

“LA REGULACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE RENTA BÁSICA DIRIGIDAS A COLECTIVOS VULNERABLES. EFECTOS SOCIALES, ECONÓMICOS Y POLÍTICOS”.

Manuel J. García Martín
Universidad de Málaga
manueljesus.garcia@juntadeandalucia.es

RESUMEN: Para atender los devastadores efectos de la pandemia del COVID-19 se ha puesto en marcha el Ingreso Mínimo Vital (IMV). En la práctica, esta ayuda no ha funcionado como escudo social a todos los efectos previstos. Es preciso examinar la realidad de la gestión para lograr a futuro el impacto deseado. Las Políticas de Renta Básica (PRB) suponen un instrumento eficaz para afrontar los efectos sociales del impacto de shocks en la economía si se diseñan de modo que funcionen como auténticas redes de seguridad. Su implementación tiene impacto positivo tanto social, como económico y político, suponiendo ahorros en otras políticas públicas a tener en cuenta en su financiación. El encuadre de su justificación normativa se fundamenta en su potencial emancipador conectado con los Derechos Humanos como un derechos de ciudadanía. El IMV es un punto de partida que inicie el camino hacia una auténtica Renta Básica Universal incondicional.

ABSTRACT: To address the devastating effects of the COVID-19 pandemic, the Minimum Vital Income (IMV) has been launched. In practice, this aid has not worked as a social shield for all the intended purposes. It is necessary to examine the reality of management in order to achieve the desired impact in the future. Basic Income Policies (PRB) are an effective instrument to deal with the social effects of the impact of shocks on the economy if they are designed in such a way that they function as authentic safety nets. Their implementation has a positive social, economic and political impact, assuming savings in other public policies to be taken into account in its financing. The framework of its normative justification is based on its emancipatory potential connected to Human Rights as a citizen's right. The IMV is a starting point that begins the path towards an authentic unconditional Universal Basic Income.

Nota biográfica: Licenciado en Derecho en Universidad de Málaga. Asesoramiento jurídico a Inmigrantes, Protección de Menores, y programas de atención a Infancia, Personas Mayores, Discapacidad y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Actualmente en Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía. Especialista en Derecho Comunitario Europeo y Diplomado en Alta Dirección de Instituciones Sociales.

Palabras clave: renta básica, pobreza, economía, democracia, derechos humanos

I. ¿POR QUÉ HACER POLÍTICAS PÚBLICAS DE RENTA BÁSICA?

La crisis sanitaria del COVID-19 ha supuesto una sacudida de enorme magnitud que ha conmocionado a la humanidad en su conjunto. Vivíamos en un mundo hiperglobalizado con todo interconectado, donde muchos de los productos que consumimos se fabrican en lejanos países y viajan por las redes logísticas a nuestras casas cotidianamente, donde los viajes por ocio o actividad profesional nos conectan con los lugares más remotos del planeta con asombrosa normalidad. De repente, todo eso se detuvo. Un virus desconocido hasta el momento nos obligó a parar todo sin tiempo para prepararnos en la primavera de 2020. Descubrimos con crudeza que somos vulnerables ante la aparición de un minúsculo microorganismo altamente infeccioso y, como respuesta, decidimos paralizar la actividad económica, suspender los viajes a lo largo del mundo y confinarnos en nuestros domicilios para evitar los contagios que estaban matando a miles de personas a diario. Se declaró la pandemia y las sociedades, las economías y los sistemas políticos entraron en shock.

Las medidas adoptadas en España, en consonancia con las de otros países, causaron demoleedores efectos sobre la economía y el empleo: en términos interanuales, una caída del 10,8% del PIB en 2020, un descenso del consumo de los hogares del 10,2%, una caída de la tasa de ocupados del 6,05% y un incremento de la tasa de desempleo del 4,25% (INE 2020). Personas que perdieron sus empleos o vieron considerablemente reducidos sus ingresos, entraron en riesgo severo de pobreza de repente. Las clases medias se vieron especialmente impactadas por esta situación, en la que cayeron muchas familias que seguramente jamás pensaron que algo así podría sucederles. El porcentaje de población en riesgo de pobreza o exclusión social (tasa AROPE) aumentó en un año del 25,3% al 26,4, y del 4,4% al 7% la población en situación de carencia material severa.

Ante situaciones repentinas y especialmente graves como éstas, ¿qué pueden hacer los gobiernos desde las Administraciones Públicas? Tender una red de seguridad que proporcione estabilidad económica a las personas proporcionando un ingreso mínimo garantizado que permita vivir con dignidad a sus perceptores. Este es el objetivo de las políticas de Renta Básica (en adelante, PRB), partiendo de las experiencias de ingresos mínimos en el ámbito de la Unión Europea. Disponemos de modelos relativos a estas políticas, que muestran cómo su utilidad se incrementa en sus modalidades incondicionales, que tienen un impacto en la capacidad de reducción de la pobreza, que sus beneficiosos efectos se despliegan sobre el conjunto de las economías de mercado y el empleo, así como que son adecuadas para lograr la cohesión social y por tanto la estabilidad política de los sistemas democráticos. En lo que sigue, me ocuparé de justificar estas afirmaciones.

Las PRB, en la medida en que se hagan compatibles con la percepción de rentas salariales, operan como instrumentos reguladores de la oferta de trabajo. Si garantizan rentas que permitan una vida mínimamente digna, incentivan la mejora de las condiciones laborales, pues las personas pueden no trabajar a cualquier precio (López, 2019). Con esa cuantía suficiente, también operan de instrumento público de conciliación del empleo con la vida familiar y los cuidados a personas dependientes. Igualmente, pueden favorecer fórmulas contratación a personas en formación o que inician una actividad empresarial innovadora que necesita tiempo para consolidarse y desarrollar su potencial de productividad. Y, lo que es importante, las PRB suponen una alternativa a la llamada “trampa del desempleo”, que se produce cuando quien recibe un subsidio por paro o una renta mínima de inserción rechaza un empleo precario o de bajo salario por temor a perder la prestación, desincentivando el inicio de un itinerario de inserción laboral.

Además, las PRB suman en la demanda agregada, como parte del PIB de un país. La insuficiencia de demanda tiene un impacto inmediato sobre el empleo, porque las empresas se quedan sin clientes a los que vender los bienes y servicios que producen. La caída de ingresos de las familias o el temor ante unas expectativas pesimistas tienen un efecto de círculo vicioso que la red de seguridad de un ingreso básico garantizado puede revertir. Este efecto virtuoso de las políticas de Renta Básica resulta especialmente positivo para las economías locales, debido al efecto de la inyección de poder adquisitivo en las mismas (Van Parijs, Vanderborght, 2017).

Desde el punto de vista social, las experiencias de las PRBs en diferentes lugares del mundo muestran su capacidad de impacto directo en el combate de la pobreza y, por tanto, el riesgo severo de exclusión social que tiene como consecuencia. Dotan a la Administración de instrumentos potentes contra los círculos viciosos que generan las trampas de pobreza, revirtiéndolos en círculos virtuosos que proporcionan estabilidad y seguridad (V. Banerjee, Duflo, 2011). Apoyándose en la renta básica, la gente puede edificar su vida con dignidad, sin el estigma de la beneficiencia (Van Parijs, Vanderborght, 2017).

Afrontar los efectos del cambio climático requiere de transiciones económicas que suponen profundas transformaciones en nuestro modelo productivo, nuestros hábitos de consumo y nuestros estilos de vida, para avanzar progresivamente hacia la descarbonización, con el consiguiente impacto en el empleo durante el proceso. “Es muy probable que aumente la necesidad de ingresos

para financiar los costes de adaptación, que tratan de limitar el cambio climático y la vulnerabilidad frente a él”, para abordar la desigualdad de manera significativa de tales medidas necesarias, financiando una renta básica uniforme (Diamond, 2021:69). Igualmente, la revolución tecnológica impulsada por la inteligencia artificial y la robotización de procesos productivos, requieren de políticas públicas como la Renta Básica para proporcionar una red de seguridad a los que sin ellas sufrirían las consecuencias negativas de esta realidad. Avanzamos hacia un nuevo mundo, que requiere de nuevas soluciones a las profundas transformaciones que estamos experimentando, si queremos recorrer este camino ofreciendo soluciones estructurales que proporcionen estabilidad y seguridad a nuestros sistemas democráticos (Van Parijs, Vanderborght, 2017). Las reformas económicas que en ocasiones resultan necesarias para superar las crisis de diferente origen y naturaleza, generan siempre un deterioro, aunque sea transitorio, en las condiciones de vida de amplios sectores de la sociedad, pudiendo producir un daño considerable en la legitimidad de las democracias a no ser que se establezcan compensaciones con contrapartidas sociales. En términos expresados por el Banco Mundial, “los países, al desarrollar los recursos humanos y, sobre todo, al invertir en educación, han reforzado las bases sobre las que se asienta un sistema político libre... Para un determinado nivel de renta, la mejora de los indicadores sociales está vinculada a la libertad... la inestabilidad política decrece no sólo a medida que aumenta la renta sino, además, a medida que mejora la educación”. Las reformas necesarias para recuperar el crecimiento económico sostenible serán mejor aceptadas por la sociedad en la medida en que sigan los cauces del debate democrático y se complementen con políticas sociales que aminoren los costes de los perdedores. (Maravall, 1995:26-58).

Una de las cuestiones más relevantes a resolver para hacer viables las políticas de Renta Básica es la de su financiación. Los países ricos se han enriquecido a lo largo del tiempo, pero sus gobiernos se han empobrecido. El declive progresivo de la riqueza pública de los países tiene como elementos comunes la venta de activos públicos a lo largo del tiempo, junto con un aumento sostenido de la deuda pública para mantener los niveles de gasto que exigen los Estados de bienestar. Estos niveles bajos de riqueza pública tienen como consecuencia la dificultad de los gobiernos para invertir en bienes públicos encaminados a producir un crecimiento inclusivo y sostenible. “Las pruebas que sugieren que los cambios en la progresividad han contribuido al aumento de la desigualdad de ingresos y riqueza en los países ricos son ya suficientes para reabrir el debate sobre los impuestos progresivos sobre la renta y el patrimonio” (Chancel, 2021:34-59). La financiación de las PRBs exige medidas de armonización fiscal, una fiscalidad progresiva sobre las transacciones financieras en una economía altamente financiarizada, así como una estrategia firme de lucha contra los paraísos que facilitan la elusión fiscal de las rentas más altas.

Las metodologías para abordar el cálculo del coste de una Renta Básica en España tienen como punto de partida el establecimiento de su importe bruto, una vez determinada la cuantía por persona y el número de personas beneficiarias (Torres López, 2019). Para determinar el coste de su implementación se barajan dos posibles criterios para establecer su cuantía. El primero, defendido con carácter general por Van Parijs y Vanderborght, se asocia como referencia al PIB del territorio en el que se ponga en funcionamiento, debiendo suponer al menos un 25 por ciento per cápita del mismo. El otro criterio para cuantificarla vendría referido al umbral de pobreza, que se fija habitualmente en el 60 por ciento de la renta mediana de todas las personas que puedan recibirla. No obstante, es posible optar por una alternativa inicial menos ambiciosa, referida a las pensiones no contributivas por ejemplo, como propone en su simulación Juan Gimeno (2016) para España.

Establecido el importe bruto, hay que tener en cuenta el impacto de ahorro indirecto en otras partidas, bien por sustitución de otros programas con finalidades y beneficiarios equivalentes, bien por mejora de las condiciones de las personas a las que se destina la Renta Básica, en sus condiciones de salud con el consiguiente ahorro en gasto sanitario, en sus oportunidades para formarse y mejorar su empleabilidad, así como su capacidad para emprender una actividad económica autónoma y generar ingresos. Jordi Arcarons, Daniel Raventós y Lluís Torrens (2017)

han realizado un ejercicio riguroso sustentado en datos económicos sobre la viabilidad de la financiación de una Renta Básica Universal (RBU) incondicional, llegando a la conclusión de que es posible ponerla en marcha en una cuantía equivalente al umbral de la pobreza sin afectar a políticas de sanidad y educación, realizando una profunda reforma del actual IRPF, sin detracer ningún ingreso actual del Estado por esta vía teniendo en cuenta que buena parte de las reducciones y deducciones de este impuesto son regresivas, y substituyendo a todas las prestaciones públicas monetarias existentes en la actualidad por este ingreso básico universal e incondicional con un resultado que mejora la redistribución de la renta resultante.

La triple justificación de la necesidad de hacer posibles las políticas de ingresos básicos garantizados desde un punto de vista social, económico y político ofrece una sólida construcción conceptual de su propuesta, lo que permite a la ciudadanía encontrar argumentos con los que sentirse identificada independientemente de su posición social y preferencia ideológica. Combatir la pobreza y el desempleo al tiempo que se sientan unas bases sólidas para el sostenimiento de un PIB sano en la economía de mercado, contribuyendo además a fraguar unos fuertes cimientos de seguridad sobre los que construir una sociedad justa y libre, compone una visión tremendamente atractiva y persuasiva para recabar cada vez más apoyos. Es importante sentar las bases del debate poniendo sobre el tablero criterios y argumentos científicos, para poder estudiar diferentes modalidades alternativas de políticas públicas de Renta Básica, tomando en consideración pros y contras de cada una de ellas, para poder tomar una decisión normativa acorde con las preferencias éticas puestas de manifiesto. La Ciencia Política y de la Administración puede contribuir de un modo determinante a introducir en la agenda pública de la sociedad española una discusión de calidad sobre la necesidad de estas políticas, sobre las diferentes alternativas para implementarlas en la sociedad contemporánea y los instrumentos de ejecución para hacerlas posibles desde las Administraciones Públicas. Académicos, estudiantes, profesionales de las políticas sociales, junto con personas que participan activamente en la sociedad civil, conforman la organización Basic Income Earth Network (BIEN, basicincome.org), con la finalidad de la difusión al público en general de estudios, propuestas y experiencias relacionadas con estas políticas públicas, fomentando la investigación basada en evidencias y el debate plural. Lo que la gente cree que puede ocurrir si se aplica y lo que realmente ocurre según los resultados de la investigación que las ciencias sociales han aportado hasta el momento, están en muchas ocasiones bastante alejados entre sí, de modo que aportar conocimiento riguroso a la discusión es lo único que puede servir para avanzar sobre bases sólidas hacia un consenso político.

La economista Marianna Mazzucato realiza un análisis muy interesante sobre las claves para una economía política que plantee un nuevo concepto de valor y el proceso colectivo mediante el cual se crea éste, planteando la necesidad de que empresas, gobiernos y sociedad civil se concierten, para definir la creación colectiva de valor y formular la noción de propósito público que impulse la dirección para crearlo. Define siete pilares, girando el quinto en torno a la distribución y el crecimiento inclusivo, combatiendo la desigualdad mediante mecanismos de predistribución que convivan junto con los de redistribución. Una vez aceptamos que la creación de valor es una misión que requiere el esfuerzo colectivo, supone poner en marcha iniciativas que asuman riesgos y experimentación, acompañadas de una financiación adecuada y bien estructurada, para poder acometer la distribución de ese valor (Mazzucato, 2021). Como vemos se trata de ser capaces de innovar en el desarrollo de nuevas políticas públicas, asumiendo el diseño seguido de la experimentación como metodología para que sobre la base de evidencias seamos capaces de avanzar hacia la Renta Básica.

La situación en la que nos ha colocado la realidad, que golpea con enorme dureza las bases de nuestras certezas, resulta propicia para plantear la necesidad de avanzar hacia la implantación de una renta básica universal e incondicional. Las exigencias de una mayor flexibilidad para adaptarse a los cambios en el empleo requieren un refuerzo de seguridad proporcionada por el sistema de seguridad social, el fenómeno de la erosión de los salarios de la clase media como consecuencia de

la globalización demanda complementos de ingresos para mantener la capacidad de consumo, el desarrollo de robots cada vez más capaces de realizar tareas hasta ahora aparentemente reservadas al ser humano hace que el trabajo pueda dejar de ser una posibilidad de ganarse el sustento para una parte cada vez mayor de la población. Todos estos ejemplos nos interpelan y exigen la búsqueda de respuestas innovadoras, “hablar de otra manera, pensar de otra manera, describir el problema de otra manera” (Bregman, 2017:50-51). Es tiempo de recuperar el pensamiento utópico, desplegando un impulso para poner en marcha el futuro, entendiendo la utopía como una guía de buenas prácticas que nos inspiren a avanzar hacia el cambio. “Las utopías no ofrecen respuestas concretas, y mucho menos soluciones. Tan sólo plantean las preguntas correctas”. Se hace necesario pensar en hacer posible la Renta Básica como horizonte alternativo que active nuestra imaginación, que sea un estímulo de inspiración para poner lo mejor del conocimiento de la ciencia política, social y económica para conseguirlo. “Para ser feliz, el hombre necesita no sólo el disfrute de esto o lo otro, sino esperanza, iniciativa y cambio”, como escribió en cierta ocasión el filósofo británico Bertrad Russell (Bregman, 2017:28-29).

II. ¿SON POSIBLES CONSENSOS POLÍTICOS EN TORNO A LAS POLÍTICAS DE RENTA BÁSICA?

Previo a abordar los aspectos normativos de la puesta en marcha de cualquier PRB, es necesario sentar las bases éticas previas a considerar en su regulación. Los principios éticos sobre los que se asienten sus fundamentos normativos son especialmente relevantes, sobre todo en relación con la estimación de los derechos sociales como Derechos Fundamentales con origen en los Derechos Humanos. “La justicia es la primera virtud de los sistemas sociales, del mismo modo que la verdad es la primera virtud de los sistemas de pensamiento” (Rawls, John, 1971:3). La racionalidad aporta sistema a la acción y al pensamiento. Exponiendo racionalmente los argumentos fundados en valores de equidad y justicia, al tiempo que se explica la consecución de fines como la eficiencia económica y la estabilidad política, se contribuye a un debate riguroso y alejado de simplificaciones conectadas con impulsos emocionales y prejuicios apriorísticos.

“En una democracia constitucional uno de sus objetivos más importantes es presentar una concepción política de la justicia no sólo capaz de proporcionar una base pública compartida para la justificación de las instituciones políticas y sociales, sino que además ayude a asegurar la estabilidad entre las sucesivas generaciones” (Rawls, 1990:63). La idea de un *consenso por superposición* (*overlapping consensus*) formulada por John Rawls, supone la expectativa de que tal concepción política de la justicia concite el apoyo de la pluralidad de doctrinas morales, filosóficas y religiosas que podemos encontrar en una democracia constitucional. Para que el *consenso por superposición* sea posible, deben satisfacerse tres requisitos de un régimen constitucional estable, que aplicados a la justificación de las PRBs cabría formular de la manera siguiente. En primer lugar, dado el hecho del pluralismo en las sociedades democráticas, debe fijarse el contenido de las libertades y derechos básicos asignándoles una especial prioridad y retirando, por consiguiente, las PRBs de la agenda de profundas divisiones latentes en la sociedad, lo que se consigue planteando la cuestión del derecho a un ingreso mínimo garantizado sobre la base de los Derechos Humanos y la dignidad de la persona. En segundo lugar, debe formularse la discusión pública sobre bases racionales, estableciendo el alcance de las PRBs con criterios basados en la investigación social y en reglas de evaluación de los hechos sometidas a la crítica en el debate público. Finalmente, la virtud de la razonabilidad y el sentido de equidad, un espíritu de compromiso y una disposición a llegar a soluciones transaccionales con los demás, conducen a términos que permiten la cooperación social sobre la base del respeto mutuo, planteando unas condiciones óptimas para el desarrollo de virtudes cooperativas esenciales. Esta tendencia “se fortalece en la medida en que el empleo de la razón pública libre tenga éxito en alcanzar lo que se considera decisiones políticas justas y acuerdos equitativos” (Rawls, 1990:81). La capacidad de poner en práctica procesos de experimentación de ideas distintas e innovadoras, mostrando un esbozo de sus posibilidades de organización de la

economía para crear valor con la aportación de nuevos mecanismos institucionales de acción mutua de naturaleza colaborativa, es determinante para lograr avances hacia una acción comunicativa capaz de ampliar espacios de libertad social en una mutualidad solidaria (Honneth, 2017).

Desde el republicanismo democrático el ideal de una RBU incondicionada, se muestra como la justificación más sólida de estas políticas públicas en concordancia con la idea de libertad concebida como no dominación, como sostienen autores como Daniel Raventós (2019). El derecho a un ingreso mínimo garantizado incondicional por el sólo hecho de formar parte como ciudadano de una comunidad política, que proporcione a todos la base de autonomía personal indispensable para el ejercicio de la libertad garantizando la existencia material, supone una red de seguridad que proporciona una sólida protección frente a la capacidad de dominación de quien abusando de la necesidad ofrece empleos en condiciones que no garantizan la dignidad.

En los partidos socialdemócratas europeos, la idea de una Renta Básica ha ido abriéndose paso poco a poco, como herramienta que encuadra en su ideario reformista para avanzar hacia una sociedad más igualitaria, más justa y emancipadora del ser humano. En España, Jordi Sevilla, ministro de Administraciones Públicas en el primer gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero, propuso en el programa electoral de 2001 una reforma fiscal que incorporaba el ingreso básico como derecho de ciudadanía. El Partido Laborista liderado por Jeremy Corbyn debatió la idea de un ingreso básico en público, a propuesta del grupo de presión Compass, en un reporte titulado Universal Basic Income: An Idea Whose Time has Come? El partido socialdemócrata holandés Patij van der Arbeid (Partido del Trabajo, PvdA), en junio de 2016, votó mayoritariamente una moción que pedía incluir experimentos de ingreso básico en la plataforma para las elecciones generales de 2017. Junto a estos planteamientos, nos encontramos con movimientos sociales como el citado Basic Income Earth Network que actualizan el socialismo utópico de Charles Fourier y su énfasis en la emancipación del trabajo por parte del ser humano, niegan el trabajo como única vía de realizarse y lograr los medios para subsistir y reivindican “una sociedad en la que el trabajo socialmente necesario pueda organizarse en armonía con las necesidades liberadas, genuinas, de los hombres”. En la familia liberal, varios partidos en el Parlamento Europeo pertenecientes a la Alianza de los Liberales y Demócratas por Europa (ALDE) han defendido alguna modalidad de ingreso básico. En los Países Bajos, Democraten 66 se ha pronunciado repetidamente partidario del ingreso básico, adoptando una moción en su Congreso de noviembre de 2014 a favor de la realización de experimentos encaminados a evaluar los costes reales de poner en marcha la medida. Algo similar ocurre en Austria con el partido NEOS-Das Neue Österreich (La Nueva Austria), que incorpora en su programa el impuesto negativo sobre la renta como modalidad de ingreso básico. En Finlandia, Soomen Keskusta (Partido del Centro), anunció en 2015 su intención de llevar a cabo un experimento de ingreso básico, con el propósito posterior de “hacer el sistema más participativo y fortalecer los incentivos de trabajo, reducir la burocracia y simplificar el ahora complicado sistema de beneficios de forma tal que asegure la sustentabilidad de las finanzas públicas”. Junto con líderes empresariales que se han pronunciado a favor del ingreso básico, partidos y organizaciones liberales se sienten atraídos por la idea, puesto que opera de forma sencilla, no burocrática, libre de trampas y a favor del mercado, lo cual lleva a hacer más eficientes y sustentables las transferencias de renta a los más necesitados para salvarlos de la pobreza. Los partidos demócratas cristianos son fuerzas políticamente importantes en Europa y forman el núcleo del Partido Popular Europeo. Organizaciones cristianas han estado activamente involucradas a favor del ingreso básico como instrumento de justicia social y combate de la pobreza. El deber cristiano de la caridad exige que los pobres sean ayudados, de forma que se respete la dignidad que por igual deben tener todos los miembros de la comunidad como hijos de Dios (Van Parijs, Vanderborght, 2017). Sin embargo, sectores del catolicismo se han mostrado recelosos de que se desvincule medio de vida y trabajo al considerar este último como forma de dignificación del ser humano, posición que ha defendido la Conferencia Episcopal española con respecto al Ingreso Mínimo Vital si se concibe como medida permanente más allá del momento de crisis puntual provocada por la pandemia hacia los más vulnerables. Ya sea por la defensa del ideal de igualdad de derechos de todo

ser humano por el hecho de serlo, como por la consideración de las condiciones materiales básicas de subsistencia como elemento necesario para el desarrollo de la libertad de la persona, como por la idea de justicia social que obliga a apoyar activamente a los más desfavorecidos para salir de la pobreza, encontramos elementos convergentes en las familias políticas socialdemócrata, liberal y demócrata cristiana, que sirven de sustento racional para defender la necesidad de desarrollar PRBs.

La formulación de los Derechos Humanos va intrínsecamente conectada a una consideración recíproca de los derechos del ser humano, estableciendo el principio ético de que lo que consideramos como digno de protección en nuestra persona lo reconocemos también en el resto de nuestros congéneres. La base de los Derechos Humanos tiene su origen en los derechos genéricos a la libertad y al bienestar como derechos morales, como base de las condiciones necesarias del actuar del ser humano. Por lo tanto, normativamente podemos considerar que “toda persona debe abstenerse de interferir en la libertad y el bienestar de las demás personas en la medida en que son agentes futuros con propósitos”, y que “bajo ciertas circunstancias, toda persona debe ayudar a otras personas a tener libertad y bienestar cuando éstas no puedan tenerlos mediante sus propios esfuerzos”, “aunque más usualmente tal ayuda deba operar a través de instituciones apropiadas”. Es lo que Alan Gewirth denomina principio de consistencia genérica, que obliga a actuar de acuerdo con los derechos genéricos de nuestros beneficiarios tanto como con los nuestros. Desde este punto de vista, institucionalizar la Renta Básica como derecho humano contribuye a satisfacer la necesidad de promover la libertad y garantizar el bienestar de las personas, siendo un instrumento de demostrada eficacia para la emancipación y para la seguridad esperanzadora en un futuro que permita a todos hacer planes con arreglo al proyecto vital que libremente hayamos elegido, abre la puerta a un amplio consenso social y político de vocación universal. Su construcción institucional en el esquema de los Derechos Humanos le confiere la categoría de construcción moral transcultural, aceptada por tanto como parte de un sistema ético generalmente aceptado por la comunidad internacional y que se eleva por tanto a la categoría de norma jurídica universal (Gewirth, 1990).

La Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 22 plantea que “toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”, lo que supone el derecho fundamental del ser humano a un ingreso básico que le permita tener un proyecto de vida de acuerdo con sus preferencias. En el mismo cuerpo normativo el artículo 23 reconoce que “toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social”, lo que supone la formulación de la obligación del Estado social de complementar sus ingresos con una transferencia de renta hasta alcanzar el nivel que garantice una existencia digna. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece en su artículo 11 que “los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y al mejoramiento continuo de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán las medidas apropiadas para asegurar la realización de este derecho, reconociendo a tal efecto la importancia esencial de la cooperación internacional basada en el libre consentimiento”, una obligación que impone la acción positiva de los poderes públicos para hacer posible que todos tengan unos ingresos que garanticen un nivel de vida digno.

En 2017 el Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas elaboró un informe en el que aborda la propuesta de “sustituir o complementar los sistemas de protección social existentes con una renta básica universal” considerándola una de las iniciativas más dinámicas entre las planteadas para combatir eficazmente la pobreza. Especialmente elocuente es esta reflexión que forma parte de sus conclusiones: “el concepto de

renta básica no debe rechazarse de plano aduciendo que es utópico. Los encargados de la formulación de políticas nacionales e internacionales deben fomentar en el ámbito de la política social un tipo de creatividad que permita adaptarse y responder a las innovaciones tecnológicas y otras transformaciones que han dado lugar a las encrucijadas actuales. A pesar de la magnitud del reto y el imponente alcance de la solución propuesta, existe la opción, que Van Parijs parece haber asumido sutilmente, de avanzar progresivamente hacia el cumplimiento del objetivo general. Como ha observado Anthony Atkinson, inspirándose en la obra de Amartya Sen, el objetivo es una reforma progresiva más que una optimización trascendental”.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible formulados en la Agenda 2030 de Naciones Unidas (ODS), suponen un elemento actual que refuerza la idea de necesidad de estrategias de Renta Básica para abordar su consecución. Por supuesto se alinea directamente con el ODS 1, que está orientado a poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo, pero también es de suma importancia para los objetivos ODS 3, consistente en garantizar una vida sana y promover el bienestar en todas las edades, así como el ODS 10, reducir la desigualdad en y entre los países. Indirectamente también opera en relación con otros ODS para acabar con el hambre, disponer el tiempo y condiciones materiales para conseguir una educación de calidad a todas las edades, avanzar en la igualdad de género, acceder a fuentes de energía asequibles y no contaminantes, empoderar a las personas para obtener un trabajo decente y contribuir a un crecimiento económico justo, favorecer el crecimiento de ciudades sostenibles, promover una producción y un consumo responsables, generar las condiciones materiales que permitan la paz, la justicia y unas instituciones democráticas sólidas, así como tender redes y alianzas para conseguirlos.

III. ANÁLISIS DE LA PUESTA EN MARCHA DEL INGRESO MÍNIMO VITAL EN ESPAÑA.

En 2019 la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) realizó un estudio sobre “Los Programas de Rentas Mínimas en España” (AIRef, 2019), tras la toma en consideración por el Congreso de los Diputados de la Iniciativa Legislativa Popular (ILP) promovida por CC.OO. y UGT en 2017 para establecer una prestación de ingresos mínimos. En este documento, se plantean algunas cuestiones muy interesantes a tener en cuenta en futuros diseños de estas políticas públicas. En primer lugar, se considera un error centrar la identificación de la pobreza con el colectivo de personas en situación de desempleo de larga duración, puesto que la precarización del mercado de trabajo ha hecho aparecer una nueva realidad de trabajadores pobres con muy bajos salarios. Se plantea también la necesidad de integrar las rentas mínimas con otros programas sociales, para valorar el impacto del sistema de bienestar social en su conjunto y realizar los ajustes que se observen necesarios. Teniendo en cuenta el elevado coste fiscal de estos programas resulta necesaria una estrategia fiscal a largo plazo que garantice su financiación. Finalmente, la AIReF realiza varias propuestas: establecimiento de la rentas mínimas vinculadas a cada hogar de convivencia, hacerlas compatibles con el empleo para incentivar la inserción laboral, evitar discontinuidades en el cobro de las prestaciones haciendo un diseño sencillo de su gestión administrativa, asegurar la complementariedad con políticas activas de empleo y prestaciones sociales complementarias, establecer una ventanilla única para su gestión centrada en los Servicios Sociales Comunitarios, conectar las bases de datos de gestión para que sean interoperables y poder evaluar los programas, dotar al sistema de instrumentos de control del fraude equivalentes al modelo de la Agencia Tributaria, elaborar un plan presupuestario a medio plazo, y finalmente, hacer un seguimiento y evaluación continuos de su desarrollo y ejecución.

De este modo, nos encontramos con que, cuando se elaboró la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el Ingreso Mínimo Vital (IMV), ya existía un trabajo previo por parte del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones con base en el estudio de AIReF y otros documentos de trabajo, puesto que formaba parte de los compromisos asumidos por el

Gobierno de Coalición PSOE- UNIDAS PODEMOS. La crisis social provocada por la emergencia sanitaria de la pandemia del COVID-19 precipitó los acontecimientos, pero la se venía trabajando en la medida desde la formación del gobierno. En el preámbulo de la Ley 19/2021, se pone de manifiesto la necesidad de establecer el IMV en España dado el débil efecto redistributivo constatado en el diseño de las políticas públicas. Se configura como una prestación no contributiva de Seguridad Social, acompañada en su diseño de incentivos para evitar que aparezcan trampas de pobreza, su finalidad es diseñar un seguro colectivo ante la volatilidad e incertidumbre de nuestro tiempo, puesta de manifiesto con especial dureza a raíz de la pandemia. El cobro de la prestación es mensual, por lo que supone unos ingresos garantizados de modo indefinido mientras se permanezca en la situación de vulnerabilidad, siendo su financiación a través de los Presupuestos Generales del Estado mediante transferencias a la Seguridad Social dado su naturaleza no contributiva.

Como ocurre en otros programas sociales, para garantizar el arraigo de las personas beneficiarias, se exige como requisito general encontrarse previamente durante un año con residencia legal y efectiva en España. La situación de vulnerabilidad se define no en referencia al umbral de pobreza ni al riesgo de pobreza severa, sino tomando como referencia la capacidad económica y su diferencia con la cuantía mínima garantizada por el IMV en función de la unidad de convivencia. Es compatible con las rentas mínimas de las Comunidades Autónomas y en caso de no estar trabajando se exige que se encuentre de alta como demandante de empleo.

Los beneficiarios del IMV están obligados a participar en las iniciativas de inclusión que impulse el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. El nivel de renta garantizado depende de las características del hogar o “unidad de convivencia”, tomando como referencia en la cuantía el de las pensiones no contributivas. Los instrumentos de verificación de la capacidad económica estarán conectados a la información recabada de las agencias tributarias estatal y forales, siendo revisable la cuantía de la prestación si se producen cambios en las circunstancias de los beneficiarios actualizándose de oficio por la Administración, pudiendo extinguirse se supone dejar de encontrarse en situación de vulnerabilidad. Con la finalidad de incentivar el empleo, se permite la superación del límite de capacidad económica durante un ejercicio sin que suponga inmediatamente la pérdida del derecho al cobro de la prestación en el siguiente, aunque esta cuestión se remite en sus detalles de gestión a un desarrollo reglamentario.

Una vez puesta en marcha esta iniciativa se comienza a tener información relevante sobre la realidad de su gestión, que permiten evaluar el impacto real que ha tenido el IMV en el cumplimiento de sus objetivos. El papel de colaboración con las Comunidades Autónomas en los cambios que resulte necesario hacer en el diseño debe reforzarse, siendo esta una de las cuestiones pendientes de nuestro sistema autonómico, la participación de los gobiernos regionales en el diseño de las políticas públicas en cuya gestión colaboran con la Administración General del Estado. Es muy importante facilitar al máximo los mecanismos de incorporación al empleo, evitando los incentivos negativos que llevan a rechazar trabajos temporales por temor a perder la prestación económica, lo que a menudo supone mantenerse en la economía sumergida para seguir siendo beneficiario. Debe prestarse una especial atención a las familias monoparentales, sobre todo femeninas, por ser las más vulnerables al riesgo de pobreza severa de la infancia a su cargo. En cuanto a la sostenibilidad fiscal del IMV es necesario que se plantee un debate riguroso sobre posibles ingresos adicionales para su financiación, así como realizar ajustes en otros programas de gasto social previa evaluación de la utilidad de las políticas públicas que desarrollan (Fedea, 2020).

El IMV ha mostrado un limitado alcance en lo que respecta a lo que se estimó como población objetivo, situándose su impacto en aproximadamente un tercio de los beneficiarios potenciales. Las causas de denegación en muchos casos están vinculadas al incumplimiento de los umbrales económicos de ingresos y patrimonio de los beneficiarios, por lo que debe realizarse un esfuerzo por mejorar la manera de determinación de los recursos para su concesión. Destaca en algunos estudios el porcentaje de hogares que no pertenecen a la población objetivo que declaran percibir la prestación, coincidente con altos porcentajes de hogares que, a pesar de estar dentro de la

población objetivo, ven denegadas sus solicitudes por superar el umbral económico (Ayala Cañón, 2022).

La Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales de España (AEDGSS), que agrupa a profesionales que ocupan puestos de responsabilidad en Instituciones, Centros y Servicios de las políticas públicas sociales, publica en febrero de 2021 un interesante informe con una análisis desde la perspectiva de la práctica profesional con unas reflexiones muy interesantes (AEDGSS, 2021). Los datos sobre pobreza deben ser el punto de partida del análisis del IMV como instrumento de justicia social para preservar la cohesión social, estableciendo el umbral de pobreza como la referencia para establecer el derecho a la prestación. El sistema plantea dos problemas principales: el primero, la dispersión de las prestaciones económicas para atender la realidad de la pobreza; el segundo, la falta de eficacia práctica. El objetivo de la evaluación de esta medida debe ser la simplificación del procedimiento de gestión como propuesta principal. Los datos arrojan un bajo porcentaje de aprobación de las solicitudes: se ha superado el millón de beneficiarios (1.176.187) estando muy lejos del objetivo de 2.300.000, por lo que solamente se llega a cubrir el 51% de lo planteado inicialmente y únicamente el 13,35% de la población que vive por debajo del umbral de la pobreza en España se beneficia del IMV. Es urgente tomar en serio la necesidad de reforzar los servicios sociales comunitarios de las Administraciones Locales actualizando el Plan Concertado, puesto que se he ido produciendo un incremento significativo de las cargas de trabajo con nuevos programas de políticas sociales sin el correspondiente refuerzo de medios que necesitan de financiación adicional para su dotación. La estimación de la capacidad económica debe ser la actual de las personas, en lugar de la de un año antes o incluso dos en algunos supuestos, lo que explica muchos supuestos de potenciales beneficiarios que no han resultado tales en la práctica. Los incentivos al empleo no están funcionando adecuadamente, siendo necesario que se desarrollen itinerarios de inserción laboral eficientes y personalizados, al tiempo que se clarifiquen los supuestos de compatibilidad del cobro de la prestación con la actividad laboral remunerada, puesto que la falta de certidumbre supone un recelo a aceptar ofertas de trabajo temporales ante el riesgo de dejar de cobrar el IMV. Como propuestas de mejora son destacables el establecimiento de pasarelas automáticas del sistema de rentas mínimas de las Comunidades Autónomas al IMV para agilizar la gestión de la prestación, abordar los supuestos de vulnerabilidad sobrevenida teniendo en cuenta los ingresos actuales del momento en que ésta se produce en lugar de los de ejercicios anteriores, esto podría abordarse sobre la base de una declaración responsable del solicitante con la consiguiente regularización en ejercicios posteriores si hubiera lugar, o con una propuesta que viene realizando la AEDGSS desde hace tiempo consistente en que la prescripción facultativa de los profesionales de los Servicios Sociales sea requisito único para la ejecutividad y puesta en marcha de las prestaciones reconocidas, de modo similar al que se procede en el Sistema Nacional de Salud.

Recientemente la AIREF ha emitido el informe que recoge la Primera Opinión sobre el Ingreso Mínimo Vital (AIREF, julio 2022). El IMV se planteaba tres objetivos principales consistentes en la reducción de la pobreza garantizando niveles mínimos de renta a todos los hogares de España, garantizar la mejora de las oportunidades de inclusión social-laboral y la reordenación del conjunto de las medidas que las Administraciones Públicas despliegan en esta materia. Se trataba en definitiva, de establecer una prestación no contributiva de Seguridad Social que conformase un suelo para evitar a las personas caer en la pobreza y la exclusión social. Los datos que presenta el informe están muy por debajo de las expectativas, solamente 284.000 hogares son beneficiarios de la prestación, lo que supone el 40% del objetivo potencial, habiendo sido rechazadas gran cantidad de solicitudes, al tiempo que 400.000 potenciales hogares solicitantes no han iniciado los trámites para obtener el derecho (non take-up), un 57% del total de los que en principio estaba previsto que obtuvieran el IMV. Con respecto a la incidencia real en la pobreza, se aprecia que el 40% de los hogares en situación de pobreza quedarían aún fuera de la cobertura, fundamentalmente por aplicación de criterios de renta y patrimonio que deben ser revisados. La AIREF propone medidas a corto plazo, entre las que se encuentran:

- Concretar los objetivos del IMV para poder realizar una evaluación más útil del impacto.
- Analizar la naturaleza del patrimonio de los hogares en situación de pobreza, en particular, el grado de liquidez de sus activos reales y su valoración, con la finalidad de que no sean un obstáculo injustificado.
- Realizar un análisis detallado de los expedientes rechazados (975.000), el 42% por renta y el 22% por la unidad de convivencia. Suponen un número muy abultado que requiere un examen profundo para identificar disfunciones.
- Analizar los casos de *non take-up* de la prestación, puesto que es necesario actuar sobre este colectivo si se pretende alcanzar el objetivo de llegar a todos los que lo necesitan.

A medio plazo se propone:

- Profundizar desde la Comisión de Seguimiento en instrumentos que mejoren el encaje del IMV con las Rentas Mínimas de las Comunidades Autónomas.
- Avanzar en que el reconocimiento del derecho a la prestación se inicie de oficio, de un modo automático en función de la información disponible por las Administraciones Públicas, integrando el IMV con el resto de prestaciones y beneficios fiscales.

Sobre la accesibilidad al Ingreso Mínimo Vital a las personas que más lo necesitan se plantean tres estrategias a desarrollar (Medina, Octavio 2020). En primer lugar, es necesario como ya se ha dicho simplificar los procesos de gestión eliminando burocracia innecesaria y que a menudo obstaculiza el acceso, llevando a cabo al mismo tiempo iniciativas de difusión para conocimiento de la existencia del programa por todos los potenciales beneficiarios, junto con el planteamiento de medidas de asistencia gratuita de orientación para llevar a cabo los trámites. En segundo lugar, se debe plantear la realización de los trámites desde diferentes canales para mejorar su accesibilidad, junto con una normalización del IMV sin estigmatizar a las personas beneficiarias del mismo. Finalmente, es preciso llegar directamente a los potenciales beneficiarios haciendo un uso intensivo de las redes locales de servicios sociales en proximidad, las personas en situación de pobreza se encuentran en posición más desfavorable en su acceso a las políticas públicas, siendo los servicios sociales comunitarios quienes tienen una información cualitativa de las personas más completa, por lo que se debe promover que se realicen actuaciones de oficio por parte de los profesionales. Recordando a Tony Judt, “debemos esforzarnos por lograr que la asistencia social sea menos vista como un ‘donativo humillante’ y más como un ‘beneficio derivado de un derecho’.

La mayor crítica a la eficacia del diseño del Ingreso Mínimo Vital para alcanzar el objetivo de erradicar la pobreza se centra en la condicionalidad de la medida, puesto que como sostiene Daniel Raventós (2021) los subsidios condicionados no liberan a los perceptores de la trampa de la pobreza, puesto que existe un fuerte desincentivo a buscar o realizar un trabajo remunerado ante el riesgo de perder la prestación, tienen un inmenso coste administrativo destinado a su gestión, al tiempo que estigmatizan a las personas puesto que tienen que acreditar su situación de vulnerabilidad, a identificarse como pobres que han fracasado socialmente ante las ventanillas de la Administración. Por ello, el Ingreso Mínimo Vital es un punto de partida para la regulación de PRBs en España, que debe servir para caminar sobre bases sólidas hacia la experimentación de auténticas políticas de RBU incondicionales.

Referencias

- AEDGSS. Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales de España. 2021. “Un ingreso mínimo vital para la cohesión social. Análisis y propuestas”. <https://directoressociales.com/un-ingreso-minimo-vital-para-la-cohesion-social/>
- AIReF. 2019. “Los programas de rentas mínimas en España”. https://www.airef.es/wp-content/uploads/RENTA_MINIMA/20190626-ESTUDIO-Rentas-minimas.pdf
- AIReF. 2022. “1ª Opinión. Ingreso Mínimo Vital”. Opinión 1/22. https://www.airef.es/wp-content/uploads/2022/07/OPINION/Primera_Opinion_IMV-D.pdf
- ARCARONS, Jordi, Daniel Raventós y Lluí Torrens. 2017. “Renta básica incondicional. Una propuesta de financiación racional y justa”. Barcelona. Ediciones del Serbal.
- AYALA CAÑÓN, Luis, Antonio Jurado Málaga y Jesús Pérez Mayo. 2022. “El Ingreso Mínimo Vital: adecuación y cobertura”. FUNCAS, Papeles de Economía Española num. 172. Evaluación de políticas públicas. https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2022/06/PEE_172_Luis-AYALA-CAÑÓN.pdf
- BANERJEE, Abhijit V y Esther Duflo. 2015. “Repensar la pobreza. Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global”. Barcelona: Editorial Taurus.
- BREGMAN, Rutger. 2017. “Utopía para realistas. A favor de la Renta Básica Universal, la semana laboral de 15 horas y un mundo sin fronteras”. Barcelona: Penguin Random House Grupo Editorial. Salamandra.
- CHANCEL, Lucas, Peter Diamond, VV.AA. 2021. “Combatiendo la desigualdad. Un nuevo planteamiento del papel del Gobierno”. Barcelona: Ediciones Deusto.
- FEDEA. 2020. “Informe sobre las medidas de protección a los colectivos vulnerables durante la crisis del Covid-19”. Fedea Policy Papers - 2020/13. <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2020/06/FPP2020-13.pdf>
- GEWIRTH, Alan, John Rawls, VV.AA. 1990. “Derecho y Moral. Ensayos analíticos”. Barcelona: Ariel Derecho.
- GIMENO ULLASTRES, Juan A. 2016. “Coste/Beneficio de una Renta Básica”. XXII Encuentro de Economía Pública: reformas y nuevos retos de los estados de bienestar. Eficiencia y equidad. [C:\Users\usuario\Downloads\Dialnet-CostebeneficioDeUnaRentaBasica-5694985\(1\).pdf](C:\Users\usuario\Downloads\Dialnet-CostebeneficioDeUnaRentaBasica-5694985(1).pdf)
- HONNETH, Axel. 2017. “La idea del socialismo. Una tentativa de actualización”. Madrid: Katz Editores.
- INE. 2020. Encuesta de Presupuesto Familiar, Encuesta de Población Activa y Encuesta de Condiciones de Vida.
- MARAVALL, José María. 1995. “Los resultados de la democracia”. Madrid: Alianza Editorial.
- MAZZUCATO, Mariana. 2021. “Misión economía. Una guía para cambiar el capitalismo”. Barcelona: Taurus.
- MEDINA, Octavio. 2020. “Haciendo accesible el Ingreso Mínimo Vital para quien más lo necesita”. EsadeEcPol Policy Insight. <https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/esadeecpol-ingreso-minimo/>
- ONU. 2017. Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/073/32/PDF/G1707332.pdf?OpenElement>
- RAWLS, John. 1971. “A Theory of Justice”. Cambridge.

RAVENTÓS, Daniel. 2019. “Renta Básica (incondicional). Por qué es importante para la libertad y cómo se puede financiar”. Observatorio Social “La Caixa”. <https://elobservatoriosocial.fundacionlacaixa.org/es/-/renta-basica-incondicional-por-que-es-importante-para-la-libertad-y-como-se-puede-financiar-inf-renta>

RAVENTÓS, Daniel. 2021. “El Ingreso Mínimo Vital ya es ley en España pero no mitigará la desigualdad”. Revista “Sin Permiso”. <https://www.sinpermiso.info/textos/el-ingreso-minimo-vital-ya-es-ley-en-espana-pero-no-mitigara-la-desigualdad>

TORRES LÓPEZ, Juan. 2019. “La Renta Básica. ¿Qué es, cuántos tipos hay, cómo se financia y qué efectos tiene?”. Barcelona: Ediciones Deusto.

VAN PARIJS, Philippe y Yannick Vanderborght. 2017. “Ingreso Básico. Una propuesta radical para una sociedad libre y una economía sensata”. Mexico: Grano de Sal.