

RENDA BÁSICA Y CRISIS DEL ESTADO DEL BIENESTAR

JOSÉ ANTONIO NOGUERA*

INTRODUCCIÓN: MODALIDADES Y VARIANTES DE RENTA BÁSICA¹

Desde hace más de dos décadas, los Estados del Bienestar edificados en la posguerra se han visto sometidos a una lenta pero constante erosión. Las causas de este debilitamiento son diversas: sin duda hemos de contar entre ellas algunas estrategias políticas conscientes, pero también diversas tendencias estructurales en las instituciones y formas de vida de las sociedades desarrolladas. Lamentablemente, la izquierda en su conjunto no siempre ha sido capaz de contener tal evolución ni de proponer alternativas coherentes para el rediseño del bienestar social. Al contrario de lo sucedido en otras etapas de su historia, las propuestas innovadoras han escaseado por parte de las diversas izquierdas políticas y sociales, que han oscilado entre la defensa conservadora de los «logros históricos» alcanzados y la adaptación más o menos camaleónica a los vientos neoliberales dominantes en el último cuarto del siglo XX. Sin embargo, y conforme el siglo se ha ido acercando a su final, dos propuestas han surgido con fuerza creciente en el debate de la izquierda: la primera, la reducción y el reparto del tiempo de trabajo, era de hecho una antigua bandera del movimiento obrero y socialista que había sido aparcada y casi olvidada merced al común furor productivista y consumista de la posguerra. La segunda, por el contrario, constituye una propuesta innovadora en toda regla: una Renta Básica para toda la ciudadanía.

La Renta Básica (RB en lo sucesivo) es un pago que el Estado realizaría mensualmente a cada ciudadano o residente en su territorio, de forma individual e incondicional, independientemente de cualquier otro ingreso que pueda tener, así como de su situación familiar o laboral². En la ya extensa literatura

* Departamento de Sociología. Universidad Autónoma de Barcelona.

¹ El presente artículo ha sido parcialmente posible gracias a la concesión de una beca «Batista i Roca» de la Generalitat de Catalunya para una estancia de investigación en la London School of Economics and Political Science, así como de una ayuda de la DGES. Agradezco también a Daniel Raventós los amables comentarios que hizo de una primera versión del mismo.

² Véase: Van Parijs, P.: *Libertad real para todos. Qué puede justificar al capitalismo (si hay algo que pueda hacerlo)*. Barcelona, Paidós, 1996; Raventós, D.: *El derecho a la existencia. La propuesta del Subsidio Universal Garantizado*. Barcelona, Ariel, 1999; Raventós, D.: «El salario de toda la ciudadanía» en *Claves de Razón Práctica*, n.º 106, 2000.

sobre el tema se barajan varias modalidades de RB, así como diversas variantes que, aunque no cumplen alguno de los requisitos expuestos en la anterior definición (por ejemplo la incondicionalidad total), se acercan no obstante al espíritu de la propuesta o a alguno de sus aspectos³. Por ejemplo, suele distinguirse entre RB «total y «parcial»: en este segundo caso, tendríamos una RB cuya cuantía no permitiría una subsistencia material mínimamente digna sin disponer de otros ingresos (ya sea porque se trate de una primera fase en su implantación, o porque coexista con muchas de las actuales prestaciones sociales)⁴. Otra modalidad de RB «parcial» lo sería no respecto a la cuantía, sino a los colectivos beneficiarios: podría empezarse por pagar la RB únicamente a ciertos colectivos más desfavorecidos, en vez de a la totalidad de la población; las pensiones no contributivas o los subsidios familiares por hijos en algunos países son un buen ejemplo de RB «categórica», esto es, pagada sólo a determinadas categorías de la población en función de una cierta característica (por ejemplo, la edad). Se han avanzado, asimismo, propuestas de «renta de participación»⁵, esto es, de RB condicionada a la realización de algún tipo de trabajo «socialmente útil»: en este caso se trata de evitar la posibilidad de «parasitismo» a la que la incondicionalidad total de la RB parecería dar pábulo.

Pero la variante de la RB sobre la que más se ha debatido es sin duda el «impuesto negativo» sobre la renta (en lo sucesivo, NIT, siglas de *negative income tax*); durante los años sesenta y setenta, en los Estados Unidos, muchos y prestigiosos economistas de diverso signo político habían propuesto ya la adopción de esta medida⁶. Se trata de garantizar a toda la población un nivel mínimo de ingresos (normalmente equivalente al umbral de la pobreza o a la presta-

³ Una lista más detallada de dichas variantes puede consultarse en: Fitzpatrick, T.: *Freedom and Security. An Introduction to the Basic Income Debate*. Londres, MacMillan, 1999; Noguera, J. A.: «La Renta Básica y el Estado del Bienestar en España» en *Revista Internacional de Sociología*, nº 26, septiembre-diciembre de 2000; Walter, T.: *Basic Income: Freedom from Poverty, Freedom to Work*. Londres, Marion Boyars, 1989.

⁴ Una RB «parcial» de unas 20.000 ptas. sería claramente viable en la Unión Europea con sólo la implantación de una ecotasa: véase Van Parijs, P. y Genet, M.: «Eurogrant» en *Basic Income Research Group (BIRG) Bulletin*, nº 15, julio de 1992.

⁵ Véase Atkinson, A. B.: *Incomes and the Welfare State*. Cambridge Cambridge University Press, 1995; Atkinson, A. B.: «The Case for a Participation Income» en *The Political Quarterly*, vol. 67, nº 1, 1996.

⁶ Cfr. Friedman, M.: *Capitalism and Freedom*. Chicago, Chicago University Press, 1962; Tobin, J.: «The case for an income guarantee» en *The Public Interest*, nº 4, verano de 1966; Meade, J. E.: «Poverty in the Welfare State» en *Oxford Economic Papers*, vol. 24, nº 3, 1972. Véase, para su aplicación al caso español, Sevilla, J.: «Sobre pobres y ricos. Una propuesta de renta fiscal universal para España», en Garde, J. A. (ed.): *Políticas sociales y Estado de Bienestar en España. Informe 1999*. Madrid, Fundación Hogar del Empleado-Trotta, 1999.

Renta básica y crisis del Estado del Bienestar

ción asistencial mínima) mediante la política fiscal: si en la declaración periódica de ingresos se supera ese nivel, se pagan los impuestos correspondientes; si no, el Estado abona la diferencia hasta alcanzar el mínimo establecido. En realidad, desde el punto de vista de sus efectos distributivos, un NIT bien puede ser técnicamente equivalente a una RB más una tasa impositiva suficiente sobre cualquier ingreso adicional, si bien la RB tiene la ventaja sobre el NIT de ser una prestación *ex ante* y no *ex post*: se cobra antes de declarar ingresos y de hacer cualquier comprobación. Sin embargo, la propuesta del NIT llama la atención más directamente sobre la importancia de considerar la política fiscal y la política social como un todo, algo sobre lo que se volverá en breve. Baste ahora señalar que, en cualquier caso, la modalidad más atrevida y exigente es la de una RB totalmente universal e incondicional, y que uno de sus principales objetivos sería la desmercantilización de los individuos, esto es, ofrecerles la posibilidad de sobrevivir al margen del mercado de trabajo (algo que no cumplen actualmente ni las prestaciones asistenciales, por su bajo nivel, y por ser condicionales, ni las contributivas, por depender de la participación previa en el trabajo asalariado).

LA RENTA BÁSICA FRENTE A LAS GRIETAS DEL ESTADO DEL BIENESTAR

Es obvio que la introducción de una RB supondría una transformación sustancial de los actuales sistemas de bienestar social existentes en los países capitalistas desarrollados, y, más concretamente, una superación de muchos de los problemas de las prestaciones sociales condicionadas que han sido tradicionalmente señalados por los estudiosos de la política social. Daniel Raventós, en un reciente artículo⁷, ha expuesto con claridad y precisión algunos de los cambios beneficiosos que una RB supondría respecto de las prestaciones condicionadas existentes en los actuales Estados del Bienestar⁸: cobertura del 100%, eliminación de humillantes controles (como el *means-test*), superación de las «trampas» de la pobreza y el desempleo, erradicación del «estigma», ahorro de costes de administración, mayor simplicidad en la gestión, y desaparición del fraude. Partiendo de la argumentación de Raventós, me gustaría llevarla algo más lejos

⁷ Raventós, *op.cit.*, 2000

⁸ Tales efectos han sido asimismo señalados por Atkinson, *op. cit.*, 1995; Atkinson, A. B.: *Public Economics in Action. The Basic Income / Flat Tax Proposal*. Oxford, Clarendon Press, 1995; Van Parijs, *op. cit.*, 1996; Van Parijs, P.: «Más allá de la solidaridad. Los fundamentos éticos del Estado de Bienestar y de su superación», en Lo Vuolo, R. (comp.): *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires, Miño y Dávila, 1995; Offe, C. «Un diseño no productivista para las políticas sociales» en Lo Vuolo, R. (comp.), *op. cit.*

añadiendo algunas consideraciones sobre la relación entre la RB y la crisis del Estado del Bienestar.

Lo que me interesa destacar es que la RB no sólo se dirige a responder a algunos de los problemas «clásicos» de las prestaciones condicionadas (que fueran detectados ya por estudiosos como Titmuss)⁹, sino también a otros de nuevo cuño, que además están en la base de la crisis y el cuestionamiento de los modelos de Estado del Bienestar que se consolidaron en la posguerra. Examinemos con más detalle algunas de estas tendencias y problemas de las actuales políticas de bienestar social¹⁰.

1. *Efectos perversos de los sistemas contributivos.* En la actualidad, los programas sociales más importantes por volumen de recursos suelen ser los que responden a un modelo contributivo o de «seguro»: según este modelo, es la cotización durante un cierto número de años lo que genera el derecho a recibir una prestación cuando se está en determinadas situaciones típicas (vejez, viudedad, desempleo, invalidez). Los derechos aparecen así claramente vinculados a la participación en el mercado de trabajo: se generan en virtud de la misma, y su intensidad y duración dependen también de ella. Pues bien, salta a la vista que los supuestos sobre los que se edificaron los sistemas contributivos están en crisis e incluso en vías de desaparición: tales supuestos eran un puesto de trabajo para toda la vida, una familia nuclear estable (con cabeza de familia masculino), el pleno empleo (también masculino) y una cierta homogeneidad en las condiciones laborales de la población ocupada (empleo a tiempo completo y con salarios suficientes para mantener una familia)¹¹.

Es evidente que el principio contributivo podría cohesionar la sociedad y funcionar como atenuador de las desigualdades sólo sobre la base del pleno empleo y de una cierta igualdad salarial. Cuando estas condiciones fallan, el principio contributivo reproduce las desigualdades y exclusiones del mercado de trabajo del que depende. Y eso es exactamente lo que está ocurriendo en la actualidad: en la España de finales de los años noventa, sin ir más lejos, y según datos de la Encuesta de Población Activa, sólo 13,6 millones de personas estaban ocupadas, lo que representa únicamente el 52% de la población en edad

⁹ Titmuss, R.: *Essays on the Welfare State*. Londres, Allen & Unwin, 1958.

¹⁰ Por motivos de espacio y de eficacia expositiva, se hará aquí abstracción de los distintos modelos o regímenes de Estado del Bienestar; parto no obstante de que la argumentación subsiguiente sería aplicable por igual, con más o menos matices, a todos ellos (tanto al beveridgiano-anglosajón, como al bismarckiano-continental, como incluso al universalista-nórdico). Para un análisis más detenido de este punto, puede verse Van Parijs, *op. cit.*, 1995 o Noguera, J. A.: «Basic Income and the Spanish Welfare State» comunicación presentada en el VIII Congreso de la *Basic Income European Network* (BIEN), Berlín, 6-8 de Octubre de 2000 (disponible en <http://www.basicincome.org>).

Renta básica y crisis del Estado del Bienestar

laboral, y el 34% de la población total; en torno a un tercio de los hombres y dos tercios de las mujeres en edad laboral vivían fuera del mercado de trabajo¹²; si tomamos a los jóvenes entre 16 y 24 años, la proporción de «exclusión salarial» es de dos tercios¹³. Las exclusiones del mercado de trabajo tienen, por tanto, un claro sesgo de género y de edad, que es de esperar se refleje claramente en el sistema de prestaciones contributivas: en 1998, por ejemplo, sólo el 32% de las pensiones contributivas de jubilación eran pagadas a mujeres, mientras que esta proporción era del 85% si tomamos las pensiones de jubilación no contributivas, cuya cuantía es muy inferior; el mismo sesgo de género desfavorable a las mujeres aparece si observamos las cuantías de las pensiones por sexo, tanto contributivas como no contributivas, o las prestaciones por desempleo¹⁴. En general, mujeres y jóvenes lo tienen mucho más difícil para generar derechos contributivos (o para hacerlo con una cierta intensidad) en un contexto de desempleo estructural y creciente precariedad laboral (baste pensar que en España, actualmente, hay que cotizar un mínimo de 15 años para tener derecho a pensión contributiva, y 35 para alcanzar el 100% de la base reguladora). La pregunta que se debe plantear con urgencia es por tanto la siguiente: ¿tiene sentido mantener una protección social «de primera» para quienes trabajen remuneradamente en el mercado, y otra «de segunda» para quienes trabajen sin remuneración fuera de él (caso de las amas de casa) o no hayan tenido oportunidades reales de cotizar lo suficiente (caso de muchos jóvenes, trabajadores precarios, desempleados o marginados)? ¿No conduce esta lógica a una creciente dualización social?

Bien es cierto que los sistemas contributivos nunca se dirigieron a luchar contra la desigualdad ni a redistribuir la renta, sino a mantenerla en situaciones tipificadas de riesgo social, para evitar una brusca caída de los ingresos con el consiguiente descenso del nivel de vida acostumbrado¹⁵. Aún así, sus contra-

¹¹ Cfr. Offe, C.: «Precariedad y mercado laboral. Un análisis a medio plazo de las respuestas políticas disponibles» en VV.AA.: *¿Qué crisis? Retos y transformaciones de la sociedad del trabajo*. Donostia, Tercera Prensa-Hirugarren Prentsa, 1997.

¹² Lapuente, J. y Ortiz de Villacian, D.: «Las políticas laborales» en Adelantado, J. (ed.): *Cambios en el Estado del Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona, Icaria-UAB, 2000.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Noguera, J. A.: «Las políticas de garantía de rentas I: pensiones» y «Las políticas de garantía de rentas II: protección por desempleo y rentas mínimas de inserción» en Adelantado, J. (ed.), *op.cit.*

¹⁵ Es cierto que los sistemas contributivos de tipo Beveridgeano, con cotizaciones y prestaciones de cuantía fija o *flat-rate*, como el que existió en el Reino Unido desde la posguerra hasta mediados de los setenta, no se dirigen por definición a mantener el salario previo en un determinado porcentaje, pero tampoco a la redistribución: las cotizaciones de cuantía fija, por un lado, eran claramente regresivas, y lo que se pretendía realmente con las presta-

dicciones eran poco visibles en tiempos de (relativo) pleno empleo y homogeneidad laboral y familiar. Actualmente, sin embargo, sus consecuencias reproductoras de la desigualdad vuelven a salir a la luz: quizá sería, entonces, tiempo de retomar algunos de los debates que dividieron a la izquierda europea cuando estos sistemas se implantaron por primera vez, y que hicieron que los laboristas ingleses o el SPD alemán se opusieran inicialmente a este tipo de arquitectura para la protección social (entre otros motivos, por preferir una financiación de las prestaciones con cargo a impuestos, mucho más redistributiva).

El principio contributivo que, con más o menos matices, impera en importantes programas de protección social de los actuales Estados del Bienestar, se inspira pues en lo que podríamos llamar un modelo *productivista*, muy ligado al trabajo remunerado, y que en el contexto actual produce desigualdad y exclusión para importantes sectores de la población. Una RB, por el contrario, superaría en principio la fragmentación entre diversas categorías de beneficiarios, ya que beneficiaría lo sería toda la ciudadanía por igual. Más abajo se hará referencia a los problemas que esta relación de relativa tensión entre la filosofía de la RB y el principio contributivo puede acarrear.

2. *Persistencia de la pobreza.* Si le hubiéramos preguntado a William Beveridge en 1944 (o a Aneurin Bevan en 1945, o a Harold Wilson en 1966, o a Willy Brandt o Bruno Kreisky a principios de los setenta) si creían que en el año 2000 la pobreza habría sido erradicada de muchos de los países occidentales desarrollados, muy posiblemente hubiéramos obtenido un «sí» rotundo en la inmensa mayoría de los casos. Y, sin embargo, más de medio siglo después de que se cimentaran los pilares básicos del Estado del Bienestar, éste no sólo no ha sido capaz de erradicar la pobreza, sino ni siquiera de contener su crecimiento. En las últimas dos décadas hemos podido observar no ya la persistencia de situaciones de pobreza y exclusión, sino la aparición de nuevas formas de las mismas que no hubieran sido políticamente tolerables hace 30 años; por poner un ejemplo, en el Reino Unido, lo máximo que se ha atrevido a prometer el actual primer ministro laborista Tony Blair en este terreno (y está por ver que consiga cumplir la promesa) es la eliminación de la pobreza *infantil* en el plazo de... una generación. Lo que es peor, y por razones ya comentadas (baja cobertura, estigmatización, trampa de la pobreza, *means-test*, etc.), las políticas tradicionales para enfrentarse a esos problemas hacen aguas y la mayoría de sus responsables y ejecutores ni siquiera sueñan, en el fondo, con que lleguen algún día a solucionarlos (véase el caso de las Rentas Mínimas de Inserción en países

ciones *flat-rate*, aunque bajo una cierta retórica igualitarista, era estimular la previsión complementaria privada.

Renta básica y crisis del Estado del Bienestar

como España o Francia, o el del *Income Support* en el Reino Unido). La política social se ha instalado en una incómoda relación de resignación y fastidio respecto de unos problemas sociales de marginación y exclusión que se resisten terca- mente a entrar en los moldes que ella trata de imponerles.

Por el contrario, un programa de RB o de NIT con cuantías fijadas al nivel de la línea de la pobreza erradicaría la misma por definición. Los recursos para ello existen, tratándose por tanto de un problema de redistribución. Pero la redistribución de la riqueza ha sido precisamente otro de los puntos grises del Estado del Bienestar en crisis.

3. *Baja eficacia redistributiva.* El Estado del Bienestar tradicional no sólo ha sido incapaz de acabar con la pobreza, sino que, contra lo que afirma el tópico, no siempre resulta claro que haya reducido las desigualdades ni redistribuido los recursos de ricos a pobres; es más, muchas veces puede incluso haber hecho lo contrario¹⁶. Dicho de otro modo, *la eficacia redistributiva* de los Estados del Bienestar hace mucho tiempo que ha dejado de ser algo evidente por sí mismo¹⁷. Ya hemos observado que los sistemas contributivos no tienen *per se* una intención ni un efecto redistributivo para con el conjunto de la población¹⁸, sino reproductor de la renta previa. Pero al mismo tiempo ya Titmuss¹⁹ advirtió que el Estado no sólo redistribuía por la vía de las prestaciones monetarias, sino también por medio de diversos beneficios fiscales, y que estos últimos crecían a buen ritmo e iban fundamentalmente dirigidos a las clases medias. Veamos un ejemplo cercano: actualmente, y *a grosso modo*, el Estado español transfiere *el triple* de recursos a las clases medias y medias-altas en concepto de exenciones y desgravaciones fiscales que a las clases bajas en concepto de pres-

¹⁶ Goodin, R. E. y Le Grand, J. (eds.): *Not Only the Poor: The Middle Classes and the Welfare State*. Londres, Allen & Unwin, 1987.

¹⁷ El motivo de la resistencia de cierta izquierda a aceptar este argumento es sencillamente que se trata de un lugar común en la crítica neoliberal del Estado del Bienestar. Honra a un autor de izquierda como Claus Offe («Algunas contradicciones del moderno Estado del Bienestar» en *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Madrid, Alianza, 1990) el haber sido de los primeros en abandonar esta absurda falacia *ad hominem*, aceptando lo que había de cierto en el argumento neoliberal, aunque, por supuesto, extrayendo unas conclusiones políticas muy diferentes.

¹⁸ Sí que tienen ese efecto en muchos casos (como en España) entre empresarios y trabajadores, debido a que las cotizaciones de los primeros son superiores, o incluso entre los asalariados que han tenido empleos formales a tiempo completo durante los suficientes años (en España quince), debido al establecimiento de unos niveles mínimos y máximos de las prestaciones, y a que éstas nunca son estrictamente proporcionales a lo cotizado. Pero el problema, como se hizo notar, es que este es un colectivo cada vez más privilegiado en relación con el conjunto de la población.

¹⁹ *Op. cit.*

taciones asistenciales y no contributivas; en efecto, los beneficios fiscales del IRPF ascendieron a 2,5 billones en 1999, por sólo unos 800.000 millones gastados en subsidios de desempleo, pensiones no contributivas y rentas mínimas de inserción (cobradas por personas que en su mayoría no hacen declaración de IRPF por no tener suficientes ingresos)²⁰.

Como han hecho notar numerosos autores²¹, esta desconexión entre el sistema de prestaciones asistenciales y el sistema impositivo «produce la paradoja de que los pobres, por sus escasos ingresos, no se pueden beneficiar de los gastos fiscales otorgados por el Estado en favor de quienes, por sus mayores ingresos, presentan declaración de impuesto sobre la renta»²²: en la actualidad, el mínimo personal del IRPF es de mayor cuantía que las pensiones no contributivas o los subsidios de desempleo. Tal situación es claramente regresiva desde el punto de vista de la redistribución de la renta que lleva a cabo el Estado; se trata de un ejemplo claro de lo que Merton llamaba «efecto Mateo»: al que tiene se le dará, y cuanto menos se tenga, menos se recibirá²³.

A este respecto cabría plantear la siguiente reflexión: si realmente el Estado del Bienestar se propone disminuir las desigualdades sociales (si no fuera así, la discusión ya se trasladaría a otro plano, filosófico-normativo), no puede darle más a las clases medias que a las bajas, y eso es exactamente lo que se está haciendo con el sistema actual de impuestos y prestaciones sociales. Al mismo tiempo, este razonamiento implica que si la RB no supone una redistribución más o menos sustancial, entonces no cumple uno de sus objetivos, que es mejorar en ese aspecto a los Estados del Bienestar tradicionales, cuyo efecto redistributivo no siempre es todo lo sustancial que cabría esperar. En suma, una RB debería implicar la alteración de la actual distribución de la renta, y de los mecanismos de redistribución del Estado; de otro modo, no tiene sentido el esfuerzo de luchar por su implantación.

²⁰ Sevilla, *op.cit.* Si incluimos en la cuenta de las prestaciones los complementos de mínimos de las pensiones contributivas, añadiríamos 600.000 millones más; pero, por el lado opuesto, si agregamos también los beneficios fiscales no vehiculados a través del IRPF, entonces el volumen total de gastos fiscales en España asciende a casi 6 billones de pesetas.

²¹ Véase Atkinson, *op. cit.*, 1995; Ayala, L.: «¿Hacia una renta incondicional? Los fundamentos económicos» en *Papeles de la FIM*, n.º 7, 1996; Barbeito, A.: «La integración de los sistemas de transferencias fiscales como instrumento de integración social» en Lo Vuolo, R. (comp.), *op. cit.*; Meade, *op. cit.*; Rhys-Williams, J.: *Something to Look Forward To. A Suggestion for a New Social Contract*. Londres, MacDonald & Co., 1943; Sevilla, *op. cit.*; Theobald, R.: *Free Men and Free Markets*. Nueva York, Clarkson N. Potter, 1963, y Tobin, *op. cit.*

²² Sevilla, *op. cit.*, p. 295.

²³ Si además tenemos en cuenta que el mínimo vital del IRPF se aplica en la base imponible y no en la cuota, el efecto de regresividad es aún mayor.

Renta básica y crisis del Estado del Bienestar

Una clara herramienta que en ese sentido aporta la filosofía de la RB es la *visión de los impuestos y las prestaciones sociales como un todo*, y no por separado, como se suelen concebir en la actualidad. Se trata de advertir que una prestación social en dinero y una desgravación o reducción fiscal son técnicamente equivalentes: ambas son transferencias de renta en toda regla del Estado a los particulares. Caminar hacia formas de integración de impuestos y prestaciones (el NIT es una, pero la RB más un tipo impositivo único o *flat tax* podría ser otra²⁴), además de una mayor equidad, supondría a su vez las ventajas adicionales de una mayor simplicidad administrativa (evitando tanto la doble imposición –impuestos sobre la renta y cotizaciones– como el doble cobro –prestaciones y «regalos fiscales» de diverso tipo–), así como de una mayor transparencia sobre a quién beneficia el Estado con su gestión, quién paga qué y quién recibe qué. Al mismo tiempo, la integración de impuestos y prestaciones también eliminaría automáticamente el efecto de estigmatización social de muchas de estas últimas, puesto que ya no se trataría de realizar una «política para los pobres», sino de administrar un sistema integrado de transferencias e impuestos para toda la ciudadanía²⁵.

4. *Inadecuación a los cambios en las formas de vida y de familia.* La familia nuclear estable que servía de base a las políticas sociales de la posguerra ya no puede asumirse por más tiempo como modelo generalizado de convivencia en las sociedades desarrolladas: el aumento de los hogares unipersonales y de las familias monoparentales (normalmente encabezadas por mujeres), los cambios frecuentes de pareja o las mayores aspiraciones de independencia de las mujeres, son, entre otras, tendencias que cuestionan ese modelo tradicional de familia (hasta el punto de haberlo hecho ya minoritario en algunos países europeos). La familia nuclear tradicional ha quedado reducida a *una* forma de convivencia entre otras posibles, dentro de un creciente pluralismo de estilos de vida y modelos de relación. Sin embargo, muchas políticas sociales siguen dirigiéndose a la población con las anteojeras propias de una situación de homogeneidad familiar que pertenece cada vez más al pasado²⁶.

Al contrario que la mayoría de las políticas sociales actuales, la RB es un instrumento de *individualización* de los derechos sociales, algo cada vez más

²⁴ Véase la propuesta de Atkinson, *Public economics in action...*, *op. cit.*, 1995.

²⁵ Como afirmaba Desai («Make it BIG», en *Basic Income Research Group (BIRG) Bulletin*, n.º 15, 1992) para el caso inglés, a propósito del tristemente famoso *poll tax* implantado por Thatcher, si se puede cobrar un impuesto a todos los ciudadanos simplemente por serlo, independientemente de su situación e ingresos, ¿por qué no se les puede pagar también a todos una prestación exactamente por la misma razón y en las mismas condiciones?

²⁶ Parella, S.: «Las políticas familiares», en Adelantado, J. (ed.), *op. cit.*

necesario si los cambios actuales en las formas de convivencia familiar y en las relaciones de género han de tener algún reflejo en las políticas públicas. La filosofía subyacente a las propuestas de RB es la mayoría de las veces *anti-familia-rista*: concede cierta independencia económica a los individuos ya no respecto del mercado de trabajo, sino también respecto de las relaciones de dominación que rigen en la esfera familiar. En esa línea, la RB podría contribuir a una mayor independencia vital de muchas amas de casa, y a descargar a la familia –que es casi lo mismo que decir a las mujeres– de la provisión de bienestar y de servicios que actualmente lleva a cabo y que cubre como puede los déficit de provisión pública. Contra lo que algunos discursos políticos neoconservadores sugieren, la familia sólo puede ser la solución a la crisis del Estado del Bienestar al precio de aumentar la desigualdad de género en la división del trabajo social, y de disminuir la autonomía personal de los individuos.

En este sentido, la RB es también una propuesta radicalmente *antipaternalista*, por cuanto no prejuzga los estilos de vida de los individuos ni su situación familiar²⁷. Y el antipaternalismo, aunque pese también a cierta izquierda, es algo de lo que anda muy necesitado el Estado del Bienestar actual; a este respecto, y contra lo que claman sus defensores, el discurso del *welfare to work* de la «Tercera Vía» no es sino la enésima manifestación de ese paternalismo tradicional que se permite sustituir las decisiones individuales autónomas sobre cómo y para qué merece la pena vivir en sociedad. Conviene insistir, sin embargo, para evitar confusiones, en que el elemento individualista presente en la propuesta de la RB es más libertario que liberal: se plantea en la línea de la *autonomía individual* (o de la *libertad real*, que diría Philippe Van Parijs, por oposición a la simplemente formal), tanto respecto de las coerciones que impone el mercado como de las que pueden imponer el Estado, la familia o incluso la comunidad.

Recapitulando: resulta cada vez más obvio que, ante los cambios en las estructuras sociales de los países avanzados, los Estados del Bienestar tradicionales no constituyen ya una respuesta aceptable a los problemas sociales, y en muchos casos incluso reproducen la desigualdad y la exclusión de algunas categorías de población. Una RB se adaptaría mejor a los cambios sociales en curso en el mercado de trabajo (flexibilidad, precariedad contractual, necesidad recurrente de períodos de formación), en las formas de familia (familias monoparentales, cambios frecuentes de pareja, nuevos tipos de relación), o en las formas

²⁷ Como diría Robert Goodin («Towards a Minimally Presumptuous Social Welfare Policy» en Van Parijs, P. (ed.): *Arguing for Basic Income*. Londres, Verso, 1992), la RB es una política social «mínimamente presuntuosa», ya que reduce a un mínimo los supuestos sobre cómo viven o deberían vivir las personas beneficiarias.

Renta básica y crisis del Estado del Bienestar

de vida (incremento de la individualización, creciente heterogeneidad de los estilos de vida), ante los cuales las políticas sociales tradicionales muestran un claro agotamiento²⁸.

DOS PROBLEMAS DE LA PROPUESTA

Resulta obvio, a poco que se examine la idea de la RB, y que se estudie alguna literatura sobre el particular, que no todo son ventajas en la misma: existen también importantes problemas políticos y técnicos que la propuesta debe superar si pretende llegar algún día a una fase realista de diseño y puesta en práctica en nuestras sociedades. Dos de esos problemas, que tienen que ver directamente con toda la argumentación precedente, son los que se discuten a continuación²⁹.

1. *Financiación*. Se ha señalado —a mi juicio con acierto— que la financiación de una RB no tendría por qué constituir un problema de *producción* de riqueza sino más bien de *distribución* de la misma, y tanto más así en sociedades altamente desarrolladas, que están produciendo más riqueza de la que nunca se ha creado en la historia, y cuyas tasas de productividad aumentan año tras año; dicho de otro modo, la implantación de una RB, en algunas propuestas, no tiene por qué tener un coste neto para el Estado, sino que podría suponer únicamente cambios en la distribución de la renta, por medio de un sistema integrado de impuestos y transferencias; así, y aunque en un principio la RB deba ser muy modesta, al ritmo actual de incremento de la productividad del trabajo podría ser relativamente generosa en unos 15 o 20 años. Estos argumentos se suelen utilizar contra el llamado «teorema de la imposibilidad» de la RB³⁰, que diría lo siguiente: la RB o bien sería demasiado baja para tener sus efectos positivos esperados (con lo cual más vale quedarnos como estamos y ahorrarnos el esfuerzo), o bien resultaría demasiado alta para ser financieramente sostenible. El teorema de la imposibilidad, que duda cabe, apunta a una tensión real que cualquier propuesta de RB debería afrontar: la existente entre el esfuerzo financiero que exigiría la RB y los efectos esperados de la misma sobre el comportamiento de los individuos; priorizar los efectos positivos de la

²⁸ Offe, *op. cit.*, 1995 y 1997; Noguera, J. A.: «Conclusiones. La re-estructuración de la política social en España», en Adelantado, J. (ed.), *op. cit.*

²⁹ Para el análisis de otros problemas no tratados aquí —como el de los efectos de una RB sobre el mercado de trabajo— puede acudir a Raventós, *op. cit.*, 1999 y 2000.

³⁰ Ver Groot, L. F. M.: *Basic Income and Unemployment*. La Haya, Netherlands School for Social and Economic Policy Research, 1999.

RB sobre la conducta de las personas puede exacerbar los problemas financieros, mientras que tratar de minimizar estos problemas puede reducir e incluso anular muchos de tales efectos positivos. No obstante, se deberá conceder que ello no implica «imposibilidad» alguna, sino más bien una situación de *trade-off* que, por otro lado, es habitual en muchos otros programas del Estado del Bienestar actual.

Sin duda sería teóricamente posible implantar una RB sin coste financiero neto para el Estado, e incluso con un ahorro neto, tan sólo redistribuyendo las cargas fiscales y reorganizando el sistema de transferencias monetarias (y haciendo ahora abstracción de los posibles problemas de viabilidad política que ello pueda plantear). Consideremos algunos datos aproximativos sobre lo que podría suponer la financiación de una RB en España, dependiendo de su cuantía³¹; a primera vista, la factura puede parecer de vértigo: una RB relativamente generosa, pongamos de unas 85.000 pesetas, que permita hasta cierto punto la existencia fuera del mercado de trabajo, y concediendo a los menores sólo un tercio de la cuantía estándar, requeriría nada menos que el 41% del PIB (cuando actualmente la presión fiscal es del 33% del PIB). Una RB más modesta de unas 55.000 pesetas se llevaría ya «sólo» el 25% del PIB. Si agregamos todas las transferencias de renta que el Estado efectúa a los particulares (entre prestaciones monetarias de cualquier tipo y beneficios y gastos fiscales), la suma asciende a casi un 20% del PIB (insuficiente, por tanto, para pagar una RB de tales cuantías *sin coste neto* para el Estado). Si introducimos otras partidas, como el fraude fiscal, la mayor parte de los gastos de administración de la protección social, muchas subvenciones a empresas, etc., ganaríamos casi un 7,5% más del PIB, esto es, suficiente para financiar la propuesta de RB moderada.

Sin embargo, este razonamiento opera como si todos esos recursos debiesen crearse *ex nihilo* o mediante reasignación presupuestaria, sin practicar la integración con el sistema fiscal, que, como se dijo, es una de las claves de la propuesta. Resulta evidente que un programa de RB de cualquier cuantía debería requerir cambios en la distribución de la carga fiscal, y no un simple y absurdo (por inequitativo) «reparto del pastel» resultante de la abolición de todos esos gastos. Supongamos, por ejemplo, que nuestro programa toma la forma de un NIT. Si en una primera fase se fija el nivel de renta mínima, por poner un ejemplo, en 40.000 pesetas para mayores de 65 años, 30.000 entre 18 y 65, y 20.000 para menores de edad (y por tanto sólo recibe un pago neto quien no obtenga ya ingresos superiores a ese mínimo, ya sea por salarios o por prestaciones), entonces la propuesta costaría unos 4,5 billones de pesetas (poco más del 5% del PIB), cuantía que podría ser financiable incluso a corto plazo con una reorganización de beneficios fiscales y prestaciones sociales.

³¹ Véase Noguera, J. A., «La renta básica y el Estado del Bienestar en España», *cit.*

Renta básica y crisis del Estado del Bienestar

Algo parecido es lo que propone Van Parijs³² como un paso inicial hacia una RB más genuina. Encontraríamos tres casos típicos: a) para quienes cobran prestaciones sociales, un NIT con un mínimo de tales cuantías se autofinanciaría; b) para quienes cobran rentas por trabajo remunerado, el mínimo vital del IRPF (u otras desgravaciones fiscales) también autofinanciaría la propuesta; c) por último, para quienes no tienen ingresos (principalmente menores, jóvenes sin empleo, amas de casa, y parados sin subsidio), la reforma supondría una ganancia neta, y por tanto una redistribución, pero quedaría también parcialmente financiada por la abolición de las reducciones impositivas hoy existentes por «personas a cargo». La propuesta, por tanto, a pesar de su relativa modestia, no sería neutra en términos distributivos: su principal efecto sería que mucha de la distribución de la renta que ahora tiene lugar en el interior de las familias se efectuaría directamente desde el Estado a cada ciudadano, con el consiguiente aumento de la autonomía individual que ello supone. En el fondo, se trataría de dar una renta individual a quienes ahora no disponen de ninguna, y eso, evidentemente, significa redistribuir desde quienes poseen esas rentas, aunque la situación global del hogar quedase mejorada en la mayoría de los casos.

Veamos otro ejemplo a título indicativo: el contribuyente español medio paga aproximadamente el 14% de su renta en concepto de impuestos directos (supongamos que no tocamos las cotizaciones); si aumentamos el tipo impositivo efectivo medio hasta el 28% (por ejemplo con un tipo lineal) e introducimos una RB de 50.000 pesetas al mes, un trabajador que cobre el salario medio pasaría, descontada la RB (que supone el 22% de ese salario), de pagar el 14% a pagar efectivamente un 6%, sin haber disminuido sus derechos contributivos. Así, una subida del tipo impositivo más una RB puede convertirse en una bajada efectiva de impuestos en un gran número de situaciones, lo que además aumentaría el atractivo político de la propuesta ante la opinión pública.

En suma, los posibles problemas financieros de una RB dependen en gran medida de qué modalidad de RB se adopte, y de cómo se diseñe su implantación. Parece claro que una propuesta como la anterior es factible y mejoraría bastante la situación de quienes ahora no tienen ingreso alguno, además de constituir un primer basamento sobre el cual cimentar en el futuro proyectos más ambiciosos y avanzar en la integración del sistema impositivo y el de prestaciones sociales.

2. Transición desde los sistemas contributivos. De lo dicho más arriba se desprendería ya la existencia de una relación conflictiva entre el principio contributivo y la lógica más igualitarista y universalista de la RB. Claro que con una pro-

³² Van Parijs, P.: «The need for basic income: an interview with Philippe Van Parijs», en *Imprints. A Journal of Analytical Socialism*, vol. 1, n.º 3, marzo de 1997.

puesta de NIT como la que se acaba de esbozar (e incluso con otra más generosa), dicho conflicto no tendría por qué plantearse, y las prestaciones contributivas continuarían existiendo en similares términos a los actuales. Sin embargo, si la integración de impuestos y prestaciones se toma realmente en serio como un objetivo deseable a medio o largo plazo, entonces tarde o temprano se deberá afrontar el problema de una transición total o parcial desde los sistemas contributivos a la RB, o de un replanteamiento radical de tales sistemas.

Para hacernos una idea de lo que está en juego en este punto³³, podemos esquematizar algunas de las ventajas y desventajas del principio contributivo respecto de una RB (siempre pensando en sistemas contributivos que sean de reparto, públicos, obligatorios, y con prestaciones relacionadas con las cotizaciones previas, esto es, que se dirigen a reponer el salario previo en una cierta proporción):

CUADRO 1
Pros y contras de las prestaciones contributivas en relación con la RB

Pros	Contras
1) Evitan súbitos empeoramientos en el nivel de ingresos acostumbrado.	1) Reproducen las desigualdades salariales y de género previas, tienen una baja eficacia redistributiva, y estimulan la dualización en situaciones de paro y precariedad.
2) Permiten establecer un fondo económicamente estable.	2) De hecho, no hay ningún fondo real, ni proporcionalidad real en los sistemas de reparto; las contribuciones actuales financian las prestaciones actuales.
3) Evitan la miopía y la irresponsabilidad de los individuos, estableciendo un «salario diferido» y obligándoles a ahorrar.	3) Paternalismo y autoritarismo: el Estado decide compulsivamente lo que los individuos deben ahorrar y cómo.
4) Hacen el coste de las prestaciones financiable y sostenible en el tiempo,	4) Al depender de un organismo específico con contabilidad propia, impiden mejoras de las prestaciones vía impuestos,

³³ He tratado de abordar esta cuestión de forma más exhaustiva en Noguera, J. A.: «La renta básica y el principio contributivo: qué puede justificar el mantenimiento de rentas (si hay algo que pueda hacerlo)», en Raventós, D. (ed.): *La Renta Básica*. Barcelona, Ariel, 2001 (en prensa).

 Renta básica y crisis del Estado del Bienestar

CUADRO 1 (Cont.)
Pros y contras de las prestaciones contributivas en relación con la RB

Pros	Contras
estableciendo así un «contrato generacional».	o dificultan las subvenciones estatales si no hay dinero suficiente, permitiendo hablar de «déficit» de la Seguridad Social y de problemas demográficos.
5) Al deducirse las cotizaciones del paquete salarial, no se ven como un impuesto, sino como «salario diferido».	5) Doble imposición: ¿por qué no unificar impuestos y prestaciones de forma simple y progresiva? (Además los tipos de cotización, al ser proporcionales, son regresivos, penalizando más a los salarios bajos).

A la vista de lo anterior, parece obvio que la principal dificultad estribaría no sólo en cómo transformar los sistemas contributivos, sino en cómo justificar políticamente dicha transformación. Un cambio radical que convirtiese directamente las cotizaciones en impuestos progresivos probablemente sería percibido como injusto por amplias capas de la población, sobre todo en base a la extendida idea de los «derechos adquiridos» por las contribuciones previas. Ello levantaría un importante frente de oposición que haría fracasar la propuesta.

Repáremos, no obstante, en que dicha percepción de los «derechos adquiridos» por la cotización previa es de algún modo distorsionada: las prestaciones contributivas, como se indica en el cuadro anterior, no se pagan a cargo de las contribuciones pasadas de cada cual, sino de las cotizaciones presentes de empleados y empresas –y en algunos países también del Estado–, de modo que, en realidad, es siempre el mismo «pastel» de salarios y beneficios el que, de una u otra manera, financia las prestaciones sociales, contributivas o no. La percepción de estar ahora «ahorrando» parte del salario para el futuro es pues, como mínimo, inexacta, a lo sumo una ficción metafórica o una convención social, pero no una realidad económica. Y sin embargo se trata de una percepción muy poderosa (no sólo popularmente, sino también entre la clase política y sindical: véase el refuerzo de la contributividad que establece el Pacto de Toledo y la ley que de él se ha derivado).

La transformación de los sistemas contributivos podría además justificarse políticamente con argumentos bastante robustos, no sólo igualitaristas sino también meritocráticos³⁴: pensemos que el empleo formal (que permite contri-

³⁴ Van Parijs, *op. cit.*, 1996.

buir) es hoy un bien escaso, está injustamente distribuido, y no ofrece por tanto igualdad de oportunidades para cotizar; además la cotización es compulsiva y no voluntaria, por lo que no puede ser aducida como «mérito» alguno (con el mismo argumento se podría alegar ese tópico tan extendido entre la clase media acomodada de que quien paga más impuestos tiene por ello derecho a una mejor atención en la sanidad o la educación públicas); no hay tampoco base ética alguna para que el enorme volumen de trabajo impagado (doméstico y voluntario) que se realiza en nuestra sociedad deba ser discriminado a efectos de protección social: la contributividad no refleja en absoluto el trabajo y el esfuerzo reales de los individuos en la producción y reproducción social; por último, se podría mostrar que con una RB de unas 55.000 pesetas serían muchos más los beneficiados que los perjudicados en relación con las actuales prestaciones, máxime si tenemos en cuenta el efecto global por unidad familiar: muchos hogares que ahora sólo cobran una prestación, pasarían a cobrar dos o más³⁵

Aún así, y aunque tales argumentos pudieran desactivar la oposición de los actuales *beneficiarios* de las prestaciones contributivas, quedaría la más que probable oposición de unos 14 millones de *cotizantes* actuales, a quienes no es de esperar que las anteriores razones impresionen demasiado. Digámoslo claro: una transformación radical de los sistemas contributivos para transitar a una RB –incluso generosa– es políticamente impracticable en la mayoría de los países europeos en la actualidad (con las posibles excepciones del Reino Unido y los Países Bajos, donde el principio contributivo nunca ha arraigado con fuerza y se encuentra seriamente cuestionado a nivel político). Una estrategia más moderada de transformación parcial, que instaurase una RB manteniendo al mismo tiempo un nivel de prestaciones contributivas más reducido y flexible que el actual, sería a buen seguro menos inviable pero aún bastante problemática, y en todo caso cualquier reforma de este tipo requeriría un proceso de transición de varios años durante el cual operase algún sistema de compensaciones para cotizantes y beneficiarios que resultasen notoriamente perjudicados. Esto, por lo demás, suele ser algo habitual cuando se efectúan cambios de cierta importancia en los sistemas de protección social.

Un modelo enteramente diferente –sobre el que de momento sólo cabe especular– es el que podría inspirarse de un modo algo libre en las propuestas de Robin Blackburn³⁶: una vez garantizada una renta mínima digna vía NIT o RB, los sistemas públicos de previsión social podrían mantenerse como complementarios, pero ya no tendría sentido que fuesen de reparto, sino que

³⁵ Noguera, «La renta básica...», *cit.*

³⁶ Blackburn, R.: «The New Collectivism: Pension Reform, Grey Capitalism and Complex Socialism», en *New Left Review*, n.º 233, enero-febrero de 1999.

Renta básica y crisis del Estado del Bienestar

cabría convertirlos en fondos de capitalización, bien públicos, bien controlados por sindicatos u organizaciones ciudadanas, que decidirían democráticamente la gestión e inversión de dichos fondos de acuerdo con criterios de utilidad social y ecológicos. Ello permitiría, además de introducir una mayor voluntariedad en el sistema, eliminar todos los beneficios fiscales de los planes privados, competir con éxito con los mismos, y generar a la larga un volumen de recursos tan ingente que provocaba el horror de Milton Friedman, quien veía en esa posibilidad una vía garantizada hacia el socialismo en 15 o 20 años.

CONCLUSIÓN: ¿ES UNA RB POLÍTICAMENTE VIABLE?

Algunas de las anteriores observaciones han apuntado ya maneras de intentar asegurar la viabilidad política de la RB, y por tanto su capacidad de construcción de consensos sociales y políticos para la transformación del actual edificio del bienestar. No es posible entrar aquí a tratar los problemas de viabilidad política de una forma detallada, pero, a modo de conclusión, sí que podríamos afirmar lo siguiente: aunque a primera vista provoque incompreensión y perplejidades (a menudo debidas más a inercias emocionales e ideológicas que a una consideración serena de los argumentos en juego), un programa de RB tiene enormes potencialidades para superar y mejorar de forma igualitaria y universalista la configuración actual de los Estados del Bienestar.

En este sentido, la gradualidad en la aplicación de cualquier plan de RB puede ser un gran aliado de su viabilidad política, además de una necesidad práctica y técnica. El cambio que la RB implica sería tan importante que se necesita algún período transitorio para que la propuesta vaya arraigando en las estructuras político-administrativas así como en la conciencia de la población y de la clase política y sindical, de forma que los avances se hagan relativamente irreversibles; durante ese período transitorio, los ciudadanos podrían acogerse a la legislación que más les convenga, sea la que implanta la RB o la actualmente existente. Si, por el contrario, un plan de RB «plena» fuese políticamente imposible de llevar a la práctica en un primer momento, no cabe tampoco descartar las diferentes propuestas de NIT o de RB «parcial» como objetivos intermedios a plantear. En determinados casos (trabajadores con bajos salarios, por ejemplo), una RB «parcial» podría incluso «venderse» como una reducción de impuestos: en esa línea cabe estudiar las experiencias con créditos fiscales (como el *Earned Income Tax Credit* norteamericano, el *Working Families Tax Credit* británico, o las recientes y similares reformas emprendidas por los gobiernos de Francia y Holanda). Para algunos autores, la RB podría ser algo con lo que un Gobierno acabase «tropezando», a partir de una sucesión de políticas que en

principio no iban dirigidas a instaurarla³⁷. No se trata en absoluto –como afirma algún otro defensor de la RB– de plantear una RB «a la baja» o un «modelo débil», sino de pensar estrategias de implantación plausibles para el mundo realmente existente, en vez de propuestas de «todo o nada» que se queden en un «brindis al sol» ideológicamente reconfortante pero absolutamente inoperante.

El futuro de la RB también dependerá, no cabe duda, de la organización y cohesión de algunos colectivos de población en torno a la propuesta (aunque no sea necesariamente en un primer momento): muchos jóvenes, desempleados, amas de casa, jubilados pobres, e incluso trabajadores autónomos o clases medias «ilustradas» pueden ser los «bancos de apoyo» potenciales de la RB. Como afirma Van Parijs³⁸, una RB podría ser más fácil de mantener, una vez introducida, que de implantar por primera vez, debido a que su existencia probablemente cohesionaría en torno suyo a grupos de población ahora dispersos y desmovilizados, que habrían saboreado el principio de una libertad real de la que hoy, a pesar de todas las «conquistas sociales» del siglo XX, simplemente carecen.

³⁷ Jordan, B.; Agulnik, P.; Burbidge, D. y Duffin, S.: *Stumbling Towards Basic Income. The Prospects for Tax-Benefit Integration*. Londres, Citizens Income Study Centre, 2000.

³⁸ Van Parijs, P.: «Una revolución en la teoría de las clases», en Carabaña, J. y De Francisco, A. (comps.): *Teorías contemporáneas de las clases sociales*. Madrid, Editorial Pablo Iglesias, 1986-1987.