

La introducción de la renta básica en España

Luis SANZO GONZÁLEZ

Asociación Red Renta Básica
LSANZO@telefonica.net

RESUMEN

A raíz de la implantación en Euskadi del Ingreso Mínimo Familiar, a lo largo de los años 90 se generaliza en España la puesta en marcha de programas de garantía de rentas, en su modalidad de rentas mínimas de inserción (RMI). Tratando de hacer frente a los problemas que plantean estos programas, en los últimos años se perfilan nuevas propuestas que buscan sustentar el sistema de garantía de ingresos, más que en prestaciones asistenciales tradicionales, en una renta básica individual, universal e incondicional. Este documento reflexiona sobre las implicaciones económicas del desarrollo de un modelo de renta básica en España o en Euskadi. Partiendo de estas reflexiones, se plantea una propuesta concreta de introducción de un programa de garantía de ingresos inspirado en los principios de la renta básica.

Palabras clave: protección social; pobreza; renta básica

Introducing basic income in Spain

ABSTRACT

As a result of a first experience in the Basque Country, in the 90's the introduction of programs of income support becomes general in Spain, along the line of the French minimum income for insertion (RMI). Trying to solve the problems entailed by these programs, in the last years some new proposals were outlined. These proposals suggest sustaining the system of income support, more than on traditional welfare benefits, on a universal, individual and unconditional grant. This paper analyses the economic implications of the development of a basic income program in Spain. It concludes with the presentation of a concrete proposal of income support program inspired on the principles of the basic income.

Key words: welfare; poverty; basic income

REFERENCIA NORMALIZADA

SANZO GONZÁLEZ, L. 2005. «La introducción de la renta básica en España». *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 23, núm. 2

SANZO GONZÁLEZ, L. 2005. «Introducing Basic Income in Spain». *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 23, núm. 2

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Los límites del modelo RMI en España. 3. La propuesta de la renta básica. 4. El contenido de la propuesta. 4.1. Las ventajas de la renta básica frente al modelo RMI. 4.2. Los límites económicos de la concepción clásica de la renta básica. 5. Una propuesta de renta básica económicamente viable. 5.1. Marco general para una propuesta alternativa de renta básica. 5.2. El coste de una propuesta alternativa. 6. Breve consideración final. 7. Referencias bibliográficas

1. INTRODUCCIÓN

En el sur de Europa, Francia fue el primer Estado en establecer un programa de garantía de ingresos que actuara a modo de cierre del sistema de protección social, creando un nuevo mecanismo asistencial con vocación de atención universal a la población. De esta forma, en diciembre de 1988 se aprueba la ley que establece el 'Revenu Minimum d'Insertion'¹, una modalidad de protección que iba a tener una influencia decisiva en la evolución de la política social en Europa.

El RMI francés constituye la primera y principal expresión en Europa del paradigma de modelo de garantía de ingresos que se consolida en los países occidentales a lo largo de los años 80 y 90. Este modelo se presenta como una alternativa a los sistemas originalmente establecidos en el centro y norte de Europa y en Norteamérica, sustentados en una prestación de naturaleza exclusivamente económica. El RMI delimita, en este sentido, dos grandes dimensiones en los objetivos generales de los programas de rentas mínimas: la dimensión económica, centrada en el objetivo tradicional de garantía de unos ingresos mínimos a la población sin recursos o con recursos insuficientes; y la dimensión más propiamente social, centrada en el objetivo de inserción de los beneficiarios de estos programas.

La perspectiva de un vínculo inseparable entre garantía de ingresos e inserción se impone rápidamente en el continente tras la aprobación del RMI francés. Esta nueva perspectiva influye decisivamente en las formulaciones de las instituciones europeas. Así, la Recomendación 92/441 del Consejo Europeo invitaba en 1992 a los Estados miembros a reconocer un derecho fundamental de la persona a recursos y prestaciones garantizados suficientes, estables y regulares en el marco de un dispositivo global y coherente de lucha contra la marginación social². En este marco, el derecho a recursos y prestaciones suficientes aparece asociado a medidas que favorezcan la integración económica y social de los beneficiarios, sobre todo en materia de salud, vivienda, formación y acceso al empleo.

En el RMI francés se inspiran también las iniciativas adoptadas posteriormente en los países del sur de Europa. Así, después de un proceso piloto iniciado en 1996, en 1997 se aprueba en Portugal el Rendimiento Mínimo Garantido³. También una modalidad similar, el Reddito Mínimo di Inserimento, se introduce de forma experimental en algunos municipios de Italia, una experiencia que se

¹ El RMI francés se introduce en la ley 88-1088 de 1 de diciembre de 1988, posteriormente modificada por la ley 92-722 de 22 de julio de 1992. La ley 2003-1200, de 18 de diciembre de 2003, descentraliza la gestión del RMI y crea un nuevo dispositivo de estímulo a la inserción, el RMA (Revenu Minimum d'Activité).

² Recomendación 92/441/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1992, sobre los criterios comunes relativos a los recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social. Esta Recomendación sigue constituyendo en la actualidad la referencia normativa fundamental para la actuación en esta materia en el seno de la Unión Europea.

³ Ley 19-A/96 de 29 de junio de 1996, desarrollada por Decreto Ley 196/97, de 31 de julio de 1997.

prorrogaría hasta el año 2002⁴. Sólo Grecia quedó inicialmente al margen de este proceso de implantación de programas RMI en los países del sur de Europa.

En el contexto del sur europeo, lo que caracteriza el caso español no es su exclusión del proceso anterior. De hecho, las primeras iniciativas en este campo en España coinciden en el tiempo con la aprobación del RMI en Francia. Así, el Ingreso Mínimo Familiar vasco (IMF) se pone en marcha en fecha tan temprana como 1989⁵. La aprobación de esta medida supone el primer paso de un proceso que desembocaría en unos pocos años en la introducción de prestaciones similares en todas las comunidades autónomas españolas (CCAA), todas ellas inspiradas en gran parte en el RMI francés.

En realidad, el elemento originalmente excepcional en España fue la renuncia de la Administración Central a asumir un papel de liderazgo en este proceso y a contraponer un modelo de RMI propio al de las CCAA. Después de una oposición inicial a las iniciativas autonómicas, la Administración adoptó pronto lo que ha sido una posición continuista desde entonces —la de asumir la competencia autonómica en esta materia—, orientando a lo sumo sus esfuerzos a potenciar un proyecto de armonización de las normativas autonómicas. La progresiva difusión del modelo RMI a todas las CCAA consolida un proceso en el que éstas se encargan de institucionalizar un mecanismo de cierre del sistema de protección, introduciendo una última prestación de garantía de recursos. Y lo hacen por propia iniciativa, en gran medida al margen de la Administración Central del Estado.

Este modelo de desarrollo descentralizado de los programas de garantía de ingresos adquiere mayor relevancia a principios del siglo XXI. El modelo descentralizado se consolida de hecho con la decisión italiana de renunciar a la extensión de su experiencia piloto y de atribuir la competencia sobre los programas RMI a las regiones, una tendencia con la que también resultan compatibles las nuevas propuestas de descentralización del RMI francés. El creciente desentendimiento de las instituciones centrales del Estado en los países del sur se confirma con la decisión griega de no establecer un sistema de cierre de esta naturaleza. De esta forma, de ser el único Estado de la Unión Europea en quedar completamente al margen del proceso de implantación de un sistema de rentas mínimas de ámbito estatal, España ha acabado convirtiéndose en una referencia de política social en el exterior. Esta realidad no deja de ser paradójica puesto que, a finales de los años 90, la situación española parecía resultar insostenible, en especial ante las expectativas de consolidación del RMI italiano y de algunas propuestas de revisión del sistema de protección social en Grecia⁶, situación que hacía previsible una progresiva generalización de las RMI estatales en los países

⁴ Ley 449/97, de 27 de diciembre de 1997, y Decreto Legislativo 237/98, de 18 de junio de 1998. La extensión del programa se aprobó en la ley presupuestaria para el año 2001, nº 388/00.

⁵ El IMF se aprueba en Euskadi por Decreto 39/89, de 28 de febrero, siendo posteriormente sustituido por el Ingreso Mínimo de Inserción, establecido por la Ley 2/1990, de 3 de mayo.

⁶ Los temas sometidos a debate del Gobierno griego en materia de rentas mínimas pueden analizarse en algunos informes presentados a finales de siglo (en particular Matsaganis, Papadopoulos y Tsakoglou, 2000).

del sur. Una circunstancia que contribuyó poderosamente a consolidar la nueva orientación de las políticas de rentas mínimas fue sin duda el proceso de reforma del *welfare* en Estados Unidos, un proceso que consolida en este país una gestión políticamente descentralizada de los programas de garantía⁷.

El acceso al Gobierno de España de un nuevo equipo político, caracterizado por una voluntad decidida de cambio respecto a Administraciones anteriores, nos obliga a reflexionar sobre las posibles opciones de futuro en materia de políticas de garantía de ingresos. En un país tan fuertemente descentralizado, la tentación sería sin duda mantener una línea política continuista, tratando a lo sumo de racionalizar la política de rentas mínimas desarrollada por las CCAA por medio de acuerdos pactados con ellas relativos a unas bases comunes para la actuación. La posibilidad de introducir un sistema estatal de rentas mínimas no constituye en este sentido una opción viable, dadas las competencias autonómicas en materia de asistencia social.

La falta de actuación de la Administración española en esta materia tiene sin embargo la ventaja de dejar un margen abierto para la reflexión y el posible diseño de nuevos instrumentos de intervención. El objeto del presente artículo es precisamente debatir la viabilidad de una propuesta alternativa de garantía de ingresos en el ámbito estatal, sustentada en la renta básica, es decir en un derecho individual y universal a una prestación de garantía de ingresos, sin contraprestación alguna. Antes de profundizar en esta cuestión, sin embargo, resulta necesario analizar los límites del actual modelo de RMI en España.

2. LOS LÍMITES DEL MODELO RMI EN ESPAÑA

Con independencia de las soluciones que puedan proponerse para el futuro, un dato de partida resulta axiomático y es el carácter insostenible del actual modelo de rentas mínimas en España. El mantenimiento del statu quo resulta, como podremos comprobar, inaceptable desde cualquier perspectiva que incluya como valores políticos de referencia los principios de igualdad y solidaridad.

Al realizar tal afirmación, no se trata de sostener la idea de que las políticas RMI hayan fracasado en nuestro país. Al contrario, la introducción de las rentas

⁷ En gran medida, la política de descentralización de la política social —entendida como expresión de una voluntad de desentendimiento progresivo de las instituciones centrales del Estado de la gestión de los programas sociales— encuentra sus fuentes principales en la reforma del *welfare* impulsada a mediados de los años 90 en Estados Unidos por la Administración Clinton. El paso más llamativo en la dirección de la descentralización en este país corresponde, en efecto, a la Personal Responsibility And Work Opportunity Reconciliation Act (PRWORA), aprobada en 1996 para poner fin al sistema asistencial tradicional. La nueva legislación atribuye una muy fuerte capacidad de decisión a los Estados, en materia de gestión y en la propia definición de los derechos. La PRWORA supone el paso de un sistema basado en un derecho general y universal a la asistencia, sustentado en reglas comunes válidas para el conjunto de los ciudadanos, a un sistema en el que los Estados disponen de gran autonomía para fijar los derechos y las condiciones de acceso a las prestaciones de garantía, circunstancia que da origen a planteamientos asistenciales muy diferentes en cada territorio.

mínimas en España ha resultado en muchos aspectos positiva. El ejemplo español demuestra que, cuando los sistemas autonómicos de rentas mínimas han alcanzado cierta relevancia política, como ha sido el caso de comunidades autónomas como Euskadi, Navarra o Madrid, han sido capaces de desplegar muchas de sus potencialidades. En el País Vasco, por ejemplo, con un impacto de la denominada Renta Básica limitado en términos macroeconómicos, situado en 2003 en el 0,21% del PIB anual⁸, esta actuación ha tenido una incidencia llamativa en términos demográficos, beneficiando en dicho año en Euskadi a alrededor del 3,5% de las unidades familiares de la comunidad autónoma. Las RMI han demostrado por otra parte tener unos indiscutibles efectos integradores, mejorando los niveles de estabilidad familiar, previniendo las problemáticas personales y sociales que suelen venir asociadas a procesos graves de exclusión y facilitando los procesos de integración social. Estos efectos positivos, además, han aparecido en un contexto en el que los problemas de dependencia, cronificación o fraude han resultado limitados⁹.

Al hacer posible el desarrollo de estas potencialidades, estos modelos RMI han tendido a consolidarse socialmente. La propia consolidación social de estos programas aparece de hecho como el principal factor de legitimación de un mecanismo de cierre de garantía de ingresos, al demostrar no sólo su utilidad social sino también su viabilidad económica. En España no resulta ya imprescindible fundamentar, desde un punto de vista normativo, la necesidad de un sistema básico de garantía de recursos para todos. Esta necesidad la avala con plena naturalidad el proceso de generalización de las RMI en todo el territorio español y el tipo de discurso —compartido por gobiernos de muy diverso contenido político— en que se fundamenta. Este discurso, en el que la perspectiva de una última prestación de garantía se perfila de forma creciente como derecho ciudadano, reivindica en efecto la eficacia de esta prestación en la lucha contra las situaciones de pobreza y exclusión. La experiencia de los últimos años pone en evidencia, por tanto, no sólo un fortalecimiento de las RMI autonómicas sino también una progresiva implantación de una visión de derecho en el acceso a las mismas.

El carácter ineludible de la reforma de la política española de garantía de ingresos no se vincula directamente por tanto a un fracaso del modelo RMI. La razón principal se encuentra, más bien, en la evidencia de que este modelo no ha sido realmente desarrollado en el conjunto de España. Nos enfrentamos en este sentido a un modelo de protección desequilibrado, caracterizado por muy distintos niveles de cobertura en el ámbito autonómico, sin que pueda hablarse de un sistema de garantía de ingresos mínimos para el conjunto de las personas residentes en el territorio. Como sostiene Arriba (Arriba, 2002):

⁸ 0,26% si se tienen en cuenta las Ayudas de Emergencia Social.

⁹ Para una evaluación del RMI vasco, ver Sanzo, 2002a. Una aproximación detallada a la cuestión, desde una perspectiva española, se encuentra en el informe desarrollado por Emaiker (Instituto de la Mujer, 2004). Los datos sobre la situación de las RMI autonómicas presentados en el artículo se basan en estos dos trabajos.

«algunos programas autonómicos (en especial, el del País Vasco) sí son programas de renta mínima, mientras que otros encubren bajo esta denominación prestaciones asistenciales escasas, discrecionales y casi testimoniales. Los programas de rentas mínimas... constituyen realmente la última forma de protección a la que podrían acceder muchas familias, una protección cuasi inexistente en una buena parte del territorio español».

La generalización de las RMI autonómicas esconde por tanto una profunda desigualdad en el impacto de estos programas. El indicador de gasto en estos programas por comunidad autónoma resulta particularmente ilustrativo al respecto. En un informe publicado por el Instituto de la Mujer (IM, 2004), se señala que en el año 2002 el País Vasco y Navarra, que apenas representan un 4,9% del colectivo pobre en España, atienden sin embargo a un 27,3% del total de personas beneficiarias de las RMI autonómicas, cubriendo nada menos que el 43,8% del gasto relacionado con los programas RMI. En el polo opuesto, las CCAA más pobres —Andalucía, Extremadura, Castilla-La Mancha y Canarias—, con un 38,6% estimado del total de pobres en España atienden al 33,4% del total de beneficiarios de las RMI pero con un gasto de apenas un 13,1% del total. El resto de las CCAA recogen al 56,5% de personas en situación de pobreza, con un 39,3% del total de beneficiarios de las RMI y un 43,1% del gasto total.

Estas diferencias se asocian a distintos niveles de cobertura de las necesidades. Así, en el informe se estima que en Euskadi y en Navarra entre el 70 y el 85% de las personas pobres se ven favorecidas de alguna forma por las acciones previstas en los programas RMI. Esta proporción baja sustancialmente en el resto de las CCAA, situándose en alrededor del 25% en Madrid (aunque es probable que esta proporción aumente en el futuro, tras la aprobación de su nueva ley) y en menos del 20% en el resto de las CCAA.

El origen de esta desproporción se basa en las limitaciones y restricciones de muy distinto signo que caracterizan a la mayoría de los modelos autonómicos de RMI en España. La principal limitación se vincula a la concepción subsidiaria de estas prestaciones. El papel de las RMI como prestaciones de cierre implica que los solicitantes acudan a ellas tras acreditar que han agotado todos los medios alternativos de cobertura de las necesidades básicas. Aunque el principio de subsidiariedad se aplica a todo tipo de recursos, en la práctica se relaciona sobre todo con el sistema de prestaciones de la Seguridad Social. La filosofía subyacente es que las RMI se limitan a actuar en beneficio de los colectivos no protegidos por el sistema de Seguridad Social, sin tratar de complementar las garantías ofrecidas por éste. El mecanismo de ajuste introducido en la mayoría de las normativas autonómicas consiste en adaptar las cuantías de las RMI a las de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social (PNC), de forma que la garantía de ingresos no suponga en ningún caso mejora respecto al nivel de protección establecido por las PNC.

Un primer elemento de control del gasto en las CCAA españolas se asocia por tanto a la política de ajuste de cuantías a las de las PNC, unas cuantías que resultan muy reducidas para hacer frente a las necesidades básicas de la pobla-

ción¹⁰. De esta realidad sólo se alejan el País Vasco y Navarra, siendo el nivel de las cuantías garantizadas uno de los factores que explican el aumento del gasto en estas dos CCAA al permitir el acceso a las prestaciones a un volumen de población notablemente superior. El ajuste de la cuantía básica de las RMI autonómicas a la PNC individual sitúa en cambio la atención en otras CCAA a colectivos cuantitativamente marginales, no sólo en el contexto de la población en general sino también en el de la población afectada por situaciones de pobreza¹¹.

Una segunda limitación a destacar tiene que ver con la política de gasto en acciones y prestaciones complementarias a las RMI, dentro de las que cabe distinguir los mecanismos de bonificación al empleo, los programas de inserción laboral —en particular el empleo protegido— y las denominadas Ayudas de Emergencia Social (AES)¹². Mientras en algunas CCAA el gasto en estos programas resulta muy limitado, en otras —particularmente en Asturias, Navarra y el País Vasco— tienen una importancia destacada. Por mencionar un único ejemplo, se comprueba que el nivel de gasto per cápita realizado en AES en el País Vasco —estimado en paridades de poder de compra equivalentes— resulta superior al gasto realizado en el resto de CCAA en prestaciones RMI, con las únicas excepciones de Navarra, Asturias y Madrid.

Otras restricciones importantes hacen referencia a la temporalidad en el disfrute de las prestaciones y a las prácticas de contención en el acceso a las RMI aplicadas en los procedimientos de gestión. De esta forma, se constata que la mayoría de las CCAA establecen tanto límites temporales en el disfrute de las prestaciones como periodos de carencia para el reingreso en los programas. Se observa igualmente que en muchas CCAA se procede al control de los tiempos de tramitación de los expedientes como instrumento de ajuste entre demanda y disponibilidades presupuestarias.

Detrás de todas estas políticas restrictivas se encuentra la realidad de unas disponibilidades presupuestarias limitadas en la mayoría de las CCAA, constitu-

¹⁰ El origen de este desfase debe buscarse en una inadecuada aplicación a España del modelo de equivalencias dominante en Europa en el momento de la aprobación de las PNC, la escala OCDE pura, escala que asignaba al segundo adulto del hogar un factor equivalente de 0,7, muy superior al que se deduce de la experiencia empírica. A fin de evitar que la cuantía para una pareja fuera excesiva, en aplicación del mencionado factor de equivalencia, se definió un nivel muy bajo para las PNC individuales, situado claramente por debajo del umbral de pobreza. Paradójicamente, sin embargo, a la restricción asociada a la baja cuantía de la prestación RMI, igualada en la mayor parte de los casos al valor de la PNC individual, las CCAA añadieron un sistema de equivalencia mucho más plano que el establecido por el Estado para dichas prestaciones. Se inspiraron en este caso en el modelo vasco, modelo que establece prestaciones individuales garantizadas muy superiores al valor de la PNC individual.

¹¹ Este planteamiento, justificado en sus orígenes por razones constitucionales y de coordinación entre las acciones de los distintos sistemas de protección social, alegándose en concreto la imposibilidad constitucional de complementar prestaciones de la Seguridad Social a través de las técnicas de la Asistencia Social, ha sido definitivamente puesto en tela de juicio por la Sentencia 239/2002 del Tribunal Constitucional. Dicha Sentencia avala, de forma inequívoca, el principio de complementariedad de las RMI respecto a las PNC (Sanzo, 2003).

¹² En general, las AES se dirigen fundamentalmente a cubrir necesidades relacionadas con la vivienda.

yendo medidas necesarias para hacer frente a unos presupuestos insuficientes. Mientras en algunas CCAA el nivel de restricciones establecido permite a pesar de todo garantizar unos derechos mínimos, en otras se abandona cualquier noción de derecho subjetivo, indicando expresamente sus normativas reguladoras que las prestaciones se otorgarán en función de los créditos disponibles y de la posibilidad de atender las solicitudes presentadas. De ahí la inseguridad jurídica existente de cara al acceso a las prestaciones de garantía en muchas CCAA españolas.

El modelo de RMI autonómicas presenta grandes desequilibrios en la forma en que ha sido aplicado en España, hasta el punto de que en muchas de las comunidades autónomas españolas no puede hablarse siquiera de la existencia de un sistema de rentas mínimas digno de ese calificativo. La falta de participación del Estado en la regulación y financiación de estas prestaciones resulta fundamental para entender el origen de esta situación.

Los desequilibrios mencionados podrían resolverse fácilmente, generalizando por ejemplo un modelo como el que existe en Euskadi o en Navarra. El coste de esta propuesta —cerca del 0,25% del PIB— sería perfectamente abordable si el Estado decidiera sostener financieramente esta actuación en el ámbito de las CCAA de régimen general. Sin embargo, los problemas que plantean las RMI no se limitan a esos desequilibrios. La experiencia refleja también algunas limitaciones importantes del modelo de protección RMI que inducen a considerar la viabilidad de otras alternativas de garantía de recursos.

El problema principal del modelo RMI es que se trata de un modelo de solidaridad condicionada. El acceso a las ayudas no sólo está condicionado a la ausencia de recursos sino a una efectiva disponibilidad personal y familiar para la inserción. El paso de una concepción de lucha contra la pobreza económica a una de lucha integral contra la exclusión está en el origen de esta definición de las modalidades de protección RMI en términos de prestaciones económicas que deben integrarse en un proyecto más amplio de inserción de sus beneficiarios, como medida necesaria para superar las situaciones de exclusión. El objetivo ya no es únicamente garantizar las necesidades económicas básicas sino, sobre todo, resolver los problemas de fondo que impiden una correcta inserción social y laboral. Y esto requiere un compromiso expreso de participación por parte de los beneficiarios.

En el sistema RMI, el acceso a las distintas prestaciones se ajusta a una gestión que, si bien mantiene las normas de la asistencia social tradicional, incorpora otras nuevas. A los principios clásicos de comprobación de recursos, subsidiariedad y complementariedad, se añaden los nuevos principios de disponibilidad, no sólo en relación con el acceso al trabajo, sino también en relación con la participación en programas de inserción. La comprobación del cumplimiento de estas exigencias, definidas en muchos casos en términos de contraprestaciones, ha recaído en los servicios sociales en prácticamente todas las CCAA.

En su lógica promocional, este planteamiento resulta contradictorio con las bases en las que se sustentan las sociedades occidentales modernas. Se enfrenta, por una parte, a la lógica liberal que determina el funcionamiento del sistema

económico, oponiéndose —desde unos valores que con frecuencia reflejan un cierto paternalismo autoritario— al principio de plena libertad de actuación de los agentes económicos en el mercado. Lejos de considerar la prestación como un elemento que asegura la libertad de los beneficiarios para desenvolverse por sí mismos y sin interferencias externas en la vida social y económica, se le asigna un elemento de contraprestación que se considera necesario frente a riesgos como la cronificación, la dependencia o la pasividad. Al actuar de este modo, condicionando la aplicación del principio de solidaridad —y el propio acceso a las prestaciones— al desarrollo de estas contraprestaciones, se rompe el principio de igualdad en el diseño de las políticas de protección. Las situaciones de pobreza o precariedad susceptibles de atenderse a través de las RMI son las únicas del sistema de protección general en las que se introduce un planteamiento de contraprestación. El modelo RMI se aleja, en consecuencia, tanto de los principios económicos liberales como de los planteamientos de igualdad y solidaridad preconizados desde la socialdemocracia, principios en los que se sustentan nuestras sociedades.

La rigidez de la dimensión promocional de las RMI choca por otra parte con la realidad. A pesar de su voluntad universalista, en la práctica la política de inserción está lejos de consolidarse. Ni en Francia ni en las CCAA españolas ha sido posible generalizar el acceso a los convenios de inserción o a las acciones de contraprestación. En la mayor parte de los casos, ni siquiera ha sido posible aplicar el planteamiento de inserción a una mayoría de los beneficiarios de las prestaciones. Además, con mucha frecuencia las acciones contempladas en los convenios o en las propuestas de contraprestación han tenido un alcance muy limitado (mera inscripción en el INEM o realización de cursos de formación de contenido muy general).

Un segundo problema importante en la concepción de las RMI hace referencia a la contradicción existente entre una vocación de asistencia al conjunto de miembros que componen la unidad de convivencia y una aproximación basada en el acceso de un único miembro de dicha unidad a las prestaciones. Así, mientras el acceso a este tipo de prestaciones se limita a una persona por unidad de convivencia, la prestación tiene una vocación colectiva, definiéndose el cálculo de las cuantías en términos de unidad de convivencia y fijándose como objetivo de las prestaciones la cobertura de las necesidades de todos los miembros de la unidad. Esta contradicción dificulta el objetivo de consolidar una atención correcta para todos los miembros del hogar desde planteamientos que reconozcan tanto la especificidad de las necesidades individuales como la conveniencia de que las prestaciones lleguen a todas las personas a proteger.

Aunque el modelo de rentas mínimas, ahí donde ha sido aplicado con un mínimo de eficacia, ha tenido resultados favorables, tanto para sus beneficiarios como para la sociedad en su conjunto, este modelo adolece de una serie de contradicciones que hacen recomendable estudiar la viabilidad de opciones alternativas, en particular la renta básica. Analicemos por tanto los fundamentos de esta propuesta alternativa, sus ventajas respecto a las RMI y sus posibles inconvenientes, particularmente en la dimensión económica.

3. LA PROPUESTA DE LA RENTA BÁSICA

3.1. El contenido de la propuesta

Aunque no todas sus formulaciones sean siempre coincidentes y las modalidades concretas de implantación reflejen bastantes rasgos diferenciales, el núcleo central de la alternativa que representa la renta básica puede recogerse en unas pocas pero claras proposiciones. Brevemente resumidas, siguiendo en esta aproximación a autores como Van Parijs o Raventós¹³, estas proposiciones fundamentales son las siguientes:

1. En primer lugar, la renta básica se plantea como una prestación económica de contenido monetario, pagada con carácter periódico por la comunidad política de referencia (Unión Europea, Estado, Comunidad Autónoma, etc.) a todos sus miembros. La renta básica se presenta como un derecho universal, teniendo acceso al mismo todos los miembros de pleno derecho de la comunidad política.

2. El acceso universal a la renta básica, en segundo lugar, se realiza con carácter individual y de manera uniforme: la misma cuantía de renta básica se paga a cada ciudadano. Este derecho desarrolla el principio de ciudadanía, de participación común en los bienes generados por la sociedad. No sorprende de hecho que, en las primeras formulaciones realizadas al respecto en España, siguiendo la línea argumental desarrollada por André Gorz (Gorz, 1985), se hablara de la renta básica en tanto que salario o sueldo ciudadano.

La idea de uniformidad tiene, sin embargo, algunos matices, particularmente en función del acceso o no a la edad adulta. Analizando el caso de los niños, Van Parijs señala, en la línea de la mayoría de los autores que han tratado estas cuestiones, la posibilidad de que la cuantía de la renta básica sea diferente en el caso de los menores de edad.

3. El tercer rasgo a destacar es que el derecho a la renta básica es incondicional, no exigiéndose por ello ningún tipo de contraprestación ni ninguna actuación específica orientada a la consolidación de determinados comportamientos.

El principio de no condicionalidad tiene implicaciones importantes. Por una parte, implica que el acceso a la renta básica no está sujeto a ningún tipo de comprobación de recursos. A diferencia de los sistemas tradicionales de garantía de ingresos, que requieren para su concesión de la demostración de la escasez de recursos, la renta básica presupone la asignación previa e incondicional de los medios necesarios para hacer realidad el derecho universal a la misma. No se exige una situación de ausencia o insuficiencia de rentas, tampoco la inexistencia de un mínimo nivel patrimonial o la imposibilidad de recurrir a cualquier tipo de derecho de alimentos por parte de familiares. La aportación de la renta básica

¹³ Ver en particular: Van Parijs, 1997, 2000a y 2000b y Raventós, 1999 y 2001.

es independiente de otros recursos y de las fuentes de rentas disponibles, aportándose a todos los ciudadanos, tanto a pobres como a ricos.

Para Van Parijs, ésta es una característica clave de la renta básica, necesaria para evitar la trampa de la pobreza. La posibilidad de acumular cualquier otro tipo de ingreso a la renta básica se presenta como una garantía de que los beneficiarios seguirán teniendo interés en acceder al trabajo. Se evitan de hecho los problemas asociados a la mayoría de los sistemas tradicionales de garantía de ingresos en los que el acceso al trabajo implica la pérdida total o parcial de las prestaciones, además de generar una situación de incertidumbre de cara al reintegro rápido en las mismas en el caso de volver a darse una situación de ausencia de empleo.

Por otra parte, no se introducen tampoco para acceder a la renta básica condiciones de actividad económica o, más específicamente, contraprestaciones laborales. No sólo no se exige una contrapartida en términos de participación laboral previa (tiempo mínimo de trabajo o de cotización previa a la Seguridad Social) o posterior al acceso a la prestación (contraprestación); tampoco se requiere una inscripción en los servicios de colocación, una disponibilidad a aceptar cualquier empleo ofertado o el compromiso de realizar acciones de formación o cualificación personal. En realidad, no hace falta estar disponible o querer trabajar de forma remunerada para disfrutar de la prestación.

En este punto, las ideas de Van Parijs se alejan claramente de propuestas más moderadas —como las formuladas por Atkinson sobre el ‘ingreso de participación’— en las que el disfrute de la renta básica queda condicionado a la participación en actividades socialmente necesarias, aunque no necesariamente en el ámbito del sistema productivo (Atkinson, 1996). Por supuesto, este planteamiento entra también en total contradicción con la filosofía básica de las prestaciones RMI en las que no sólo la disponibilidad para el empleo sino, de forma más genérica, la disposición favorable a desarrollar acciones para la inserción constituye un fundamento mismo del acceso a la prestación de garantía. Al igual que la mayor parte de los defensores de la renta básica incondicional, Van Parijs presupone, sin embargo, que la disposición social dominante se traducirá en prácticamente todos los casos en la realización complementaria de actividades socialmente positivas, ya sea en el ámbito autónomo o en el mercantil, circunstancia favorecida por el estímulo que supone poder acceder a todas las rentas complementarias procedentes de la actividad económica.

Finalmente, tampoco se tienen en cuenta las condiciones de convivencia familiar, resultando irrelevante con quién se conviva. La cantidad de la renta básica, uniforme en todos los casos, resulta una variable independiente del tipo de hogar al que se pertenezca, lo que para Van Parijs evita los problemas ligados a los subsidios tradicionales, que requieren el control de la unidad de convivencia. Además, de esta forma se favorecen las formas de vida comunitarias (dada la existencia de economías de escala).

4. Tal y como la ha interpretado Raventós en España, en esta formulación la renta básica constituye la expresión de un derecho universal, individual e incon-

dicional, a la existencia, preexistente a una posible situación de necesidad o de adversidad. Este elemento podría constituir el cuarto rasgo esencial de la renta básica. El objetivo de la renta básica sería así asegurar la existencia, garantizando la supervivencia desde una perspectiva estrictamente individual (derecho individual a la existencia). Este aspecto es importante en la medida en que la renta básica se liga en esta aproximación al concepto de supervivencia individual más que al de bienestar individual o familiar. La mayoría de los defensores de la renta básica —Raventós incluido— aceptan implícitamente, sin embargo, que la garantía de libertad asociada a la renta básica implica niveles de bienestar que van más allá de la estricta supervivencia material.

Como podemos comprobar, el contenido de las propuestas es relativamente sencillo, pudiendo sintetizarse en unas pocas líneas. En palabras de la Red Renta Básica, la principal entidad promotora de la idea en España, la renta básica puede presentarse como «un ingreso modesto pero suficiente para cubrir las necesidades básicas de la vida, a pagar a cada miembro de la sociedad como un derecho, financiado por impuestos o por otros medios y no sujeto a otra condición que la de ciudadanía o residencia. La renta básica debería estar garantizada y pagarse a todos a título individual, independientemente de sus otras posibles fuentes de renta, de si trabajan o no y de con quién convivan¹⁴».

3.2. Las ventajas de la renta básica frente al modelo RMI

Desde la perspectiva de los profesionales vinculados a la política de lucha contra la pobreza y la exclusión, además de los argumentos relativos al impulso demográfico y a la garantía constitucional de derechos sobre los que volveremos con posterioridad, dos son las razones operativas esenciales a favor del modelo de renta básica universal e incondicional.

En primer lugar, desde el punto de vista del principio de derecho a una prestación de subsistencia, el sistema de renta básica tiene la ventaja de evitar a los potenciales beneficiarios los procedimientos de control habituales en los sistemas asistenciales de garantía de ingresos, tales como las RMI. A diferencia de estos sistemas, que requieren la permanente demostración de la escasez de recursos y un compromiso de trabajo para la inserción, la renta básica implica la asignación previa e incondicional de los medios necesarios para hacer realidad el derecho universal a la existencia. Esta aproximación tiene la ventaja fundamental de prevenir la estigmatización de las personas que se benefician de los sistemas de garantía, evitando las situaciones percibidas de humillación o de diferencia respecto al resto de la sociedad que suelen venir asociadas a la gestión de los siste-

¹⁴ Van Parijs ofrece una definición aún más sintética de la renta básica: «a income paid by a political community to all its members on an individual basis, without means test or work requirement» (Van Parijs, 2000a).

mas asistenciales¹⁵. No olvidemos que estos sistemas se basan en un exhaustivo control de recursos y, de forma creciente, de vigilancia del compromiso del beneficiario con el objetivo de inserción.

Desde una perspectiva administrativa, la renuncia a investigar la situación patrimonial y de renta de los beneficiarios y a controlar su disposición a la actividad favorece, en segundo lugar, una simplificación y racionalización de la gestión de la política social. En el caso español, en el que las prestaciones de garantía de ingresos son gestionadas por los servicios sociales de base, la decisión de aplicar las políticas de garantía en otros ámbitos, por ejemplo a través de la fiscalidad, permitiría reorientar la labor de los trabajadores sociales hacia las acciones de inserción, consolidando con ello la dimensión principal del trabajo de los servicios sociales. En este contexto, no podemos olvidar que la introducción de las políticas de inserción ha generado una fuerte presión sobre unos trabajadores sociales a los que se les ha asignado tanto la gestión de las prestaciones como el papel de liderazgo en los procesos de inserción, con frecuencia sin contar con una infraestructura de apoyo especializado adecuada y suficiente. Esto ha supuesto en muchos casos una carga excesiva que ha generado un fuerte nivel de insatisfacción y frustración entre los profesionales.

Con respecto a los sistemas asistenciales tradicionales, la renta básica tiene igualmente otras ventajas: facilita un acceso universal a la prestación, limitando el riesgo de que algunos beneficiarios potenciales no disfruten de ella; se evitan comportamientos fraudulentos para acceder o mantener las ayudas, bastante comunes en la gestión de las prestaciones asistenciales, en especial cuando no se introducen mecanismos que hagan compatible el desempeño de una actividad económica con el mantenimiento de las ayudas; finalmente, garantiza a todas las personas el acceso a una prestación de garantía y no sólo a uno de los miembros del hogar o de la unidad de convivencia, democratizando con ello la atención y ajustando el nivel de protección a las necesidades individuales.

Algunos procesos recientes de reforma en el tratamiento de las RMI han contribuido además a situar en perspectiva el modelo de renta básica. Por una parte, el proceso de desarrollo de las políticas de garantía de ingresos ha venido acompañado de una tendencia a la individualización de las prestaciones, ajustándose la atención a la realidad diferenciada de las unidades y personas residentes en el hogar. Por otra parte, una tendencia paralela ha consistido en la progresiva conformación de un nuevo consenso respecto a la conveniencia de diferenciar el derecho a la inserción del derecho a una prestación de garantía. Aunque sin alejarse todavía plenamente del planteamiento contraprestacional, así lo reflejan algunas normativas recientes, como la Ley contra la Exclusión de Euskadi o el nuevo RMI de Madrid. De ahí que el paso de un programa tradicional de garan-

¹⁵ Este sentimiento de humillación no parece dejar de crecer, como reflejan los estudios a largo plazo disponibles en el País Vasco. Así, si un 20,2% de los titulares del IMI de enero de 1992 percibían este sentimiento por la situación de dependencia del IMI, la cifra ha subido en el año 2000 al 30,8% (IM, 2004).

tía de recursos a un sistema mixto, fundamentado sobre todo en una renta básica individual y universal, pueda considerarse racional.

3.3. Los límites económicos de la concepción clásica de la renta básica

Para consolidarse como alternativa, el modelo de renta básica se enfrenta, sin embargo, a algunas dificultades. Algunas de ellas son meramente operativas, ligándose a las modalidades de gestión de una prestación que pretende ser universal e individual¹⁶. La más importante se relaciona con el elevado coste económico potencial de implantación de la renta básica.

El problema principal se asocia a la concepción de la renta básica como prestación individual. En su formulación clásica, tal y como la describíamos en el punto 3.1, esta aproximación individual implica no sólo la universalidad en el acceso a la renta básica sino también el planteamiento de uniformidad de las cuantías garantizadas: a cada ciudadano le corresponde la misma cuantía de renta básica.

La renta básica busca asimismo hacer posible el desarrollo de la libertad individual, tratando de garantizar los recursos materiales mínimos que las personas necesitan para desarrollar sus proyectos, pretendiendo ofrecer una garantía de bienestar más que de superación de la pobreza en sentido estricto. Esta concepción se opone radicalmente a la orientación selectiva de los sistemas asistenciales tradicionales y a los limitados niveles de protección por ellos garantizados.

Otro elemento importante a considerar es la tendencia de los defensores del modelo a concebir una aproximación bruta a la renta básica. De esta forma, en el modelo clásico, todos —pobres y ricos— añadirían a sus ingresos actuales una cuantía uniforme de renta básica transferida por las instituciones públicas.

Concebida de esta manera la nueva prestación, resulta difícil pensar en establecer un modelo de renta básica que no suponga una radical transformación del sistema de reparto de los bienes económicos en nuestra sociedad. Partiendo de una estimación de una cuantía individual mínima para la supervivencia de 525,65 € mensuales para una persona sola en la Euskadi del año 2004, en la hipótesis de una distribución bruta de la mencionada cuantía, no compensada vía impuestos, el coste de esta propuesta en Euskadi sería en el año 2004 equivalente a un 23,74% del PIB¹⁷. Hacer frente a este nivel de gasto, superior al que representa el gasto social actual de la comunidad autónoma del País Vasco (medición SEE-PROS), supondría en la práctica una plena socialización del reparto de los recur-

¹⁶ Pueden analizarse algunas de estas cuestiones en Sanzo, 2001.

¹⁷ Por motivos de disponibilidad de información, los datos económicos que se presentan a continuación hacen referencia al País Vasco. Corresponden a la actualización, a la vista de los datos más recientes relativos a relación con la actividad, estructura demográfica y renta disponible neta, de las cifras facilitadas por la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales 2000. En los cálculos, se aplican cifras del 50% de la cuantía de renta básica de referencia en el caso de los menores de 25 años no independizados.

sos sociales, siendo difícilmente compatible con una sociedad basada en el libre mercado.

Una versión más ajustada de esta propuesta se limitaría a defender una distribución neta de la renta básica. Esto supondría defender la idea de un mero complemento, equivalente a la diferencia existente entre los ingresos personales netos después de impuestos y la cuantía garantizada por la renta básica. Sin embargo, incluso en este caso la aplicación de este modelo de prestación tendría un coste de mantenimiento anual muy elevado, situado en el 7,73% del PIB vasco. Aunque no estaríamos aquí hablando de una socialización de la economía, las implicaciones económicas serían de tal magnitud que obligarían a una transformación radical del sistema socio-económico.

Las implicaciones económicas de la implantación de la renta básica se ven agravadas por las consecuencias del proceso de envejecimiento. La drástica reducción de los niveles de fecundidad en España ha determinado una extraordinaria caída de la natalidad en nuestro país que ha alterado profundamente nuestra estructura poblacional, previéndose a partir de la tercera década del nuevo siglo unas tasas muy elevadas de envejecimiento de la población y un notable incremento de las tasas de dependencia. Esta realidad condicionará negativamente el margen de actuación económica del sector público. El incremento en el gasto social que supondrá mantener el nivel de protección actual, en particular en materia de pensiones pero también de gestión de servicios fuertemente condicionados por la demanda de la población de mayor edad, como la sanidad o los servicios sociales, resultará en efecto sustancial. Esta presión sobre el gasto se acentuará, además, si se pretende mejorar el actual modelo de servicios. La protección a las personas dependientes, que pretende impulsar el nuevo Gobierno, implicará la potenciación de un nuevo ámbito de intervención de los servicios públicos, con importantes repercusiones en el nivel de gasto. Una propuesta de introducción de la renta básica no puede dejar de tener en cuenta la presión al alza que supondrá en las próximas décadas el gasto social en el PIB.

En un trabajo reciente del Comité de Política Económica de la Unión Europea (EC, 2001), se estima que el gasto en pensiones públicas en España podría pasar de cifras de 9-10% del PIB entre los años 2000 a 2020 a 12,6% en el año 2030 y a 16% en el año 2040. El incremento proyectado entre 2020 y 2040, periodo en el que se concentra en realidad el proceso de cambio, se sitúa en 6,1 puntos porcentuales del PIB. En cuanto al aumento del gasto en salud y cuidados a largo plazo que se deriva del mencionado estudio, podría estimarse en torno a 2,5 puntos del PIB entre 2000 y 2050. Por supuesto, cualquier mejora del sistema, por ejemplo un aumento de las pensiones medias, repercutirá en un aumento paralelo del peso relativo del gasto social en el PIB.

Los datos oficiales más recientes relativos al gasto en protección social SEEPROS indican ciertamente un desfase de 7,4 puntos entre España y la media de la UE-15 en el año 2001: 20,1% del PIB frente a 27,5% (Eurostat, 2004). El desfase respecto a países como Francia o Alemania se eleva incluso a 10 puntos del PIB. Teniendo en cuenta la previsión de incremento del gasto social ligado al envejecimiento y la presión actual a la contención e incluso reducción del gasto

social en Europa, el margen de maniobra para la introducción de la renta básica se reduce sustancialmente. Puede estimarse, según nuestros cálculos, en cifras situadas alrededor de 1,5-3% del PIB (en función de la evolución futura de la población en edad activa).

De ahí la necesidad de optar por un modelo que no implique una presión excesiva sobre el sistema, un modelo que además —para ser eficaz— debe evitar la tentación de anteponer el objetivo de poner en marcha cualquier modalidad de renta básica al objetivo de garantía efectiva de unos recursos mínimos a la población, optando por la introducción inicial de una renta básica de cuantía muy limitada, totalmente insuficiente para luchar contra la pobreza. Esta solución resulta de escaso interés dado que obligaría a mantener el sistema asistencial de rentas mínimas para poder seguir garantizando los actuales niveles de protección social. En el próximo apartado desarrollaremos las características básicas de un planteamiento de renta básica susceptible de dar respuesta a estas exigencias de moderación de gasto y suficiencia de cuantías para prevenir las situaciones de pobreza.

4. UNA PROPUESTA DE RENTA BÁSICA ECONÓMICAMENTE VIABLE

4.1. Marco general para una propuesta alternativa de renta básica

En trabajos recientes, Sanzo y Pinilla (Sanzo, 2001 y 2002b y Sanzo y Pinilla, 2004) han desarrollado propuestas de implantación de la renta básica que suponen un menor nivel de gasto. Este modelo alternativo de renta básica se sustenta en las siguientes ideas principales:

Una orientación inicial a la supervivencia

Aunque a largo plazo la introducción de la renta básica debe contribuir a consolidar niveles suficientes de bienestar e incluso, al menos potencialmente, a liberar a toda la población de la necesidad de acceder a una actividad productiva para alcanzar dichos niveles de bienestar, a corto y medio plazo resulta conveniente asumir un planteamiento más restringido, ligado al principio de supervivencia o cobertura de las necesidades básicas en sentido estricto. La primera idea es que, en su fase de introducción inicial, la renta básica debe constituir sobre todo el instrumento esencial de una acción eficaz de lucha contra la pobreza.

Una aproximación mixta unidad de convivencia - individuo

Como hemos podido comprobar, el acceso universal a la renta básica se plantea en su formulación clásica con carácter individual y de manera uniforme: la misma cuantía de renta básica debe pagarse a cada ciudadano.

Aunque el carácter de derecho individual de la renta básica debe ser reivindicado, conviene matizar el planteamiento de uniformidad que se le atribuye. La

mayoría de las personas comparte su vida con otras, realizando vida en común. Este tipo de convivencia pluripersonal determina economías de escala que deben ser introducidas en el análisis, en especial a la hora de considerar la cuestión de la uniformidad de la renta básica. La igualdad aparente de los individuos ante la renta básica que representa una cuantía uniforme se traduce, en realidad, en distintos niveles de libertad garantizados por la prestación, determinando una situación final de desigualdad entre las personas. Ante la presencia de economías de escala, un planteamiento de uniformidad en los niveles de la renta básica determinará una situación de creciente desigualdad diferencial conforme descienda el número de personas que conforman la unidad de convivencia, afectando de forma negativa precisamente a los grupos en los que con más frecuencia aparecen las situaciones de pobreza (hogares unipersonales y familias monoparentales).

De ahí que, si se pretende al mismo tiempo garantizar la libertad y la igualdad de las personas, sólo pueda concebirse un planteamiento de renta básica realmente uniforme e igual para todos —en el sentido de igualdad de valor real de la libertad garantizada— si se neutraliza el efecto diferencial que introduce el marco de convivencia. Conviene así pensar en fórmulas que faciliten la autonomía real de decisión de las personas, con independencia de su opción por una vida solitaria, en pequeños grupos o en comunidad, fórmulas que hagan compatible el principio del derecho individual e igual a una renta básica con la necesidad de que la renta básica percibida sea efectivamente igual para todos en su capacidad para garantizar la supervivencia en el contexto de unas realidades desiguales de convivencia. En un contexto de puesta en marcha inicial de la renta básica, con una cuantía necesariamente reducida de la misma, resolver esta cuestión resulta fundamental.

La solución, y ésta es la segunda propuesta fundamental, pasa por neutralizar el efecto convivencia, introduciendo una renta básica de unidad de convivencia, en complemento de la renta básica individual, que recoja el nivel medio de gastos comunes a todas las unidades, con independencia de su tamaño. O, alternativamente, como sugiere Pinilla (Pinilla, 2002), prever una ayuda complementaria para personas solas, en un contexto definido por lo demás por un planteamiento de renta básica individual y uniforme.

La gran ventaja de esta propuesta es que permite conseguir los mismos objetivos de lucha contra la pobreza que los modelos clásicos de renta básica sin necesidad de plantear una cuantía de renta básica individual de nivel tan elevado como el habitualmente propuesto en dichos modelos.

La compensación fiscal de la renta básica

La tercera idea es que la defensa del planteamiento universalista de la renta básica no es incompatible con defender la tesis complementaria de que, en el caso de las clases sociales más acomodadas, los impuestos deben absorber en la práctica las aportaciones correspondientes a la renta básica. La introducción de la renta básica no debe tener efectos negativos sobre la redistribución interna de los

ingresos, lo que en la práctica significa que ésta no puede suponer una mejora — al menos no sustancial— del nivel de ingresos de los colectivos en situación de mayor bienestar. En la situación actual, con bolsas importantes de pobreza e importantes núcleos de hogares en situación de ausencia de bienestar, no se trata tanto de mejorar la situación de toda la población como la de los grupos más desfavorecidos. La renta básica no debe acentuar sino reducir el Efecto Mateo en la gestión de las prestaciones sociales¹⁸.

Es cierto que, con esta propuesta, se rompe la perspectiva de una renta básica entendida como un cheque regular que llega mensualmente a cada miembro de la comunidad. Pero se consolida, sin embargo, la idea de un derecho individual, universal e incondicional a una garantía de recursos mínimos. A partir de su implantación, cualquier persona que —por falta de oportunidades de empleo o por decisión propia— se encuentre en situación de ausencia de recursos sabrá que podrá tener acceso a una renta básica individual e incondicional. De esta forma, cada persona o unidad de convivencia podrá definir sus estrategias vitales sabiendo que puede contar con esta prestación de base, de nivel suficiente para hacer frente a las necesidades básicas (en conjunción con una política institucional que garantice, en paralelo, el acceso universal a la vivienda y un sistema integral de servicios públicos).

La aplicación de estímulos al empleo

La viabilidad de la renta básica depende igualmente de un nivel de participación elevado e igualitario en el proceso productivo. El principio de incondicionalidad de la renta básica sólo puede consolidarse si se mantiene globalmente esa premisa. La renta básica es un fundamento de una sociedad igualitaria y solidaria pero este tipo de sociedad exige, en contrapartida, un mínimo de compromiso solidario con la misma por parte del conjunto de la ciudadanía. El mantenimiento de niveles elevados de participación en el empleo resulta fundamental, además, para hacer frente al proceso de envejecimiento y sus consecuencias en términos de incremento de los niveles de dependencia. De ahí que el fomento de la participación en las necesidades productivas de la sociedad constituya un elemento asociado a la defensa de la renta básica.

La promoción de este compromiso social requiere diseñar un marco social y fiscal que no desincentive el acceso y el mantenimiento en el empleo. A ello corresponde la defensa de un planteamiento de bonificación al empleo en las propuestas de renta básica de Sanzo y Pinilla (2004). El objetivo es asociar la introducción de la renta básica a acciones de bonificación al empleo que garanticen —y ésta sería la cuarta idea fundamental— ingresos finales superiores a las

¹⁸ Aún así, los estudios de aplicación del modelo revelan que, como consecuencia de la introducción de la renta básica entre el conjunto de personas dependientes y del sistema de estímulos al empleo, la mayoría de la población sería beneficiaria neta del modelo.

personas que participan, de forma relevante, en la reproducción y mejora del producto social.

Por supuesto, el compromiso de participación en el esfuerzo productivo de la población con menores recursos exige, como contrapartida, un compromiso similar por parte de los más beneficiados de participación justa en el esfuerzo fiscal.

4.2. El coste de una propuesta alternativa

En una aproximación que pretende ser mixta entre el planteamiento aquí defendido y la concepción clásica de la renta básica, basada en una cuantía de renta básica uniforme, en el trabajo de Sanzo y Pinilla (Sanzo y Pinilla, 2004) se defiende —con cifras referidas al año 2003— el siguiente modelo de cuantías de renta básica para España (a completar en cada comunidad autónoma con complementos autonómicos):

- Una cuantía de renta básica para una persona sola de 360 € mensuales.
- Una cuantía de renta básica para dos personas de 540 € mensuales.
- Una cuantía de 110 € mensuales para los menores de 25 años no independizados.

La propuesta es mixta en la medida en que la cuantía de la renta básica resulta igual y uniforme para todos, situándose en 270 € mensuales por adulto, pero previendo un complemento de 90 € mensuales para personas solas, garantizando de esta forma una igualdad de capacidad económica para los hogares unipersonales. El sistema de bonificación al empleo se mantiene en la formulación actual del IRPF.

El coste de esta propuesta se situó inicialmente entre el 1,21 y el 2,66% del PIB en función del tipo fiscal utilizado. Profundizando en la estimación del coste de la propuesta, sus autores concretan en trabajos posteriores los tipos fiscales y las cuantías a aplicar en concepto de bonificaciones al empleo y renta básica para los menores dependientes. El resultado es la apuesta por un tipo fiscal situado en el 42%, con un coste estimado de implantación inferior al 2% del PIB (Pinilla y Sanzo, 2004).

El coste estimado aumentaría, lógicamente, con los suplementos autonómicos que serían necesarios para hacer frente a la situación específica de cada comunidad autónoma. En el caso vasco, para hacer frente a las necesidades básicas de la población sería en principio necesario plantear —para el año 2004— objetivos de garantía situados en 130 € por menor, 525,65 € para una persona sola y 751,30 € para dos personas. Siguiendo el tipo de propuesta diseñada por Sanzo y Pinilla, esto supondría apostar por una renta básica de adulto de 375,65 €, complementada con 150 € en el caso de tratarse de una persona sola. El coste de aplicación de esta propuesta sería bastante elevado, estimándose para el País

Vasco en un 4,54% del PIB. A ello habría que añadir la parte correspondiente a un sistema de bonificación al empleo más operativo y ambicioso que el que corresponde al actual IRPF.

El coste mencionado resulta excesivo a la vista de los condicionantes derivados del proceso de envejecimiento. Esta circunstancia pone de manifiesto los límites de una propuesta que no se aleja todavía suficientemente del principio de cuantía uniforme de la renta básica, en contra de una realidad empírica que evidencia que el coste de mantenimiento de una persona suplementaria en el hogar es notablemente inferior al que representan los costes asociados a la existencia de un hogar independiente. De esta forma, para prevenir las realidades de pobreza, podría plantearse más adecuadamente un modelo basado en una renta básica de unidad de convivencia de 300 €, completada con una renta básica individual de 225,65 € por adulto y de 130 € por menor. Con estas cuantías, se conseguiría los mismos objetivos de garantía que los planteados por Sanzo y Pinilla. El coste estimado de aplicación de la propuesta en el País Vasco se reduce en este caso al 3,43% del PIB. Nos movemos ya cerca del margen de maniobra estimado con anterioridad para la implantación de un sistema de renta básica en España.

La implantación del nuevo modelo se enfrenta a notables incertidumbres, relacionadas no sólo con las expectativas de aumento del gasto social ligado al envejecimiento demográfico sino también con las incógnitas derivadas de la falta de información sobre el impacto real de la introducción de programas de renta básica sobre el comportamiento de las personas. La propuesta requiere de una mejora en el sistema de estímulos al empleo respecto al IRPF actual. Por esa razón, si se pretende avanzar en la línea señalada, resultaría prudente optar inicialmente por una propuesta cuyos costes reales sean algo inferiores. Proponemos introducir por ello un modelo inicial de renta básica, calculado en cifras correspondientes al ejercicio 2004, sostenido en los siguientes supuestos:

1. Se garantiza una renta básica individual neta a los siguientes colectivos, con las correspondientes cuantías mensuales:
 - 225,65 € a personas mayores de 65 años, personas con minusvalía y personas entre 25 y 64 años (salvo personas principales y cónyuges o parejas)¹⁹.
 - 130 € a menores de 25 años no independizados en unidades con recursos equivalentes hasta 884,26 € per cápita²⁰.
 - 65 € al resto de menores de 25 años no independizados.

¹⁹ La cuantía de 225,65 € es equivalente al complemento de PNC anual máximo correspondiente a un segunda persona perceptora de dichas PNC en el hogar (computado con carácter mensual, sobre la base de 12 mensualidades).

²⁰ La cuantía adoptada como límite de recursos para acceder a la renta básica ampliada por menor es equivalente a la cuantía de renta básica garantizada a una familia monoparental en la que la persona titular estuviera ocupada.

En el caso de personas ocupadas, se establecen los siguientes estímulos al empleo:

- a) En el caso de personas con ingresos mensuales inferiores a 286,30 €, descuento del 25% en el cómputo de ingresos por trabajo.
- b) En el caso de personas con ingresos mensuales entre 286,30 € y 572,60 €, descuento del 25% en el cómputo de ingresos por trabajo y renta básica neta garantizada de 429,45 €²¹.

2. Se garantiza una renta básica de unidad de convivencia neta a todas las unidades de convivencia, de acuerdo con los siguientes niveles mensuales garantizados:

- 525,65 € mensuales en el caso de una persona sola.
La cuantía se amplía a 709,63 € en el caso de una persona ocupada.
- 621,30€ mensuales en el caso de una familia monoparental.
La cuantía se amplía a 884,26 € en el caso de una persona ocupada.
- 751,30 € mensuales en el caso de una unidad de convivencia de dos o más personas independientes. La cuantía se amplía a 1.014,26 € en el caso de una persona ocupada y a 1.126,95 € en el caso de dos o más personas ocupadas²².

La renta de unidad de convivencia señalada se distribuiría de forma proporcional entre las distintas personas beneficiarias.

Debe señalarse que esta propuesta de renta básica es compatible con el actual sistema de Seguridad Social, cuyo sistema de prestaciones se mantendría en su estructura actual (con los necesarios ajustes en las PNC o los subsidios de desempleo).

En cuanto a la financiación, una parte correría a cargo del Estado, el cual asumiría con carácter general una parte de la cobertura. El fundamento de este modelo de gestión compartida sería garantizar la solidaridad a través de la acción estatal, de forma que la Administración facilitara el acceso de todos los ciudadanos a unos mismos niveles de renta básica en todo el territorio. Estos niveles deberían ser suficientes para que, con ellos, la comunidad autónoma más pobre tuviera cubiertas sus necesidades. A las CCAA les correspondería, por su parte, ajustar

²¹ Todas las cuantías de referencia, a efectos de los estímulos al empleo, se ligan al nivel del salario mínimo interprofesional (SMI), calculado en cómputo anual y mensualizado sobre la base de 12 mensualidades. Así, la cifra de 286,30 € corresponde al 50% del SMI, la de 429,45 € al 75% de dicho SMI y 572,60 € al 100%.

²² Respecto a las cuantías garantizadas en términos de renta básica de unidad de convivencia, habría que tener en cuenta tres aspectos importantes. En primer lugar, la cuantía garantizada para una unidad de dos personas supone partir de los 525,65 € de base para una persona sola, incrementados con 225,65 € (751,30 €). En segundo lugar, en el caso de una familia monoparental, se asume el principio de que la cifra de referencia más la correspondiente a un menor con el nivel máximo de ingresos debe ser equivalente a la cuantía garantizada a una unidad con dos personas (por ejemplo, en el caso de una familia monoparental sin ocupados, 621,30 € + 130,00 € = 751,30€). Finalmente, en lo que respecta a los estímulos al empleo, se establece una renta básica garantizada 35% superior en el caso de una persona ocupada (50% en el caso de dos personas ocupadas).

las cuantías estatales en el ámbito autonómico, teniendo en cuenta su nivel de precios, haciendo de esta manera realidad la igualdad efectiva en la cobertura de las necesidades. A este complemento, que debería tener carácter obligatorio desde la perspectiva del sistema de protección social estatal, podrían añadirse suplementos específicos cuando la comunidad autónoma de referencia deseara ampliar los niveles de bienestar a proteger a través de la renta básica.

En el siguiente cuadro se presenta una síntesis del modelo de garantías planteado, tomando como ejemplo el caso del País Vasco:

MODELO DE RENTA BÁSICA PARA 2004
Coberturas correspondientes al Estado y a la Comunidad Autónoma
Ejemplo correspondiente a la Comunidad Autónoma de Euskadi
(Datos en euros)

Renta Básica individual	Cobertura CCAA	Cobertura Estado
Personas mayores de 65 años (o minusválidos)	225,65	225,65
Personas entre 25 y 64 años s (salvo personas principales y cónyuges o parejas)	225,65	225,65
Menores de 25 años no independizados En unidades con recursos equivalentes per cápita	130,00 Hasta 884,26	110,00 Hasta 619,00
Resto de menores de 25 años no independizados	65,00	55,00
Descuento por trabajo:		
Personas con ingresos mensuales inferiores a 286,30 €	25%	25%
Personas con ingresos mensuales entre 286,30 € y 572,60 €	25%	25%
Garantía renta básica ampliada en este caso hasta	429,45	429,45
Renta Básica unidad de convivencia	Cobertura CCAA	Cobertura Estado
Persona sola:		
No ocupada	525,65	360,00
Ocupada	709,63	486,00
Familia monoparental:		
No ocupada:	621,30	430,00
Ocupada:	884,26	619,00
Pareja:		
No ocupados:	751,30	540,00
Una persona ocupada:	1.014,26	729,00
Dos personas ocupadas:	1.126,95	810,00

El coste total de aplicación de esta propuesta en el País Vasco sería del 2,07% del PIB. 1,53% sería atribuible a la parte básica correspondiente a la cobertura a garantizar por el Estado y 0,54% a los complementos autonómicos obligatorios. Para hacer frente a la financiación, se propone cubrir una parte del coste a través de un aumento de 1 punto en el tipo medio efectivo del IRPF, a distribuir entre los colectivos con ingresos superiores a los garantizados. Este incremento vendría acompañado de una subida equivalente, en términos relativos, en los impuestos indirectos, particularmente en el IVA. A través de estas dos medidas, el coste de la renta básica se reduciría al 1,04% del PIB. De esta forma, al Estado le correspondería asumir en exclusiva un coste equivalente al 0,50% del PIB vasco y a la Comunidad Autónoma de Euskadi el 0,54% restante. En el segundo caso, esto supondría un coste de alrededor de 262,9 millones de € (aproximadamente 43.741 millones de pesetas).

A la hora de estimar el coste de implantación del programa para el Estado, es necesario tener en cuenta que su aportación será proporcionalmente mayor en el caso de las CCAA más pobres, dada su menor aportación fiscal. En principio, estimamos en un 0,63% del PIB español la contribución media del Estado a la garantía de la renta básica propuesta. La aportación estatal total al programa podría por tanto situarse en 4.622 millones de € (aproximadamente 769.000 millones de pesetas).

En función de la necesidad, podrían ir cumpliéndose progresivamente los objetivos de cobertura, particularmente en lo relativo a las cuantías de la renta básica para los menores de 25 años no independizados, en el caso de unidades de convivencia con recursos de partida en principio suficientes. En cualquier caso, como puede comprobarse, se trata de cifras que resultan abordables tanto para el Estado como para una comunidad autónoma como la vasca.

5. BREVE CONSIDERACIÓN FINAL

Las críticas que se realizan, desde sectores progresistas, al modelo de renta básica suelen asociarse a la necesidad de priorizar otras medidas sociales como instrumento más eficaz para conseguir una distribución más igualitaria de los recursos. En general, estas medidas se relacionan con dos objetivos específicos: la redistribución del empleo, haciendo realidad el pleno empleo, y la potenciación de los servicios públicos como medio más efectivo de realización del principio del «salario social».

El problema al que se enfrentan estas críticas es el carácter cerrado con el que tienden a plantearse respecto a la propuesta de renta básica. En este sentido, a pesar de que ninguno de los objetivos señalados es en principio intrínsecamente incompatible con la introducción de un programa de renta básica, siendo susceptibles todos ellos de integrarse en una estrategia global de reforma de la política social, el planteamiento crítico suele formularse con carácter restrictivo. De esta forma, sus propuestas no sólo tienden a presentarse como medidas potencialmente suficientes per se para conseguir los mismos logros que pudieran deri-

vase de la aplicación de la renta básica; también tienden a presentarse como actuaciones poco receptivas, cuando no manifiestamente opuestas, a la idea de una prestación individual, universal e incondicional de garantía de ingresos.

La defensa de este planteamiento cerrado a la renta básica no implica habitualmente, rechazar la existencia de algún tipo de programa de garantía de ingresos que actúe a modo de cierre. La cuestión de fondo se centra en la opción preferente de los críticos por un modelo tradicional de rentas mínimas condicionadas. La apuesta por este tipo de programas se basa o bien en ideas proclives al establecimiento de contrapartidas a la prestación de garantía o bien en temores a que el gasto necesario para la renta básica repercuta negativamente en otras actuaciones sociales.

En lo que concierne a la primera cuestión, resulta necesario insistir en que en una sociedad moderna la garantía de la cobertura de las necesidades básicas debe quedar al margen de la lógica del mercado pero también de las limitaciones que una mayoría social o política pueda estar tentada de imponer como condición para la aplicación del principio de solidaridad. La renta básica se ajusta de forma óptima a este objetivo de desmercantilización y, a la vez, de limitación constitucional de los requisitos impuestos por mayorías coyunturales a la introducción de mecanismos básicos de protección social.

Respecto a la segunda cuestión, ha sido objetivo del artículo tratar de demostrar que un programa operativo de renta básica puede ser introducido sin costes excesivos. En la propuesta formulada, la renta básica no pretende sino cumplir un papel de cierre en el sistema de protección social, no buscando sustituir ni eliminar ninguno de los grandes pilares del Estado de Bienestar. La propuesta asume, en particular, que gran parte del salario social real de la población se vincula a los servicios públicos, siendo por tanto necesario consolidar, mejorar y ampliar la cobertura de estos servicios, un objetivo con el que el programa de introducción de una renta básica no puede entrar en ningún caso en contradicción. Por tanto, la defensa de un modelo de renta básica no es en ningún caso incompatible con esta política de apoyo a los servicios públicos. Al contrario, ayudaría a racionalizarla, compaginado el «salario social» asociado a los servicios públicos con la renta monetaria susceptible de hacer realidad, en cualquier circunstancia y de forma incondicional, el derecho a la existencia y a la cobertura de todas las necesidades básicas de la población.

En nuestro país existe otro argumento fundamental a favor de la renta básica, ligado al diseño de una política orientada a prevenir las consecuencias indeseadas del proceso de envejecimiento. La gravedad de la problemática a la que España se enfrentará en el periodo 2020-2040 dependerá sobre todo de nuestra capacidad para conseguir incrementar el volumen de población en edad potencialmente activa necesaria para poder hacer frente con mayores garantías de éxito al incremento del número de personas mayores de 65 años, lo que dependerá en gran medida de una sustancial recuperación de los niveles de fecundidad y de natalidad en los próximos años.

En esta situación, un objetivo esencial para nuestro país consiste en ajustar el comportamiento demográfico real a unos niveles de fecundidad deseada que

resultan muy superiores. Valorando el número de hijos que pensaban finalmente tener las mujeres españolas en edad fértil, los datos de la Encuesta de Fecundidad del INE, referidos a 1999, muestran un potencial mínimo reproductor de 1,60 hijos por mujer, una cifra situada muy por encima del Índice Sintético de Fecundidad de 1,197 estimado en dichos años. Considerando, más allá de las limitaciones impuestas por la realidad social y económica, el número medio de hijos que desearían realmente tener o haber tenido estas mismas mujeres, puede estimarse un potencial reproductor aún mayor, situado en niveles de 2,01 hijos por mujer en edad fértil, una cifra que nos situaría en cifras cercanas a un modelo de reproducción estable de la población.

Como es sabido, el desfase entre cifras reales y potenciales de fecundidad se relaciona sobre todo con la dificultad de la población joven en acceder y mantenerse en una vida independiente. En un país en el que la crisis demográfica ha venido asociada a la incertidumbre en el acceso a unos medios de vida suficientes, la introducción de un programa de renta básica garantizada resulta fundamental para superar este problema. Coordinada con una política de acceso efectivo de toda la población a la vivienda, la implantación de la renta básica, al establecer un sistema universal de apoyo a la familia y garantizar una fuente estable y regular de ingresos, podría sin duda contribuir a aumentar los niveles de seguridad económica de las nuevas generaciones.

Por esa razón, a corto, medio y largo plazo, la introducción de la renta básica constituye un elemento importante en una estrategia orientada a reestablecer una situación de equilibrio demográfico. Frente a las propuestas negativas para hacer frente al envejecimiento —reducción del nivel de las prestaciones o retraso de la edad de jubilación—, la apuesta por la dinamización demográfica del país, funcional con los deseos de la población, debe plantearse como prioritaria en una estrategia de prevención del problema del envejecimiento, presentándose la renta básica como una de las variables clave de una política alternativa en esta materia²³.

En definitiva, la apuesta por un modelo social fundamentado en la renta básica, el acceso garantizado a la vivienda y el mantenimiento de una red de servicios públicos universales en educación, sanidad y servicios sociales supone una opción racional en nuestro país. Como hemos tratado de demostrar, existe margen económico y financiero para que esta apuesta pueda convertirse en realidad.

²³ Es importante tener en cuenta que el aumento del empleo, o la mejora de los servicios de conciliación de la vida laboral y familiar, no constituyen condiciones suficientes para superar el bloqueo de los procesos demográficos. Los problemas de pobreza encubierta que han determinado este bloqueo no se han resuelto con la mejora de los niveles de empleo, viéndose condicionados por el mantenimiento de la inestabilidad laboral, los bajos salarios y el encarecimiento del precio de la vivienda. Una política pro-natalista que únicamente insista en el fomento del empleo o en una política de servicios resultará poco efectiva, como confirman los datos más recientes de fecundidad. A pesar del fuerte aumento del empleo en España en los últimos años, la fecundidad de las españolas sigue siendo propia de una situación de crisis, situándose en la actualidad en 1,14 hijos por mujer (Ver el artículo de Charo Nogueira aparecido en el diario EL PAIS el 23 de agosto de 2004).

Nos movemos, más que en un escenario de insuperables limitaciones económicas, en el mundo de las decisiones políticas, sociales y económicas concretas que pueda adoptar nuestra sociedad. Quizás haya llegado el momento de asumir que, en un país con nuestro nivel productivo, el juego de la libre empresa y del enriquecimiento personal —con sus implicaciones sobre las alternativas políticas, entre ellas las relativas a la mayor o menor presión fiscal— no puede en ningún caso sobrepasar algunos límites, en particular el de poner en riesgo la garantía efectiva a todos los ciudadanos de sus derechos básicos. La renta básica, entendida como garantía de acceso incondicional a unos ingresos mínimos, se nos presenta hoy sin duda como una parte esencial de esos derechos.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRIBA, ANA

2002 «La fragmentación de la última red de protección social», Comité Español para el Bienestar Social (CEBS).

ATKINSON, Anthony

1996 «The case for a participation income». *Political Quarterly* Vol. 67, pp.67-70.

EUROPEAN COMMISSION (EC), Economic Policy Committee

2001 *Budgetary challenges posed by ageing populations*, Brussels, 24 October 2001. EPC/ECFIN/655/01-EN final.

EUROSTAT

2004 *La protection sociale en Europe*, Statistiques en Bref, Thème 3 – 6/2004.

GORZ, André

1985 *Paths to paradise: On the liberation from work*. London: Pluto Press.

INSTITUTO DE LA MUJER (IM)

2004 *Indicadores para el Estudio de la Exclusión Social en España desde una Perspectiva de Género*. Madrid: Instituto de la Mujer (Informe desarrollado por EMAIKER, S.L.).

MATSAGANIS, M., PAPADOPOULOS, F. y TSAKLOGLOU P.,

2000 «Estimating extreme poverty in Greece and the cost of eliminating it through a minimum guaranteed income scheme», Department of International and European Economic Studies, Athens University of Economics and Business, Athens, Working paper, n° 2000-02.

PINILLA PALLEJÁ, Rafael

2002 «Una propuesta de renta básica diversificada para el Estado Español». Ponencia presentada en el II Simposio de Renta Básica. Vitoria, 14 de diciembre de 2002

2004 *La renta básica de ciudadanía. Una propuesta clave para la renovación del Estado de Bienestar*. Barcelona: Icaria.

- PINILLA PALLEJÀ, Rafael y SANZO GONZÁLEZ, Luis
2004, *Introducing a Basic Income system in Spain. Feasibility and cost.* Documento presentado el Basic Income European Network 10th Congress, Barcelona, 19-20 Septiembre 2004.
- RAVENTÓS, Daniel
1999 *El derecho a la existencia.* Barcelona: Ariel.
- RAVENTÓS, Daniel. Coordinador
2001 *La renta básica. Por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna.* Barcelona: Ariel.
- SANZO GONZÁLEZ, Luis
2001 «Líneas de actuación para el impulso de una política de garantía de ingresos» Primer Simposio de la renta básica, Barcelona, 8 de junio
2002a «La lucha contra la pobreza en Euskadi» en Moreno, L. (ed.), *Pobreza y exclusión: la «malla de seguridad» en España.* Madrid: CSIC.
2002b *Allocation universelle et garantie de ressources en Espagne et au Pays Basque.* BIEN 9th International Congress Paper, Ginebra 12-14 de Septiembre. Publicado en versión inglesa como «The Universal Grant and Income Support in Spain and the Basque country», en Standing Guy, 2004: *Promoting Income Security as a right, Europe and north America.* London: Anthem Press
2003 «Igualdad y Pensiones». El Correo Español-El Pueblo Vasco, 25 de febrero de 2003.
- SANZO GONZÁLEZ, Luis y PINILLA PALLEJÀ, Rafael
2004 *La renta básica. Para una reforma del sistema fiscal y de protección social.* Fundación Alternativas, Documento de Trabajo 42/2004.
- VAN PARIJS, Philippe
1997 *Real Freedom for All. What (if Anything) Can Justify Capitalism?* Oxford: Oxford University Press.
2000a «Basic Income: A simple and powerful idea for the 21st Century», BIEN 8th International Congress, Berlin 2000, Background paper.
2000b «A Basic Income for All», Boston: Boston Review October/November 2000.