

La necesidad de una política de garantía de ingresos en España

José Luis Rey Pérez

Doctor en Derecho. Universidad Pontificia Comillas (Madrid)

E-mail: jlrey@icade.comillas.edu

Recibido: 4 de octubre de 2015

Aceptado: 9 de octubre de 2015

RESUMEN: Como consecuencia de la dura crisis económica que estamos viviendo, el debate sobre la corrección o no de nuestro sistema de garantía de ingresos se ha reabierto en España. Se trata de una cuestión en la que tanto movimientos sociales, como ONG's y académicos han venido trabajando en las últimas décadas, pero parece que ahora la cuestión se ha introducido en el debate y en la agenda política. La razón de esto es la dureza de la crisis económica que ha puesto en evidencia que la insuficiencia de este sistema, así como su fragmentación en diversos niveles (estatal y autonómico) no garantizan el principio de igualdad. Todo ello parece mostrar no solo la necesidad de su reforma, como ya venían señalando muchas voces críticas, sino también la urgencia de afrontar la misma con celeridad.

PALABRAS CLAVE: IRPF, ingresos, desempleo, umbral de la pobreza, garantías mínimas, Renta Básica (RB), Rentas Mínimas de Inserción (RMI), política estatal y autonómica.

Este trabajo se propone, por un lado, mostrar el sistema con el que contamos ahora señalando las debilidades más llamativas. En segundo lugar, desde un análisis crítico, se pretenden examinar las diversas propuestas de reforma que se están planteando por parte de académicos, partidos políticos y sindicatos, con el objetivo de tener una visión amplia sobre la cuestión que permita en-

juiciar lo adecuado o no de estas propuestas.

1. La garantía de ingresos en España: un sistema fragmentado e insuficiente

La garantía de ingresos no es un derecho expresamente reconocido como tal en la legislación española. Independientemente de que

algunos Estatutos de Autonomía en sus reformas más recientes han incluido un derecho subjetivo a la garantía de ingresos, a nivel estatal este derecho no está reconocido ni en la Constitución ni en la legislación que desarrolle el texto fundamental. No obstante, el derecho a disponer de unos ingresos que permitan la satisfacción de las necesidades más fundamentales se deduce directamente del derecho a disfrutar de una vida digna y de la protección de la familia que sí recoge el texto constitucional de 1978.

Quizá, por ello, y por la distribución competencial existente en nuestro país, se da una dualidad entre los sistemas de garantías de ingresos desarrollados por el Estado, en concreto, por la Seguridad Social en forma de prestaciones asistenciales (no contributivas) y los sistemas de garantía de ingresos desarrollados por las diversas Comunidades Autónomas en formas de Rentas Mínimas de Inserción¹. En los primeros encontramos la prestación no contributiva de invalidez, la prestación no contributiva de jubilación, los subsidios no contributivos por desempleo, las prestaciones asistenciales familiares, algunas pensiones de viudedad y

¹ En adelante, Rentas Mínimas de Inserción lo abreviamos como RMI.

las prestaciones por maternidad no contributivas para las trabajadoras que, en caso de parto, reúnan todos los requisitos establecidos para acceder a la prestación por maternidad, salvo el período de cotización exigido. En los segundos, en los que luego nos detendremos, nos encontramos con sistemas muy diversos de RMI en lo que se refiere no solo a la cuantía, sino también a los requisitos que se exigen para su percepción. Todo esto muestra un sistema fragmentado, construido en diversos momentos y que carece de lógica y de integración, lo que en muchos casos genera duplicidades y un funcionamiento poco eficiente. Como señala Dolores Carrillo:

«Es precisamente, esa formación por aluvión, que ha surgido con diferentes lógicas de protección en función del colectivo, y esa falta de lógica común y de integración la que determinan su escasa eficacia y equidad a la hora de dispensar protección a la población precisamente con mayor necesidad de prestaciones de mínimo vital de supervivencia»².

² D. CARRILLO MÁRQUEZ, "El necesario reforzamiento del nivel asistencial de nuestro sistema de protección social", en J. L. Rey Pérez (dir.), *Sostenibilidad del Estado de Bienestar en España*, Dykinson, Madrid 2015, 195.

Por su parte, como se acaba de indicar, las RMI varían en función de la Comunidad Autónoma donde nos encontremos. Esta política no es nueva, surgió a finales de los años 80 copiando un sistema que se había comenzado a implantar en Bélgica y en Francia y que luego se extendió a otros países europeos. En aquel momento, con un desempleo estructural creciente, se vio que los sistemas tradicionales de bienestar no cubrían la situación de los “nuevos pobres”, personas que quedaban al margen del vínculo social (básicamente laboral) y que precisaban un ingreso con el que cubrir sus necesidades. Los sistemas de garantía de ingresos estaban diseñados para permitir que las personas tuvieran un mínimo de recursos como un primer paso para lograr su reinserción social. Por ello, las RMI cuentan, en términos generales, con tres instrumentos, la prestación económica mensual, el convenio de inserción (donde el trabajador social y el beneficiario acuerdan una serie de actividades orientadas a lograr la reinserción laboral) y otras prestaciones económicas suplementarias que se dan solo en algunos casos destinadas a finalidades concretas (compra de material escolar, pago de alquiler, etc.).

Desde el punto de vista legislativo, se pueden señalar cuatro fases

en la evolución de las RMI autonómicas³. La primera, cuando se empiezan a crear las RMI por las Comunidades Autónomas (el País Vasco fue la comunidad pionera en 1989) mediante decretos. Esta fórmula legislativa no les daba mucha seguridad, porque podía ocurrir que el siguiente gobierno decidiera anularla. De hecho, en los primeros años, el partido socialista a nivel estatal era muy crítico con las RMI porque estaba desarrollando el nivel asistencial de la Seguridad Social y entendía que no era necesario. Pese a ello, todos los gobiernos autonómicos, incluidos los gobernados por los socialistas, no tardaron en imitar el modelo vasco.

Una segunda fase se dio cuando las diversas autonomías regularon las RMI en normas con rango de ley. Esta etapa se prolonga desde mediados de los 90 hasta entrados los 2000. Una tercera fase se produce a partir del año 2005 cuando muchos estatutos de autonomía son objeto de revisión y se comienza a reconocer como derecho subjetivo el derecho a una renta

³ Cf. J. REY PÉREZ, “La presencia de las Rentas Mínimas de Inserción en los nuevos Estatutos de Autonomía, ¿el camino adecuado para lograr la integración social?”, en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid* 16 (2007), 219-240.

garantizada. Esto hizo Cataluña⁴, Andalucía o Canarias. Sin embargo, el inicio de la crisis en 2008 frenó abruptamente este proceso de reconocimiento del derecho a una garantía de ingresos. Desde entonces, lo que hemos visto ha sido un recorte en sus prestaciones realizado sobre todo a nivel reglamentario o directamente por la vía de hecho, dificultando el acceso, no informando sobre la existencia de este programa o prolongando el tiempo de respuesta por parte de la Administración.

Al margen de estas ineficiencias, durante estos más de 25 años de vida de las RMI trabajadores sociales y académicos⁵ han puesto

sobre la mesa más sombras que luces sobre su funcionamiento: el efecto estigmatizador que provocan sobre la pobreza, la trampa en la que atrapan a sus beneficiarios, la filosofía de control más que de inserción a la que responden, su inadaptación a un mundo como el actual donde existe un desempleo estructural, su escaso índice de cobertura, etc. Quizá sólo los modelos del País Vasco, y parcialmente el de Navarra, escapan a estas críticas con una cobertura bastante amplia, generosa dotación presupuestaria y buen diseño e implementación.

2. Propuestas de reforma del sistema de garantía de ingresos

El panorama fragmentado y la comprobación de un funcionamiento ineficiente de la multiplicidad de sistemas de garantía de ingresos existentes en España, ha provocado que en los últimos años, con el aumento de la población necesitada de un ingreso ante un desempleo masivo en nuestra economía, se hayan puesto sobre la mesa y en la discusión política diversas propuestas de mejora de

⁴ El art. 24 de su Estatuto establece que "las personas o familias que se encuentran en situación de pobreza tienen derecho a acceder a una renta garantizada de ciudadanía que les asegure los mínimos de una vida digna, de acuerdo con las condiciones que legalmente se establezcan".

⁵ Cf. R. SUSÍN, *La regulación de la pobreza*, Universidad de La Rioja, Logroño, 2000; M. LAPARRA NAVARRO, "La travesía del desierto de las rentas mínimas en España", en *Documentación Social* 135 (2004), 57-76; A. ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA – B. PÉREZ ERANSUS, "La última red de protección social en España: prestaciones asistenciales y su activación", en *Política y Sociedad* 44 (2007), 115-133; A. ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, "Rentas Mínimas de Inserción de las Comunidades Autónomas:

una visión conjunta de su evolución y alcance", en *Gestión y Análisis del Políticas Públicas* 2 (2009), 89-100.

estos sistemas. Estas propuestas se dividen en dos grandes grupos.

Por un lado están aquéllas que siguen apostando por la focalización y el selectivismo, esto es, es preciso solucionar muchos problemas existentes en la actualidad sin abandonar la filosofía de la *laboralidad*. El objetivo de todos los sistemas de garantías de ingresos debe ser la reinserción laboral de los beneficiarios pues el único camino de integración social plena es contar con un empleo y un salario dignos. Los mecanismos de garantía de ingresos estarían destinados a aquellas personas apartadas del vínculo laboral que tienen necesidad de colmar sus necesidades básicas pero necesariamente tendrían un carácter temporal y paliativo porque lo que verdaderamente hay que atacar son las causas por las que el mercado laboral expulsa a determinadas personas.

Por otro, estaría la propuesta de la Renta Básica (RB), esto es, la atribución a todo miembro de la comunidad política de un ingreso por el mero hecho de ser ciudadano o residente, un ingreso incondicional y universal que recibiría todo el mundo al margen de que se trabajara o no en forma de derecho subjetivo análogo a otros derechos como los políticos. También, como luego se verá, la propuesta de la

renta básica conoce diversos modelos o maneras de concretarse.

2.1. *Propuestas focalizadas*

El panorama fragmentado del sistema de garantía de ingresos en España provoca, entre otros efectos, que no llegue a todos los potenciales beneficiarios. De ahí que, aun antes, pero sobre todo desde el recrudecimiento de la crisis económica en 2011, distintas asociaciones, movimientos sociales, organizaciones del tercer sector y partidos políticos hayan subrayado la necesidad de abordar un replanteamiento del sistema de garantía de ingresos. Con matices diversos, casi todas estas propuestas comparten el diagnóstico de los problemas del sistema actual existente y la propuesta de un incremento de las cuantías y una generalización y articulación del sistema que garantice el principio de igualdad.

Por ejemplo, Cáritas en su *Informe Empleo Precario y Protección Social*⁶, resalta la necesidad de reordenar el conjunto de las prestaciones no contributivas para construir así un sistema de garantía de ingresos al que tengan acceso todas las

⁶ Cf. AA.Vv., *Empleo precario y protección social*, Fundación FOESSA-Cáritas Española, Madrid 2015.

personas que tengan necesidad «reduciendo su fragmentación y aumentando su cobertura»⁷. El informe señala la necesidad de que se reconozca el derecho a la renta mínima en cualquier territorio de España independientemente del municipio donde esa persona esté empadronada. Esto, entre otras cosas, podría facilitar la movilidad del beneficiario de un territorio a otro si le surgieran oportunidades laborales, cosa que ahora, en el caso de las RMI no ocurre ya que al tener un carácter autonómico se exige seguir residiendo en la Comunidad Autónoma para continuar percibiendo el ingreso. En este sentido el informe de Cáritas reclama que las cuantías y los presupuestos de estos ingresos mínimos estén vinculados a la evolución real del desempleo y la exclusión social y no a la voluntad política de dedicar mayor o menor presupuesto a estas cuestiones. El informe, manteniendo el carácter selectivo y condicionado de la garantía de ingresos, reivindica una mayor racionalización en su diseño y en su desarrollo para que se logre superar el carácter fragmentado y parcial del sistema con el que contamos ahora.

Algo similar, aunque en detalle, desarrolla la iniciativa legislativa

popular (ILP) que, recientemente y en proceso de recogida de firmas, han lanzado los sindicatos CCOO y UGT. La ILP propone crear una nueva prestación en el régimen de Seguridad Social, una Prestación no contributiva de Ingresos Mínimos, al amparo del artículo 149.1 17^a de la Constitución que establece la competencia exclusiva del Estado en el régimen de Seguridad Social. Esta prestación tendría rasgos similares a los ya existentes en las RMI de las Comunidades Autónomas, con la diferencia de que tendría un carácter estatal y por tanto sería homogénea en todo el territorio nacional. Se destinaría a todas aquellas personas que estando dispuestas a trabajar se encuentran sin empleo y sin percibir ningún otro ingreso. Esta carencia se cuantifica en que no se alcance el 75% del salario mínimo interprofesional (SMI) vigente en cada momento. Llama la atención la cuantía por la que apuesta la ILP de los sindicatos: su artículo 4.1 señala que “la cuantía de la prestación de ingresos mínimos será igual al ochenta por ciento del indicador público de rentas de efectos múltiples mensual (IPREM) vigente en cada momento”. Este indicador se creó en el año 2004 para sustituir al SMI como referencia en la concesión de ayudas, becas y subvenciones. Llama la atención porque

⁷ *Ibid.*, 81.

su referencia es bastante inferior a la del salario mínimo interprofesional.

Por ejemplo, para el año 2015 el IPREM, que se actualiza anualmente en la Ley de Presupuestos, es de 532,51 euros mientras que el SMI es de 648,60. Esto significa que de acuerdo con el texto de la ILP que defienden los sindicatos la prestación alcanzaría los 426 euros, una cuantía no muy diferente de las menores RMI pero distante de los modelos de RMI de las regiones que más desarrolladas los tienen, como es el caso del País Vasco. Si se hubiera tomado como referencia el SMI la cuantía de la prestación de ingresos mínimos sería más alta, porque alcanzaría los 518,88 euros. Como es sabido Eurostat calcula el umbral de riesgo de pobreza en el 60% de la mediana de ingresos. De acuerdo con el INE en 2014, el umbral de riesgo de pobreza para un hogar con una persona estaría en 663,44 euros mensuales. Esto significa que la cuantía de la prestación que proponen los sindicatos realmente no soluciona el problema de la pobreza. Es una medida paliativa que, sin embargo, no supone una solución integral al problema de garantía de ingresos que tenemos en nuestro país. Es cierto que soluciona el problema de la desigualdad entre las diversas Comunida-

des Autónomas, pero contiene todos los defectos que se han venido señalando de las RMI: su excesiva burocracia, su visión empleo centrista, su escasez y su incompatibilidad con el empleo.

En consecuencia, uno de los defectos de los sistemas de RMI persistentemente denunciados por los trabajadores sociales es que, en un contexto como el actual de precariedad y empleo inestable, obliga a muchas personas a renunciar a determinadas ofertas de empleo temporales por la seguridad en la percepción de los ingresos que les supone ser titulares de una RMI frente a la inseguridad de unos ingresos que, aun pudiendo ser mayores, pueden terminar en dos o tres meses. Si a ello le añadimos el coste que supone el presentar todos los documentos necesarios para acreditar la situación de necesidad y el en muchas regiones excesivo tiempo de respuesta (en la Comunidad de Madrid en los últimos años el tiempo de respuesta se prolongaba de 12 a 18 meses) ello provoca que quien ya es titular de la renta prefiera la misma a empleos temporales o prefiera sumergirse en el mercado informal del trabajo para no perder la renta. De esa forma, las RMI no están sirviendo para la integración laboral de las personas ni para la lucha contra la irregularidad laboral.

Resulta paradójico que los sindicatos, preocupados como deberían estar por garantizar los derechos laborales, hagan una propuesta que no tiene en cuenta todos estos elementos que llevan siendo estudiados y analizados desde hace muchos años. De hecho, como única previsión, dejan en manos del Gobierno una solución, en mi opinión, escasa y parcial del problema que estamos analizando, al indicar que éste “podrá regular reglamentariamente, como medida de impulso a la empleabilidad de personas que ya estuvieran percibiendo la prestación, su compatibilidad con el trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia por un periodo máximo de tres meses, en el marco de acciones concretas dirigidas a determinados colectivos con especiales dificultades de inserción laboral”. No se le va a pedir a los sindicatos que abandonan la visión *empleocéntrica*, pero sí cabría esperar de ellos un mayor compromiso con la lucha por la inserción laboral de las personas. Un periodo de tres meses y sólo contemplado para determinados colectivos con especiales dificultades parece que es algo que se queda corto, a la vista del funcionamiento de nuestro mercado de trabajo.

Con todo, hay que reconocer el esfuerzo de concreción que han hecho los sindicatos presentando

esta ILP ya que son los primeros en articular una propuesta de sistema de garantía de ingresos a nivel estatal. En la misma dirección se han posicionado algunas propuestas de partidos políticos, aunque sin el grado de concreción de la propuesta de UGT y CC.OO. El PSOE, por ejemplo, anunció el pasado verano la propuesta de “ingreso mínimo vital” de 426 euros que muy probablemente incluirán en el programa electoral de cara a las elecciones generales del próximo mes de diciembre. Podemos, por su parte, aunque en el programa de las elecciones europeas de 2014 apostó por una renta básica universal e incondicionada, en el giro hacia el centro por el que apuestan desde hace unos meses, parecen haber desechado esta idea y optar por una versión de renta mínima garantizada al estilo de la defendida por el partido socialista, quizá con mayor cuantía. Independientemente de la cuantía concreta, es muy probable que esto se incluya por la mayor parte de los partidos, con lo que en la próxima legislación parece que se aprobará algo más o menos parecido a lo que los sindicatos llevan en su ILP.

En parte para solucionar el problema de la trampa de la pobreza, y como forma de luchar contra la precariedad y contra la pobreza laboral algunos autores han apos-

tado por una renta complementaria a las rentas salariales hasta alcanzar el mínimo que se situaría en el umbral de la pobreza. Esta propuesta, que en algunas declaraciones ha asumido Ciudadanos, no parece solucionar del todo el problema de la precariedad porque en la práctica funcionaría como una subvención pública al empleo precario y escasamente retribuido por lo que en vez de ayudar a eliminar estas condiciones más bien las incentivaría.

2.2. *La apuesta por la universalización y la incondicionalidad*

En la agenda política se ha ido abriendo paso desde el 15-M la propuesta de la renta básica, que ha sido ampliamente discutida en círculos académicos. Aunque tampoco existe un único modelo de renta básica, lo que caracterizaría esa propuesta es su universalidad y su incondicionalidad, esto es, la cobraría todo miembro de la comunidad política independientemente de su condición laboral, esté o no trabajando. La renta básica no es una propuesta nueva, ya Tomás Moro en *Utopía* apuntaba que «se decretan severos y terribles castigos contra el ladrón cuando sería mucho mejor proveer algún medio de vida para que nadie se viera en la cruel necesidad de robar

primero y perecer en conciencia después»⁸ y Thomas Paine reivindicó una renta que distribuyera el valor de la tierra como bien común. Sin embargo, la versión contemporánea de Renta Básica surge en los años 80 como alternativa a las carencias que por entonces se detectaban en las instituciones de bienestar.

Como se ha señalado, existen versiones y defensores de la RB en todo el espectro ideológico: desde quienes lo hacen desde la filas más liberales entendiendo que el pago de una prestación económica sustituiría el resto de prestaciones del Estado de bienestar otorgando a los ciudadanos una libertad para administrar esa renta en la forma que ellos consideraran más adecuada, hasta quienes lo hacen en una postura más izquierdista entendiendo la RB como el elemento de liberación de la clase trabajadora, como un instrumento que eliminaría las relaciones de dominación que se dan entre los dueños del capital y la fuerza de trabajo⁹

⁸ T. MORO, *Utopía*, E. García Estébanez (ed.), Akal, Madrid 1997, 96.

⁹ No en vano, uno de los artículos fundacionales de este movimiento por la renta básica lleva por título “Una vía capitalista hacia el comunismo”. Cf. R. VAN DER VEEN, “Una vía capitalista al comunismo”, en *Zona Abierta* 46-47 (1988), 19-46.

pasando por corrientes liberales igualitarias que la entienden como una institución más del Estado de bienestar particularmente adaptada a un contexto donde hay escasez de empleos y que permitiría la distribución igualitaria del recurso empleo.

Ésta es, por ejemplo, la visión del filósofo belga Van Parijs, probablemente la persona que más ha trabajado la cuestión, y que en un libro titulado *Libertad real para todos. Qué puede justificar el capitalismo (si hay algo que pueda hacerlo)*¹⁰ publicado en 1995 presenta una teoría de la justicia de corte liberal igualitaria, heredera de la de John Rawls, donde la RB viene a ser la institución que garantiza una mayor libertad real a los miembros de la comunidad política, entendiendo por libertad real, la libertad para hacer cualquier cosa que uno pueda querer hacer. Van Parijs entiende que los recursos deben distribuirse igualitariamente entre los miembros de una sociedad, pero entre los recursos no están solo los naturales, sino también el empleo y entiende que en un contexto de desempleo estructural, aquellos que ocupan un puesto de trabajo están recibiendo una parte mayor

que la que les correspondería si se hiciese un estricto reparto igualitario de todos los empleos; de ahí que esté justificada la financiación de la renta básica como forma de distribuir el empleo gravando fiscalmente los rendimientos del trabajo y de ahí también que quede justificada la incondicionalidad y universalidad de la RB.

Al margen de lo sin duda sofisticado de esta teoría normativa, en el campo de la filosofía política se han ofrecido otros argumentos para justificar la RB, como aquellos que se utilizan desde el republicanismo democrático. La RB vendría a ser así una condición *sine qua non* para la participación política, un derecho reconocido en tanto que miembro de la comunidad política y no sujeto a ninguna condición, igual que ocurre con el derecho de sufragio. Muchos autores, particularmente en España¹¹, han examinado y analizado la relación entre la filosofía política republicana y la RB.

Sin embargo, se puede decir que el salto a la agenda política que

¹⁰ Cf. P. VAN PARIJS, *Libertad real para todos. Qué puede justificar el capitalismo (si hay algo que pueda hacerlo)*, Paidós, Barcelona 1996.

¹¹ Cf. D. RAVENTÓS PAÑELLA, "Fundamentación filosófico-política republicana de la renta básica de ciudadanía", en P. Núñez Tomás – F. J. Espinosa Antón (coords.), *Filosofía y política en el siglo XXI. Europa y el nuevo orden cosmopolita*, Akal, Barcelona 2009, 21-40.

en los últimos años ha dado la RB ha venido no tanto por su fuerza normativa, como por las soluciones que su incondicionalidad y universalidad implican frente a los problemas detectados de los programas condicionados y focalizados. Otorgar a priori un ingreso a toda persona, a todo ciudadano o residente legal, por el mero hecho de serlo, tendría un efecto preventivo sobre la pobreza frente a los esquemas paliativos de los sistemas de garantía de ingresos tradicionales que conocemos. Su compatibilidad con las rentas del trabajo además permitiría evitar la trampa de la pobreza y del desempleo y supondría el reconocimiento de un mínimo de dignidad a todas las personas. Frente al argumento de que fomenta el parasitismo o la pereza y que como miembros de la comunidad política no solo tenemos derechos sino también deberes, los defensores de la RB indican que la forma de contribuir en la sociedad no tiene por qué ser necesariamente la del empleo formal, sino que hay mucho más trabajo que empleo, que el mercado no tiene en cuenta y que también aporta un valor añadido a la sociedad, muchas veces mayor que el de empleos formales muy bien remunerados, incluyendo aquí todo el trabajo de cuidados que normalmente ha recaído sobre las mujeres. Se trataría, en definiti-

va, de *desmercantilizar* la inserción social, el reconocimiento social, de no dejarlo en manos del mercado y otorgar un reconocimiento a toda persona por el mero hecho de serlo valorando ese trabajo que no es empleo¹².

Incluso desde esta concepción de la RB tampoco hay un modelo consensuado, consecuencia en muchas ocasiones de la posición política desde la que se defiende. Al margen de los modelos que hoy algunos movimientos están reivindicando en las calles y que carecen de un soporte teórico sólido, probablemente el que defiende D. Raventós junto a otros profesores de Barcelona es el más desarrollado. De hecho, recientemente, algunos autores¹³ han demostrado la viabilidad económica de una RB de 625 euros mensuales para España tan sólo modifi-

¹² Cf. J. L. REY PÉREZ, *El derecho al trabajo y el ingreso básico. ¿Cómo garantizar el derecho al trabajo?*, Dykinson, Madrid 2007.

¹³ Cf. J. ARCARONS – A. DOMÈNECH – D. RAVENTÓS – LL. TORRENS, “Un modelo de financiación de la Renta Básica para el conjunto del Reino de España: sí, se puede y es racional”, en *Sin Permiso*, 7 de diciembre de 2014. En línea: <http://www.sinpermiso.info/textos/un-modelo-de-financiacion-de-la-renta-basica-para-el-conjunto-del-reino-de-espa-s-se-puede-y-es> (consultado el 1 de octubre de 2015).

cando el IRPF con un tipo único del 49,5%. Sitúan, por tanto, la RB en una cuantía superior a la de la mayoría de las RMI y de la propuesta de prestación de garantía de ingresos de la ILP defendida por los sindicatos, lo que les hace concluir que la RB así construida tendría un enorme efecto redistribuidor:

«La gran mayoría de la población declarante actual en el IRPF y no declarante saldría ganando respecto a la situación actual. Solamente las décimas superiores perderían con la reforma propuesta. Un porcentaje entre un 60 y un 70% de la población situada en los niveles inferiores de renta de los otros dos grupos saldría ganando con la reforma (recuérdese que a la población ganadora comprendida entre los declarantes, debería añadirse por razones obvias a la práctica totalidad de la población que no está obligada a declarar IRPF). Quien realmente ganaría más de forma proporcional sería quien no tiene nada absolutamente: 7.500 euros anuales de RB que no quedarían sujetos al IRPF. Así que la reforma propuesta significa una gran redistribución de la renta de los sectores más ricos al resto de la población»¹⁴.

No obstante, la RB tiene todavía un largo camino que recorrer hasta ser una propuesta que logre ser defendida por algún partido político con posibilidades de gobierno. La lógica de la *laboralidad*, de que el Estado no debe dar algo a cambio de nada, sigue inserta en la mentalidad de la ciudadanía, independientemente de cuál sea su posición política. Creo que muchas de las ventajas de la RB han quedado demostradas por los estudios que en estos años han realizado economistas, sociólogos, filósofos, pero se trata de una idea de una cierta complejidad que choca con la urgencia que la política muestra por mensajes simples, que logren una adhesión con poca o ninguna reflexión. La RB entiende que el derecho a un ingreso, el derecho a no estar en condiciones de pobreza es un derecho y por tanto participa de la lógica del discurso de los derechos: los derechos han de ser universales e incondicionales, se tienen y se disfrutan por el mero hecho de ser persona. Es obvio que existen también obligaciones y un deber de reciprocidad, pero las formas de cumplir con esos deberes no niegan la existencia del derecho si realmente se está convencido de que la pobreza supone una grave vulneración de los derechos humanos.

¹⁴ *Ibid.*

3. A modo de conclusión: ¿qué se puede hacer en la garantía de ingresos hoy en España?

Aunque el objetivo en el medio plazo pueda ser garantizar un ingreso de forma universal e incondicionada, desde una perspectiva realista, esto es algo que no va a ser objeto de discusión en la próxima legislatura. En ella sí existe la posibilidad que no se debe desaprovechar de ordenar y mejorar el sistema de garantía de ingresos existente en España. Los objetivos deben ser, en mi opinión, dos: en primer lugar, un objetivo de extensión para que alcance a todos aquellos ciudadanos que necesitan un dinero para la supervivencia ya que hay cada vez más hogares que no perciben ningún ingreso; en segundo lugar, un objetivo de implementación para lograr la simplificación del sistema y que no haya situaciones de desigualdad entre beneficiarios que se encuentran en una situación parecida.

Para ello, el Estado debería, como un pilar más del sistema de Seguridad Social, asumir la competencia en materia de mantenimiento de ingresos creando un sistema sencillo de forma que toda persona que no recibiera ningún ingreso derivado de la renta salarial o de las prestaciones por desempleo tendría derecho a una cantidad,

compatible con las rentas laborales si no se alcanza un mínimo y sin límite temporal, de forma que sus necesidades básicas quedaran cubiertas. En este sentido y para contribuir a la simplificación del sistema y el ahorro de sus costes de administración parece conveniente que el ingreso no tenga como referencia la unidad familiar (como ahora ocurre con las RMI) sino al individuo porque el objetivo es cubrir sus necesidades y las economías de escala a nivel familiar son escasamente significativas.

El ingreso debería ser compatible con las rentas del trabajo precisamente para que no funcione desincentivando el empleo, aunque sea precario o temporal. El carácter complementario de ese mínimo podría articularse a partir del IRPF en forma de impuesto negativo sobre la renta. Es obvio que pudiera ser que algunas Comunidades plantearan recursos de inconstitucionalidad ante una medida así por invasión de competencias. Creo que articulado como un elemento más de la Seguridad Social ese recurso no tendría muchas posibilidades de prosperar. Las RMI podrían seguir jugando un papel complementario del sistema de garantía de ingresos estatal, centrándose en las particulares situaciones que se dan en cada una de

las regiones y más que en lo cuantitativo, que estaría ya cubierto por el Estado, en lo cualitativo, en acciones de formación, reinserción, lucha contra la exclusión ya que ese ámbito es el propio del trabajo social donde las administraciones locales y regionales son las más adecuadas para dar respuesta a los problemas por su cercanía con el ciudadano.

Este sistema de garantía de ingresos condicionado y focalizado podría hacerse compatible con un sistema universal destinado a la infancia. Son alarmantes los datos de pobreza infantil que se vienen publicando. Por ello, creo que, al igual que existe en muchos países europeos, podría establecerse una especie de renta básica para la infancia, absolutamente universal e incondicional, que recibirían las madres y en ausencia de estas, los padres, para hacer frente a la cobertura de las necesidades básicas de los niños. Se trataría de un in-

greso individual que se otorgaría como derecho, del que serían titulares los propios niños o menores. De ahí que se justifique su incondicionalidad. Esto lograría vencer las resistencias que normalmente se tienen a esquemas de garantía de ingresos incondicionales y sería una importante herramienta política para lograr poner fin a la pobreza infantil con una política carente de contenido asistencialista.

Sin duda, los sistemas de garantía de ingresos en España presentan muchas carencias y no se puede posponer mucho más su modernización y su reforma, sobre todo si tenemos en cuenta los altos índices de pobreza que sigue presentando nuestra economía y el alto número de familias que no reciben ningún ingreso. Confiemos en que los representantes que salgan de las urnas el próximo 20 de diciembre se pongan a ello como una prioridad de la nueva etapa política. ■