

SOSTENIBILIDAD DEL ESTADO DE BIENESTAR EN ESPAÑA

José Luis Rey Pérez
(*Director*)

Alberto Colino
Dolores Carrillo Márquez
Pilar Navau Martínez-Val
Antonio Javier Ramos Llanos
José Luis Rey Pérez
Yannick Vanderborght



Sostenibilidad económica
del Estado de Bienestar en España
(DER2011-23543)

Dykinson, S.L.

JOSÉ LUIS REY PÉREZ (Director)

SOSTENIBILIDAD DEL ESTADO DE BIENESTAR EN ESPAÑA



PROYECTO I+D+I DER 2011-23543
“Sostenibilidad económica del Estado de Bienestar en España”

DYKINSON

LAS TENSIONES EN LA REFORMA DEL ESTADO DE BIENESTAR: QUÉ PODEMOS APRENDER DEL DEBATE SOBRE LA RENTA BÁSICA

YANNICK VANDERBORGHT*

1. INTRODUCCIÓN

La idea de garantizar a cada individuo una renta básica universal e incondicionada (RBU) ha atraído la atención en toda Europa desde el comienzo de la crisis en 2008¹. Debido al recorte en los presupuestos destinados a la provisión de bienestar, la seguridad en los ingresos se encuentra amenazada en varios países, especialmente en los del sur del continente. En este contexto, los defensores de la RBU reclaman que su propuesta se tenga en consideración ya que podría ayudar a transformar y simplificar algunos de los viejos programas de bienestar respetando, al mismo tiempo, los principios más relevantes de la seguridad social.

En este capítulo, dejando de lado consideraciones sobre la viabilidad política y financiera², se argumentará que esta discusión ofrece argumentos clave

* Una versión preliminar de este capítulo fue presentada en la conferencia “Activation or basic income? Towards a sustainable social framework”, organizada por el Prof. Taro Miyamoto en Tokyo el 26 de febrero de 2010, que además fue publicada en Dermine, E. and Dumont, D. (eds.), *Activation Policies for the Unemployed, the Right to Work and the Duty to Work*, P.I.E.-Peter Lang, Bruselas, 2014. La versión original de este trabajo es en inglés habiendo sido traducida al castellano por José Luis Rey Pérez.

¹ Entre los recientes ejemplos que muestran el creciente interés por la renta básica se puede citar la Iniciativa Ciudadana Europea por una renta básica que se inició en enero de 2013, la campaña por un referendum por la renta básica en Suiza en abril de 2012 o el interés de los medios de comunicación por un libro publicado en holandés por el historiador Rutger Bregman en 2014 titulado *Dinero para todos*.

² Existe una abundante literatura sobre estos aspectos en la discusión sobre la RBU. Vid., por todos, WIDERQUIST K., NOGUERA J.A., VANDERBORGHT Y. y DE

para aquellos que defienden una nueva filosofía del bienestar. Por ejemplo, los defensores de la RBU nos obligan a pensar acerca de la importancia de la *universalidad* en la reforma del bienestar, un tema clave en una época donde muchos gobiernos europeos crean programas dirigidos a *focalizar* o seleccionar mejor a los beneficiarios del bienestar. La discusión sobre la RBU resulta también de utilidad en un contexto donde el énfasis sobre la activación —o incluso el *workfare*— está presente en todos los Estados de bienestar europeos.

Como es conocido, la idea de una RBU no es nueva, sino todo lo contrario. Desde finales del siglo XVIII, varios pensadores en Europa y América del Norte defendieron el derecho a un ingreso como una manera de compensar la apropiación privada de los recursos naturales. En 1848 el fourista belga Joseph Charlier, publicó *Solution du problème social*, donde afirmaba que todo el mundo debería tener derecho a una transferencia de efectivo modesta que denominaba “dividendo territorial”³. Propuestas similares pueden encontrarse en los escritos de otros socialistas utópicos del siglo XIX⁴. Resulta interesante que mucho más tarde, la misma idea de compensar el desigual acceso a los recursos, fue central en el *Alaska Permanent Fund Dividend* (PFD), puesto en marcha a principios de los años 80 en los Estados Unidos. El PFD es hoy el único esquema existente de RBU y se financia de los ingresos del petróleo bajo la justificación de que el petróleo es un bien común de todos los residentes del Estado de Alaska⁵.

En el siglo XX y especialmente después de los años 60, la propuesta de la RBU ha ido penetrando en la discusión sobre la reforma del Estado de bienestar. Desde entonces, ha ido traspasando los círculos marginales en la que estaba confinada en un primer momento, y ha sido defendida por varios economistas prominentes, especialmente en los EE.UU., como John Kenneth Galbraith, James Tobin, Milton Friedman, y Herbert Simon. Ha sido ampliamente discutida en la literatura académica⁶ y se ha incluido en

WISPELAERE J. (eds.), *Basic Income: An Anthology of Contemporary Research*, Wiley-Blackwell, Nueva York, 2013.

³ CUNLIFFE, J. y ERREYERS, G., “The Enigmatic Legacy of Charles Fourier: Joseph Charlier and Basic Income”, *History of Political Economy*, n. 33, 2001, pp. 459-484.

⁴ CUNLIFFE J. y ERREYERS G., *The Origins of Universal Grant. An Anthology of Historical Writings on Basic Capital and Basic Income*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2005.

⁵ WIDERQUIST, K. y HOWARD, M. (eds.), *Alaska's Permanent Fund Dividend: Examining its Suitability as a Model*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2012.

⁶ Vid. WIDERQUIST, K., NOGUERA, J.A., VANDERBORGHT, Y. y DE WISPELAERE, J. (eds.), *Basic Income: An Anthology of Contemporary Research*, cit.

el programa de importantes partidos políticos en todo el mundo. Además algunos experimentos se han puesto en marcha en algunos países⁷.

No obstante, no forma parte del propósito de este capítulo ofrecer una relación detallada de estos desarrollos históricos llenos de historias estimulantes y cifras fascinantes. El propósito es, como antes se ha esbozado resumidamente, mostrar que ha habido, y todavía hay, muy buenas razones para prestar atención a la discusión sobre la RBU cuando tratamos la cuestión de la reforma del Estado de bienestar en los países desarrollados. Más en concreto, en este capítulo mostraré cómo esta discusión puede ser leída como una invitación a pensar sobre tres tensiones clave en la reforma del Estado de bienestar: la tensión entre el universalismo y el selectivismo, entre los programas en especie y en metálico y entre la condicionalidad y la incondicionalidad.

En este capítulo se utilizará la definición más extendida de RBU: un ingreso pagado por la comunidad política a todos sus miembros, de forma individual, sin requisitos de ausencia de recursos ni exigencia de trabajar. Como se deduce de esta definición, la RBU difiere de los esquemas de ingresos mínimos o de asistencia social en tres aspectos cruciales. Los esquemas convencionales de ingresos mínimos están restringidos a la población más pobre (esto es, requieren un test de ingresos), tienen en cuenta la situación familiar del beneficiario y exigen la disposición a trabajar. Por el contrario, una renta básica se garantiza a todo el mundo sea rico o pobre (universal), sin ninguna exigencia de trabajar (incondicional), y de forma individual. En principio, la RBU se pagaría a todos los residentes adultos, por lo que una pensión básica universal o una prestación universal por hijo pueden ser consideradas dentro del mismo tipo de propuestas.

2. LA TENSION ENTRE LA UNIVERSALIDAD Y LA FOCALIZACIÓN

La discusión sobre la propuesta de la renta básica ofrece una buena oportunidad de examinar con cierto detalle una tensión nuclear en las políticas sociales, la tensión entre el universalismo y la focalización o selectivismo. ¿Debe el Estado de bienestar ofrecer las mismas prestaciones y servicios a

⁷ Vid., por ejemplo, FORGET, E., "The Town with no Poverty: The Health Effects of a Canadian Guaranteed Annual Income Field Experiment", *Canadian Public Policy*, vol. 37, n. 3, 2011, pp. 283-305.

todos los residentes legales según la lógica de la universalidad o más bien debe centrar sus políticas en la cobertura de una serie de necesidades específicas que tienen determinados colectivos?

Desde comienzos de los años 90, se han escuchado muchos argumentos en favor de incrementar la selectividad en los programas de bienestar, en particular desde la izquierda del espectro político. El caso de las prestaciones por hijo es muy ilustrativo. Mientras Canadá había completado la universalización de su Asignación Familiar Federal en 1989, otros países comenzaron a discutir reformas similares en la década de los 90. En Francia, por ejemplo, el Primer Ministro Lionel Jospin intentó convertir la asignación universal por hijo en un sistema selectivo a finales de los 90, como se verá después. Después de la elección del presidente socialista François Hollande en 2012, el gobierno francés ha vuelto a considerar el final del universalismo en las políticas de apoyo a la infancia. El caso francés sirve de ejemplo de lo ocurrido en otros muchos países.

Los principales argumentos para justificar el aumento del selectivismo en las políticas sociales suelen referirse a las restricciones presupuestarias (se suele señalar que los programas universales son muy costosos), pero también a la idea de la equidad: los programas universales resultan injustos porque los hogares o individuos ricos no los necesitan. En noviembre de 2012, en el contexto de una intensa discusión acerca de la reforma de las ayudas a la infancia un columnista belga lo expresó de la siguiente manera: “¿Por qué alguien que gana tanto como Kris Peeters [el entonces Primer Ministro del gobierno regional de Flandes] recibe la misma ayuda por hijo que una madre soltera?”⁸

Hasta cierto punto, resulta evidente: ¿por qué un Estado de bienestar debería optar por el universalismo cuando muchos de sus beneficiarios, en particular aquellos situados en la clase media o en la clase alta, no necesitan esas ayudas? En otras palabras, un programa universal como la RBU parece malgastar los recursos fiscales mediante la distribución igualitaria de un ingreso que algunos no necesitan lo más mínimo. Esta es una objeción muy conocida a la propuesta de la RBU: ¿por qué hay que pagar a Bill Gates?⁹

⁸ EECKOUT, B., “Hervorm de kinderbijslag”, *De Morgen*, 13 de noviembre de 2012.

⁹ BLOCK, F., “Why Pay Bill Gates?”, en Van Parijs, P. & al. (eds.), *What's Wrong with a Free Lunch ?*, Beacon Press, Boston, 2001, pp. 85-89.

Obviamente, no se puede decir que la selectividad o la focalización no sean adecuadas en muchos casos, especialmente cuando los programas han de atender necesidades específicas como aquellas que tienen las personas con discapacidad. Pero al contrario de lo que puede resultar intuitivo, el universalismo tiene una gran importancia cuando pensamos en reformar nuestros sistemas de bienestar de acuerdo con el principio de progresividad. No solo porque el universalismo “expresa nuestra común pertenencia a una sociedad”, sino también y quizá más crucialmente, porque puede ser una forma eficiente de luchar contra la pobreza (A), puede resultar una vía más eficaz para garantizar el acceso al mercado de trabajo (B) y puede ser una forma más efectiva de luchar contra la reducción del Estado de bienestar (C).

A. Pobreza

El universalismo es, un tanto paradójicamente, importante si queremos que los programas de asistencia social sean eficientes en la lucha contra la pobreza. Por supuesto, el impacto distributivo concreto de un programa universal siempre dependerá de cómo se financie. Supongamos que una RBU se financiara mediante impuestos progresivos, como ocurre con la mayor parte de los programas universales existentes en Europa (y no a través de cotizaciones). Si esto fuera así, el hecho de que tanto los ricos como los pobres recibieran una RBU no supondría que esto hiciera más ricos a los ricos. Los más ricos tendrían que financiar tanto su propia renta básica como una parte considerable de la renta básica de los más pobres. Es más, las políticas universales son una importante medida de lucha contra la pobreza por los tres motivos siguientes.

En primer lugar, la focalización presenta serios problemas administrativos. Los programas selectivos descansan habitualmente en la existencia de una serie de test de recursos para tener una imagen más o menos adecuada de quién debe ser considerado como pobre y por tanto merecedor de la ayuda: los trabajadores sociales se encargan de controlar el ingreso real de los posibles beneficiarios, así como de sus otros activos tales como las rentas de otros miembros de la familia, propiedades y ahorros. En algunas ocasiones, los potenciales beneficiarios se ven obligados a demostrar que no pueden contar con los recursos de su familia más lejana. Estos controles

complejos llevan tiempo. Como consecuencia, los potenciales beneficiarios usualmente reciben la ayuda con retraso o no la consiguen porque no son capaces de superar los test. En otras palabras, los esquemas selectivos operan *ex post*, sobre la base de una compleja evaluación previa de los medios de los beneficiarios, mientras que los programas universales operan *ex ante*, ofreciendo una base más estable de seguridad en los ingresos.

La segunda razón es muy cercana a la primera. Debido a la complejidad de los procedimientos antes mencionados, en muchas ocasiones los potenciales beneficiarios son incapaces de superar los test de recursos y los exámenes porque ignoran a qué tienen derecho. En otras palabras, “las políticas selectivas tienden a excluir a la población más necesitada porque estas personas son aquellas que más dificultades tienen a la hora de cumplir con las reglas de los programas”¹⁰.

En tercer lugar, los programas focalizados tienden también a crear estigmatización entre sus beneficiarios, algo que ha sido bien documentado por los sociólogos y trabajadores sociales. Por esta razón, una parte significativa de los potenciales beneficiarios simplemente no solicitan la ayuda, especialmente en aquellos países donde las normas culturales provocan que los individuos que piden ayuda sientan vergüenza. Esto no solo supone un grave problema en términos de eficacia en la lucha contra la pobreza sino también, y quizá de manera más relevante, es un problema en términos de justicia si asumimos que la propia estima es uno de los bienes primarios en el sentido en que lo consideraba John Rawls¹¹.

Junto con la complejidad administrativa, el estigma asociado a las ayudas focalizadas explica la relativamente baja tasa de cobertura de todos los programas de asistencia social: dicho con pocas palabras, a menudo los programas selectivos no alcanzan su objetivo. Estudios realizados en Francia después de la reforma del programa de ingresos mínimos realizada en 2009 han mostrado que casi un 50% de los potenciales beneficiarios de esta ayuda simplemente no la solicitaban. Irónicamente, esto supone también un importante ahorro para las arcas públicas del gobierno francés¹².

¹⁰ CURRIE, J. y GAHVARI, F., “Transfers in Cash and In-Kind: Theory Meets the Data”, *Journal of Economic Literature*, vol. 46, n.2, 2008, p. 348.

¹¹ RAWLS, J., *A Theory of Justice*, Oxford University Press, Oxford, 1971.

¹² Los estudios fueron dirigidos por Philippe Warin. En inglés vid. por ejemplo, WARIN, P., “Non-Demand for Social Rights: A New Challenge for Social Action in France”, *Journal*

B. Oferta de empleo y derecho al trabajo

Una prestación universal no solo es más eficiente en la lucha contra la pobreza, también lo es a la hora de garantizar el acceso al mercado de trabajo, uno de los objetivos clave de las políticas de activación que están extendidas en toda Europa. De una forma algo paradójica, una RBU puede ser perfectamente discutida en el marco de la reflexión sobre el “Estado de bienestar activo” y el “derecho al trabajo”.

Los programas focalizados suelen generar todo tipo de trampas. Los programas de ingresos mínimos selectivos y sujetos a test de recursos, por ejemplo, generan una profunda trampa de la pobreza ya que penalizan a aquellos que tienen éxito en la búsqueda de un empleo pagado ya que lo obtenido con ese empleo supone la reducción o la pérdida de la ayuda. En algunos casos, cuando diferentes políticas sujetas a test de recursos se combinan incluyendo, por ejemplo, subsidios para cubrir el coste de la vivienda o el acceso gratuito al transporte público, el acceso al empleo se convierte en algo no rentable económicamente puesto que los tipos impositivos marginales pueden acercarse (o incluso superar) el 100%.

Obviamente, los políticos de toda Europa son conscientes de este problema. Algunos argumentan que sería conveniente reducir la cuantía de las ayudas para así incentivar que se acepten empleos poco remunerados. Sin embargo, puesto que en todos los países europeos los ingresos mínimos están por debajo del umbral de riesgo de pobreza, esta solución no resulta muy prometedora. La idea de incrementar el salario mínimo parece más atractiva y ha sido defendida por la mayor parte de las organizaciones de trabajadores. En la mayor parte de los países, por el contrario, no hay mucho espacio para una reforma de este tipo ya que el mercado de trabajo se encuentra bajo presión en el extremo inferior de la distribución del ingreso.

En este contexto, los defensores de la RBU defienden que se debería comenzar a transformar los programas de ayudas de ingresos condicionados en universales. Un ingreso universal, como los que existen para los niños en gran parte de los países de la UE, se conservaría cuando se accede a un

of Poverty and Social Justice, vol. 20, n. 1, 2012, pp. 41-55. Véase también la entrevista en francés con P. Warin: “La moitié des personnes qui ont droit au RSA ne le demandent pas”, *Le Monde*, 17 de enero de 2013.

empleo con un salario bajo¹³. Esto supone que una RBU, al contrario de lo que ocurre con las ayudas selectivas, genera incentivos para la búsqueda de empleo porque mejora el ingreso neto del trabajador si lo comparamos con lo que recibe cuando permanece inactivo. Sin tener en cuenta los mecanismos para su posterior recuperación por medio de impuestos, la renta básica se mantiene en su totalidad por el destinatario sean cuales sean las circunstancias. Puede compararse con un subsidio de empleo estable y permanente, disponible para todos y al margen de cualquier requisito de haber tenido un trabajo con anterioridad. Contrariamente a los complejos esquemas de subsidios de empleo que se aplican sobre una base anual ordinaria por los gobiernos de toda Europa, evita la creación de las desigualdades de ingresos en la parte inferior de la estructura salarial, a la vez que es mucho más transparente en las condiciones de acceso.

A veces, la RBU se presenta como la alternativa ideal al pleno empleo. Algunos lo critican por esta misma razón, ya que temen que pagar una renta básica sería incentivar la ociosidad cuando el objetivo debería ser garantizar el derecho a un trabajo, quizá mediante un esquema de empleo garantizado¹⁴. Sin embargo, la discusión sobre las diferencias entre los programas universales y selectivos muestra que para hacer efectivo el derecho al trabajo resulta esencial garantizar el derecho a un ingreso. Centrándose únicamente en los inactivos, los programas condicionales tradicionales ayudar a reducir la pobreza pero al mismo tiempo generan una serie de efectos perversos al penalizar a aquellos que encuentran un empleo. La introducción de una RBU combinada con un empleo escasamente pagado mejoraría los ingresos netos de estas personas comparándolo con la situación de que permaneciesen desempleados.

C. Resistencia

La última razón que explica por qué los programas universales funcionan mejor que los selectivos tiene que ver con las políticas de mante-

¹³ Sobre el impacto de las asignaciones por niños, vid. el ilustrativo caso belga en CANTILLON, B. y GOEDEME, T., “Les allocations familiales dans le régime des travailleurs salariés: rétrospective axée sur l’avenir”, *Revue belge de sécurité sociale*, vol. 48, n. 1, 2006, p. 9.

¹⁴ Vid, por ejemplo, DERMINE, E. y DUMONT, D. (eds.), *Activation Policies for the Unemployed, the Right to Work and the Duty to Work*, P.I.E.-Peter Lang, Bruselas, 2014.

nimiento de los ingresos. Por decirlo con brevedad, los datos demuestran que “cuanto mayor sea el grado de focalización, menor será el presupuesto redistributivo”¹⁵. La distribución de poder es clave para entender este mecanismo, y se puede resumir de la siguiente manera: la probabilidad de que los programas universales sean defendidos frente a un posible recorte es mucho mayor que en el caso de que los programas sean selectivos, simplemente porque los primeros son más incluyentes que los últimos¹⁶. Los programas selectivos establecen una clara división entre los que contribuyen y los que reciben, con lo que las clases medias están menos dispuestas a apoyarlos.

La asignación universal por hijo francesa ofrece un ejemplo perfecto de esto que se comenta: en las dos últimas décadas, distintos gobiernos han intentado transformarla en un programa selectivo. Como ya se ha mencionado antes, el Primer Ministro socialista Lionel Jospin intentó reformar el programa a finales de los años 90. En 1998, introdujo un test de recursos pero se tuvo que enfrentar a la oposición de la mayor parte de las fuerzas políticas y sociales con lo que en 1999 se volvió a la universalidad¹⁷. Por el contrario, el ejemplo de Estados Unidos es paradigmático en relación a los perversos efectos de la selectividad: la focalización tiende a asignar alguna identidad social a los destinatarios, sobre todo porque una proporción significativa de los más desfavorecidos son negros o hispanos. No sorprende, por tanto, comprobar el poco apoyo que tienen las políticas de bienestar entre la clase media.

“No solo los pobres”:¹⁸ este es un elemento crucial de la reforma del bienestar, al menos si seguimos creyendo, como yo lo hago, que contar con programas sostenibles y resistentes es algo de suma importancia.

¹⁵ KORPI, W. y PALME, J., “The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries”, *American Sociological Review*, vol. 63, n. 5, 1998, p. 672.

¹⁶ Vid. la discusión en KORPI, W. y PALME, J., “The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality”, cit., para más detalles y referencias adicionales.

¹⁷ Sin embargo en octubre de 2014 el Parlamento francés adoptó una reforma importante de la asignación por hijo que básicamente consistió en pagar menores cuantías a los grupos con ingresos más elevados.

¹⁸ Siguiendo el título de un famoso libro, vid. GOODIN, R.E. y LE GRAND, J., *Not Only the Poor: the Middle Classes and the Welfare State*, Allen & Unwin, Londres, 1987.

3. LA TENSION ENTRE LAS AYUDAS EN ESPECIE Y LAS AYUDAS EN METÁLICO

Supongamos que estamos de acuerdo, por las razones antes mencionadas, con que los programas universales son mejores que los focalizados, la siguiente pregunta que deberíamos hacernos es si hay que optar por programas universales en especie o por ayudas en metálico¹⁹. Esta cuestión, que ya se planteó en las primeras fases del desarrollo de los Estados de bienestar, es también central en la discusión entre los defensores de la RBU y aquellos que defienden las políticas de activación o el trabajo garantizado.

De acuerdo con los autores que defienden las ayudas y programas en especie, es necesario un cierto paternalismo para proteger a las personas de sus propias decisiones o para defender a sus familiares dependientes, especialmente a los menores. Al dirigir sus opciones de consumo, los beneficios en especie ayudan a evitar el gasto subóptimo en algunos bienes y servicios específicos. Por ejemplo, ofreciendo educación universal y gratuita, las autoridades evitan el (potencial) gasto subóptimo en la educación de los niños. De igual manera, como se suele señalar cuando se compara Europa con Estados Unidos, un sistema de salud público gratuito es más eficiente que uno privado porque ayuda a evitar un gasto subóptimo de los ciudadanos en los servicios de salud preventivos. En casi todos los países de la OECD, la asistencia sanitaria y la educación básica son dos programas universales en especie que representan una parte considerable de todo el gasto público. Se debe señalar que algunos programas no universales como programas de vivienda pública o el *Supplemental Nutrition Assistance Program* estadounidense, también encuentran su justificación en esta visión paternalista presente en los programas en especie.

Otro argumento a favor de las ayudas en especie se centra en la cuestión más compleja de la legitimidad de las transferencias públicas. Incluso cuando las desigualdades de ingresos se perciben como justificadas, por ejemplo porque se consideran el resultado del mérito y esfuerzo individual, mucha gente se adhiere a un tipo de “igualitarismo específico”: todo el mundo, independientemente de sus elecciones pasadas, debería tener garantizado el acceso a la cobertura de una serie de necesidades básicas. La expresión

¹⁹ Un excelente repaso a esta discusión puede verse en CURRIE, J. y GAHVARI, F., “Transfers in Cash and In-Kind: Theory Meets the Data”, cit., pp. 333-383.

“igualitarismo específico” fue acuñada por el economista norteamericano y defensor de la RBU James Tobin y se refiere a la extendida visión de que “las mercancías escasas deberían ser distribuidas de forma menos desigualitaria que la capacidad para pagar por ellas”. De acuerdo con Tobin, “este tipo de cosas serían las necesidades básicas para la vida, la salud y la ciudadanía”²⁰. Dicho con otras palabras, la mayor parte de nosotros estaría de acuerdo con que el acceso a la cobertura de esas necesidades básicas estuviera garantizado para todos, según el principio de universalidad.

De alguna forma, ambos argumentos sirven para justificar la propuesta de “empleo garantizado”, una propuesta de reforma de los sistemas de bienestar que entre otros ha defendido Philip Harvey²¹. El empleo garantizado –que consiste en que las autoridades públicas garantizan el acceso a un empleo decente– contiene de alguna forma consideraciones paternalistas ya que sus defensores quieren asegurarse de que la gente va a trabajar; y contiene también algo de igualitarismo específico desde el momento que asume que todo el mundo debería tener acceso al mercado de trabajo, aunque solo sea porque este garantiza el acceso a otros “bienes primarios” como el ingreso y la propia autoestima.

Por el contrario, una RBU pagada en efectivo no presenta restricciones en relación al destino que se dé a ese dinero o al momento en que se consuma, como ocurre con los esquemas condicionales de garantía de ingresos que ya existen. El argumento que está aquí detrás es el de la libertad individual ya que este tipo de ayuda deja libertad a cada uno para decidir en qué gastar el dinero. En este orden de ideas, los filósofos de la escuela liberal igualitaria insisten en la importancia de combinar transferencias igualitarias con un alto grado de libertad. La ayuda en metálico está justificada con argumentos de justicia; es por ello que Philippe Van Parijs, uno de los defensores de la RBU más relevantes, habla de “libertad real para todos”²².

²⁰ TOBIN, J., “On Limiting the Domain of Inequality”, *Journal of Law and Economics*, vol. 13, n. 2, 1970, p. 264. El argumento de Tobin es discutido por CURRIE, J. y GAHVARI, F., “Transfers in Cash and In-Kind: Theory Meets the Data”, cit., p. 340.

²¹ Vid. HARVEY, P., “Securing the right to work and income security”, en Dermine, E. and Dumont, D. (eds.), *Activation Policies for the Unemployed, the Right to Work and the Duty to Work*, cit., pp.223-254. Vid. también HARVEY, P., “More for Less: the Job Guarantee Strategy”, *Basic Income Studies*, vol. 7, n. 2, 2013, pp. 3-18.

²² VAN PARIJS, P., *Real Freedom for All. What (if anything) Can Justify Capitalism?*, Oxford University Press, Oxford, 1995.

Para ser realmente libres y poder realizar la idea que cada cual tenga de lo que es una buena vida, es necesario algún tipo de seguridad en los ingresos.

Además, las ayudas en metálico pueden ser también defendidas con argumentos de eficiencia en relación a lo que los economistas denominan la “soberanía del consumidor”: “en la raíz de la relación amorosa de los economistas con las transferencias en efectivo está la doctrina de la soberanía absoluta del consumidor”²³. Este argumento está mejor justificado cuando se apela a la información imperfecta de la que disponen las autoridades públicas: las transferencias en metálico son mejores que las transferencias en especie porque el gobierno dispone de información limitada acerca de las preferencias individuales y las opciones de consumo. Dicho con otras palabras, lo que se deduce de este argumento es que los individuos se supone que son “los jueces más cualificados para ser qué es lo que mejor maximiza su propia utilidad”²⁴.

Estos argumentos acerca de la justicia y conveniencia de las transferencias en metálico deberían ser examinados con detalle y cuidado porque no son del todo decisivas; de hecho, las transferencias en especie presentan también aspectos obviamente positivos. Lo que lleva a la conclusión de que, al final, los Estados de bienestar disponen de buenas razones para combinar ambos tipos de programas, los que son especie y los que son en metálico. Me centraré en los dos últimos argumentos apuntados.

En primer lugar, en el marco de la discusión acerca de las políticas de activación y el derecho al trabajo, se debería prestar atención al posible impacto sobre la oferta de empleo. Dejando a un lado la cuestión normativa de la ética del trabajo (la idea de que el trabajo es intrínsecamente importante y valioso), si la finalidad de las transferencias es reducir la tasa de pobreza, ofrecer a las personas pobres una ayuda en metálico puede que no sea suficiente incluso aunque tuviera un impacto positivo sobre la trampa de la inactividad explicada anteriormente. La diferencia entre las ayudas a la infancia en especie y una asignación universal por hijo en metálico son muy ilustrativas a este respecto. De acuerdo con los argumentos antes expuestos, por razones de justicia y eficiencia obviamente uno debe optar

²³ THUROW, L., “Cash Versus In-Kind Transfers”, *American Economic Review*, vol. 64, n. 2, 1977, p. 193.

²⁴ THUROW L., “Government Expenditures: Cash or In-Kind Aid?”, en Dworkin, G. (ed.), *Markets and Morals*, Wiley, Nueva York, 1974, p. 96.

por el más alto nivel de subsidio familiar en dinero en efectivo. Pero si lo que se pretende es promover el empleo, en el marco de las políticas de activación, servicios universales en especie como las guarderías deberían ser considerados ya que pueden tener un efecto positivo sobre la oferta de trabajo de las madres.

Sin embargo, este es un asunto engañoso ya que no hay una evidencia clara de que los servicios en especie tengan realmente mejores efectos sobre la oferta de empleo, al menos a *corto plazo*. La mayor parte de los estudios americanos que se han hecho al respecto encontraron efectos escasos: “hay pocas evidencias de que los programas en especie tengan a corto plazo un efecto positivo sobre la oferta de trabajo” de las madres²⁵. En una detallada investigación hecha en la Unión Europea (UE27), Wim Van Lancker ofrece una imagen más equilibrada de esta relación, al examinar la desigualdad en el uso de las guarderías²⁶. Las evidencias muestran que la expansión en los servicios de guardería no se traduce necesariamente en un incremento de la tasa de empleo de las mujeres en todos los grupos sociales. De hecho, estos servicios son ampliamente utilizados por los grupos con niveles de renta más elevados, pero mucho menos utilizados por aquellos con niveles de renta más bajos. En consecuencia, el impacto de estos servicios en el empleo de las madres de los niños desaventajados es mucho menor en el corto plazo.

Sin embargo, si se toma en consideración el largo plazo, se observa que las madres peor situadas van progresivamente accediendo al mercado de trabajo, lo que nos daría buenas razones para apoyar los programas en especie tales como guarderías públicas. Hasta cierto punto, “la relación entre el uso de los servicios de guardería y el empleo materno es presumiblemente recíproca: la disponibilidad de servicios de guardería da a las madres de niños pequeños la oportunidad de ejercer una actividad remunerada, que a su vez induce a una mayor demanda de plazas de guardería”²⁷. Estos servicios también poseen un efecto positivo en el capital humano de los niños pequeños, brindándoles mejores oportunidades para acceder al mercado de

²⁵ CURRIE, J. y GAHVARI, F., “Transfers in Cash and In-Kind: Theory Meets the Data”, cit., p. 365.

²⁶ VAN LANCKER, W., “Putting the Child-Centred Investment Strategy to the Test: Evidence for the EU27”, *European Journal of Social Security*, vol. 15, n. 1, 2013, pp. 5-27.

²⁷ Ídem, p.15

trabajo cuando se convierten en adultos jóvenes²⁸. Además estos servicios pueden tener efectos positivos en la socialización de las madres, que a su vez –por el impacto positivo de las redes y capital social– podrían mejorar sus posibilidades de encontrar un trabajo.

En segundo lugar, hemos visto que de acuerdo con la visión clásica de la economía, los individuos se consideran los mejores jueces a la hora de ver qué es lo que satisface sus preferencias y maximiza su propia utilidad. Este es un argumento poderoso en favor de las ayudas en metálico al no existir restricciones en relación a la naturaleza o al momento del consumo. No obstante, como acertadamente apuntó Thurow, “las políticas públicas reales deberían modificar esta visión simplista – hay personas que son incompetentes para tomar sus propias decisiones”²⁹. Si esto es así, especialmente entre la gente joven, algún tipo de paternalismo parece necesitarse. Justificaría, por ejemplo, que existiera algún tipo de servicio que orientara en la toma de decisiones cuando estamos en presencia de programas de ayuda en metálico³⁰.

Este argumento conlleva al menos una consecuencia importante: los pagos de las transferencias en metálico deben adoptar la forma de pequeñas cantidades y no, por ejemplo, el pago anual de una cantidad. De hecho, aunque a menudo los defensores de la RBU sostienen argumentos en contra de cualquier forma de paternalismo, casi todos ellos abogan por un pago mensual de la renta básica. Esto es, incluso aunque los defensores de la RBU insisten en la idea de la libertad individual, son conscientes del hecho de que los individuos deben ser protegidos de sus propias decisiones. Por esta razón, y en contra de lo que a primera vista se pudiera pensar, un paternalismo moderado no está ausente en el diseño de su propuesta.

En principio, una RBU podría pagarse como una paga única como han defendido Ackerman y Alstott para el contexto de los Estados Unidos. Su idea de cambiar la filosofía de bienestar consistía en dar a cada americano un capital de 80.000\$ cuando cumplieran los 18 años³¹. La totalidad de esa

²⁸ CURRIE J. y GAHVARI F., “Transfers in Cash and In-Kind: Theory Meets the Data”, cit., p.367.

²⁹ THUROW, L., “Cash Versus In-Kind Transfers”, cit., p. 193.

³⁰ Vid. THUROW, L., “Government Expenditures: Cash or In-Kind Aid?”, cit., p. 98.

³¹ ACKERMAN, B. y ALSTOTT, A., *The Stakeholder Society*, Yale University Press, New Haven, 1999.

suma podría ser gastada en lujos o en cosas innecesarias en vez de hacerlo en estudios, formación o adquirir una vivienda. Por ello, la mayor parte de los defensores de la propuesta de la renta básica han sido muy críticos con esta idea argumentando que ese diseño de paga única no alcanza los efectos de igualdad de oportunidades pretendidos por la propuesta estándar de RBU. Philippe Van Parijs, por ejemplo, ha sostenido que la gente joven ya favorecida en otras dimensiones, como el talento, la atención de sus padres o la calidad de su educación serían “los que harían un mejor uso de su capital” mientras que los otros probablemente tomarían decisiones equivocadas³².

Parece que al final la tensión entre los programas en metálico y los programas en especie queda sin resolver, quizá debido a los objetivos en ocasiones conflictivos que tenemos en la mente cuando hablamos de reformar las estructuras de bienestar. Ciertamente, como ya manifiesto Thurow, los sistemas de transferencias necesitan un continuo “que va desde dinero en efectivo, pasando por dinero en efectivo con asesoramiento, vales, en especie, hasta la compulsión”³³. En cualquier caso, una de las cosas que los oponentes de la RBU no tienen en cuenta es que la introducción de un ingreso universal en metálico es plenamente compatible con el mantenimiento e incluso el reforzamiento de los programas universales en especie como la educación básica gratuita, la asistencia sanitaria gratuita y el acceso gratuito a los servicios públicos en general³⁴. Algunas políticas universales ya existentes en algunos países realizan esa combinación como aquellos lugares donde existe una asignación universal por hijo además de un servicio de guarderías.

³² VAN PARIJS, P., “Basic Income Versus Stakeholder Grants: Some Afterthoughts on how Best to Redesign Distribution,” en Ackerman, B., Alstott, A. y Van Parijs, P. (eds.), *Redesigning Distribution. Basic Income and Stakeholder Grants as Cornerstones for an Egalitarian Capitalism*, Verso, Londres, 2006, pp. 199-208.

³³ THUROW, L., “Government Expenditures: Cash or In-Kind Aid?”, cit., p. 98.

³⁴ Dado el hecho de que los recursos de los que dispone el gobierno son limitados, algunos críticos de la renta básica de izquierdas concluyen “dado que el Estado tiene una larga lista de servicios caros que ofrecer estos tienen prioridad sobre los pagos en especie”, BERGMANN, B., “A Swedish Welfare State or Basic Income: Which Should Have Priority?”, en Ackerman, B., Alstott, A. y Van Parijs, P. (eds.), *Redesigning Distribution*, cit., p. 130.

4. LATENSIÓN ENTRE CONDICIONALIDAD E INCONDICIONALIDAD

Por ultimo, me ocuparé brevemente de la tercera tensión, la que existe entre condicionalidad e incondicionalidad. Si la idea de pagar a todo el mundo una renta básica suena radical probablemente no se debe a su universalidad o a que se trate de una prestación en metálico. La característica más controvertida de la RBU reside en el hecho de que, en contraste con todos los esquemas y políticas de activación, la ayuda se da sin ningún requisito laboral, sin exigir que se haya trabajado o se esté en disposición de hacerlo. Dicho de otra forma, incluso aunque la mayoría de nosotros estuviésemos de acuerdo con que el “derecho al trabajo” merece una mayor atención, habría un consenso bastante generalizado en torno a la idea de que existe un “deber de trabajar”, al menos para aquellos que son plenamente capaces. Nótese, sin embargo, que en los Estados de bienestar más desarrollados ya existen muchos programas universales en metálico sin estar sujetos al requisito del trabajo, tales como las asignaciones por hijo o las pensiones básicas, y también existen muchas prestaciones universales en especie como la educación o la salud.

¿Cómo se puede justificar la incondicionalidad de la RBU especialmente en un contexto como el actual marcado por las políticas de activación? Una de las formas más obvias de responder a esta pregunta consiste en referirse, una vez más, al marco de la justificación liberal igualitaria antes mencionada. Desde esta perspectiva, ofrecer a cada persona una cantidad en metálico de forma incondicionada de igual valor es una buena forma – incluso, la mejor forma– de conseguir la justicia social entendida como la mayor “libertad real” para todos. Pero alguien podría objetar que la justicia social tiene que ver con la idea de la reciprocidad o con la idea del mérito: algo así como el acceso a las prestaciones debe merecerse puesto que no hay derechos sin los correlativos deberes. En otras palabras, ¿por qué deberíamos pagar a los perezosos o a los vagos? ¿No estamos obligados a cumplir con una cierta reciprocidad con nuestra sociedad a través de alguna forma de participación en el mercado de trabajo? Para responder a esta extendida “objeción de la reciprocidad”, los defensores de la RBU han utilizado tres respuestas diferentes³⁵.

³⁵ Dejando a un lado las numerosas respuestas que se han ofrecido desde la teoría política. Vid, por todas, la Parte III de WIDERQUIST, K., NOGUERA, J.A., VANDERBORGHT, Y.

La primera señala que forzar a los individuos a entrar en el mercado de trabajo, bien mediante las políticas de *workfare*, bien mediante programas de empleo garantizado, podría resultar contraproducente. Muchos empresarios son reacios a apoyar los programas de activación ya que no quieren empleados improductivos que no están motivados para realizar su trabajo. En general, por razones obvias, la productividad media del trabajo forzado es bastante baja. Por el contrario, el coste de los programas de *workfare* y trabajo garantizado es bastante elevado, quizá más que el coste neto de una RBU. Los defensores de las políticas de activación podrían contra argumentar señalando que en los países de la OCDE la mayor parte de estos programas tienen un carácter flexible ya que se centran en la capacitación para profesiones elegidas libremente por los beneficiarios, en tareas de consejo y ayuda o en incentivos positivos destinados a que “el trabajo sea rentable”. Un creciente número de defensores de la RBU, como veremos más abajo, no se opondrían a este tipo de razonamientos ya que abogan por una estrategia progresiva de activación donde una renta garantizada es el componente principal.

En segundo lugar, los que proponen la RBU señalan que no hay que temer ese “escenario pesimista” donde todo el mundo dejaría de trabajar para vivir de la renta básica. Paradójicamente, este argumento que se suele escuchar contra la RBU puede ser utilizado en su defensa. Los escépticos acostumbran a decir que una renta básica no tiene sentido porque las personas no persiguen el ingreso como tal sino el reconocimiento social y la propia autoestima que genera una ocupación valiosa. Si esto es así, si los beneficios no monetarios del trabajo son tan importantes, ¿por qué habría de temerse la implantación de una renta básica modesta?

Tercero, y quizá más importante, es preciso subrayar que la RBU es un componente esencial de una estrategia de activación. Como ha quedado claro en la discusión anterior acerca de la tensión entre el universalismo y el selectivismo, las políticas focalizadas aunque ayudan a reducir la pobreza también crean trampas, al penalizar aquellos que efectivamente encuentran un empleo. Como la introducción de una RBU supone un ingreso al margen de lo que se trabaje, aquellas personas con empleos con bajos salarios dispondrían de un mayor ingreso neto por lo que la RBU puede

considerarse como un subsidio al empleo. Algunos críticos de la RBU, especialmente aquellos que provienen del movimiento sindical, critican que esta institución funcionaría como una especie de subsidio a los empleos de baja calidad, esto es, a los empleos degradantes. Pero precisamente por su naturaleza incondicional, con una renta básica los trabajadores dispondrían del derecho y del poder de rechazar empleos que consideraran degradantes. El hecho de que no se exija trabajar para percibirla ofrece a los más vulnerables un poder de negociación, pudiendo rechazar ofertas de empleo que según su punto de vista no tuvieran futuro. Con otras palabras, por su naturaleza universal, la renta básica funciona como un subsidio al trabajo menos productivo, pero por su carácter incondicional no funciona como un subsidio de empleos degradantes. La renta básica favorece el empleo, pero no en cualquier condición. Hace posible ofrecer y aceptar empleos escasamente pagados pero que sean lo suficientemente agradables, estimulantes y formativos, u ofrezcan oportunidades reales de progreso profesional, pero no si son repulsivos, degradantes y no llevan a ningún sitio. Y hace que sean mucho más fáciles los períodos de transición, como la formación y el aprendizaje, siempre que se correspondan con las aspiraciones individuales, y no con la voluntad de un funcionario público.

5. CONCLUSIONES

La idea rectora que está detrás de la propuesta de una renta básica incondicional es, fundamentalmente, mejorar la situación de los que se encuentran peor en al menos tres dimensiones clave: la seguridad de los ingresos, la libertad y la autoestima. Aunque las políticas sociales convencionales a menudo comparten estos objetivos, un examen cuidadoso de las tensiones en el centro de las reformas en las políticas de bienestar muestra que la RBU los alcanza mucho mejor, incluso teniendo en cuenta las estrategias de activación progresiva. Los defensores de la RBU de hecho no niegan que deba existir algún tipo de “derecho al trabajo” o, al menos, el derecho a acceder a una actividad significativa. Lo que ellos discuten es que la mejor forma de realizar ese derecho consista en implementar un “deber de trabajar” que es la justificación utilizada para defender las políticas de *workfare* y de activación. En su lugar, su argumentación nos obliga a pensar que debe existir una conexión entre el derecho al trabajo y el *derecho a un ingreso* incondicional y universal.

En este capítulo no me he ocupado de analizar la viabilidad financiera y política de la renta básica, aunque soy consciente de que estos son elementos fundamentales a tener en cuenta cuando discutimos la reforma de los sistemas de bienestar³⁶. Con todo, sean cuales sean los resultados de esos estudios, creo firmemente que a largo plazo la RBU señala la dirección en la que deberían desarrollarse los sistemas de bienestar. Pero en el corto plazo, esta propuesta puede –y debe– inspirar otras reformas más modestas que quizá sean más realistas en tiempos de crisis económica; algunas de las potenciales ventajas de la RBU pueden incorporarse a políticas menos radicales que incluyan los hoy tan extendidos esquemas de activación. Puede, por ejemplo, inspirar reformas cuyo fin sea facilitar el paso de la escuela al mercado de trabajo si se implementa como un subsidio directo para los estudiantes y personas con becas de formación.

En particular, se debe prestar atención a los posibles inconvenientes del movimiento hacia una mayor selectividad, que está a la orden del día en la mayoría de países europeos. Este movimiento puede ser perjudicial para los intereses de los peor situados. Por el contrario, como esta breve discusión sobre el potencial de la RBU demuestra, el universalismo resulta imprescindible para lograr una reforma del Estado de bienestar que aúne los objetivos de justicia con los de eficiencia y sostenibilidad.

BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, B. y ALSTOTT, A.: *The Stakeholder Society*, Yale University Press, New Haven, 1999.
- BERGMANN, B., “A Swedish Welfare State or Basic Income: Which Should Have Priority?,” en Ackerman, B., Alstott, A. y Van Parijs, P. (eds.), *Redesigning Distribution. Basic Income and Stakeholder Grants as Cornerstones for an Egalitarian Capitalism*, Verso, Londres, 2006, pp. 130-142.
- BLOCK, F.: “Why Pay Bill Gates?”, en Van Parijs, P. & al. (eds.), *What's Wrong with a Free Lunch ?*, Beacon Press, Boston, 2001, pp. 85-89.
- CANTILLON, B. y GOEDEME, T. : “Les allocations familiales dans le régime des travailleurs salariés: rétrospective axée sur l’avenir”, *Revue belge de sécurité sociale*, vol. 48, n. 1, 2006, pp. 7-36.

³⁶ Sobre el potencial de la renta básica en un Estado de bienestar en cambio, vid. VANDERBORGHT, Y. y YAMAMORI, T. (eds.), *Basic income in Japan. Prospects for a radical idea in a transforming welfare state*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2014.

- CUNLIFFE, J. y ERREYGENS, G.: "The Enigmatic Legacy of Charles Fourier: Joseph Charlier and Basic Income", *History of Political Economy*, n. 33, 2001, pp. 459-484.
- *The Origins of Universal Grant. An Anthology of Historical Writings on Basic Capital and Basic Income*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2005.
- CURRIE, J. y GAHVARI, F.: "Transfers in Cash and In-Kind: Theory Meets the Data", *Journal of Economic Literature*, vol. 46, n.2, 2008, p. 348.
- DERMINE, E. y DUMONT, D. (eds.): *Activation Policies for the Unemployed, the Right to Work and the Duty to Work*, P.I.E.-Peter Lang, Bruselas, 2014.
- EECKOUT, B., "Hervorm de kinderbijslag", *De Morgen*, 13 de noviembre de 2012.
- FORGET, E.: "The Town with no Poverty: The Health Effects of a Canadian Guaranteed Annual Income Field Experiment", *Canadian Public Policy*, vol. 37, n. 3, 2011, pp. 283-305.
- GOODIN, R.E. y LE GRAND, J.: *Not Only the Poor: the Middle Classes and the Welfare State*, Allen & Unwin, Londres, 1987.
- HARVEY, P.: 'More for Less: the Job Guarantee Strategy', *Basic Income Studies*, vol. 7, n. 2, 2013, pp. 3-18.
- 'Securing the right to work and income security', en Dermine, E. and Dumont, D. (eds.), *Activation Policies for the Unemployed, the Right to Work and the Duty to Work*, P.I.E.-Peter Lang, Bruselas, 2014, pp.223-254.
- KORPI, W. y PALME, J.: "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries", *American Sociological Review*, vol. 63, n. 5, 1998, pp. 661-687.
- RAWLS, J.: *A Theory of Justice*, Oxford University Press, Oxford, 1971.
- THUROW, L.: "Government Expenditures: Cash or In-Kind Aid?", en Dworkin, G. (ed.), *Markets and Morals*, Wiley, Nueva York, 1974, pp. 85-106.
- "Cash Versus In-Kind Transfers", *American Economic Review*, vol. 64, n. 2, 1977, pp. 195-230.
- TOBIN, J.: "On Limiting the Domain of Inequality", *Journal of Law and Economics*, vol. 13, n. 2, 1970, pp. 263-277.
- VANDERBORGHT, Y. y YAMAMORI, T. (eds.): *Basic income in Japan. Prospects for a radical idea in a transforming welfare state*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2014.
- VAN LANCKER, W.: "Putting the Child-Centred Investment Strategy to the Test: Evidence for the EU27", *European Journal of Social Security*, vol. 15, n. 1, 2013, pp. 5-27.
- VAN PARIJS, P.: *Real Freedom for All. What (if anything) Can Justify Capitalism?*, Oxford University Press, Oxford, 1995.
- "Basic Income Versus Stakeholder Grants: Some Afterthoughts on how Best to Redesign Distribution," en Ackerman, B., Alstott, A. y Van Parijs, P. (eds.),

Redesigning Distribution. Basic Income and Stakeholder Grants as Cornerstones for an Egalitarian Capitalism, Verso, Londres, 2006, pp. 199-208.

WARIN, P.: "Non-Demand for Social Rights: A New Challenge for Social Action in France", *Journal of Poverty and Social Justice*, vol. 20, n. 1, 2012, pp. 41-55.

WIDERQUIST K. y HOWARD M. (eds.): *Alaska's Permanent Fund Dividend: Examining its Suitability as a Model*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2012.

WIDERQUIST, K., NOGUERA, J.A., VANDERBORGHT, Y. y DE WISPELAERE, J. (eds.): *Basic Income: An Anthology of Contemporary Research*, Wiley-Blackwell, Nueva York, 2013.