De esta manera, para los ingresos superiores a dicho mínimo, el impuesto será positivo (pagarán); mientras que para los ingresos inferiores será negativo (recibirán).

Conceptualmente, esta prestación parte de reconocer que, en la actualidad, ya existe un ingreso mínimo definido en el IRPF, definido a partir del del «mínimo personal y familiar», que se incrementa, además, con la devolución de rentas en función de la política tributaria de cada momento (por la compra de vivienda, por el número de hijos, etcétera). Se puede afirmar que en este momento en España ya existe una renta básica; el problema es que es incompleta, no equitativa y muy imperfecta, porque paradójicamente no solo no trata a todos por igual sino que trata mejor al que más tiene. Beneficia al que presenta la declaración, mientras que no ayuda a quienes no lo hacen, que son, precisamente, los más pobres.

La contradicción del sistema actual reside en que, al mismo tiempo que se reconoce un mínimo personal y familiar en el IRPF, nuestro sistema de protección social incluye una gran variedad de prestaciones cuyas cuantías varían mucho entre sí y, en algunos casos, son inferiores al mínimo contemplado en este impuesto y a algunas de sus deducciones. Uno de los ejemplos más sorprendentes es que mientras la prestación por hijo o menor a cargo se sitúa en 291 euros, el mínimo por descendiente en el IRPF es de 2.400 euros (por el primer hijo; la media por descendiente es de 3.132 euros), en tanto que las deducciones por maternidad por hijos menores de 3 años o la deducción por familia numerosa ascienden a 1.200 euros en ambos casos. Estos datos demuestran que no se está teniendo en cuenta un nivel mínimo que toda ayuda social debería garantizar. No tiene ningún sentido, poniendo otro ejemplo, que haya prestaciones no contributivas inferiores al mínimo del IRPF, pues

este es un nivel mínimo que actualmente el Estado considera necesario para satisfacer las necesidades básicas. Si el Estado fija un nivel de renta necesario para la subsistencia, entonces ninguna prestación debería estar por debajo de este nivel.

Si se atiende al gasto público, según la Memoria de Beneficios Fiscales de 2018 (Ministerio de Hacienda, 2018) la cuantía de gastos fiscales en el IRPF asciende a 34.825 millones de euros, frente a los 4.186 millones y 2.380 millones de euros destinados en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) de 2018 a subsidios de desempleo y renta activa de inserción (RAI), y pensiones no contributivas, respectivamente. Esto es un ejemplo de redistribución no equitativa que, además, esconde una dinámica que intenta legitimar una menor actuación del Estado en política social y de igualdad.

Es necesario acabar con esta fractura de nuestro sistema del bienestar y con la paradójica independencia entre el sistema impositivo y los programas sociales dirigidos a los más pobres. «Nuestro sistema impositivo es independiente de los programas sociales de sostenimiento de rentas en favor de los más pobres», lo que da lugar a tratamientos regresivos y hace que este «modelo de redistribución no equitativa se inscriba en una dinámica entre pobres y ricos que intenta legitimar una menor actuación solidaria por parte del Estado» (Sevilla, 2002).

Lo que resulta llamativo es que se cuestione la redistribución a favor de los pobres, pero no la efectuada entre los no-pobres mediante deducciones y exenciones fiscales, que deben entenderse como una especie de crédito fiscal que el Estado les concede y del que están excluidos los más pobres que no presentan declaración de la renta. Una generosidad que supera a muchos programas de lucha contra la pobreza y ante la cual se escuchan pocas críticas.

Esta propuesta de renta fiscal universal sería una buena herramienta para solucionar este problema y, en la línea de lo que señala la red *Basic Income Earth Network* (Red Global de Renta Básica) respecto a la renta básica, «se configura como un instrumento necesario que reconcilie la política social y la política económica». Una vez definida la cuantía de esta renta garantizada, podremos ir aproximando gradualmente el conjunto de prestaciones y mecanismos de política social contemplados en nuestro sistema del bienestar al mínimo nivel de ingresos, igual para todos, que asegure la satisfacción de sus necesidades más básicas y, con ello, su libertad.

Otro de los problemas del sistema actual es que excluye a ciertos colectivos sociales. Hablamos de aquellos que no presentan declaración de la renta (que suelen ser personas en riesgo de pobreza y exclusión social), como se ha señalado anteriormente, y que, por tanto, no se benefician de los gastos fiscales otorgados por el Estado; aparte de que o reciben prestaciones inferiores al mínimo establecido en el IRPF o se quedan fuera de las mismas dada su condicionalidad (por ejemplo, por agotamiento del tiempo durante el que se tiene derecho a la prestación). Podemos hacernos una idea aproximada con el siguiente cálculo: frente a los 22 millones de activos, aproximadamente, cerca de 18 millones de personas presentan declaración de la renta, por lo que hay muchos ciudadanos que quedan fuera del sistema. Con una renta fiscal universal podríamos integrar a todos estos colectivos marginados del sistema, siguiendo la idea de la redistribución de Rawls: una sociedad justa debe procurar no solo una igualdad de oportunidades, sino también que sus miembros menos aventajados tengan el máximo beneficio posible.

Ha llegado el momento de abordar propuestas como la aquí planteada, que exige una revisión de nuestras políticas públicas y un profundo debate en un momento en el que el Estado y sus funciones parecen estar sometidos a una dieta constante, con presupuestos que reflejan un sector público pequeño e ineficiente. En estos

momentos podemos hablar de una universalidad que garantiza la equidad en el acceso, pero es más que cuestionable que los ricos contribuyan en mayor medida a la financiación del sistema.

En primer lugar, porque la progresividad del sistema se encuentra erosionada en la mayoría de los países ricos debido al trato favorable a las rentas del capital frente a las del trabajo –la fiscalidad sigue orientada hacia las rentas del trabajo, lo cual penaliza el crecimiento y el empleo (Bradford DeLong, *et al.*, 2018)–, a la fuga de capitales hacia países donde hay una menor presión fiscal y a la tendencia a disminuir la presión fiscal sobre los impuestos directos y desviarla hacia la imposición indirecta. Y, en segundo lugar, porque las tendencias privatizadoras de ciertos servicios públicos facilitan el acceso de los más ricos. Ello deriva en una erosión del Estado del bienestar tradicional, que tiende a romperse, cada vez de forma más evidente, en dos: uno privado para los ricos, con estímulos fiscales; y otro público para los menos favorecidos, con menor carga presupuestaria e impositiva para su financiación (Sevilla, 1999).

Por todo ello es más necesario que nunca defender las políticas sociales y redistributivas en un momento en el que, peligrosamente, son cuestionadas desde distintos sectores ideológicos por partidarios de una menor presión fiscal, que abogan explícitamente por la limitación o reducción de los niveles de solidaridad y progresividad del sistema, llegando a cuestionar principios de las tradicionales políticas de bienestar. Una tendencia común en los países ricos, donde la disminución de la brecha ricos-pobres en el último siglo y la consolidación de la clase media ha sido usada como argumento para reclamar una menor presión fiscal con fines redistributivos, especialmente en periodos electorales.

Cabe hacer aquí una mención especial al conocido concepto de «rebelión de los ricos», basado en la protesta de quienes perciben que su contribución a la sociedad a través de impuestos es superior a lo que reciben como contraprestación, ya que su nivel de renta, entre otros factores, les permite acceder a bienes y servicios privados. «La rebelión de los ricos adquiere valor político cuando una amplia parte de la sociedad que, además, es la que crea opinión, está en disposición de salirse de los deteriorados circuitos públicos en el uso de servicios como sanidad, educación e incluso pensiones buscando alternativas privadas de mayor calidad que, por su nivel de renta, pueden costearse», tal como ya se señalara en *De nuevo socialismo* (Sevilla, 2002).

Quienes sostienen este tipo de mensajes proclaman que hemos alcanzado un nivel de igualdad tal que ya no son necesarios tantos esfuerzos de redistribución; con ello se pierde el sentido de sociedad colectiva y se pone en cuestión la legitimidad de ciertas políticas. Pero tampoco es menos cierto que el rechazo a ciertas políticas redistributivas, en algunos casos, se deriva de la ineficacia de muchas de estas herramientas para paliar problemas como el de la pobreza estructural. Por esto es una exigencia la puesta en marcha de nuevos mecanismos que den respuestas eficientes.

La potencia de la idea no reside tanto en si es complementaria o sustitutiva respecto a los instrumentos de redistribución actuales, sino en que permite contemplar las políticas públicas con unos ojos distintos. Pero lo que queda claro es que un crédito fiscal universal e incondicional implica cambios en las diversas herramientas de política social (pensiones no contributivas, subsidios desempleo, rentas mínimas de las CC.AA.) y en el IRPF (eliminación de deducciones, el mínimo personal y familiar pasaría a la cuota, etcétera).

Debemos avanzar hacia un modelo social y económico más equitativo, eficaz y transparente que resuelva problemas como la «trampa de la pobreza». Pero aun teniendo clara la definición y el objetivo de la medida, esta no deja de ser una propuesta abierta y flexible, que requiere un debate profundo y diverso, y cuya aplicación deberá ser gradual. Y, en dicho debate, deberemos prestar atención a la renta básica, pues aspectos de la propuesta de un crédito fiscal universal como su incondicionalidad o universalidad derivan de este mecanismo. Para la Red Renta Básica, esta medida se define como «un ingreso pagado por el Estado, como derecho de ciudadanía, a cada miembro de pleno derecho o residente de la sociedad incluso si no quiere trabajar de forma remunerada, sin tomar en consideración si es rico o pobre o, dicho de otra forma, independientemente de cuáles puedan ser las otras posibles fuentes de renta, y sin importar con quién conviva. En menos palabras: una renta básica es una asignación monetaria pública incondicional a toda la población». En el mismo sentido, la *Basic Income Earth Network* señala que «una renta básica es un pago periódico incondicional para todas las personas de forma individual, sin tener en cuenta los recursos o el empleo».

Si bien debemos cumplir con el mandato constitucional de garantizar a todo ciudadano la asistencia y las prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad (art. 41 CE) y que el gasto público realice «una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía» (art. 31.2 CE), una renta garantizada cobra una dimensión distinta. Va más allá de la vinculada meramente a su labor protectora o a su coste social o presupuestario, y se aproxima al campo de la libertad, desde el origen, de todo ciudadano como una forma de igualdad y de evitar futuras situaciones de pobreza y desigualdad. Si con ella aspiramos a facilitar opciones vitales reales, debe permitir, como mínimo, la subsistencia. Lo importante es que tenga una coherencia interna y esté en consonancia con otros elementos del sistema tributario.

### **Tres focos de atención**

Al plantearnos por qué necesitamos revisar y actualizar las políticas existentes e introducir nuevos mecanismos de política pública como el aquí planteado, encontramos tres respuestas: garantizar la libertad del individuo, acabar con el peso de pobreza y desigualdad estructural, y dar respuesta a los retos de la revolución tecnológica que ya está en marcha.

### **Garantizar la libertad del individuo**

No hablamos simplemente de una política de rentas dirigida a los más pobres para mejorar la eficacia y equidad del sistema. Esta propuesta va más allá y supone una renta universal para todos los ciudadanos que asegure su libertad individual para que sus decisiones de modelo de vida se tomen sin ningún tipo de condición o necesidad de subsistencia. Una renta que garantice la libertad, entendida esta como una condición imprescindible para la dignidad humana, el desarrollo individual, la igualdad de oportunidades, etcétera. «La universalización de la medida, en ese sentido, la haría independiente del nivel de renta del receptor aunque, como efecto secundario, sirviera para aliviar las situaciones de pobreza» (Sevilla, 1999).

Esta renta fiscal universal, sin perder el aspecto redistributivo de las políticas basadas en la eficiencia y la equidad, pilares del Estado del bienestar, nos permite avanzar y salir del reducto de las «políticas para pobres». Por un lado, garantiza una sociedad más equitativa y justa combatiendo la pobreza y la desigualdad de forma integral. Y, por otro lado, permite pasar de una política meramente asistencial a una política integral que garantiza la libertad del individuo.

Hay que determinar también si esta ayuda pública debería exigir algún tipo de contraprestación por parte del receptor, es decir, si debe o no ser totalmente incondicional. Pero si entendemos que una prestación de ingresos mínimos es un pilar para una sociedad que garantiza la subsistencia de todos los ciudadanos, entonces lo más coherente sería entenderla como un derecho de ciudadanía y, por tanto, incondicional.

Siguiendo lo expuesto en J. Sevilla (1999), existen argumentos a favor del carácter universal e incondicional de una medida como esta que proceden de una puesta en común de la teoría económica y de la filosofía política. El modelo de equilibrio económico general parte de una dotación inicial de recursos que es un legado del pasado y, a partir de ahí, se efectúan intercambios que generan un reparto de la riqueza distinto del inicial. Pero esa «predistribución» producida por el libre mercado puede no ser socialmente aceptada y motivar la intervención pública para su «redistribución». La propuesta es que dicha redistribución se lleve a cabo sobre el reparto inicial de la riqueza, que se determina como una variable exógena al modelo de equilibrio general. De esta manera, la separación entre funcionamiento del mercado y acciones de redistribución de la riqueza, cuando el modelo necesita que todos tengan algo de esa riqueza heredada del pasado, puede convertirse en un salario social garantizado e incondicional.

Una renta básica para todos, que asegura la libertad del individuo, parte de garantizar plenamente la igualdad de oportunidades y no la igualdad de resultados, como sí hacen muchos de los mecanismos sociales actuales. Con esta medida se busca un punto de partida por encima de la línea de la pobreza y un comienzo común para todos que asegure la igualdad antes de la redistribución del mercado y nos ayude, no a solucionar problemas y desigualdades *ex-post*, sino a evitar futuras situaciones de injusticia social actuando *ex-ante*.

### **Acabar con la pobreza y la desigualdad**

Respecto al segundo objetivo, la crisis económica y las políticas puestas en marcha han dejado un poso de desigualdad, pobreza y descontento social que es necesario solucionar cuanto antes, pues se convierte en un caldo de cultivo para el avance de movimientos de ultraderecha, populistas, xenófobos, etcétera.

Muchas de las herramientas de redistribución y de política de igualdad se han mostrado incapaces de dar respuesta a los problemas como el desempleo de larga duración o de sacar de la pobreza severa a determinados colectivos. Por ello, revisar la gran cantidad de prestaciones o mecanismos redistributivos que tenemos, de manera que vayamos aproximándonos al mínimo vital que garantice la libertad de todos, es una buena manera de hacer frente a este grave problema, que constituye hoy una de las mayores demandas sociales y al que debemos dar respuesta tanto desde la suficiencia de recursos como desde la eficiencia con que estos se aplican.

### **Dar respuesta a los retos de la revolución tecnológica**

La revolución tecnológica asociada a la digitalización, la automatización, la inteligencia artificial, etc. supone un cambio de paradigma y una nueva realidad para nuestra concepción de sociedad. Dicha revolución trae consigo cambios sociales, políticos, económicos, laborales e, incluso, de formas de convivencia entre los seres humanos.

De hecho, van a surgir nuevas formas de relación entre los ricos y los pobres asociadas a la revolución tecnológica. Históricamente esta relación ha ido evolucionando desde una concepción pesimista basada en la «justicia divina», según la cual la pobreza no tiene otra solución que la caridad, pasando por un modelo de pobreza

necesario para garantizar el nivel de vida de los más ricos, hasta una concepción que busca acabar con la pobreza como herramienta para incrementar incluso aún más la riqueza de los que más tienen.

Todo ello exigirá respuestas distintas desde las políticas públicas en términos cuantitativos y cualitativos. Si ya muchas de las herramientas tradicionales están siendo incapaces de atender problemas como el de la pobreza o el desempleo estructural, más complicado va a ser que den respuesta a los retos de la cuarta revolución industrial, como el riesgo elevado de digitalización del 36% del empleo en España (Doménech *et al.*, 2018) o el impacto de la automatización para el 34% de los empleos a partir de 2030 (PwC, 2018). Una realidad que ya anticipó John Maynard Keynes en su ensayo *Posibilidades económicas para nuestros nietos* (1930) cuando señaló que «estamos siendo afligidos por una nueva enfermedad (...): el desempleo tecnológico».

## **2. Objetivo: libertad real para todos**

La propuesta aquí planteada la asociamos directamente al concepto de libertad, del que ya hemos hablado en el punto anterior, pero consideramos que, en cuanto eje vertebrador de esta propuesta de renta fiscal universal, merece un apartado completo. Una libertad entendida como la posibilidad de que los individuos puedan llevar adelante el proyecto personal de vida que deseen, sin condicionantes externos arbitrarios para que «las condiciones de la libertad permitan su disfrute efectivo, reduciendo la distancia entre el valor de la libertad para los individuos y la misma libertad» (Sevilla, 2002).

Esta propuesta de renta fiscal universal va en la línea de una renta universal que garantice la subsistencia de todo individuo por una cuestión de igualdad, lucha contra la pobreza y garantía de adaptar nuestras políticas a las nuevas realidades de la revolución tecnológica. Pero la columna vertebral de esta medida, su razón de ser esencial, es asegurar la libertad del ser humano. Garantizar, con una renta mínima universal e incondicional, que todo individuo disponga de los ingresos necesarios para vivir y tomar decisiones en plena libertad.

Y también va en la misma dirección de una renta básica incondicional como derecho de ciudadanía que parte de la necesaria libertad de todo ser humano para que este elija su opción de vida, lo que difícilmente se puede hacer si uno no tiene asegurado un mínimo nivel de renta. Una concepción de plena libertad desde el origen que debe ser total y que ya plantea Paul Lafargue en *El derecho a la pereza*.

Nos encontramos ante una visión de política pública vinculada a la libertad, que implica dar un giro radical a nuestro actual modelo, ayudando a superar las limitaciones de ciertos mecanismos de igualdad más asistenciales o de protección frente a situaciones de necesidad y a acabar con el problema de exclusión de ciertos colectivos.

Esta concepción de libertad supone reconocer los mismos derechos a todos los ciudadanos. Desde el establecimiento de las libertades como el sufragio universal, pasando por la incorporación de derechos como la educación o la sanidad, gracias a la socialdemocracia, todos estos avances surgen del mismo principio: el reconocimiento de una igualdad de derechos a todos los ciudadanos con independencia de su renta y riqueza. Y ahora tenemos una oportunidad de proseguir en estos avances y abordar algunos de los problemas sociales que las políticas de igualdad son incapaces de resolver.

Si queremos garantizar la libertad de todo individuo, deberíamos pensar en una renta universal, para todos, e incondicional. La condicionalidad o no de las pres-

taciones es uno de los grandes debates que surgen, sobre todo, cuando se plantea el establecimiento de un ingreso mínimo o de una renta básica. Pero lo que no debemos olvidar es que, actualmente, ya hay servicios públicos incondicionales, como el derecho a la sanidad o a la educación, que no están condicionados a tener un determinado nivel de renta. Desde este punto de vista, no debería ser objeto de tanta crítica el hecho de plantear una renta básica incondicional.

Sin embargo, como ya se expuso en *De nuevo socialismo* (Sevilla, 2002), el nuevo socialismo, comprometido con la idea de renta básica de ciudadanía como aspiración a medio y largo plazo para ampliar el espacio de la libertad efectiva, ofrece una aproximación en tres etapas: equidad en el tratamiento de lo existente (lo que significa que si el Estado define una cantidad mínima por debajo de la cual no se puede vivir, como ya hace en el mínimo personal y familiar del IRPF, ninguna prestación debe situarse por debajo de dicha cantidad); extensión a nuevos colectivos, y mantenimiento, con modificaciones de la condicionalidad, al estado de necesidad o a una contrapartida en forma de trabajo social, no necesariamente mercantil. Este último punto, no obstante, supondría un menor impacto de la renta de ciudadanía como contribución a la libertad efectiva.

David Casassas y Daniel Raventós (2018) señalan la libertad como la diferencia entre la renta básica y los subsidios condicionados. «La mera asistencia *ex-post* nos conduce irremediamente a la pérdida de nuestra libertad efectiva. Cuando operamos *ex-post*, se nos obliga a acatar el *statu quo* (...). Pero nótese que, en ningún momento de este recorrido, hemos podido actuar como libres e iguales: 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”, por el mero hecho de ser moradores de un mundo cuya riqueza ha sido producida socialmente y conviene repartir sin exclusiones.»

Como señala P. Van Parijs (1996), maximizar la libertad real de los ciudadanos no es solo asegurar su capacidad de elección entre distintos bienes disponibles en el mercado, sino asegurar su libertad de elección respecto al proyecto de vida que quieren llevar adelante. Solo sintiéndose propietarios de sí mismos los ciudadanos tendrán libertad real de elección y ello exige que su subsistencia esté garantizada de forma incondicional, por lo que todo miembro de la sociedad debe contar con una asignación pública que le permita una subsistencia razonable, sin que haya ningún tipo de condición, con independencia de sus ingresos o de si está o no dispuesto a trabajar.

Y ello conecta con la concepción de Amartya Sen (2010), según la cual, lo importante es lograr la igualdad inicial entre las oportunidades de los individuos teniendo en cuenta su diversidad y no preocupándose tanto por la igualación de los resultados obtenidos. Como ha advertido recientemente la OCDE en su último informe sobre España, dado que «la acumulación de la riqueza requiere tiempo, el reciente repunte de la desigualdad de ingresos (...) puede propiciar, con el tiempo, una concentración aún mayor de la riqueza». Además, la igualdad de oportunidades no está funcionando como debería porque el ascensor social está averiado y solo ofrece una «limitada» movilidad social manteniendo a los hijos en las mismas posiciones que sus progenitores (OCDE, 2018).

Siguiendo con Amartya Sen, incluso quienes muestran escepticismo por la justicia redistributiva como Robert Nozick o por la igualdad en la posesión de bienes



primarios, como John Rawls, sí «exigen igualdad en los derechos de libertad: que ninguna persona debe tener más derecho a la libertad que otra».

La libertad está estrechamente ligada a los límites de actuación o de elección de los ciudadanos. Como se pregunta Scott Santens (2017), si todos los ciudadanos recibiésemos 1.000 dólares por el mero hecho de ser ciudadanos, ¿qué haríamos? Y, es más, ¿qué no haríamos? La seguridad económica y la libertad positiva afectan a tus decisiones presentes y futuras, desde el trabajo que eliges, tus relaciones, los riesgos que estás dispuestos a asumir, etcétera.

### 3. Un debate cada vez más popular

La medida que aquí analizamos no es ni nueva ni exclusiva, sino que existen diversas propuestas en esta dirección. La idea de una prestación de ingresos mínimos o de una renta básica viene debatiéndose desde hace largo tiempo y ha sido tratada desde posiciones enfrentadas ideológicamente, suscitando apoyos pero también recelos incluso en ámbitos progresistas.

Thomas Paine ya apuntaba, el año 1797, en la dirección de una renta básica universal en su manifiesto *Justicia agraria*, en el que defendía que había que gravar las propiedades de la tierra para ofrecer a todos los ciudadanos mayores de 21 años, que no tuvieran terrenos en propiedad, un ingreso de 25 libras. A partir de ahí, han sido numerosos los economistas, muchos de ellos premios Nobel, que han dedicado su atención a esta cuestión, desde puntos de vista muy diferentes y con alternativas dispares.

James Meade propuso un «dividendo social o nacional» derivado del rendimiento de los activos productivos públicos. Para el economista, la solución no puede ser corregir *ex-post* los resultados desiguales, sino (re)distribuir *ex-ante* el valor del capital productivo, algo a lo que denomina «democracia de propietarios». Si suponemos que la propiedad del capital pudiera ser distribuida igualitariamente entre todos los ciudadanos de la comunidad, entonces el empleo se convertiría en una elección personal porque «los ciudadanos recibirían una parte sustancial de sus ingresos del capital» (Meade, 1964).

Un concepto similar al de Herbert Simon (2000), quien habla de un «capital social» que pertenece al conjunto de la sociedad y debe repartirse entre todos, por lo que el productor ha de obtener una pequeña parte de las ganancias y el resto tiene que gravarse con impuestos y redistribuirse como una renta básica universal incondicional.

Milton Friedman defendió en su libro, *Capitalismo y libertad* (1962), un impuesto negativo sobre la renta como un suelo «para todas aquellas personas en situación de necesidad, sin importar las razones, que dañe lo menos posible su independencia». Y Friedrich Hayek (1981) se limitó a apoyar una suerte de «suelo del que nadie tenga que caer incluso cuando no es capaz de mantenerse a sí mismo».

Frente a estos planteamientos dirigidos a garantizar el perfecto libre funcionamiento de mercado y a limitar la intervención del sector público, James Tobin buscaba mejorar la vida de los más desfavorecidos y acabar con la pobreza en EE. UU., para lo que propuso en 1965 una renta mínima garantizada que mejorase los programas asistenciales estadounidenses.

Podemos destacar también a Anthony B. Atkinson (1995) y su impuesto de tipo único sobre la renta, y a otros firmes defensores de la renta básica como Jeremy Rifkin (1995), quien la define como la herramienta más efectiva para proteger a los trabajadores; o John Kenneth Galbraith, defensor del ingreso garantizado, que

llegó a afirmar que «un país rico como EE. UU. bien puede permitirse sacar a todos sus ciudadanos de la pobreza».

Paul Krugman es otro de los influyentes economistas que se han interesado por esta cuestión. Para él, la única forma de mantener la clase media es garantizar a todos los ciudadanos un seguro social que no solo le permita el acceso a la sanidad, entre otros servicios, sino un ingreso mínimo que, dada la concentración cada vez mayor de los ingresos de capital en detrimento de las rentas del trabajo, debería pagarse a través de los impuestos sobre los beneficios o los ingresos derivados de inversiones (Krugman, 2013). Y recientemente Yanis Varoufakis también se refirió a la renta básica como una aproximación «absolutamente esencial» para el futuro de la socialdemocracia

Estos son solo algunos ejemplos de la diversidad de personas de renombre interesadas por la renta básica. Un interés que no ha decaído y que, incluso, se ha incrementado en los últimos años llevando a fundar, en 1986, una gran red para poner en común el conocimiento de todos y fomentar el debate sobre la renta básica alrededor del mundo: *Basic Income European Network*, que en 2004 se extendió y se convirtió en *Basic Income Earth Network*.

En 2017, los líderes mundiales abordaron la posibilidad de crear una renta básica universal en su reunión anual en Davos con el objetivo de buscar nuevas herramientas que amortigüen la caída de la clase media del Primer mundo ante el avance de la digitalización y el crecimiento de los países en desarrollo. En dicho encuentro, hubo un debate titulado «A basic income for all: dream or delusion?», en el que quedó claro que las posibilidades de implantación de una renta básica son diversas y existen muchas posiciones enfrentadas; no obstante, sí que hubo un consenso general sobre la necesidad de buscar nuevas soluciones ante la nueva realidad de la digitalización, automatización del empleo, inteligencia artificial, etcétera.

Todo este interés desde el mundo académico, económico y político, ha hecho que desde hace ya muchos años se hayan puesto en marcha diversos proyectos pilotos de renta básica alrededor del mundo. Solo por citar algunos ejemplos, se han llevado a cabo ensayos en Países Bajos, Finlandia, Alaska, California, Canadá, India, Brasil, etc., consistentes básicamente en una asignación económica a un conjunto de ciudadanos para estudiar sus efectos; se llegó a celebrar un referéndum en Suiza (con un resultado negativo); e incluso en Silicon Valley se está llevando a cabo un proyecto para analizar los efectos de una renta básica.

Vemos, pues, que el asunto ha sido objeto de estudio a lo largo de los años, que se han puesto en marcha diversos proyectos en este sentido y que existen numerosos argumentos a favor de la renta básica, incluyendo la libertad y la igualdad, la eficiencia, la propiedad común de los recursos, el reparto igualitario de los beneficios del progreso tecnológico, la flexibilidad del mercado laboral, la lucha contra la pobreza, etcétera. Pero ahora, en los años de la revolución digital, de la automatización de los trabajos, de la inteligencia artificial, y ante las dificultades de los países avanzados para acabar con el desempleo y con la pobreza estructural, cobran más peso si cabe las iniciativas para establecer un ingreso mínimo para todos los ciudadanos. Esta cuestión está y debe estar cada vez más en el centro del debate público.

### **¿Sería una medida socialmente aceptada?**

Hemos señalado la necesidad de impulsar el debate público sobre esta cuestión. Sin embargo, la posibilidad real de establecer una renta de estas características supone no negar la evidencia de que, en una sociedad democrática como la nuestra, la población debe no solo aceptar la medida, sino confiar en ella. En caso contrario,

seguirá siendo una propuesta objeto de debate en foros y universidades, pero estará lejos de incorporarse a nuestro sistema de bienestar.

Una medida como la de un crédito fiscal, incondicional y universal, es un mecanismo que parte de los principios de igualdad de oportunidades, redistribución y, por supuesto, solidaridad. La buena noticia es que los españoles confían en este aspecto, y dan una puntuación de 8,32 sobre 10 a la importancia de ser solidario con quien está peor que uno mismo; al mismo tiempo que el 48,3% de los españoles declaran ser conscientes de que los impuestos son la forma de contribuir al sostenimiento del sistema, tal como se desprende del Estudio de Opinión Pública y Política Fiscal (CIS, 2018).

El problema que existe, sin embargo, es la fractura entre los objetivos de los impuestos y la percepción que de ellos tiene la sociedad. Por ejemplo, si bien más de la mitad de los españoles es consciente de que los impuestos son necesarios para prestar servicios públicos (55,6%), solo para el 12,7% son un medio de redistribuir mejor la riqueza; para casi 9 de cada 10 españoles (87,6%) los impuestos no se cobran con justicia, y el 63,5% piensa que la sociedad se beneficia poco de lo que paga en impuestos y cotizaciones. Estos porcentajes quizá se deban a la mala valoración del esfuerzo del sector público en políticas sociales: el 57,4% de los españoles piensan que se dedican muy pocos recursos a la protección del desempleo y casi el 70% considera que se destinan muy pocos recursos a Seguridad Social y las Pensiones. Y el 45,9% de la población está más próxima a la afirmación «mejorar los servicios públicos aunque haya que pagar más impuestos» (la media está en un 4,12 sobre 10, donde el 10 es justo lo contrario).

Lo que sí existe es una mayor aceptación social hacia el pago de más impuestos para tener una renta básica. Según la segunda Encuesta de percepción social de la innovación en España de la Fundación Cotec y Sigma Dos (2018), el 49% de la población considera que la innovación tecnológica aumenta la desigualdad social. Por ello, el 53,9% está a favor de que el Estado pague una renta básica universal ante los cambios que se están produciendo en la sociedad y en la economía. Entre los que están a favor, el 60% declara que pagaría más impuestos para financiarla.

#### **4. Una necesaria revisión y actualización de nuestras políticas públicas**

Hoy, quizá más que nunca en las últimas décadas, es necesaria una revisión, actualización y mejora de las políticas públicas para atender las demandas sociales. Muchos de los mecanismos tradicionales han tocado techo y, aunque también es cierto que desde el punto de vista cuantitativo muchas de estas políticas exigen un incremento para ser más dignas, lo más grave es que no solo son incapaces de dar respuesta a las demandas sociales sino que están dejando excluidos a ciertos colectivos.

En primer lugar, estas políticas de igualdad requieren una revisión porque la crisis económica que estalló en 2008 ha puesto de manifiesto sus carencias y limitaciones para atender las necesidades de los más desfavorecidos y de ciertos colectivos como los desempleados de larga duración, los jóvenes o las mujeres. Y, en segundo lugar, porque estamos ya inmersos en una revolución tecnológica en la cual la automatización de los trabajos o la inteligencia artificial suponen un reto para nuestro propio modelo social, por lo que será necesario contar con respuestas diferentes desde las políticas económicas y sociales. El escenario ha cambiado, y el futuro demanda nuevas soluciones para transformar el presente y construir un futuro mejor.

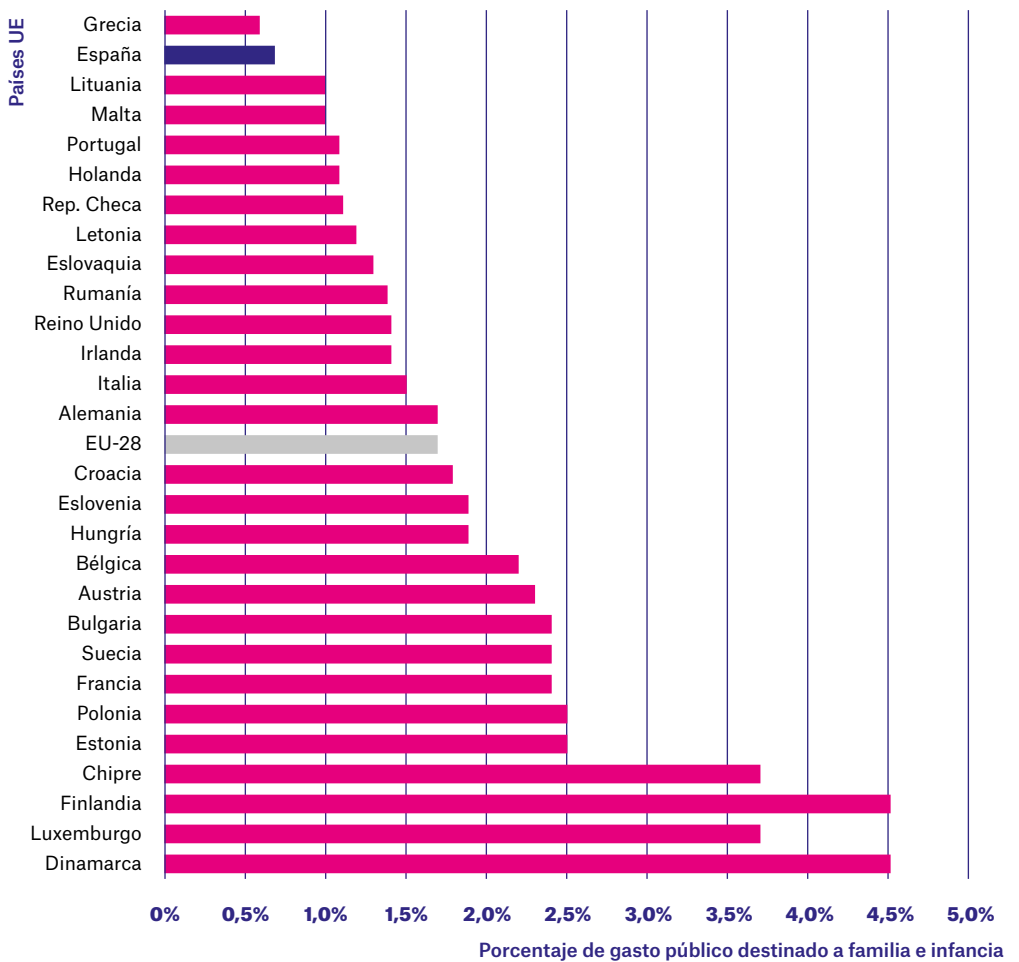
El marco económico y social es distinto respecto al momento en que se diseñaron los actuales mecanismos. Nos encontramos ante un nuevo contexto en el que se están redefiniendo las tareas del Estado en la sociedad; el Estado tiene que dar un paso desde su función asistencial o protectora y convertirse en garantía de subsistencia del individuo para que este viva en plena libertad. A partir de ahí, será una política que también habrá conseguido paliar la pobreza y la desigualdad, especialmente, la que deriva del origen familiar.

Si no contamos con políticas de igualdad integrales, que entiendan la desigualdad desde su integridad para garantizar la libertad del individuo, seguiremos contando con una mera labor protectora desde el Estado y, como ya se ha demostrado, «los programas dedicados a pobres, acabarán siendo pobres programas, al menos, desde un punto de vista presupuestario» (Sevilla, 1999).

Hemos señalado anteriormente que la crisis económica y las políticas económicas que se pusieron en marcha para hacerle frente han dejado un poso de pobreza, desigualdad y precariedad laboral realmente preocupante. Al mismo tiempo los mecanismos tradicionales han sido incapaces de conseguir sus objetivos y han dejado a numerosos colectivos sociales excluidos de su campo de protección. Hablamos de un 34% de parados de larga duración (más de dos años) que no consiguen reincorporarse al mercado laboral; un 26,6% de la población en riesgo de pobreza o exclusión social; tres de cada diez menores de 16 años viviendo por debajo del umbral de la pobreza; o un mercado laboral incapaz de sacar de la pobreza incluso a quienes tienen un empleo, con un 13% de trabajadores pobres. Ante esta situación, las políticas públicas no solo han sido insuficientes, en términos cuantitativos, sino ineficientes para la consecución de sus objetivos.

El gasto social en España (24,7% del PIB) es cinco puntos inferior a la media europea y destinamos 6.300 euros en paridad de poder de compra por persona frente a los 10.800 euros que invierte Francia o los 8.200 de Italia. Y el esfuerzo público destinado a protección social es especialmente insuficiente ya que se sitúa en un escaso 16,8% del PIB, por debajo de la media de la Eurozona (20%), Grecia (20,7%), Francia (24,4%) o Italia (21,1%), ocupando, además, la penúltima posición en el *ranking* europeo en gasto relativo destinado a familia e infancia, con tan solo el 0,7% del PIB.

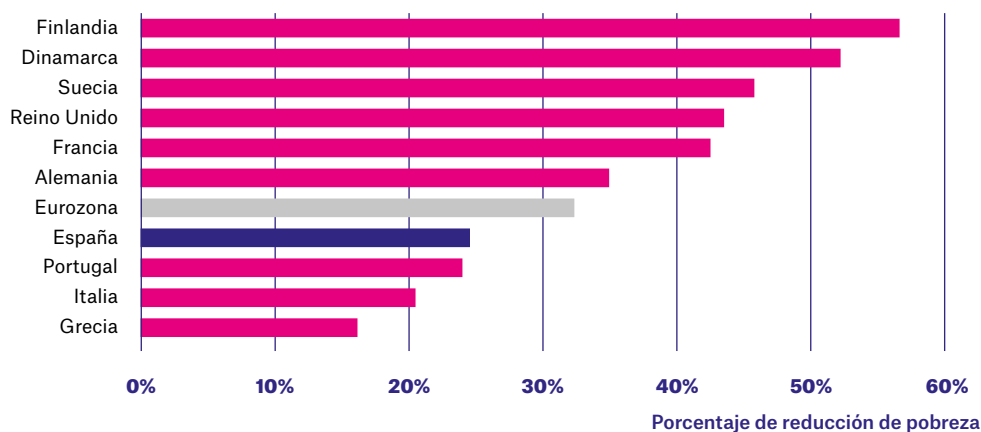
## Gráfico 1. Gasto público destinado a familias e infancia, 2017



Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat.

La ineficiencia de las políticas es la causa de que en España la desigualdad de ingresos sea elevada y que las transferencias sociales reduzcan menos la desigualdad. Los siguientes datos dan buena muestra del problema. Por un lado, el 20% de la población más rica gana seis veces más que el 20% más pobre, unas cifras superiores al promedio de la OCDE. Por otro lado, el coeficiente de Gini es uno de los más elevados de Europa (35,5, frente al 30,7 de la zona euro), al mismo nivel que países como Grecia o Rumanía. Si comparamos con el Gini antes de las transferencias sociales, concluimos que en España el impacto del sector público es menor: las transferencias reducen la desigualdad 16 puntos porcentuales frente a los 21 puntos porcentuales de la zona euro. Así, España se sitúa en la media europea en desigualdad de ingresos de mercado (puesto 16), pero la desigualdad es mayor después de impuestos y transferencias, descendiendo hasta la posición 22. Esto es una evidencia de la limitada actuación redistributiva del Estado, haciendo que aumente la desigualdad en el ingreso disponible de los hogares. Y si atendemos al efecto mitigador de la pobreza, este también es bastante limitado: un 24,4% frente al 32,2% de la zona euro.

## Gráfico 2. Reducción de la pobreza por transferencias sociales, 2017



Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat.

No obstante, lo peor de todo este mal diseño es que las prestaciones públicas no se dirigen a los más pobres. Así, los hogares que conforman el 20% inferior de la distribución de ingresos únicamente reciben en torno al 55% del pago medio correspondiente a todas las familias, mientras que los que se sitúan en el 20% superior perciben aproximadamente un 60% más que la familia media.

La propia Comisión Europea no solo suspendió a España por tener niveles de desigualdad «críticos» en su Informe sobre Empleo de 2016, sino que destacó la ineficiencia del sistema de transferencias sociales para reducir la desigualdad de las rentas más bajas (Comisión Europea, 2018). En él advierte de que España, junto con Italia, es el país donde las transferencias sociales benefician menos a las rentas más bajas. La tendencia general es que las decilas altas sean contribuidores netos y los pobres perceptores netos. Pero en España (así como en Portugal, Francia, Bulgaria y Hungría), solo el decil más rico es contribuyente neto, la decila nueve es neutra, y el resto son perceptores netos. Esto genera un mayor impacto de las prestaciones sociales en porcentajes de renta medio-alta, en detrimento de las rentas más bajas.

De todo lo anterior se desprende que las transferencias sociales en España tienen una orientación relativamente ineficiente, por lo que «para hacer frente a los desafíos en materia de bienestar y desigualdad de ingresos es preciso utilizar de manera más eficiente los instrumentos de política fiscal y las transferencias» (OCDE, 2018). Además, dado que lo singular en nuestro país es la desigualdad en la renta primaria, las políticas han de reorientarse a prevenir la desigualdad allí donde se genera: en la distribución de la renta de mercado (Calonge, 2017).

Hemos visto que, ante esta situación, se requieren soluciones que resuelvan la insuficiencia e ineficiencia de la gran mayoría de los mecanismos tradicionales. Pero como se ha planteado al comienzo de este capítulo, también es necesaria una revisión de las políticas públicas pues la revolución tecnológica ya está aquí y, de una forma u otra, va a cambiar nuestro modelo social y de vida. La globalización y la digitalización plantean, no solo retos en las prestaciones públicas, sino también «nuevos desafíos en el ámbito de las políticas tributarias» (OCDE, 2018).

### ¿Cuál es la situación en España?

La implantación del Estado del bienestar ha sido fundamental para reducir las desigualdades sociales y económicas de nuestro país. No obstante, si atendemos

a su configuración, observamos que en el mismo se incluyen las pensiones, las prestaciones contributivas por desempleo, la sanidad, la educación, la vivienda y, de forma más marginal, todos aquellos mecanismos que forman parte de la política de servicios sociales (subsidios de desempleo, pensiones mínimas, pensiones no contributivas, renta activa de inserción, etcétera). Mezclamos, por tanto, servicios públicos y medidas de redistribución con políticas dirigidas a paliar directamente situaciones de vulnerabilidad, quedando estas últimas políticas sociales en un segundo plano de nuestro Estado del bienestar.

Otro aspecto que hemos de señalar es que la distribución de competencias supone que «las ayudas a las familias puedan ser concedidas por distintos organismos públicos en distintos territorios o a distinto nivel, por lo que es posible que no sean las mismas en todas las comunidades autónomas ni localidades». Frente a ello, el Estado «garantiza a todos los ciudadanos el acceso a las prestaciones sociales básicas a través de diversos instrumentos: Seguridad Social, Política Fiscal, Plan Concertado de Servicios Sociales, etcétera» (Anuario Estadístico Ministerio de Trabajo, 2017). Pero la realidad es que en nuestro sistema falta coordinación entre niveles administrativos, pues en muchos casos se producen situaciones de superposición de competencias y el mapa de prestaciones es bastante heterogéneo a lo largo del territorio, lo que no encaja bien con un Estado en el que la igualdad de oportunidades debe ser igual para todos.

En esencia, la política redistributiva en España se lleva a cabo principalmente a través de transferencias e impuestos progresivos. Según el Observatorio sobre el reparto de los impuestos y las prestaciones monetarias en los hogares españoles, el efecto redistributivo de impuestos y prestaciones agregado es una minoración de la desigualdad de renta primaria de un 30,73% (0,1793 puntos de Gini), de los cuales 28,93 puntos corresponden a prestaciones públicas y 1,8 puntos al sistema fiscal. En concreto, el IRPF reduce en un 7,55% la desigualdad en la distribución de la renta bruta de los hogares españoles, mientras que la prestación media representa el 26,8% de la renta bruta del hogar medio español, elevando su renta primaria en 8.553 euros.

En España contamos con un amplio Sistema de Garantía de Ingresos Mínimos –integrado por diversas prestaciones que complementan el sistema de protección social del Estado en los ámbitos de desempleo, familia, vejez e incapacidad–, en el que se incluyen, entre otras, pensiones no contributivas, complementos a mínimos de las pensiones contributivas, las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, prestaciones familiares por hijo a cargo, subsidios por desempleo, renta activa de inserción, rentas mínimas autonómicas, etcétera. Los últimos datos de 2016 reflejan un total de 6.678.577 perceptores de alguna de estas prestaciones, con un gasto ejecutado de 22.471,6 millones de euros.

Contamos, pues, con diversos instrumentos para garantizar unos ingresos mínimos a ciudadanos en situaciones de falta de recursos que cumplen con una labor *ex post* del sistema público de protección social ante situaciones de necesidad. Pero se trata de un sistema bastante complejo, con diversas prestaciones, que adolece de una falta de universalidad de la protección económica contra la pobreza en España y presenta una cierta dificultad para hablar de la suficiencia de las cuantías de las prestaciones, por cuanto se carece de una única referencia básica que actúe como una especie de «nivel de dignidad», un umbral de ingresos determinado de manera objetiva y considerado suficiente para cubrir las necesidades mínimas de un individuo o familia (Políticas Públicas para combatir la pobreza en España, CES, 2017).



Podemos hacer una revisión de algunas de las principales prestaciones económicas que actualmente actúan como mecanismos redistributivos en España y que, en nuestra propuesta, son elementos que debemos revisar e ir aproximando gradualmente al mínimo personal escogido, sin las enormes diferencias que hoy existen entre ellas. Partamos del hecho de que son prestaciones que tratan de asegurar un nivel de ingresos necesario para que la persona atienda sus necesidades vitales. Pero la pregunta es ¿por qué tantas diferencias entre ellas, especialmente en cuantías, si lo que buscan es garantizar unos recursos mínimos a ciudadanos en situaciones de vulnerabilidad?

En primer lugar, prestemos atención a las pensiones mínimas contributivas, entendidas estas como una garantía de ingresos mínimos a favor de las pensiones contributivas, de tal manera que aquellas que ofrecen prestaciones económicas por debajo de ese mínimo reciben un complemento por parte de los Presupuestos Generales del Estado. Como señala la Seguridad Social, «se garantizan cuantías mínimas mensuales en determinadas prestaciones, que variarán en función de que el pensionista haya cumplido determinada edad y de que tenga o no familiares a su cargo, siempre que no supere el límite de ingresos establecido».

En 2017, el 25,61% de las pensiones recibieron este complemento a mínimos (Anuario Estadístico Ministerio de Trabajo, 2017), cuyo impacto presupuestario asciende a 7.329 millones de euros, que permite financiar la mejora de las pensiones más bajas. Por citar algunas cifras, la pensión mínima contributiva de jubilación para mayores de 65 años se sitúa en 11.701,20 euros al año en el caso de tener un cónyuge a cargo, al mismo nivel que la de incapacidad permanente absoluta; la pensión de invalidez permanente derivada de enfermedad común desciende hasta los 5.899,60 euros; la pensión mínima de viudedad con cargas familiares es de 10.970,40 euros; y la de orfandad se sitúa en 2.898 euros por beneficiario, la misma cifra que la pensión mínima en favor de familiares.

En segundo lugar, tenemos las pensiones no contributivas que, como señala la Seguridad Social, son «prestaciones económicas que se reconocen a aquellos ciudadanos que, encontrándose en situación de necesidad protegible, carezcan de recursos suficientes para su subsistencia en los términos legalmente establecidos, aun cuando no hayan cotizado nunca o el tiempo suficiente para alcanzar las prestaciones del nivel contributivo». Estas pensiones aseguran a todos los ciudadanos mayores de 65 años o en situación de invalidez que reciban una prestación económica, asistencia médico-farmacéutica gratuita y servicios sociales, y su impacto presupuestario para 2018 asciende a 2.380 millones de euros, excluido País Vasco y Navarra. La cuantía de estas pensiones no contributivas está fijada en 5.488 euros, no pudiendo ser la cuantía inferior al 25% de la pensión establecida, y adaptándose al número de beneficiarios que convivan en la unidad familiar; por ejemplo, la cuantía individual es de 4.664,8 euros en el caso de una familia con dos beneficiarios. La pensión no contributiva de jubilación beneficia actualmente a 256.317 personas, con una cuantía media de 368,94 euros; y la de invalidez beneficia a 194.749 personas, con una pensión media de 412,67 euros.

El papel de los complementos a mínimos de las pensiones así como las pensiones no contributivas es fundamental para la lucha contra la pobreza y la marginación. Pero su ámbito se circunscribe a ciertos colectivos. ¿Qué pasa con el resto de los colectivos sociales?

Nuestro sistema del bienestar lleva a cabo distintos programas que buscan «la promoción y el desarrollo pleno de todas las personas, familias y grupos de la sociedad para la obtención de un mayor bienestar social y una mejor calidad de vida, en el

entorno o en la comunidad donde se vive», así como la prevención y la lucha contra la pobreza y la eliminación de las causas que puedan conducir a la exclusión social (Ministerio de Sanidad, 2018). A este fin se conceden diversas prestaciones para prevenir, reparar o superar determinadas situaciones o necesidades que dan lugar a una pérdida de ingresos o un exceso de gastos de las personas.

Comencemos por señalar los programas relacionados con el empleo. Actualmente, 823.223 personas reciben un subsidio por desempleo equivalente al 80% del IPREM (430,27 euros al mes en 2018), durante un período que depende del número de meses cotizados y de tener o no responsabilidades familiares; este subsidio lo reciben aquellas personas que han agotado la prestación contributiva así como los trabajadores mayores de 55 años.

Además, en aquellas situaciones en las que se ha agotado el derecho a prestaciones contributivas o subsidios, las personas desempleadas pueden solicitar la renta activa de inserción fijada en el 80% del IPREM durante 11 meses, que beneficia actualmente a 156.445 personas (media mensual de 203.456 personas). O, en caso de tener responsabilidades familiares, podrían acceder a alguno de los programas existentes de políticas activas de empleo y de percepción de una ayuda económica de apoyo. Destaca el programa PREPARA, en el que el beneficiario, como complemento de las acciones de recualificación o reinserción profesional, recibe una ayuda económica de acompañamiento del 75% del IPREM mensual.

Hay que citar también las prestaciones dirigidas a la protección a las familias. Entre ellas están las más de 20.000 prestaciones de pago único que se conceden al año por nacimiento o adopción, cuya cuantía toma como base el salario mínimo interprofesional y tiene en cuenta el número de hijos nacidos o adoptados; y la asignación económica de 291 euros por hijo o menor a cargo, que actualmente beneficia a más de 1 millón de personas. Estas prestaciones de pago único o periódico dirigidas a la protección de las familias contaron con una asignación presupuestaria de 1.585 millones de euros en 2018.

También contamos con diversas políticas dirigidas a los colectivos más desfavorecidos, a los que se destinaron 2.512 millones de euros, en los Presupuestos Generales del Estado de 2018, para políticas de Servicios Sociales y Promoción Social. También Otras políticas económicas que, con un monto de 14.388 millones de euros, buscan compensar las rentas salariales dejadas de percibir ante la imposibilidad temporal de trabajar (enfermedad, maternidad, paternidad, quiebra, suspensión de pagos, etc.), o las ayudas de apoyo a la familia, a los afectados por el síndrome tóxico y las indemnizaciones por lesiones permanentes no invalidantes.

Dentro de las políticas de servicios sociales y protección social (2.512 millones de euros) no podemos olvidarnos tampoco de las prestaciones a personas en situación de dependencia. Estas se entienden como un derecho de todo ciudadano a tener garantizado su atención y cuidado cuando se encuentre en una situación de dependencia. Para que todas estas personas alcancen una mayor autonomía personal y puedan ejercer plenamente su derecho de ciudadanía se creó el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), que en los Presupuestos Generales del Estado de 2018 contó con una asignación de 1.401 millones de euros. Las personas dependientes reciben, entre otras, una prestación económica que oscila entre los 153 euros y los 387,64 euros al mes para compensar los gastos derivados de los cuidados que recibe en el entorno familiar; o una prestación económica de asistencia personal para la promoción de la autonomía de las personas en situación de dependencia, cuyo importe oscila entre 300 euros y los 715,07 euros al mes.

Por último, España cuenta con un mapa de rentas mínimas autonómicas que, con diferentes denominaciones (ingreso mínimo de solidaridad, salario social básico, rentas de inserción, rentas sociales básicas, prestación básica familiar, renta de inclusión social, renta de garantía de ingresos, etc.), buscan ofrecer protección asistencial para cubrir las necesidades más básicas de quienes carecen de recursos suficientes, y en la mayoría de los casos se acompañan de procesos para la inclusión sociolaboral. Además, las autonomías también tienen competencia sobre las denominadas ayudas de emergencia social, ayudas de carácter extraordinario para que personas carentes de recursos puedan hacer frente a una determinada situación, cubrir alguna necesidad básica, etcétera.

Pero la inexistencia de una normativa común ha llevado a un panorama muy heterogéneo donde estas rentas difieren mucho en cuanto a requisitos de acceso, duración, cuantía, incompatibilidades, ponderación de las cargas familiares, etcétera. Atendiendo al Informe Anual de Rentas Mínimas de Inserción (Ministerio de Sanidad, 2017), se destinaron 1.544 millones de euros a estas prestaciones para beneficiar a un total de 732.964 personas, con una cuantía promedio de 451,97 euros, una cuantía máxima de 758,35 euros y una duración de entre 6 y 12 meses. Hay cinco comunidades autónomas que no fijan plazos temporales para la percepción de la prestación mientras se mantengan las condiciones de acceso, y en algunas autonomías esta prestación no está legalmente garantizada, de modo que depende de la disponibilidad presupuestaria.

Unido a estas diferencias territoriales, está la falta de coordinación entre las administraciones, especialmente con la local. Sobre este asunto resulta interesante la propuesta del presidente de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), José Luis Escrivá, de ampliar las competencias de los ayuntamientos para que, con el superávit actual, puedan financiar la prestación de servicios sociales y dependencia que ahora están descuidados por la falta de capacidad financiera de las comunidades autónomas. De hecho, ya están sobre la mesa distintas iniciativas por parte de los ayuntamientos que van en la línea de rentas mínimas como la renta social municipal del Ayuntamiento de A Coruña, destinada a paliar situaciones temporales de necesidad y garantizar unos recursos mínimos de subsistencia, la renta social del Ayuntamiento de Gijón, que incluye ayudas económicas para la adquisición de productos o servicios específicos y ayudas económicas de complemento de ingresos mínimos de la unidad económica de convivencia independiente, las ayudas de urgencia social para familias con hijos de 0 a 16 años del Ayuntamiento de Barcelona, o las ayudas de urgente necesidad del Ayuntamiento de Zaragoza.

De todo este análisis se desprende la existencia de una gran variedad de prestaciones que, si bien son esenciales para miles de personas en nuestro país, están condicionadas a requisitos y limitadas en el tiempo, a la vez que muchas de estas cuantías están muy alejadas de lo que deberíamos entender como un mínimo de subsistencia digno que garantice la libertad del individuo. No tiene sentido contar con un mínimo en el IRPF que se defina como los recursos imprescindibles para poder subsistir y que haya, como hemos visto, prestaciones muy por debajo de este mínimo. Por ello, una renta fiscal universal para todos es la fórmula para ir aproximando gradualmente todas estas prestaciones al mínimo que se considera necesario para poder subsistir y llevar a cabo un proyecto de vida en libertad.

# Tabla 1. Elementos de acción pública redistribuidora de rentas, 2018

	Cuantía anual	Coste presupuestario (millones)
<b>Pensiones mínimas contributivas</b>		<b>7.329</b>
<b>Jubilación</b>	<b>Con cónyuge a cargo</b>	<b>Sin cónyuge</b>
65 años	11.701,2	9.483,6
Menores de 65 años	10.970,4	8.871,8
65 años procedente de gran invalidez	17.551,8	14.225,4
<b>Incapacidad permanente</b>	<b>Con cónyuge a cargo</b>	<b>Sin cónyuge</b>
Gran invalidez	17.551,8	14.225,4
Absoluta o con 65 años	11.701,2	9.483,6
<b>Viudedad</b>	<b>Con cargas familiares</b>	<b>Menor de 60 años</b>
	10.970,4	7.183,4
<b>Orfandad</b>	<b>Por beneficiario</b>	<b>Absoluta (un beneficiario)</b>
	2.898	10.081,4
<b>Favor de familiares</b>	2.898	
<b>Pensiones no contributivas</b>		<b>2380 (sin País Vasco y Navarra)</b>
Íntegra	5.488	
Mínimo 25%	1.372	
<b>Subsidios de desempleo y RAI</b>	<b>430,27 (80% IPREM)</b>	<b>4.186</b>
<b>Políticas de Servicios Sociales y Promoción Social</b>		<b>2512</b>
Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia	153 - 387,64	1.401
<b>Protección familiar (pago único y pago periódico)</b>		<b>1.585</b>
Pago único	Base SMI (900)	
Pago periódico	291	
<b>Rentas mínimas autonómicas</b>	<b>Cuantía media: 451,97 (máxima media=758,35)</b>	<b>Gasto ejecutado (2017): 1.544</b>
<b>Media del mínimo personal y familiar</b>	<b>7.844</b>	
<b>Total beneficios fiscales en IRPF</b>		<b>34.825,11 mill.</b>
<b>Otros datos de interés</b>		
Salario mínimo interprofesional (mensual)	900	
IPREM (mensual)	537,84	
Pensión media sistema contributivo	959,56	

Fuente: elaboración propia a partir de Seguridad Social, Presupuestos Generales del Estado 2018 y Memoria de beneficios fiscales 2018.

## 5. La propuesta

Como se ha venido señalando, la propuesta que aquí se plantea es la de un crédito fiscal universal: un mínimo vital que se convierta en una renta garantizada asegurando así el nivel mínimo de ingresos imprescindible para satisfacer las necesidades básicas de todo individuo y, con ello, su plena libertad.

Podemos hablar de distintas críticas asociadas a los mecanismos de transferencias de renta hacia los más pobres y desfavorecidos: elevado coste de gestión al someter a examen los requisitos de acceso, descoordinación entre políticas y organismos gestores, cobertura insuficiente, desincentivos frente al trabajo, trampa de la pobreza, etcétera. Aunque estos argumentos son objeto de debate y podemos poner en duda muchos de ellos, la propuesta de una renta fiscal universal ayudaría a evitar algunos de estos problemas.

Sin embargo, la más importante de todas las críticas –y, curiosamente, la que menos espacio ha ocupado en el debate público en las últimas décadas– es la desconexión entre el sistema de transferencias de renta y el sistema impositivo general sobre la renta. La paradoja es evidente: todos aquellos que no presentan declaración de la renta (que suelen ser además personas en riesgo de pobreza y exclusión social) no se pueden beneficiar de los gastos fiscales otorgados por el Estado para quienes, por sus mayores ingresos, sí presentan declaración del impuesto sobre la renta.

Además, y como se explicó en el anterior apartado, no tienen mucha lógica las diferencias existentes en las cantidades de las prestaciones públicas si todas tratan de asegurar unos ingresos a los individuos y sus familias, o que haya prestaciones por debajo del actual mínimo personal y familiar del IRPF si este «constituye la parte de la base liquidable que, por destinarse a satisfacer las necesidades básicas personales y familiares del contribuyente, no se somete a tributación por este impuesto» (Agencia Tributaria, 2016). Es decir, si el Estado ya considera que hay un nivel de renta necesario para la subsistencia, entonces ninguna prestación debería estar por debajo de este nivel.

Nos encontramos con que esta cantidad de lo que se considera un mínimo vital para quienes presentan el IRPF, y muchas de las deducciones contempladas en el impuesto, son superiores a prestaciones como la ayuda por hijo o menor a cargo, los subsidios por desempleo o las rentas mínimas de inserción. Por tanto, introducir una renta fiscal universal implica cambios en el IRPF (eliminación de deducciones y pasar el mínimo personal y familiar a la cuota) y en la política social de ayudas monetarias (pensiones no contributivas, subsidios de desempleo, rentas mínimas de las CC.AA.), que deben ir aproximándose gradualmente al mínimo vital definido en el IRPF.

### **Conectando la política social y el sistema impositivo**

Una crítica fundamental a nuestro sistema del bienestar y, curiosamente, una de las que menos espacio ha ocupado en el debate público en las últimas décadas es la desconexión entre el sistema de transferencias de renta y el sistema impositivo general sobre la renta. La paradoja es doble. Primero, porque quienes no presenten la declaración de la renta (en muchos casos personas en situación de pobreza y exclusión social) no se benefician de los gastos fiscales otorgados por el Estado para quienes, por sus mayores ingresos, sí presentan declaración de impuesto sobre la renta. Y, segundo, porque el mínimo personal y familiar para quienes presentan el IRPF, y muchas de las deducciones contempladas en el impuesto, son superiores a prestaciones como la ayuda por hijo o menor a cargo, los subsidios por desempleo o las pensiones no contributivas.

Aunque este asunto debe ser objeto de un estudio por separado, lo cierto es que nuestro IRPF presenta una gran amalgama de beneficios fiscales y de exenciones que algunos estudios señalan de regresivos (Haugh y Martínez-Toledano, 2017), lo cierto es que la gran cantidad de beneficios fiscales tienen un fuerte impacto presupuestario. Si nos fijamos en la Memoria de Beneficios Fiscales del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2018 (Ministerio de Hacienda, 2018), el total de los gastos fiscales asciende a 34.825 millones de euros. Los correspondientes al IRPF ascienden a 7.846 millones de euros (el 22,53% del total) y se obtienen principalmente en forma de reducciones en la base imponible (3.179 millones), deducciones en la cuota (3.299 millones) y exenciones (1.086 millones). Entre los conceptos por los que se obtienen beneficios fiscales destacan las deducciones por alquiler o inversión en vivienda (1.100 millones), por maternidad (781 millones) o por familia numerosa o personas con discapacidad a cargo (1.102 millones); así como las reducciones por rendimientos del trabajo (731 millones), tributación conjunta (1.117 millones) o aportación a los sistemas de previsión social (1.117 millones).

**Tabla 2. Presupuestos de Beneficios Fiscales IRPF, 2018 (millones de euros)**

<b>Total</b>	<b>7.846</b>
Reducción por tributación conjunta	<b>1.117</b>
Deducción por familia numerosa y personas con discapacidad a cargo	<b>1.102</b>
Deducción por inversión en vivienda habitual (régimen transitorio)	<b>1.035</b>
Deducción por maternidad	<b>782</b>
Reducción por aportaciones a sistemas de previsión social	<b>771</b>
Reducción por rendimientos del trabajo	<b>731</b>
Exención parcial del gravamen especial sobre los premios de determinadas loterías y apuestas	<b>396</b>
Reducción por arrendamientos de viviendas	<b>341</b>
Especialidades de las anualidades por alimentos	<b>271</b>
Deducción por donativos	<b>231</b>
Exención de determinadas pensiones públicas por invalidez	<b>204</b>
Exención de las ganancias patrimoniales por reinversión en vivienda habitual	<b>190</b>
Reducción por rendimientos de actividades económicas en estimación objetiva	<b>183</b>
Exención de las prestaciones familiares por hijo a cargo, orfandad y maternidad	<b>122</b>
Exención de las indemnizaciones por despido o cese del trabajador	<b>71</b>
Deducción por rentas en Ceuta y Melilla	<b>65</b>
Deducción por alquiler de la vivienda habitual (régimen transitorio)	<b>64</b>
Otros incentivos	<b>170</b>

Fuente: elaboración propia a partir de Memoria de beneficios fiscales 2018.

Los beneficios fiscales no dejan de ser sino transferencias de renta que el Estado otorga a través del IRPF. Y aunque son los mismos individuos quienes las generan, son superiores a lo que se destina a políticas redistributivas en favor de los más pobres. Si atendemos a los Presupuestos Generales del Estado consolidados para 2018, se destinó un total de 13.895 millones de euros a pensiones mínimas contributivas, subsidios de desempleo y renta activa de inserción, y pensiones no contributivas, lo que representa el 40% del total de los beneficios fiscales. Incluso si tenemos en cuenta las prestaciones dirigidas a la protección de las familias (1.585 millones) y los subsidios por maternidad, paternidad, por riesgo durante el embarazo y lactancia natural (2.559 millones de euros), el total asciende a 18.039 millones de euros, lo que representa aproximadamente la mitad de los gastos fiscales. Según la Estadística de declarantes de IRPF (Agencia Tributaria, 2016), en total, se presentaron 6,8 millones de declaraciones con deducciones generales, de las cuales 4 millones corresponden a vivienda habitual. Por otro lado, hubo un total de 1,7 millones de declaraciones con deducción por maternidad (media de 912 euros), deducción por descendiente o ascendiente con discapacidad (media de 1.048 euros) y deducción por familia numerosa (media de 981 euros). Además, la reducción media en la base imponible general es de 2.804 euros, mientras que la media del mínimo personal y familiar asciende a 7.844 euros. Todas son cifras comparativamente superiores a lo que muchos españoles perciben desde el sistema de protección social en forma de prestaciones.

### Tabla 3. Declaración IRPF, 2018

<b>Número total de declaraciones</b>	<b>19.621.728</b>
Número de declaraciones con deducciones generales	<b>6.809.128</b>
Número de declaraciones con deducción por vivienda habitual	<b>4.080.876</b>
Número de declaraciones con deducción por maternidad	<b>831.963</b>
Número de declaraciones con deducción por descendiente o ascendiente con discapacidad	<b>313.398</b>
Número de declaraciones con deducción por familia numerosa o asimilada	<b>643.041</b>
Media del mínimo personal	<b>5.993</b>
Media del mínimo por descendiente	<b>3.132</b>
Media de los mínimos personal y familiar	<b>7.844</b>
Media de las reducciones de la base imponible general	<b>2.804</b>
Deducción media por vivienda habitual	<b>664</b>
Deducción media por maternidad	<b>912</b>
Deducción media por descendientes o ascendientes con discapacidad a cargo	<b>1.048</b>
Deducción media por familia numerosa o asimilada	<b>981</b>

Fuente: elaboración propia a partir de Agencia Tributaria.

Existe una marcada inconsistencia del sistema de acción pública respecto a los distintos niveles de renta y situaciones familiares. Pongamos un ejemplo: al definir una pensión mínima garantizada, cuando la contribución al sistema de pensiones ha sido insuficiente y proporciona una prestación inferior a dicho mínimo, el Estado efectúa una transferencia complementaria. Lo que tiene poco sentido entonces

es que la cuantía de la pensión no contributiva sea inferior. Si la primera se considera un mínimo, ninguna otra debería estar por debajo, y será el hecho de haber contribuido más o menos al sistema lo que marcará la recepción de cantidades superiores a dicho mínimo.

Otro ejemplo concreto que resulta sorprendente: las desgravaciones por hijo que figuran en las rentas del IRPF son superiores a las ayudas por hijo que el mismo Estado da a las personas que no tienen ingresos suficientes. En el IRPF se contempla una deducción por maternidad por hijos menores de 3 años de hasta 1.200 euros anuales por cada hijo nacido o adoptado en territorio español o la deducción de familia numerosa, también de 1.200 euros. Frente a ello, la prestación por hijo o menor a cargo se sitúa en 291 euros.

Lo que tampoco tiene mucha coherencia es la disparidad de cifras en las prestaciones: subsidios de desempleo fijados en 430,27 euros mensuales, pensión mínima contributiva (mayores de 65 años sin cónyuge a cargo) de 656,90 euros o una pensión no contributiva de invalidez de 380,10 euros. Todas ellas deberían ir aproximándose a la cifra que decidamos considerar como un mínimo vital necesario para satisfacer las necesidades básicas.

Aunque suene paradójico, estos datos señalan que para el Estado, las necesidades básicas personales o familiares son mayores cuanto mayor sea la renta de las personas. Lo que además ratifica cuando dicho mínimo se resta de la base liquidable del impuesto, de forma que su efecto reductor es mayor cuanto mayor sea el ingreso y, en consecuencia, el tipo por el que tribute. Una contradicción enorme, que es injusta y sin embargo subsiste con otras contradicciones que refuerzan la idea de que los mecanismos de sostenimiento de rentas están más basados en criterios próximos a la caridad que a los derechos, a la justicia social y a la propia libertad del individuo.

Si al problema de ineficiencia de las actuales políticas sociales y de igualdad que vimos en el apartado anterior, le sumamos el problema que acabamos de analizar, que podemos incluso calificar de regresivo por no ser equitativo, nos encontramos ante una propuesta de renta fiscal universal para armonizar el impuesto sobre la renta y las prestaciones monetarias dirigidas a los más pobres.

Es pertinente unificar ambos mecanismos, partiendo del hecho de que ambos se basan en el nivel de renta del individuo, en su situación familiar y en determinadas circunstancias como minusvalías físicas o psíquicas. Se trata de una buena medida para racionalizar las actuaciones del sector público y dotar al sistema de mayor equidad, transparencia y simplicidad.

Necesitamos unificar los criterios contributivos y redistributivos en función de la renta y la situación familiar. Y ello es posible a través de la propuesta de una renta fiscal universal cuyos elementos y funcionamiento se explican en los dos siguientes apartados.

## **Elementos de la propuesta**

La propuesta de una renta fiscal universal es abierta, flexible, gradual y adaptable a cada momento económico. Pero para comenzar a elaborar su configuración y fijar los principales elementos de la renta garantizada, podemos partir de las cinco características de la renta básica según *Basic Income Earth Network*: es periódica, en efectivo, individual, universal e incondicional. Pero maticemos estas características.

## **Nivel de renta mínima**

En primer lugar, ¿cuál es el nivel de renta mínima que permite satisfacer las necesidades básicas del individuo de manera que este sea libre de tomar sus decisiones



sin estar condicionado por la necesidad de subsistir? Como ya se ha expuesto, lo cierto es que ya existe un mínimo personal y familiar definido en el IRPF que es la suma del mínimo del contribuyente, el mínimo por ascendiente, por descendiente y por discapacidad. Dicho mínimo no se somete a tributación y, por tanto, es una cantidad que fija el Estado.

Para tener en cuenta las circunstancias del individuo, se fija un mínimo del contribuyente en 5.550 euros anuales. No obstante, cuando el contribuyente tiene más de 65 años, el mínimo aumenta en 1.150 euros anuales y, si es mayor de 75 años, el mínimo aumentará adicionalmente en 1.400 euros anuales.

Existe también un mínimo por ascendientes fijado en 1.150 euros anuales, por cada uno de ellos mayor de 65 años o discapacitado con un grado de minusvalía igual o superior al 33%. Cuando el ascendiente sea mayor de 75 años, el mínimo señalado anteriormente se aumentará en 1.400 euros anuales. Y también se aplica un mínimo por descendiente fijado en 2.400 euros anuales por el primer descendiente, 2.700 euros anuales por el segundo, 4.000 euros anuales por el tercero y 4.500 euros anuales por el cuarto y siguientes descendientes. Además, por cada descendiente menor de tres años, estos mínimos se incrementan en 2.800 euros anuales.

Por último, existe un mínimo por discapacidad del contribuyente así como por discapacidad de ascendientes y descendientes (fijados, ambos, en 3.000 euros anuales y en 9.000 euros anuales, cuando además acredite un grado de minusvalía igual o superior al 65%).

#### **Tabla 4. Mínimos en IRPF (euros), 2018**

##### **Mínimo del contribuyente**

General	<b>5.550</b>
Mayores 65 años	<b>6.700</b>
Mayores 75 años	<b>8.100</b>

##### **Mínimo por descendientes**

Por el primer hijo	<b>2400</b>
Por el segundo	<b>2700</b>
Por el tercero	<b>4000</b>
Por el cuarto y siguientes	<b>4500</b>

##### **Mínimo por ascendientes**

Por cada mayor de 65 años o discapacitado con un grado de minusvalía igual o superior al 33%	<b>1.150</b>
Por cada mayor de 75 años	<b>1.550</b>

##### **Mínimo por discapacidad del contribuyente**

General	<b>3.000</b>
Grado de minusvalía igual o superior al 65%	<b>9.000</b>

<b>Mínimo por discapacidad del ascendiente o descendiente</b>	<b>3.000</b>
---	--------------

Fuente: elaboración propia a partir de Agencia Tributaria.

Habrà quien pueda discutir el haber tomado estas cantidades como referencia del mínimo vital. No importa, hay otro elemento que podríamos considerar: las cantidades por debajo de las cuales no es obligatorio presentar la declaración de la ren-

ta: rendimientos del trabajo personal, iguales o inferiores a 22.000 euros anuales, o los 12.000 euros en casos como el de tener más de un pagador.

Todas estas son cantidades que podemos tomar como referencia para definir un mínimo vital y así fijar la cantidad que todo individuo necesita para satisfacer sus necesidades más básicas. En este elemento entra en debate, además, una cuestión importante: ¿debemos contemplar solo un mínimo vital para el individuo o podemos contemplar un mínimo vital personal y otro familiar de modo que tengamos en cuenta las circunstancias familiares de los individuos? Sin duda, esta puede ser una buena opción. Pero lo que debemos asegurar a todo individuo es su plena libertad y ello implica determinar un nivel mínimo de ingresos para su subsistencia.

### **Financiación**

Una segunda cuestión es cómo financiar esta renta mínima. Sea cual sea la modalidad escogida, se trata de un elemento redistributivo pues unos ciudadanos pagan y otros reciben, por lo que el pago de los primeros debe ser suficiente para atender su propia renta y la de los que no contribuyen.

No se puede saber a ciencia cierta si incrementaría la carga fiscal de los contribuyentes, ya que ello dependería de diversos factores como la intensidad redistributiva que se desee, la adecuación de la tarifa al ampliarse las bases impositivas y eliminar exenciones y deducciones, etcétera. Lo que sí sabemos es que los numerosos beneficios fiscales suponen un elevado coste presupuestario y ahí hay un amplio margen. Igualmente, un mejor diseño y eficiencia de las políticas redundará en una mayor disponibilidad de recursos.

Cabe destacar la propuesta de financiación de una renta básica en España, a partir del IRPF, para una cantidad igual al umbral de la pobreza para todas las personas residentes en España (Arcarons *et al.*, 2017).

Lo que parece evidente es que no podemos permitirnos mirar hacia otro lado y no abordar nuevas herramientas por el mero argumento inicial de que sean «muy caras». Como señala Santens (2017), los costes sociales de tener personas sin suficientes ingresos son elevados y masivos para todo el sistema, pero el coste no es tan elevado si tenemos en cuenta la gran cantidad de programas existentes que podrían consolidarse dentro de una renta básica.

### **Incondicionalidad**

¿Debemos exigir al ciudadano alguna contraprestación por recibir una renta mínima o suspenderle el derecho si no cumple con alguna obligación? Lo cierto es que si la renta mínima o el salario social garantizado lo entendemos como un principio fundamental para una sociedad que no permite que sus ciudadanos estén en la pobreza, o dicho de otro modo, que una sociedad justa debe garantizar la subsistencia a todos sus ciudadanos, entonces lo más coherente sería concebirlo como un derecho de ciudadanía incondicional (Sevilla, 1999).

De hecho, la principal diferencia entre las políticas más asistenciales y *ex-post* y la renta garantizada es su incondicionalidad. No ligar este ingreso a ninguna condición, sería una medida positiva porque acabaría con algunos problemas actuales como el de la «trampa de la pobreza». Cuando una ayuda se condiciona, por ejemplo, a estar en paro, se desincentiva la búsqueda de empleo en la medida en que la prestación supere al salario que se va a recibir (algo muy habitual en situaciones de alta precariedad laboral como la actual). Si el individuo sabe que tiene garantizados unos niveles mínimos de ingresos, no habrá desincentivos para seguir creciendo a partir de ahí.

## Universalidad

En último lugar, reflexionamos sobre la universalidad de la medida. En cuanto derecho subjetivo de la persona, el Estado no podría decidir si prestar esta ayuda o no en función de insuficiencias presupuestarias, y, aun pudiendo ser mejor o peor, no podría excluir a nadie. La recibiría toda persona, independientemente de que estuviera en situación de pobreza o no; aunque como efecto secundario por supuesto que ayudaría a aliviar las situaciones de pobreza.

## Un funcionamiento sencillo y transparente

El funcionamiento de la propuesta es sencillo: todos los ciudadanos tendrían la obligación de presentar su declaración de la renta y, si están por debajo del mínimo vital, el Estado les devolverá la diferencia; en caso contrario, deberán pagar. No obstante, se podría tener en cuenta las circunstancias familiares de cada individuo, que debería suministrar la información correspondiente, y vería así incrementado el mínimo vital.

Los pasos que se deberían seguir para articular la propuesta serían los siguiente:

- 1 Determinar un nivel mínimo de renta garantizada igual para todos, independientemente de sus ingresos. Dicho nivel mínimo se entiende como aquellas cantidades que garantizan la libertad de todo ser humano. En su definición tenemos en cuenta un nivel mínimo personal, pues el concepto de libertad va unido a la persona. No obstante, dicho nivel se podría ver incrementado en función de las circunstancias familiares.
- 2 Fijar la tarifa y su escala de gravamen (tipo único o progresivo). Dicha escala se aplicaría sobre la renta de todos los ciudadanos, los cuales tienen la obligación de declarar sus ingresos totales y su situación familiar.
- 3 Calcular la cuota del impuesto, resultado de multiplicar los ingresos del individuo por el tipo impositivo.
- 4 Restar la renta mínima garantizada a la cuota. De esta forma, para niveles de ingresos superiores a dicho mínimo, el impuesto será positivo (pagarán), mientras que para ingresos inferiores será negativo (recibirán).

Paralelamente, la gran cantidad de prestaciones y transferencias sociales del Estado (algunas de las cuales hemos visto en el apartado anterior) deberían ir asimilándose gradualmente, en un período de tiempo transitorio, a dicho mínimo vital, de modo que acabemos con las grandes diferencias entre ellas y con la falta de lógica que supone tener prestaciones por debajo de un mínimo que se considera de subsistencia. Ello supondría ir poniendo en marcha, de forma gradual, una serie de pasos no necesariamente secuenciales:

- ✓ Deducir el mínimo vital tras calcular la cuota íntegra. Dicho mínimo debe ser igual para todos los contribuyentes y, por tanto, no se deduce en la base imponible.
- ✓ Avanzar en la reducción sustancial de los actuales gastos fiscales en el IRPF.
- ✓ Grabar de forma más equitativa todas las rentas, especialmente las del capital, y acabar con la presión actual sobre las rentas del trabajo.
- ✓ Extender paulatinamente el sistema a colectivos hoy excluidos del mismo, ampliando la cobertura de las prestaciones.
- ✓ Igualar las pensiones no contributivas al mínimo personal.
- ✓ Aproximar las rentas mínimas de inserción al mínimo personal.
- ✓ Asimilar también el subsidio de desempleo al mínimo personal.

- ✓ Si se decidiera fijar también un mínimo familiar, entonces las pensiones mínimas con cónyuge a cargo deberían aproximarse a dicho mínimo.
- ✓ Siguiendo el mismo criterio que en el punto anterior, la prestación por hijo a cargo tendría que aproximarse a la cantidad del mínimo vital incrementada por las circunstancias familiares.

Así conseguiríamos una progresiva integración de todas las políticas públicas relacionadas con la renta y la situación familiar de los individuos, simplemente canalizándolas a través de la declaración del impuesto. Un impuesto como derecho de ciudadanía, obligatorio para todo el mundo.

## 6. Apuntes finales para la reflexión

Una vez analizada la propuesta de una renta fiscal universal, es el momento de abrir el debate sobre la misma. Los interrogantes son diversos: su compatibilidad con los principios de consolidación presupuestaria en el contexto europeo, su impacto sobre los incentivos al trabajo, el nivel de renta mínima que consideremos imprescindible para garantizar la libertad, el tipo o tipos impositivos del impuesto, etcétera. Todo ello objeto de una profunda reflexión y un amplio debate que debe integrar a los diversos agentes sociales, políticos y económicos y, por supuesto, contar con la necesaria aceptación de la sociedad.

Porque este mecanismo simple, transparente y equitativo, no es ni fijo ni cerrado. Su esquema flexible nos permite implantarlo de una manera gradual y controlada, viendo su complementación con los actuales programas y, progresivamente, ir sustituyendo algunos de los mismos.

Hay diversas cuestiones ligadas a esta propuesta sobre las que deberíamos pensar. Por ejemplo, su compatibilidad con el equilibrio presupuestario; se puede afirmar que los actuales gastos fiscales y los cambios que habrá que introducir en el IRPF nos ofrecen un margen de maniobra elevado para que la financiación adicional que exige la propuesta no tenga que traducirse en más déficit público. Se trata de una opción de política redistributiva como otra cualquiera, solo que distinta.

Y, ya que hemos citado el déficit público, sería un buen momento para enlazar este debate con aquel relacionado con los criterios de convergencia de la Unión Europea. Si ya existen unos estrictos criterios de convergencia nominal, ¿por qué no pensar también en exigir el cumplimiento de criterios de convergencia real? Aquí hablaríamos de tasa de pobreza, desigualdad, nivel de empleo, renta per cápita e, incluso, abordaríamos aspectos como la libertad del ciudadano o su felicidad. Para ello, propuestas como la renta garantizada resultan imprescindibles.

Otro asunto para el debate sobre esta propuesta es su relación con el mercado laboral y los desincentivos que podría ocasionar. Esta cuestión, sin duda compleja, plantea dificultades por el propio concepto de trabajo, que es un elemento vertebrador de la sociedad y del individuo; por los interrogantes asociados a cómo tratar el empleo de las amas de casa u otras actividades que también incrementan el bienestar colectivo; o el ejercicio de abstracción que implica suponer que todos reaccionamos más o menos igual ante los mismos incentivos. Como señala Santens (2017), no es generalizable que el comportamiento humano esté solo determinado por incentivos económicos (prueba de ello son el trabajo voluntario, la renuncia a un salario a cambio de prestigio o poder, etcétera).

Ciertamente, los estudios han aportado evidencias dispares y los resultados de las reacciones del ser humano no son concluyentes. Pero la incondicionalidad de una renta fiscal universal podría acabar con problemas como el de la trampa de la pobreza, que sí plantea fórmulas como las vigentes: cuando las prestaciones se

pierden al encontrar un empleo, si los salarios son muy bajos, la decisión final será rechazar del empleo. No obstante, la actitud respecto al empleo ante una medida como la aquí propuesta dependerá del propio nivel de renta mínima que se establezca. Santens cuestiona que nos llevemos las manos a la cabeza por un ingreso para todos por «no hacer nada». Para el autor, lo realmente caro es no tener una renta básica, ya que lo que de verdad motiva a la gente a trabajar es saber que no va a perder un dinero (en forma de prestación) si acepta un empleo.

Siguiendo a David Casassas y Daniel Raventós (2018), la renta básica, lejos de actuar como techo, constituye un suelo a partir del cual se pueden ir acumulando otros ingresos, por lo que no solo no desincentiva la búsqueda de empleo, sino que permite la externalización de nuestros talentos y capacidades, los cuales quedan hoy sepultados por la necesidad de cazar al vuelo lo que podamos encontrar en los mercados de trabajo. Solo si garantizamos un ingreso mínimo para todos, la decisión entre trabajar con los salarios del mercado o el ocio será totalmente libre.

En ese sentido, una renta básica que garantiza la libertad del individuo será una forma de mejorar el mercado laboral. Si la persona decide libremente qué trabajo quiere, si quiere trabajar menos horas, a qué precio quiere hacerlo, etcétera, tendrá la libertad de decir «no», por lo que esta competencia llevará al alza los salarios, el número de horas bajará. Todo ello redundará en un mercado laboral mejor, que pasará a ser una «opción» para el individuo y no una obligación (Santens, 2017).

El debate está servido y, sin duda, es difícil pensar que una fórmula simple resuelva problemas complejos. Por ello, esta propuesta de renta fiscal universal señala más una dirección que un camino concreto, y abre distintas posibilidades que podemos adaptar en función de las necesidades de cada momento.

Pero lo que no se puede aceptar es que ante problemas sociales tan complejos como los actuales y ante una revolución tecnológica que trae consigo numerosos cambios, miremos hacia otro lado y no tengamos propuestas de solución. Debemos ser intolerantes con la desigualdad de trato y de oportunidades, así como con aquellas medidas que escondan comportamientos asimétricos en beneficio de los más ricos. Neguémonos a conformarnos con niveles de desempleo, desigualdad y pobreza estructurales y apostemos por instrumentos que, como una renta fiscal universal, garanticen la libertad de todo individuo y solucionen desde el origen futuras situaciones de vulnerabilidad.

# R

## Referencias

### Referencias

- AGENCIA TRIBUTARIA (2016):** Estadística de los declarantes del IRPF. Disponible en [https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/datosabiertos/catalogo/hacienda/Estadistica\\_de\\_los\\_declarantes\\_del\\_IRPF.shtml](https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/datosabiertos/catalogo/hacienda/Estadistica_de_los_declarantes_del_IRPF.shtml)
- ARCARONS, J., D. RAVENTÓS Y L. TORRENS (2017):** «Renta básica incondicional. Una propuesta de financiación racional y justa», Barcelona: Ediciones del Serbal.
- ATKINSON, A.B. (1995):** «Public Economics in Action. The Basic Income/Flat Tax proposal», Oxford: Clarendon Press.
- BASIC INCOME EARTH NETWORK (2019):** Disponible en <https://basicincome.org/>
- BRADFORD DELONG, J., H. BOUSHEY Y M. STEINBAUM (2018):** «Debateando con Piketty. La agenda para la economía y la desigualdad», Barcelona: Deusto.
- CALONGE, S. (2017):** «Desigualdad de la renta e IRPF en los hogares españoles durante la crisis económica, 2007-2015», FUNCAS, *Papeles de economía española*, 154.
- CASASSAS, D. Y D. RAVENTÓS (2018):** «La viabilidad de la renta básica en el Reino de España». (Epílogo del libro de Guy Standing (2018): *La renta básica. Un derecho para todos y para siempre*, Barcelona: Pasado y Presente). Disponible en <http://www.sinpermiso.info/textos/la-viabilidad-de-la-renta-basica-en-el-reino-de-espana>.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (2018):** «Estudio de Opinión Pública y Política Fiscal». Disponible en [http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1\\_encuestas/estudios/listaTematico.jsp?tema=70](http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/listaTematico.jsp?tema=70)
- COMISIÓN EUROPEA (2018):** «La efectividad de la política fiscal en reducir la desigualdad de rentas en la UE: ¿Qué dicen los datos?».
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA (2017):** «Políticas Públicas para combatir la pobreza en España». Disponible en <http://www.ces.es/documents/10180/4509980/Inf0117.pdf>
- DOMÉNECH, R., J.R. GARCÍA, M. MONTÁÑEZ, A. NEUT (2018):** «¿Cuán vulnerable es el empleo en España a la revolución digital?», Observatorio Económico BBVA Research.
- FRIEDMAN, M. (1962):** «Capitalism and Freedom». Chicago: The University of Chicago Press.
- FUNDACIÓN COTEC Y SIGMA DOS (2018):** «II Encuesta de percepción social de la innovación en España». Disponible en <http://cotec.es/proyecto/segunda-encuesta-de-percepcion-social-de-la-innovacion-en-espana/>
- HAUGH, D. Y C. MARTÍNEZ-TOLEDANO (2017):** «The distribution of taxable income and fiscal benefits in Spain: New evidence from personal income tax returns (2002-2011)», *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 1.427, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/5f8594f0-en>.
- HAYEK, F.A. (1981):** «Derecho, Legislación y Libertad».
- KEYNES, J.M. (1930):** «Posibilidades económicas de nuestros nietos».
- KRUGMAN, P. (2013):** «Sympathy for the Luddites», *The New York Times*. Disponible en <https://www.nytimes.com/2013/06/14/opinion/krugman-sympathy-for-the-luddites.html>
- LÓPEZ LABORDA, J., C. MARÍN Y J. ONRUBIA (2018):** «Observatorio sobre el reparto de los impuestos y las prestaciones monetarias entre los hogares españoles. Tercer informe – 2015», FEDEA, Estudios sobre la Economía Española, 2018-14, Madrid. Disponible en <https://www.fedea.net/tercer-informe-del-observatorio-sobre-el-reparto-de-los-impuestos-y-prestaciones/>
- MEADE, J. (1964):** «Efficiency, Equality and the Ownership of Property», London: Palgrave Macmillan.
- MINISTERIO DE HACIENDA (2018):** «Memoria de beneficios fiscales 2018». Disponible en [http://www.congreso.es/docu/pge2018/pge\\_2018-tomos/PGE-ROM/doc/L\\_18\\_A\\_A2.PDF](http://www.congreso.es/docu/pge2018/pge_2018-tomos/PGE-ROM/doc/L_18_A_A2.PDF)
- MINISTERIO DE HACIENDA (2018):** «Presupuestos Generales del Estado 2018». Disponible en <http://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/ProyectoPGE/Documents/LIBROAMARILLO2018.pdf>
- MINISTERIO DE SANIDAD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL (2017):** «Informe Anual de Rentas Mínimas de Inserción». Disponible en [https://www.msccs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/docs/Informe\\_2017.pdf](https://www.msccs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/docs/Informe_2017.pdf)
- MINISTERIO DE SANIDAD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL (2018):** «Guía de ayudas sociales y servicios para las personas 2018». Disponible en <https://www.msccs.gob.es/ssi/familiasInfancia/pdf/guiaayudasfamilias.pdf>
- MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL (2017):** «Anuario Estadístico». Disponible en <http://www.mitramiss.gob.es/es/estadisticas/contenidos/anuario.htm>
- OCDE (2018):** «A Broken Social Elevator? How to promote Mobility». Disponible en <http://www.oecd.org/social/broken-elevator-how-to-promote-social-mobility-9789264301085-en.htm>
- OCDE (2018):** «Estudio económico de España». Disponible en <http://www.oecd.org/economy/surveys/Spain-2018-OECD-economic-survey-vision-general.pdf>
- PWC (2018):** «Will robots steal our Jobs? An international analysis of the potential long term impact of automation».
- RED DE RENTA BÁSICA (2019):** Disponible en <http://www.redrentabasica.org/rb/>
- RIFKIN, J. (1996):** «El fin del trabajo: el declive de la fuerza del trabajo global y el nacimiento de la era posmercado». Barcelona: Paidós.
- SANTENS, S. (2017):** «Why we should all have a basic income», World Economic Forum. Disponible en <https://www.weforum.org/agenda/2017/01/why-we-should-all-have-a-basic-income/>

---

**SEGURIDAD SOCIAL (2018):** «Cuantías mínimas pensiones». Disponible en <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Pensionistas/Revalorizacion/30434>

**SEGURIDAD SOCIAL (2018):** «Pensiones contributivas y no contributivas». Disponible en <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Pensionistas/Revalorizacion/30434>

**SEN. A. (2010):** «La idea de la justicia», Taurus.

**SEVILLA, J. (1999):** «Sobre pobres y ricos. Una propuesta de renta fiscal universal para España», en J.A. Garde (ed.): *Políticas Sociales y Estado del Bienestar en España*, 275-302, Madrid: Editorial Trotta.

**SEVILLA, J. (2002):** «*De nuevo socialismo*», Barcelona: Crítica.

**SIMON, H. (2000):** «UBI and the Flat Tax», *Boston Review*. Disponible en <http://bostonreview.net/forum/basic-income-all/herbert-simon-ubi-and-flat-tax>

**VAN PARIJS, P. (1996):** «Libertad real para todos. Qué puede justificar al capitalismo (si hay algo que pueda hacerlo)», Barcelona: Paidós.





**Observatorio  
Social**  
de "la Caixa"