

LA REVOLUCIÓN DIGITAL EN ESPAÑA

Impacto y Retos sobre el Mercado de Trabajo y el Bienestar



Centre d'Estudis Sociològics
sobre la Vida Quotidiana
i el Treball

Capítulo 7.

GARANTÍA DE INGRESOS MÍNIMOS Y EMPLEO

Sebastián Sarasa Urdiola

UAB

Universitat Autònoma
de Barcelona



Obra Social "la Caixa"

Sebastián Sarasa Urdiola

Departament de Ciències Polítiques i Socials
Universitat Pompeu Fabra
sebastia.sarasa@upf.edu

Cómo citar este capítulo:

Sarasa Urdiola, Sebastián (2018): “Garantía de ingresos mínimos y empleo”. En Fausto Miguélez (coord.) *La revolución digital en España. Impacto y Retos sobre el Mercado de Trabajo y el Bienestar*. Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona. Disponible en: <https://ddd.uab.cat/record/190325>

▶ 7. Garantía de ingresos mínimos y empleo

SEBASTIÁN SARASA URDIOLA

RESUMEN ▶

La revolución tecnológica impone incertidumbres en el mercado de trabajo. Entre ellas que se anquilese bien un elevado paro estructural o bolsas de empleos precarios que hagan aumentar la pobreza estructural. Para combatir estos riesgos hay diversas opciones en debate, desde reconstruir las condiciones que puedan dar lugar a sociedades de pleno empleo con distribuciones equitativas de oportunidades y de renta, hasta asumir que nunca más habrá empleo suficiente y articular sistemas masivos de transferencias de renta para limitar las desigualdades. Este capítulo hace una descripción de las alternativas en debate, así como de sus hipotéticas ventajas e inconvenientes.

7. Garantía de ingresos mínimos y empleo

Sebastián Sarasa Urdiola

Contenidos

7.1.	INTRODUCCIÓN: LA ASISTENCIA SOCIAL EN LA UE	215
7.2.	POLÍTICAS DE EMPLEO	217
7.2.1.	REGÍMENES DE BIENESTAR Y LA TRANSICIÓN A LA NUEVA ECONOMÍA	217
7.2.2.	POLÍTICAS ACTIVAS DE OCUPACIÓN	219
7.2.3.	EMPLEO GARANTIZADO	221
7.3.	PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS DE RENTAS	223
7.3.1.	IMPUESTOS NEGATIVOS SOBRE LA RENTA	223
7.3.2.	SUBVENCIONES FISCALES A LOS TRABAJADORES OCUPADOS	224
7.3.3.	PRESTACIONES CONDICIONADAS AL BIENESTAR DE TERCEROS	226
7.3.4.	RENTA BÁSICA UNIVERSAL DE CIUDADANÍA	227
7.3.5.	RENTA GARANTIZADA CONDICIONADA A LA AUSENCIA DE MEDIOS	230
7.3.6.	EL DILEMA ENTRE LA AUTONOMÍA Y LA DEPENDENCIA DE LOS BENEFICIARIOS	232
7.4.	A MODO DE CONCLUSIÓN	233
	BIBLIOGRAFÍA	237

7.1. INTRODUCCIÓN: LA ASISTENCIA SOCIAL EN LA UE

Las economías del siglo XXI en los países más ricos están organizadas a partir de un stock de trabajo barato que supera el 30% de la fuerza de trabajo, (King y Rueda 2008), el 50% en España (Alós en capítulo I), y no es de esperar que ese contingente se reduzca con la revolución tecnológica en ciernes. Se trata de empleos con poca cualificación que son pagados con bajos salarios, no importa si sus contratos son temporales, o a tiempo parcial, en los países con elevada protección laboral de los contratados indefinidos, o si sus contratos son ‘indefinidos’ en países con escasa protección social y débil organización sindical. En los primeros, además, mayoritariamente europeos, esa fuerza de trabajo barata se obtiene de contingentes migratorios ilegales (King y Rueda 2008).

En este escenario, la prospectiva sobre el futuro del trabajo en la cuarta revolución industrial es incierta. En la predicción más radical la robótica habrá substituido la mayor parte del trabajo remunerado y, en ese caso, habría que pensar cómo garantizar la subsistencia de una mayoría de la población que históricamente se ha ganado el sustento con su trabajo. En el extremo opuesto de las predicciones, poco cambiará substancialmente. La revolución tecnológica significará una destrucción creadora que generará empleos de mayor calidad, como ha ocurrido con todas las revoluciones anteriores, si bien no es descartable que una minoría de la población quede excluida de esos avances, como también ha ocurrido en las otras revoluciones tecnológicas. Entre estas dos opciones, cabe la posibilidad de una sociedad más polarizada que la actual entre buenos y malos empleos. Los datos internacionales más recientes apuntan hacia un crecimiento sostenido de las ocupaciones más cualificadas, acompañadas de ocupaciones menos cualificadas en el sector servicios y un estancamiento, e incluso reducción, de ocupaciones intermedias. Que haya polarización y su intensidad, dependen mucho de las instituciones que regulan el mercado laboral y el bienestar social, así como de la oferta de mano de obra poco cualificada (Oesch y Rodríguez 2010). Estos escenarios posibles alimentan el debate sobre qué reformas son las más convenientes para transformar las instituciones que protegen a los ciudadanos de la pobreza y sus efectos, tema que abordaremos en este capítulo del informe.

La secuencia como fueron legisladas las primeras medidas de protección social en Europa y América muestra como el Estado de Bienestar, desde sus inicios más tempranos a finales del siglo XIX, ha convivido con dos posiciones filosóficas contradictorias (Flora y Hedenheimer 1981). Primero se instituyeron los seguros de accidentes laborales, seguidos de las contribuciones obligatorias para garantizar una pensión mínima, mientras que los seguros de desempleo fueron más tardíos, seguidos en la segunda mitad del siglo XX por las rentas mínimas garantizadas. Esta secuencia se explica por la creencia del pensamiento liberal más ortodoxo de que las situaciones de necesidad son consecuencia de responsabilidades individuales. Quedar incapacitado en un accidente laboral, o por envejecimiento, es más difícil de atribuir al libre albedrío, lo que facilitó la pronta legislación protectora de estos riesgos. En cambio, esta corriente filosófica ha tenido más éxito en atribuir las situaciones de desempleo o de pobreza a las decisiones tomadas libremente por los individuos, y ha criticado las políticas de protección social como injerencias que incentivan los comportamientos irracionales y desmoralizan a la sociedad. En su contra, se argumenta que la responsabilidad individual es limitada en tanto que las decisiones individuales no son ajenas a la lógica que imponen las instituciones sociales. Las ineficiencias de éstas hacen aconsejables mecanismos correctores de las desigualdades y

de las situaciones de necesidad que tienen su origen en los desequilibrios de poder y en diseños institucionales perniciosos. Por tanto, y en base a principios de solidaridad nacional y de mancomunidad de riesgos entre ciudadanos iguales, se defiende la necesidad de orientar recursos y cambios legislativos a favor de los más vulnerables. Este debate histórico está hoy presente en las propuestas de protección social que han de orientar el régimen de bienestar de la cuarta revolución industrial. El pivote sobre el cual gira el debate es la forma y el alcance que ha de tener la garantía de un ingreso mínimo para personas en edad laboral que, hasta el momento se suele efectuar previa verificación de insuficiencia de los ingresos.

La crisis ha castigado a los países de la UE sin que éstos tuvieran unas redes de seguridad suficientemente resistentes para contener el aluvión de nuevos pobres (Nelson, 2013). Las respuestas a la nueva situación han sido variadas, algunos países como Dinamarca no han tenido más remedio que reducir la vertiente ‘segura’ de su sistema ‘flexible pero seguro’ reduciendo de cuatro a dos años el período de cobertura del seguro de desempleo; otros, como Austria, Alemania, Reino Unido, Portugal y Rumania han tratado de minimizar los daños en las nuevas generaciones aumentando las prestaciones económicas para la infancia, y otros han depositado su confianza en aumentar la cobertura de las políticas activas de ocupación, como el programa Prepara en España. En casi todos los países, se ha debido recurrir a ayudas de emergencia para cubrir gastos de vivienda y de consumo de energía que no siempre han sido suficientes en un contexto de reducción del gasto público. No obstante, la crisis no ha alterado significativamente las instituciones nacionales de garantía de rentas mínimas (Nelson 2013; Marchal, Marx y Van Mechelen 2014), y cabe preguntarse si en su configuración actual son suficientemente eficaces para lidiar con los cambios estructurales de la pobreza y la volatilidad de los ingresos de los hogares. De ahí que en los primeros años de la crisis tanto el FMI, como la Comisión Europea, recomendaran a los gobiernos aumentar las transferencias de rentas a los más pobres (Marchal, Marx y Van Mechelen 2014).

En España, desde 1991, la tasa de pobreza relativa ha mantenido una tendencia alcista con niveles por encima de la media de la UE. Esta elevada pobreza estructural se explica en parte por la menor tasa de actividad femenina entre las clases sociales trabajadoras pero, sobre todo, por la debilidad del sistema de protección social español, como se infiere del hecho de que la pobreza antes de trasferencias públicas en España no difería mucho de la del resto de países de la UE antes de que estallara la crisis. La proporción media de población en riesgo de pobreza antes de transferencias sociales en el período 2005 a 2008 era en España de un 25%, cifra similar a la de Alemania, pero después de transferencias la proporción bajaba al 14% en Alemania, mientras se mantenía en el 20% en España (Rodríguez 2015: 43-44). A esta pobreza estructural se han añadido las derivadas del desempleo en el período de crisis y las olas migratorias previas procedentes de países pobres, lo que ha provocado un aumento de la pobreza más severa. Durante los años más duros de la crisis, la pobreza severa aumentó notablemente, y hay indicios para pensar que, en valores absolutos, la renta media de los pobres severos está por debajo de la renta media que tenían los pobres severos al iniciarse la última década del siglo XX (Carabaña, 2016).

España hizo un esfuerzo notable en inversión social durante los años ochenta del siglo XX que aumentó la inversión social per cápita del 86% de la media de la OECD al 100%, equiparándose a países como el Reino Unido a mediados de los años 90. Este salto supuso un aumento de las partidas sociales equivalente a casi 6 puntos porcentuales del PIB entre 1980 y 1995. Desde entonces, la proporción de PIB dedicada a inversión social, así como la posición relativa de España respecto al conjunto de países de la OECD se ha mantenido estable; muy lejos, empero, de países con mayor

inversión social per cápita como los escandinavos y Francia, que dedican un 50% más que la media de la OECD, o de Alemania, Italia y Holanda, con una inversión entre un 30% y un 50% más que la media de la OECD¹.

7.2. POLÍTICAS DE EMPLEO

7.2.1. Regímenes de bienestar y la transición a la nueva economía

La política social de un estado será óptima cuando consiga generar empleo, reducir la pobreza y garantizar la igualdad de oportunidades, es decir, eliminar el peso de la herencia social en el destino de sus ciudadanos. Hoy por hoy, el régimen de bienestar que más se ha aproximado a este óptimo ha sido el institucionalizado en los países nórdicos de Europa. Sus tasas de empleo figuran entre las más altas de la OECD, la desigualdad y la pobreza entre las más bajas y la correlación entre los ingresos de hijos y padres es de las más bajas de la OECD (IMF, 2017). No obstante, los mecanismos para alcanzar ese óptimo son objeto de debate en las ciencias sociales.

La teoría económica se debate entre dos opciones principales ante el reto de conseguir el pleno empleo. La perspectiva mayoritaria, la neoclásica, sostiene que el desempleo se combate con crecimiento económico e inversión en capital humano. Según este enfoque, las intervenciones públicas para aumentar la demanda de fuerza de trabajo no son aconsejables porque acaban perjudicando el crecimiento económico a largo plazo por sus efectos inflacionistas, ya que debemos asumir una ratio 'natural' de desempleo mínima (NAIRU, *Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment*), por debajo de la cual, la inflación se acelera. La NAIRU depende de factores institucionales y estructurales. Situaciones con elevado desempleo estructural como en España pueden generar procesos inflacionarios si hay demanda de trabajadores cualificados inexistentes en el mercado, o si no hay concertación social eficaz entre sindicatos y patronal que controle los aumentos de salarios y de precios. Entre los factores microeconómicos que determinan el nivel de NAIRU se aducen los costes laborales unitarios: cuanto más altos, mayor el paro estructural. De aquí la importancia de las tesis del mal de costes de Baumol y la de Balassa-Samuelson, que argumentan aumentos de productividad heterogéneos y si los sectores menos productivos aumentan sus salarios al ritmo de los más productivos el resultado es inflación y mayor paro estructural. En esta interpretación del desempleo surge un dilema político entre crear empleo a costa de aumentar la desigualdad salarial y la pobreza o, bien, contener la desigualdad a costa de elevadas tasas de desempleo. En ambos casos, se hace necesario que la sociedad proteja a los más pobres y a los desempleados mediante políticas de rentas dirigidas a sus hogares.

La transición desde una economía industrial a otra de servicios se ha realizado en los países más desarrollados en el marco de este dilema, pero con soluciones diversas según regímenes de bienestar. Un grupo de países, en su mayoría anglosajones, optaron en los años ochenta del siglo pasado por una reforma 'neoliberal' ajustada a los cánones de los economistas ortodoxos. Es decir, reduciendo las ayudas asistenciales y por desempleo en busca de una reducción del salario de reserva

¹ Estimaciones propias a partir de OECD Statistics <http://stats.oecd.org/>. La inversión per cápita es en unidades monetarias con paridad de compra.

de los trabajadores, flexibilizando los mercados laborales para reducir los costes de despido, y dificultando la negociación salarial centralizada que impide el ajuste de los salarios a las productividades heterogéneas de cada sector de la economía. El resultado ha sido unas tasas de desempleo bajas a costa de un aumento de la pobreza y de empleos precarios en ocupaciones de servicios personales y de ocio que han venido a desempeñar trabajadores inmigrantes de países pobres.

En cualquier caso, la opción de flexibilizar los salarios y los mercados laborales, de la que han sido pioneros los países anglosajones, tampoco parece ser ninguna panacea para resolver el problema de la desocupación. Los ratios de ocupación entre los varones de 25 a 54 años no son en EE.UU. y el Reino Unido muy diferentes a la media de los países de la OECD y, en cuanto a mujeres, se encuentran por debajo de Austria, Francia, Holanda y todos los países escandinavos. En conjunto, la tasa de ocupación de la población entre 25 y 64 años que sólo tienen estudios secundarios o menos, es en los EE.UU. del 54,7%, cifra inferior al 55,8% de promedio en los países de la OECD².

Otros países, la mayoría de la Europa continental, ofrecieron más resistencia a esta receta y optaron por segmentar sus mercados de trabajo entre un mercado nuclear con trabajadores sindicalmente poderosos con protección social, y otro mercado periférico de trabajadores temporales o a tiempo parcial, ocupados igualmente por inmigrantes, pero también por mujeres y jóvenes mal pagados y con elevado riesgo de desempleo. Por ello, en el equilibrio de este régimen era básico que las relaciones de género no se alteraran mucho respecto al modelo del *'male bread winner'* típico de la sociedad industrial, el riesgo de pobreza podía ser parcialmente conjurado mientras en el hogar hubiera un hombre empleado en el sector nuclear. Pero sólo parcialmente. Las tasas de desempleo en estos países han sido altas, en algunos como en España, muy altas, y los estados de este régimen han tenido que dedicar partes importantes de sus presupuestos a pagar prestaciones por desempleo y ayudas asistenciales, o bien, a soportar tasas de pobreza y de desigualdad elevadas.

Esta insatisfactoria situación llevó a que los estados de la Unión Europea apostaran por un programa de modernización que debía hacer la economía europea más competitiva, y en la Cumbre de Lisboa 2000 se estableció una agenda de reforma de los sistemas de protección social que había de permitir el salto a la economía de conocimiento y la reducción del desempleo y la pobreza. Agenda en la cual el concepto de *'inversión social'* sustituyó al de *'gasto social'*. La idea se fundamentó en la llamada *'tercera vía'* del laborismo británico, inspirado, según decían, en el modelo escandinavo que tan buenos resultados había ofrecido en empleo y escasa desigualdad. Pero la propuesta difería del modelo escandinavo en que éste combinaba la creación de empleo con generosos sistemas de transferencias públicas a los hogares, mientras que en la Agenda de Lisboa se optó por una visión más ortodoxa de incentivar el empleo reduciendo la protección social de los desempleados.

El régimen socialdemócrata de bienestar ha sido la máxima expresión de este tipo de políticas que han ofrecido a los trabajadores, y especialmente a las trabajadoras, con menor formación, empleos estables y bien remunerados en el sector de servicios sociales y de bienestar. Tras la segunda guerra mundial, en Suecia se llevó a cabo un programa de garantía de empleo exitoso y prolongado en el tiempo que se extendió por toda Escandinavia hasta finales de los años 80 y, aunque no puede decirse que haya salido indemne de los cambios acaecidos con la globalización, todavía hoy mantiene unas ratios de población ocupada y de igualdad de rentas que son envidiables. La promoción de empleo a través del soporte público a servicios sociales y socio-sanitarios ha contribuido a tasas de

² Datos extraídos de la OECD (*Labor Force Statistics*), con fecha 5 de septiembre de 2017.

desempleo muy bajas y ha beneficiado en gran medida a las mujeres, tanto porque genera empleos directos para ellas, como porque las libera parcialmente de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado; aunque esta ocupación femenina está altamente segregada en los servicios públicos y con elevadas tasas de trabajo a tiempo parcial que, no obstante es remunerado y protegido en condiciones envidiables respecto a otras economías desarrolladas.

Las condiciones que permitieron el modelo corporatista de pleno empleo que promovieron los economistas Rehn y Meidner han cambiado sustancialmente. La unidad sindical entre obreros manuales y empleados se ha debilitado, así como la solidaridad entre los empleados de las industrias más productivas y las de sectores con menor valor añadido, la negociación centralizada ha sido substituida por acuerdos locales y las empresas gozan de mayor capacidad de maniobra para deslocalizarse buscando costes salariales más bajos. Además, desde la crisis financiera de 1990, la hegemonía socialdemócrata ha sido rota con sucesivas victorias electorales conservadoras que han orientado el régimen de bienestar social más hacia la ‘tercera vía’ de los laboristas británicos (Vandenbroucke y Vleminckx 2011). No obstante, es destacable la robustez que mantiene este modelo de pleno empleo basado en servicios de bienestar universales (Barbier et al. 2004; Häusermann y Palier 2008) que en los últimos veinte años ha reducido la dispersión salarial al crecer el salario mínimo por encima del salario medio del país (Cronert y Palme 2017).

Esta estrategia de fomentar el empleo a través de servicios públicos de bienestar, tiene la ventaja de que es menos onerosa para las arcas públicas que la alternativa basada en transferencias en metálico típica de los regímenes de bienestar más conservadores de la Europa continental, ya que el aumento en la recaudación de las cotizaciones e impuestos gracias al aumento del empleo compensa parte del gasto público invertido en servicios de bienestar (Adema y Ladaique 2009). Piénsese, por ejemplo, que una estimación para España del empleo que podría haber generado la ley de la dependencia si hubiera alcanzado los niveles de prestación de servicios existentes en Dinamarca, calcula que habría aumentado en 900.000 empleos (Esping-Andersen y Sarasa 2007). No obstante, las políticas activas de ocupación y generosas trasferencias en metálico han sido la piedra clave en el manejo de los desempleados, aunque en los últimos años el peso de estas políticas ha decrecido (Croner y Palme 2017).

7.2.2. Políticas activas de ocupación

Además del compromiso que los gobiernos puedan tener con políticas macroeconómicas de pleno empleo, existen grupos de individuos con dificultades especiales para encontrar empleo y que se encuentran en elevado riesgo de pobreza. A ellos se dirigen programas específicos que pretenden ayudarles a salir de la inactividad laboral y de la pobreza. Dos tipos de programas de activación son usuales: los enfocados a la inversión en capital humano que facilite a los individuos su inserción laboral; y los orientados a la colocación de los individuos en el mercado de trabajo a través de incentivos y sanciones, como las políticas de rentas condicionadas a estar ocupado o, a hacer esfuerzos para encontrar un empleo. En el primer caso, hay un reconocimiento implícito del derecho a ser ayudado para encontrar un empleo remunerado, mientras que en el segundo ese derecho es más débil y se afianza más la obligación del beneficiario de hacer todo lo posible para abandonar su posición de dependencia. Ambas estrategias pueden ser combinadas, si bien pueden estar más escoradas hacia un tipo u otro de programa.

La presencia de un elevado paro estructural desde los años 80 del siglo XX ha llevado a reequilibrar el peso de las prestaciones contributivas dando mayor peso a las prestaciones asistenciales, dirigidas a las familias más pobres. Pero Nelson (2013) ha mostrado cómo la tendencia de la asistencia social en los estados de la UE desde los años 90 está enfocada a reducir la generosidad de las prestaciones y a endurecer sus condiciones para forzar la búsqueda y aceptación de empleos, pero con una lógica peligrosa de retroalimentación según la cual la reducción en las prestaciones para forzar la aceptación de bajos salarios, llevan los salarios a la baja porque las prestaciones lo hacen también. Una estrategia de activación basada en reducir el acceso a las prestaciones podría ser coherente cuando hay garantías de que el mercado laboral está en condiciones de absorber toda la fuerza de trabajo desempleada, pero la crisis financiera de 2008 ha puesto de manifiesto que hay serias limitaciones estructurales en la capacidad de los mercados laborales para absorber la mano de obra disponible, al menos en momentos de recesión que no han dejado de ser recurrentes.

Kluve (2010) ha hecho un meta análisis de las evaluaciones de programas activos de ocupación llevados a cabo en Europa desde finales de los años 70 hasta el año 2006. En total, 137 programas de 19 países. Este meta análisis se añade a otros previos, como el de la OECD (Martin & Grubb, 2001), o el que Immervol (2009) hizo de las evaluaciones de programas dirigidos sólo a perceptores de prestaciones de desempleo. Las conclusiones de las evaluaciones coinciden en el ordenamiento de la eficacia de las cuatro opciones de activación disponibles: empleo directo en programas de ocupación dirigidos por las administraciones públicas, programas de formación, subvenciones directas a los empresarios o a los emprendedores en paro, y asesoramiento a los desempleados con controles de esfuerzo y sanciones. De todas ellas, la contratación en puestos de trabajo creados directamente por las administraciones públicas, son las menos eficaces (Kluve, 2010), ya que crean empleos de baja productividad (Martin & Grubb, 2001) que no garantizan que sus beneficiarios acaben integrándose en el mercado laboral (Immervol 2009)³. Los programas de formación no parecen mucho más eficaces; son más caros que los anteriores y, aunque benefician más a las mujeres, no tienen efectos relevantes entre los jóvenes, menos aún entre los que han abandonado los estudios (Martin y Grubb 2001; Immervol 2009). El meta análisis de Greenberg et al (2003) sobre treinta y una evaluaciones de programas de formación en los EE.UU., dirigidos a personas en riesgo de exclusión social, alcanza resultados similares. Tomando como variable dependiente la evolución de las rentas del trabajo de los participantes en los cursos de formación, constataron que las mejoras son apreciables para las mujeres, algo menores para los hombres y nulas para los jóvenes. En todos los casos, la formación convencional de educación básica era la menos eficaz de todas, siendo superior el entrenamiento en habilidades y competencias. Conclusión similar a la de Immervol (2009) quien encuentra la eficacia de la formación aceptable si es en centros de trabajo, pero dudosa si se realiza en aulas. Más importante para nuestro centro de interés es el hecho de que la eficacia de estos programas de formación parece decaer cuando las tasas de desempleo son elevadas (Greenberg et al. 2003), lo que pondría de manifiesto su limitada capacidad para resolver el problema en el supuesto de una caída radical en la demanda de fuerza de trabajo. No obstante, hay resultados contradictorios al respecto, ya que Kluve (2010) concluye que en Europa, la eficacia de los programas de formación aumenta en períodos de elevado desempleo.

Las evaluaciones apuntan a que los programas más eficaces son: las subvenciones a los creadores de empleo y el asesoramiento a los parados combinados con una mezcla de apoyos y sanciones

³ Cabe distinguir entre la poca eficacia de los programas de ocupación pública dirigidos a grupos específicos de trabajadores con serias dificultades de inserción laboral, y la eficacia demostrada por los países escandinavos en sus políticas de empleo público generalizado.

moderadas. Algunos estudios, empero, detectan que la subvención a los empleadores provoca un efecto sustitución de trabajadores, con lo que el efecto neto sobre el empleo agregado es escaso, y que las subvenciones a los desempleados que pretenden montar su propio negocio funcionan sobre todo en hombres de mediana edad con estudios (Martin & Grubb 2001). En cuanto a los programas de asesoramiento y apoyo a los desempleados, son más baratos y, cuando conllevan controles del esfuerzo en la búsqueda de empleo son eficaces para la mayoría de desempleados, aunque más para las mujeres (Martin & Grubb 2001) y para los desempleados con buenas perspectivas de ser contratados (Immervol 2009).

No obstante, otros datos de las políticas de welfare-to-work en EE.UU. ilustran las limitaciones de estos programas. En el caso de las familias monoparentales, esta política ha acrecentado la actividad laboral de los hogares que percibían ayudas, pero a costa de dejar un 25% de ellas sin ingreso alguno, y sin empleo. Además, el aumento del empleo en los hogares no es siempre a cargo de las madres, sino de 'otros miembros' lo que hace sospechar que sean los hijos mayores que abandonan sus estudios para ponerse a trabajar (Immervol 2009). Casi la mitad de los beneficiarios de la asistencia social son hogares con menores de edad, y muchos de ellos son hogares monoparentales, aunque el perfil de beneficiarios de la asistencia social es muy heterogéneo como para aceptar una única estrategia de inserción laboral: los hay que perdieron un empleo estable y han agotado sus prestaciones de desempleo, o que nunca han trabajado, o que lo hacen de manera accidental, otros tienen empleos más o menos estables, pero en la economía sumergida; hay también mujeres víctimas de violencia doméstica, enfermos crónicos, discapacitados, dependientes de drogas, exconvictos... Cualquier programa dirigido a fomentar la autonomía de este grupo, si se basa en aplicar sanciones en caso de incumplimiento de acuerdos, debe tener en consideración hasta qué punto se están pidiendo condiciones que para algunas personas son casi imposibles de cumplir y también, que la discrecionalidad de los gestores de los programas puede llevar a situaciones de abuso de poder y de discriminación injustificada.

7.2.3. Empleo garantizado

Bajo la rúbrica de empleo garantizado se incluyen propuestas inspiradas en la teoría neo-keynesiana de Minsky y en la experiencia del *New Deal* de los años 30. La teoría de Minsky es crítica con las tres opciones que la economía ortodoxa propone para reducir la pobreza (Wray 2007): inversión en capital humano, crecimiento económico y transferencias de rentas. La inversión en capital humano, si obtiene resultados, es al cabo de 20 o 30 años y, mientras tanto hay que dar opciones a los que están en paro o en situación de pobreza. Por otro lado, a la velocidad e imprevisibilidad con que se produce el cambio tecnológico, sería insensato creer que no habrá sucesivas olas de trabajadores obsoletos por mucha inversión en formación que haya. Para Minsky la prioridad no debe ser reducir la pobreza transformando a los trabajadores obsoletos, sino asumir sus características y crear empleo adecuado para ellos. El crecimiento económico, si bien puede tener un efecto beneficioso en la pobreza absoluta, no está asociado a reducciones de pobreza relativa ni del empleo precario. El crecimiento nunca es homogéneo y conviven sectores de elevada productividad y crecimiento con otros en decadencia que generan desempleo y pobreza. La solución de transferir rentas públicas para sostener a estos trabajadores no es la idónea, ya que las transferencias operan como incentivo negativo para trabajar, especialmente entre las mujeres casadas, y aumentan el riesgo de generar una

infraclasse dependiente de los subsidios, en una sociedad donde el trabajo es un valor central de la economía.

Esa trampa de la pobreza podría ser aflojada con mecanismos fiscales como el impuesto negativo sobre la renta, pero se advierte que una política como ésta podría desencadenar una deflación salarial y la extensión de los empleos mal pagados (Iacobacci and Seccareccia 1989), lo que podría llevar a caídas en la demanda agregada que afectarían negativamente a la capacidad de generar nuevos empleos. El punto crítico es la cuantía de la renta mínima garantizada. Si es muy baja puede tener efectos deflacionistas en los salarios, si es muy alta, puede operar como salario de reserva en los hogares haciendo subir los salarios, lo que puede tener efectos contrapuestos en el mercado laboral, por un lado la expulsión de él de los trabajadores menos productivos, a la par que puede aumentar la demanda agregada e impulsar la creación de empleo. Cabe matizar, empero, que la mayoría de propuestas de rentas mínimas garantizadas que hay en la actualidad son de escasa cuantía y que son más previsibles los efectos deflacionistas (Iacobacci and Seccareccia 1989).

Partiendo de la premisa de que el gasto público no siempre es inflacionario, y de que el déficit público puede reducirse con la creación de dinero, el estado puede garantizar una reserva infinita de empleo a un salario fijado, que operaría como un salario mínimo en el mercado laboral y eliminaría el desempleo (Wray 1998). El potencial inflacionista de este salario fijado por el estado podría corregirse por dos vías, bien fijando un salario suficientemente bajo, o bien, reduciendo la demanda agregada por la congelación del gasto público en otras partidas no vinculadas directamente al empleo. De hecho, el repositorio de empleo público a salarios mínimos tendría la misma función que el repositorio de desempleados 'naturales' de la propuesta neoclásica (Seccareccia 2004). Ha habido programas de creación de empleo público en Chile, Argentina, la India, Corea del Sur y Etiopía, pero ninguno de ellos ha tenido un alcance universal como en Escandinavia, ya que han sido enfocados a atender la falta de empleo de grupos sociales particulares en riesgo de pobreza y han sido, salvo en la India, programas transitorios en períodos de crisis de empleo agudas (Seekings 2006).

En España, la propuesta de empleo garantizado más conocida ha sido la de Eduardo Garzón (2015a, 2015b). La idea consiste en mejorar las condiciones de vida de los trabajadores con menor formación e invertir en la mejora y mantenimiento de infraestructuras a la par que se da satisfacción a necesidades sociales no cubiertas eficazmente por el mercado en ámbitos como el medioambiente, los servicios sociales y la cultura. La aplicación de la propuesta de Minsky en el caso español presenta, sin embargo, la dificultad de que el Estado español ha perdido la soberanía para crear dinero que, en virtud de los acuerdos de la Unión Monetaria Europea, está transferida al Banco Central Europeo. En estas circunstancias, una contratación masiva de trabajadores con dinero público forzosamente elevaría el déficit público, u obligaría a una reforma fiscal importante que suministrara los recursos necesarios. Garzón sugiere el uso de créditos fiscales transferibles, pero no desdeña la reforma fiscal en el impuesto de sociedades y en el tratamiento de las SICAV, entre otras medidas, y una lucha más activa contra el fraude fiscal que permitiría aumentar la recaudación en torno a un 6% del PIB, cifra muy superior al 2,68% del PIB que Garzón estima suficiente para absorber el desempleo actual con una remuneración entre los 900€ y 1200€ mensuales (Garzón 2015b). No obstante, esta cifra podría estar infravalorada en tanto que la horquilla salarial propuesta es más alta de lo que cobra una buena parte de los trabajadores españoles, lo que incentivaría el abandono del mercado privado para buscar empleo protegido, en cuyo caso, se necesitaría un gasto público desorbitado para dar ocupación a todos los demandantes (Arcarons, Raventós y Torrens 2014).

La propuesta de trabajo garantizado según la cual el estado podría actuar como un amortiguador de los efectos de los ciclos económicos en el empleo, contratando trabajadores cuando la demanda privada fuera insuficiente y liberándolos al mercado privado de nuevo en los momentos de crecimiento conlleva, a mi juicio, una demanda de empleo público temporal adicional a la demanda de empleo público para cubrir servicios regulares. Esta fluctuación en la demanda de empleo público es más factible cuando se trata de obra pública en infraestructuras, cuya ejecución es temporal, pero es difícil cuando se trata de proveer servicios sociales, sanitarios y educativos. No es políticamente viable que el estado desarrolle una red de servicios en tiempo de crisis para luego reducirla en momentos de bonanza con la esperanza de que asuma la provisión el sector privado. El intervencionismo público en la generación de empleo ha de ser de tipo más permanente si se reconoce la incapacidad del mercado privado para generar pleno empleo y de calidad.

7.3. PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS DE RENTAS

7.3.1. Impuestos negativos sobre la renta

Desde el enfoque más ortodoxo de la teoría económica, la labor de los gobiernos debe orientarse a reformar las condiciones de los mercados de trabajo que impiden caer los salarios lo suficiente como para reducir la ratio 'natural' de desempleo. En estas circunstancias, para evitar la pobreza extrema entre los desempleados y los trabajadores con bajos salarios, se propone establecer algún tipo de renta mínima garantizada o, mejor aún, algún tipo de impuesto negativo sobre la renta; opción ésta, a juicio de Friedman (2013), más eficiente que la fijación por ley de un salario mínimo o de prestaciones contributivas de desempleo, ya que ambas impiden la flexibilidad salarial necesaria para alcanzar el equilibrio natural del mercado de trabajo. El impuesto negativo sobre la renta debe impedir que haya incentivos perversos que penalicen al desempleado cuando obtiene un trabajo.

A lo largo de los años setenta del siglo XX se llevaron a cabo varios experimentos sociales para evaluar el impacto y efectos colaterales de un programa de impuesto negativo sobre la renta. Cinco se llevaron a cabo en los EE.UU. y dos en Canadá. En algunos de ellos se observó un impacto positivo, por ejemplo, en el rendimiento educativo de los menores y en el estado de salud general. Sin embargo, en todos ellos se concluyó que el número de horas trabajado por el grupo experimental acabó siendo inferior a las horas trabajadas por el grupo de control, especialmente entre los aportadores de ingresos secundarios como las esposas y los hijos. De todos ellos, los experimentos que ofrecen resultados con mayor validez en tanto que trabajaron con muestras y periodos de observación más grandes que el resto de experimentos son los conocidos como *Seattle/Denver Income-Maintenance Experiments (SIME/DIME)*, que ofrecían, además de una renta garantizada condicionada a no tener un nivel mínimo de renta, diversas opciones voluntarias de formación. La renta transferida era compatible con ingresos del trabajo hasta cierto nivel, en tanto que el gravamen fiscal sobre la renta personal se diseñaba de modo que no penalizara en caso de que en un hogar sin empleo, alguno de sus miembros lo obtuviera. Para conocer más detalladamente el funcionamiento de estos experimentos véase Robins et al. (1980).

Los resultados, de manera sintética serían los siguientes. No se produce una reducción masiva de horas de trabajo, aunque se juzga que puede ser sustancial en el coste total del programa. Hombres y mujeres reducen su media de horas de trabajo en la misma cantidad, pero en proporción es tres veces mayor entre las mujeres, ya que trabajan menos horas⁴. No obstante, en las mujeres se observa un aumento de la satisfacción con el empleo, especialmente entre aquellas que en el período de observación han conseguido cambiar de empleo, aunque el salario sea menor. La reducción de horas es importante en los jóvenes de 16 a 21 años, sin que haya evidencia de que esta reducción de horas se deba a un aumento de la inactividad laboral para aumentar la escolarización o la formación; más bien parece que se trata de desempleo, lo que podría ser interpretado como una mayor capacidad de esperar a encontrar un tipo de trabajo más acorde con las preferencias del joven. Bien es cierto que, en el experimento llevado a cabo entre 1975 y 1979 en Manitowa (Canadá), se observaron períodos más largos de formación reglada entre los jóvenes de hogares beneficiarios de la prestación (Forget 2011). Por otro lado, casi la mitad de la reducción de horas de trabajo entre los jóvenes parece concentrarse en individuos que estudian y trabajan y que, de no existir el programa experimental, continuarían trabajando con la misma intensidad. Los experimentos de SIDE/DIME no sólo ofrecían una renta básica, sino que daba la opción voluntaria de acogerse a servicios de asesoramiento y a planes de formación. Estos últimos en varias modalidades con diferentes grados de subvención de sus costes. Los resultados de la evaluación mostraron que el mero asesoramiento no tenía efecto alguno, pero que la oferta de escolarización y de formación profesional era más aprovechada cuanto más subvencionada estaba, sin distinción de sexo, edad ni situación laboral. Estos resultados podrían bien indicar que la mera garantía de una renta mínima, no disuade a la mayoría de los beneficiarios de mejorar sus oportunidades de encontrar un empleo de calidad, y menos si los costes de oportunidad son bajos.

7.3.2. Subvenciones fiscales a los trabajadores ocupados

Para paliar los efectos desincentivadores sobre el empleo de las prestaciones asistenciales, algunos países han puesto en marcha programas alternativos basados en prestaciones condicionadas a tener un empleo. Se trata de transferir una renta complementaria a aquellos trabajadores empleados cuyos ingresos no alcanzan un umbral determinado. El importe de la transferencia depende del número de hijos y de la diferencia entre los ingresos obtenidos y el umbral fijado. Países como los EE.UU., Reino Unido, Francia, Eslovaquia y Canadá han andado por este camino. En EE.UU., el valor de la transferencia aumenta a medida que aumentan los ingresos del trabajo hasta que alcanza una meseta en la cual el trabajador no percibe ninguna transferencia, pero sus ingresos tampoco tributan. A partir de aquí, los aumentos de ingresos tributan a tipos cada vez más elevados. La prestación es mucho más generosa si en el hogar hay menores de edad.

En el Reino Unido, la transferencia está condicionada a las horas trabajadas, no a los ingresos, y no dispone de un tipo marginal negativo que varíe con los ingresos. Además, desde 2003, alcanza también a los hogares que no tienen hijos dependientes. Brewer & Browne (2006) han resumido las evaluaciones más relevantes realizadas en el Reino Unido y concluyen que el programa ha conseguido aumentar la participación laboral de las madres que viven sin pareja en torno a 5 puntos porcentuales

⁴ Las horas de trabajo remunerado de las mujeres viviendo con pareja se reduce entre un 3% y un 33% dependiendo del experimento y del país (Hum y Simpson 1993).

entre 1999 y 2002, pero que el efecto sobre las parejas con hijos tiende a ser irrelevante, seguramente porque hay dos efectos contrarios que se anulan mutuamente. En los hogares donde los dos trabajan, la subvención fiscal incentiva que la madre se retire del mercado para cuidar a sus hijos, mientras que en los hogares donde ninguno de los dos está empleado, la subvención incentiva que cualquiera de ellos acepte un empleo.

Immervoll et al. (2007) utilizando el simulador EUROMOD han tratado de comparar los efectos que tendrían las transferencias de renta con los que pudieran tener las prestaciones vinculadas a un empleo entre la población en edad laboral de quince países de la UE. Asumiendo que estos programas han de financiarse con una mayor carga fiscal sobre las rentas más altas que desincentivaría dedicar muchas horas al trabajo en estos estratos, y que las prestaciones no condicionadas reducen los incentivos para trabajar entre quienes no tienen empleo, pero lo aumentan si la prestación está asociada a ejercer un trabajo remunerado, concluyen que las prestaciones incondicionadas tienen más repercusiones negativas sobre el empleo. Si bien admiten que, en mercados de trabajo segmentados, esta política podría muy bien acabar promocionando trabajos precarios a expensas de buenos empleos.

Con el objetivo más genérico de aumentar las horas de trabajo agregadas algunos países de la UE (Suecia, Finlandia, Holanda, Bélgica y Alemania) han optado por ofrecer subvenciones fiscales a los empleados, pero sin incurrir en pagos directos de ningún tipo. En Suecia, la desgravación fiscal sobre los ingresos del trabajo se introdujo en 2007 con la esperanza de aumentar el empleo, y así aumentar también el número de contribuyentes que compensaría la pérdida de ingresos fiscales. Se trata de desgravaciones fiscales que no suponen pago alguno, o devolución, al trabajador contribuyente. Son subvenciones de acceso universal para todos los trabajadores si bien con una cuantía menor a medida que aumentan los ingresos del trabajo. Esta medida se añadió a la tendencia ya existente desde los años 90 a reducir la intensidad protectora tanto de las prestaciones contributivas como de las asistenciales, en un movimiento conservador hacia el régimen de bienestar de la 'tercera vía' laborista británica (Vandenbroucke y Vleminckx 2011). Los resultados no parecen ser halagüeños (Cronert y Palme 2017). Por un lado, las desgravaciones fiscales suponen un monto equivalente al 2,4% del PIB en 2014, 3,5 veces más que el presupuesto dedicado a políticas activas de empleo, pero las evaluaciones efectuadas ofrecen resultados contradictorios que oscilan entre un aumento mínimo de las horas trabajadas (entre un 1,5 y un 2,5%) y un aumento estadísticamente no significativo. En consecuencia, la pérdida de ingresos fiscales no alcanza a ser compensada por el aumento de horas trabajadas. Al mismo tiempo que las desgravaciones fiscales a los ingresos del trabajo, el salario mínimo pactado en los convenios ha crecido a mayor ritmo que el salario medio entre 1995 y 2015, lo que en definitiva ha hecho más atractivo el empleo para los trabajadores menos cualificados, a lo que cabe añadir un endurecimiento de los controles y sanciones en las políticas activas de empleo. El resultado neto, empero, en término de pobreza no es alentador. Entre 2004 y 2014, ha habido un modesto aumento de la ocupación de un 2,5%, pero un aumento notable de la pobreza en un 34%.

En Alemania, donde el salario mínimo es, desde hace poco, más elevado la prioridad ha sido incentivar la ocupación a tiempo parcial y los contratos temporales en los sectores de menor productividad como el comercio y el empleo doméstico. Para ello se han creado los llamados 'mini-jobs' que, con un salario muy bajo (máximo 450€), están exentos de pagos a la Seguridad Social y del impuesto de la renta de la persona físicas. Así, un trabajador puede añadir un 'mini-job' a un contrato en un empleo regular, o acumular dos 'mini-jobs', incluso un jubilado puede complementar su pensión con un 'mini-job', de modo que se estima que un 20% de los empleados alemanes tienen este tipo de contrato.

Los efectos en el empleo agregado de los esquemas focalizados en los más pobres no han sido espectaculares, y no superan los que han obtenido algunos países continentales y nórdicos de Europa sin aplicar estos esquemas. Sólo en Alemania se ha apreciado un aumento destacado del empleo, aunque también hay que considerar la fuerte caída de la población activa a causa del envejecimiento. Por otra parte, la mayoría de estudios confirman que este esquema de créditos fiscales repercute en una reducción de salarios en los empleos menos cualificados, de modo que sus efectos en la mejora de los ingresos de los hogares pobres no son relevantes en EE.UU., algo más en el Reino Unido y contraproducentes en Alemania, donde la pobreza ha aumentado tanto en términos relativos como absolutos, a pesar del aumento del empleo (Kenworthy 2015). Donde sí pueden apreciarse ventajas relevantes es en la capacidad para emplear a mano de obra inmigrante no cualificada. El modelo anglosajón, parece más eficaz que el sueco. No obstante, el modelo dirigido a combatir la pobreza mediante créditos fiscales muestra elevadas tasas de fraude o, en el mejor de los casos, de subvenciones indebidas. En el caso de los EE.UU. se ha estimado que un 30% de todas las subvenciones son 'erróneas' por defectos de información en cuanto a los hijos dependientes en el hogar, o las rentas percibidas por los beneficiarios (Hotz y Scholz 2003).

En España, el programa electoral de Ciudadanos incluye la propuesta de un complemento salarial para los trabajadores pobres, que sería percibido como una devolución de Hacienda, pero no se especifica con detalle el alcance que pudiera tener la medida ni su coste previsible. El contexto español, empero, tiene algunos rasgos que hacen dudar de la eficacia de una medida de este tipo. El peso de la economía sumergida hace difícil un control fiable desde el Ministerio de Hacienda de los umbrales de renta que pueden dar pie a la subvención, si bien es cierto, que este tipo de programas pueden ayudar a aflorar una parte de esta economía sumergida, declarando una parte de los ingresos del trabajo obtenidos donde ahora no se declaran. Además, las evidencias de que este tipo de programas pueden convertirse en subvenciones a los empresarios para sustituir el empleo actual por empleo más barato, sin incidencia alguna en el empleo agregado, y fomentar el empleo precario, máxime en países como España donde existen mercados de trabajo segmentados.

7.3.3. Prestaciones condicionadas al bienestar de terceros

Bajo esta rúbrica entendemos aquellos programas de asistencia social dirigidos a transferir rentas a los hogares bajo la condición de que en ellos haya una mínima garantía de bienestar de los dependientes, principalmente de los menores de edad. Es el caso de los programas Progresá en Méjico y Bolsa familia en Brasil y programas similares en Honduras, Jamaica, Nicaragua, donde a cambio de la prestación social, los responsables del hogar se comprometen a que los menores asistan a la escuela y a las campañas preventivas de salud. No son estos programas una alternativa global a la destrucción de empleo esperada de la cuarta revolución industrial, dada su focalización exclusiva en hogares con menores de edad, pero las evaluaciones experimentales de estos programas han puesto de manifiesto los efectos beneficiosos en la salud y educación de los menores (Baird et al. 2013), así como en el consumo de los hogares más pobres. Sin embargo, algunas de estas evaluaciones también han detectado efectos negativos en la ocupación remunerada de las madres (Neri 2009).

En cierto modo, la manera como se ha instituido la atención a domicilio de los mayores dependientes en la Europa continental, a diferencia de los programas más basados en servicios, tiene una afinidad

con estos programas, en tanto que el Estado transfiriera rentas a las mujeres que se hagan cargo de la atención de sus familiares dependientes, e incluso las puede dar de alta en la Seguridad Social como trabajadoras. Respecto a los estados escandinavos, esta opción desincentiva a las mujeres para que se integren en el mercado laboral, o generan empleo precario entre mujeres inmigrantes (Sarasa y Mestres 2007).

7.3.4. Renta básica universal de ciudadanía

Los impulsores de la renta básica parten de la premisa de que en las sociedades más ricas se está consolidando un desempleo masivo y estructural que no se enjuaga con el crecimiento del PIB, cómo ha venido siendo habitual en el capitalismo (Van Parijs 1996; Harvey 2005; Standing 2002). De aquí que se proponga una renta de igual cuantía para todos los residentes en un país, que no esté condicionada a la demostración de necesidad ni a contraprestación de ningún tipo, en el bien entendido que de este modo se consigue que una parte del bienestar de los ciudadanos dependa de la evolución del bienestar conjunto del país y no tanto del esfuerzo y de la buena, o mala, fortuna de los individuos (Van Parijs 1996). Una especie de dividendo social similar al que disfrutaban los residentes en Alaska que perciben una módica renta anual de los beneficios del petróleo.

Las ventajas atribuidas a que todo ciudadano tenga un mínimo de bienestar garantizado no son pocas: mejoras en la salud y en la calidad de vida, mayor aceptación popular de la flexibilización del mercado de trabajo, e incluso la eliminación del salario mínimo, que faciliten los cambios económicos estructurales que la nueva economía requiere (Meade 1995; Van Parijs 1990)⁵, algo parecido a lo que persiguen los sistemas danés y holandés de *flexicurity*. También puede fomentar más facilidades para los autónomos y pequeños empresarios, en tanto que compensa la falta de economías de escala que padecen las pequeñas empresas (Van Parijs 1990).

Entre las objeciones más importantes a una renta básica se ha señalado tanto su elevado coste fiscal, como sus posibles efectos desincentivadores del trabajo que podrían llevar a pérdidas de productividad⁶, así como al abandono del trabajo remunerado como eje central de integración social (Phelps 2001). También se ha objetado que puede tener efectos inciertos en las relaciones de género (Elgarte 2008; O'Reilly 2008), así como su inviabilidad por falta de suficientes apoyos políticos en el electorado⁷ (Raes, 1988; Cremer y Roeder 2015). Los detractores de una renta básica universal también esgrimen que tiene un carácter fiscal muy poco progresivo ya que desvía una buena parte de lo recaudado hacia hogares bienestantes (IMF 2017:17).

⁵ Esta mayor aceptación de los cambios estructurales, reduciría el conflicto y agilizaría la modernización de la economía de tal manera que los aumentos de productividad derivados compensarían de sobras los efectos negativos de los desincentivos al trabajo y los aumentos de la carga fiscal (Van Parijs 1990).

⁶ Jordan (1994) argumenta que la supuesta pérdida de productividad debida a que una parte mínima de la fuerza de trabajo abandone el mercado laboral no es relevante en sí misma, puesto que la eficacia de un sistema económico no está directamente asociada a la tasa de ocupación de su población. Algunos países, como Alemania, han mantenido niveles de eficacia económica superiores a la de otros con tasas de ocupación más altas, como los EE.UU., por ejemplo.

⁷ En este sentido la propuesta de Atkinson (2013) de una renta condicionada a cierta participación en actividades socialmente útiles, pero no consideradas estrictamente empleo, pretende debilitar las resistencias potenciales a esta propuesta.

No existe, hasta el momento ninguna experiencia evaluable de renta básica universal que permita contratar ventajas y objeciones. La experiencia de Alaska nunca ha sido evaluada, ni hay datos oficiales fiables para sacar de ella ninguna conclusión (Goldsmith 2010). Así que sólo podemos hacer aproximaciones a cuáles podrían ser sus efectos a partir de las evaluaciones realizadas sobre el impuesto negativo sobre la renta y a partir de micro simulaciones que modelizan el impacto de la reforma en la distribución de la renta, en la carga fiscal y en el comportamiento laboral de los hogares.

El estudio empírico de los efectos de un subsidio sobre el comportamiento de los individuos ha abordado dimensiones diversas, y se ha hecho recurriendo a metodologías heterogéneas dadas las dificultades que conlleva, tanto definir de modo fiable el contrafáctico, como hacer el seguimiento temporal de las supuestas relaciones causa efecto a lo largo del tiempo de modo igualmente fiable. Imbes, Rubin y Sacerdote (2001) han resumido en cuatro líneas de investigación las diversas metodologías para medir el efecto que unos ingresos no obtenidos con el trabajo pueden tener sobre el comportamiento laboral, el ahorro y el consumo de los hogares. Una ha consistido en emplear encuestas longitudinales tipo panel, y observar los efectos provocados por aumentos en las rentas de capital o, por los ingresos añadidos cuando se incorpora al empleo un miembro del hogar antes desempleado; aunque estos estudios tienen serios problemas para lidiar con la endogeneidad entre los ingresos adicionales y las características sociodemográficas de los individuos. Otra estrategia ha sido la de evaluar los efectos de los subsidios públicos mediante experimentos sociales, con asignación aleatoria de los beneficiarios, pero estas evaluaciones tienen limitaciones causadas por el desgaste de las muestras y porque son experimentos de corta duración (5 años como mucho) que no reproducen las condiciones bajo las cuales se toman decisiones cuando las prestaciones están garantizadas de por vida. Sobre los trabajos más relevantes de este tipo véase el apartado dedicado al impuesto negativo sobre la renta. Ha habido también intentos de evaluar el impacto de las prestaciones a partir de los efectos observados en beneficiarios de pagos únicos como herencias o compensaciones por daños recibidos en desastres o crisis sociales, como desastres bélicos o persecuciones masivas de grupos sociales. Pero estas situaciones son muy distintas a las de una renta perpetua. Finalmente, otra línea de investigación ha seguido los efectos causados por quienes han sido premiados en loterías que recompensan a los ganadores con una renta perpetua. El trabajo de Imbes, Rubin y Sacerdote concluye que los ganadores de rentas perpetuas tienden a reducir sus ingresos del trabajo y a aumentar su capacidad de ahorro.

Otra línea de trabajo han sido las simulaciones de los efectos de las reformas, a partir de modelos que pueden ser estáticos, y no tener en cuenta los comportamientos de los hogares ante las modificaciones en la renta disponible, o modelos dinámicos que incorporan predicciones de comportamiento en base a la teoría económica. Los modelos estáticos tratan de describir los efectos inmediatos que la reforma tendría en la distribución de la renta y en la carga fiscal. Sobre el coste, el Fondo Monetario Internacional ha estimado que para garantizar una renta equivalente al 25% de la mediana de la distribución, es decir el umbral de la pobreza relativa severa, sería necesario un aumento del presupuesto público equivalente al 6% del PIB en las economías más desarrolladas. Esta cuantía sería menor una vez deducidas las transferencias asistenciales actuales a las que la renta básica universal substituiría, pero aun así sería necesario un aumento importante de la presión fiscal (IMF 2017).

En el caso de España, Arcarons et al. (2014) ofrecen una estimación para una renta básica equivalente al umbral de pobreza, algo más de 600€ mensuales, financiada, en parte, con la abolición de todas las

prestaciones de cuantía inferior a la renta básica y de las reducciones actuales en la base impositiva. Para que esta reforma fuera fiscalmente neutra, es decir, que no aumentara el déficit fiscal, proponen substituir la tasación progresiva del IRPF por un tipo único del 49% sobre cualquier ingreso que no sea la renta básica. El resultado es un aumento de más del 60% en el tipo impositivo del decil más rico y un aumento en la carga fiscal del 30% más rico equivalente a 35.000 millones de euros, el 3,5% del PIB. ¿Es mucho o es poco, esta cifra? Es una cantidad próxima a los 32.000 millones pagados por intereses de la deuda pública, representa casi el 40% de todo el gasto español en servicios de bienestar incluyendo sanidad, servicios sociales, atención a la infancia y políticas activas de ocupación y de llevarse a cabo esta reforma haría caer la proporción del gasto social dedicada a servicios a las personas al 27,5% del gasto total, cuando ahora ya estamos en la cola de la UE, con un 31%, junto a países como Italia, Grecia, y Austria, mientras que los países escandinavos, Holanda y el Reino Unido dedican más del 45% de su presupuesto a la prestación de servicios. A juicio de algunos críticos con la propuesta de Arcarons, Raventós y Torrens (2014), el coste fiscal sería mucho mayor, tanto como para hacerlo inviable. J.R. Rallo (2015) arguye que el modelo de Arcarons, Raventós y Torrens, al no contemplar el aspecto dinámico y obviar la elasticidad del empleo ante las cargas fiscales, infravalora el efecto negativo sobre las horas trabajadas en los estratos superiores de renta, lo que haría caer la recaudación fiscal, forzando a un nuevo aumento del tipo impositivo medio.

En cuanto a las predicciones de los modelos dinámicos, Colombino et al. (2010) efectúan una simulación de los efectos en el empleo y la renta disponible de los hogares en el caso de instituir diferentes reformas que no generen déficit fiscal: una prestación condicionada a carencia de medios, una prestación condicionada a tener un empleo de bajos ingresos, una renta básica de participación como la propuesta por Atkinson, y la renta básica universal propuesta por Van Parijs. Los países seleccionados son Portugal, Italia, Reino Unido y Dinamarca tomando como muestra sólo a las parejas coresidentes entre 20 y 55 años de edad. El estudio pone de manifiesto que la elasticidad del empleo ante las variaciones salariales, impuestos y transferencias sociales no es uniforme y varía mucho entre países. Los resultados muestran, empero, que cualquiera de estas medidas reduce ligeramente el ingreso medio del trabajo en los hogares, pero a cambio reduce significativamente la desigualdad. Las medidas más eficaces en los cuatro países corresponderían a las dos modalidades de renta básica incondicional con un impuesto progresivo sobre la renta⁸, aunque en Italia, un impuesto negativo sobre la renta tendría un efecto similar. La renta básica incondicional reduciría la desigualdad y sus efectos sobre el empleo no serían tan negativos, ya que eliminaría la trampa de la pobreza de las prestaciones condicionadas a un ingreso máximo. Estas conclusiones contradicen las obtenidas por Immervol et al. (2007) y que han sido comentadas en el epígrafe dedicado al impuesto negativo sobre los empleados, seguramente porque en ambos trabajos se parte de supuestos distintos en el comportamiento de los individuos. Pero lo que es importante es que, cuando se tiene en cuenta el coste fiscal para los contribuyentes y el efecto desincentivador que pueda tener para el empleo remunerado de las mujeres, los dos países del sur de Europa pagarían un coste elevado de eficiencia con una renta básica universal mientras que un impuesto negativo condicionado a tener un empleo se situaría como la mejor alternativa. Aunque, en este modelo no se ha tenido en cuenta el posible efecto sustitución.

Los defensores de una renta universal no condicionada aceptan que su propuesta puede sustraer cierto volumen de fuerza de trabajo, especialmente en aquellos trabajos ingratos y mal pagados; pero lejos de que esto sea un inconveniente, lo ven como una oportunidad para que se acelere la innovación tecnológica al substituir trabajo caro por capital. Conviene considerar que esta predicción

⁸ La opción estimada de un impuesto con una tasa plana para cualquier nivel de ingresos es menos eficaz.

asume que la economía nacional está cerrada, y que no hay mano de obra barata fuera de las fronteras dispuesta a ser contratada por los empresarios nacionales; en caso contrario, sería de esperar un aumento del flujo migratorio de trabajadores sin derecho a la renta básica. Un aumento de la oferta de fuerza de trabajo que podría empujar los salarios de las ocupaciones menos cualificadas a la baja. Los datos de Alaska, aunque débiles, apuntan a que, a raíz de la institucionalización del dividendo del petróleo, y a pesar de que su cuantía es muy baja, en torno al 3 por ciento de la renta per cápita media, ha aumentado el censo de población jubilada y de solicitantes de asistencia social, lo que hace pensar que pueda haber un efecto llamada a los colectivos norteamericanos de menores ingresos de otros estados (Goldsmith 2010).

En España, la posibilidad de que una renta básica pudiera ejercer de efecto llamada sobre los inmigrantes ha sido desestimada por Arcarons, Raventós y Torrent (2014) puesto que, en su opinión, bastaría con la exigencia de unos años previos de residencia, como ocurre en países europeos mucho más generosos que el nuestro y que, en su opinión, no ejercen ese efecto llamada. Las evidencias empíricas, empero, no permiten desestimar a la ligera este efecto. Cuando se analiza la migración internacional, especialmente entre países con controles migratorios, el efecto llamada de los programas de bienestar no parece relevante. Pero cuando se analiza entre países con escasos controles, por ejemplo, entre miembros de la UE o entre estados de los EE.UU., se observa una mayor concentración de inmigrantes no cualificados en los estados con programas de bienestar más generosos. (Cohen y Razin 2008).

Por otro lado, la institucionalización de una renta básica universal en países europeos donde ya hay una red contributiva y de asistencia social desarrolladas, podría llevar a que una parte de los beneficiarios actuales perdiera renta, incluso aumentando el riesgo de pobreza, al tiempo que la progresividad fiscal se reduciría (IMF 2017). Este podría ser el caso en España de la Comunidad Autónoma del País Vasco (SIIS 2016).

Otra línea crítica con la renta básica universal ha señalado como mitos el supuesto ahorro en costes de gestión, así como sus supuestas universalidad e incondicionalidad reales, llegando incluso a pronosticar que sus costes serían superiores a los de gestionar una renta garantizada pero condicionada a la demostración de insuficiencia de medios (véase Noguera 2015). A juicio de Noguera, la diferencia relevante entre la propuesta de una renta básica universal y una renta garantizada, al estilo de la ya existente en el País Vasco, estriba en la viabilidad del esfuerzo fiscal que se ha de pedir. La propuesta de Arcarons y asociados conlleva un aumento fiscal notable para el 30% de la población situada en los estratos de renta más altos de los trabajadores, recaudación que debería ser redistribuida entre el 70% de trabajadores restantes. Mientras que la de una renta mínima garantizada podría beneficiar al 30% más pobre de la población a costa de un aumento fiscal sobre el 5% más rico.

7.3.5. Renta garantizada condicionada a la ausencia de medios

La primera prestación de ingreso mínimo fue legislada en Gran Bretaña en 1948 (*National Assistance Act*), seguida en los años 60 por leyes similares en Dinamarca, Alemania, Suecia y Holanda. Entre los años 80 y 90 se añadieron Francia, España, Portugal, así como los países del Este europeo recientemente incorporados a la Unión Europea, si bien con prestaciones muy cicateras en muchos

de estos países que, si bien alivian la carga de la pobreza, no consiguen en la mayoría de países situar a los hogares por encima del umbral de pobreza, ni siquiera cuando este umbral se define como el 40% de la mediana de la distribución de la renta.

En España no se optó por un sistema centralizado de garantía de rentas mínimas y han sido las Comunidades Autónomas las que de manera heterogénea han legislado al respecto. Durante los últimos años, la precariedad laboral en España se ha extendido entre todas las clases sociales, pero con especial virulencia se ha extendido entre las clases trabajadoras, tanto manuales como de servicios semicualificados y no cualificados. De ahí que el sistema de protección social español esté decantándose hacia un modelo dual en el que las clases medias de profesionales, directivos, empleados cualificados y supervisores encuentran mayor protección en los seguros de desempleo, mientras que esta protección es insuficiente para los trabajadores menos cualificados, tanto de la industria como de los servicios, con mayor riesgo de pobreza y privación material, y que los convierte en usuarios más habituales de la asistencia social. Este movimiento se explica, en parte, por las limitaciones de las prestaciones contributivas de la Seguridad Social, lo que ha transferido la demanda de protección hacia los gobiernos autonómicos y locales. Éstos, con sus presupuestos cercenados, no tienen recursos suficientes ni para cubrir las necesidades más urgentes, de aquí que haya crecido la presión social para establecer una renta mínima garantizada. Esta presión cívica se ha traducido en iniciativas legislativas populares a favor de una renta mínima garantizada que han sido admitidas en el Congreso de los Diputados y en el Parlamento de Cataluña. Este movimiento cívico ha contribuido al debate sobre las diferentes alternativas de rentas garantizadas teniendo como referentes el sistema instituido en el País Vasco, por un lado, y la propuesta teórica de una renta básica universal, por el otro.

La Comunidad Autónoma del País Vasco fue pionera en España instituyendo, en 1989, el primer programa de rentas mínimas de inserción que tras sucesivas reformas constituye en nuestros días el Programa de Renta de Garantía de Ingresos, con una cobertura e intensidad protectoras envidiables para el resto de CCAA. En su configuración actual, este programa garantiza una renta mínima de 644€ mensuales para un hogar unipersonal y de 915€ para un hogar de tres o más miembros. Para incentivar la ocupación, se permite que la unidad doméstica beneficiaria pueda tener algún miembro con empleo remunerado, siempre que los ingresos del trabajo no superen el umbral que da derecho a la prestación. Mientras dichos ingresos se mantengan por debajo del umbral, el beneficiario percibe una renta complementaria con una bonificación extra sobre el salario percibido que situará sus ingresos por encima del umbral de renta garantizada. En el caso de la ley catalana, la prestación pretende ser compatible con empleos a tiempo parcial, siempre que los ingresos del trabajo no superen el umbral que da derecho a la prestación. No se contempla, sin embargo, ninguna bonificación en las rentas del trabajo, salvo en el caso de obtener un empleo a tiempo completo, en cuyo caso percibiría una renta complementaria durante un período de seis meses. Menos incentivadora puede ser la Proposición de Ley para una Prestación de Ingresos Mínimos tramitada en el Congreso de los Diputados, que podría permitir la compatibilidad de ambas rentas sólo durante un período de tres meses. Por el contrario, la propuesta presentada por la Fundación FOESSA (Fernández 2015) va algo más lejos, y propone una renta básica equivalente al 80% del IPREM que debería ser complementada con una renta adicional en el caso de que en la unidad de convivencia los ingresos equivalentes se situaran bajo el umbral de pobreza y hubiera alguien ocupado. Además, se propone una prestación universal de 100€ mensuales por cada hijo menor de 25 años no emancipado. De este modo se pretende cubrir la necesidad de tres grupos vulnerables: los excluidos del mercado laboral, los ocupados con muy bajos salarios, y las familias con hijos a cargo.

Las propuestas de un derecho subjetivo a una renta mínima garantizada son criticadas por los promotores de una renta básica de ciudadanía en base a criterios de eficiencia y morales. Falta de eficiencia debido al elevado coste administrativo y el escaso impacto en reducir la pobreza, y morales por la humillación de los beneficiarios asociada a la condicionalidad. Humillación derivada del control arbitrario, muchas veces irracional, de los servicios sociales sobre la vida privada de los beneficiarios y de la imposición de ocupaciones no deseadas. Si la alternativa a la pobreza ha de ser un trabajo ‘forzado’ en empleos de mala calidad, como se atribuye a los programas de *workfare*, no tiene sentido hablar de ‘derecho al trabajo’, y si se acepta que el trabajo ha de ser libre, alguna medida de protección debería instituirse para aquellos que rechacen hacer según qué trabajos y no encuentren otros alternativos. La vergüenza asociada a estos procedimientos, unida a la desinformación, limita la cobertura de este tipo de prestaciones. En efecto, antes del estallido de la crisis financiera, se estimaba que entre un 2% y un 4% de los adultos en edad laboral de la OECD percibían algún tipo de asistencia social (Carcillo y Grubb 2006), pero sólo eran el 40% de los que tenían el derecho a la prestación, dado que varios factores disuaden de solicitar la ayuda a la mayoría de beneficiarios potenciales. Es así que la proporción de adultos en edad laboral que podrían reclamar los beneficios pero no lo hacen ascendía a un 8% en EE.UU. y a un 14% en Alemania (Immervol 2009). En la Comunidad Autónoma de País Vasco se ha estimado que dicha cifra podría estar en torno al 27% de las personas potencialmente demandantes (SIIS 2016)⁹.

No obstante, se ha argumentado que una renta básica universal no estaría exenta de costes de administración ni sería tan eficaz en reducir la pobreza. De hecho, estimaciones realizadas en la Comunidad Autónoma del País Vasco, apuntan a que algunos grupos ahora cubiertos por el programa de garantía de rentas perderían poder adquisitivo con la renta básica universal (SIIS 2016), y una situación parecida se ha estimado en Finlandia, donde un modelo de renta básica universal aumentaría la desigualdad actual y la pobreza (OECD 2018).

7.3.6. El dilema entre la autonomía y la dependencia de los beneficiarios

El dilema de las transferencias a los hogares donde residen individuos en condiciones de trabajar es que, si son muy generosas, pueden desincentivar la búsqueda de empleo aun cuando en el mercado haya demanda de trabajo. Pero si no hay demanda de trabajo suficiente y, aun menos para el perfil de los usuarios de la asistencia social, no transferir renta a estos hogares, o hacerlo con una cuantía muy cicatera, genera inseguridad y no ayuda a la búsqueda de empleo. Los datos observados sobre la duración de los períodos de percepción y la probabilidad de volver a repetirlos muestran una relativa cronificación de los beneficiarios de las prestaciones asistenciales. No obstante, como advierten Immervol, Jenkins y König (2015), no es fácil con la información disponible discernir la dependencia genuina de la dependencia espuria. La primera sería la dependencia ocasionada por el propio sistema

⁹ La humillación percibida por los beneficiarios de la asistencia social no es sólo consecuencia de los procedimientos indagatorios. Luís Sanzo (2017), en base a las evidencias empíricas del País Vasco, apunta hacia componentes que tienen que ver con la posición de dependencia de los beneficiarios. Así la humillación es más sentida cuanto más tiempo transcurren sin trabajar y percibiendo asistencia, y la humillación aumenta con la edad, siendo menor cuando el beneficiario ha de sostener a hijos dependientes. Con frecuencia, los beneficiarios de las ayudas ocultan su situación en sus entornos más próximos.

asistencial y que bien podría definirse como una trampa. La segunda no sería el resultado de trampa alguna, sino la manifestación estadística de la incapacidad que tienen otras políticas públicas para promover que algunos ciudadanos sean autosuficientes: como la incapacidad para proveer cuidados a dependientes alternativos a los prestados en los hogares, o segundas oportunidades de formación para trabajadores poco cualificados, o políticas para generar demanda de empleo digno dirigido a este tipo de ciudadanos. Los intentos llevados a cabo apuntan a que la dependencia genuina es escasa, siendo en su mayoría explicada por las características intrínsecas de los propios beneficiarios. Por otro lado, se observan patrones de dependencia diferentes según los países. En algunos, como Holanda y Luxemburgo, la mitad de los acontecimientos de asistencia social duran en torno a un año, mientras que en Noruega y Suecia la mitad no sobrepasa los tres meses, si bien abundan más las recurrencias (Immervol, Jenkins y König 2015). Muy probablemente estas diferencias se deben a diseños institucionales de recursos alternativos (becas de formación, empleos subvencionados...) y que, además, configuran perfiles de usuarios diferentes.

Es razonable pensar que la intensidad del efecto desincentivador sobre el empleo de las prestaciones sociales responde a diversos factores, pero entre ellos, la interacción entre la generosidad de la prestación y la calidad de los empleos disponibles es fundamental. Empleos deleznable serían aceptados si no hay una fuente de ingresos alternativa para vivir, y viceversa, empleos envidiables serían buscados aunque se tenga acceso a una renta mínima garantizada. No obstante, en ningún país de la OECD la cuantía de los ingresos mínimos alcanza el nivel del salario mínimo nacional (Immervol 2009), lo que indica que, con las prestaciones actuales, conseguir un empleo a tiempo completo es más ventajoso que vivir de la asistencia social, salvo para aquellos individuos que otorguen un valor excepcional a su tiempo libre, o para las familias monoparentales que en algunos países reciben prestaciones complementarias más ventajosas.

Por otra parte, parece incuestionable que la mejora del nivel de renta de los hogares tiene efectos positivos en el consumo de bienes básicos, la salud y la educación. El estudio de Emeri et al. (2013) sobre los canadienses jubilados es ilustrativo al respecto. El Estado canadiense garantiza una renta mínima a los que tienen 65 o más años, a la que no tienen acceso los menores de esa edad, y es relevante que cuando se analiza la privación en el consumo de alimentos básicos entre los grupos etarios de 65 a 69 y de 60 a 64, el segundo padece más privaciones y peor estado de salud física y mental, pese a ser más joven.

7.4. A MODO DE CONCLUSIÓN

Cual sea la mejor opción para combatir la pobreza depende de cómo conceptualicemos la pobreza y sus causas. Si la pobreza se interpreta, fundamentalmente, como un problema de ingresos insuficientes, entonces no hay mejor opción que suministrar esos ingresos y reducir así las estadísticas de hogares con rentas por debajo de un umbral de pobreza arbitrario. Ciertamente, hay evidencias de que las ayudas económicas aumentan el bienestar, por ejemplo, mejorando el estado de salud y la formación de los beneficiarios y aumentando su satisfacción con los empleos que desarrollan, en tanto que tienen más capacidad de elección. Así mismo, el acceso a una renta mínima no desincentiva la búsqueda de mejores oportunidades mediante formación o empleos más acordes con los intereses de los individuos. También hay evidencias de que una renta garantizada disminuye

algo las horas trabajadas por los beneficiarios y que puede tener efectos negativos sobre las horas trabajadas por los contribuyentes si estos valoran que la carga fiscal es excesiva; pero este efecto negativo sobre el empleo parece que puede ser compensado de sobras si se instauran sistemas fiscales que eliminen la trampa de la pobreza. Máxime si tenemos en cuenta que la dependencia genuina de las prestaciones es escasa y que el grueso de la dependencia está más asociado con los procesos de exclusión existentes en otras instituciones sociales.

Ahora bien, si la pobreza se entiende como resultado de procesos de exclusión social que afectan a las desigualdades en las oportunidades y en las capacidades adquiridas por los individuos, entonces la mera transferencia de rentas es insuficiente. Sin menoscabo de que el acceso a una renta mínima es un derecho humano a garantizar, la estrategia contra la pobreza ha de considerar como los baluartes a asediar las desigualdades en el acceso al trabajo y en la adquisición de capacidades. Por tanto, la estrategia de lucha contra la pobreza ha de equilibrar los esfuerzos dirigidos a distribuir la renta disponible de manera más equitativa con aquellos orientados a generar empleo y a mejorar las capacidades de los individuos mediante una oferta adecuada de servicios sociales. Los resultados esperables no son una cuestión sólo de la cuantía de recursos invertidos, sino de reformas institucionales adecuadas. Piénsese, por ejemplo, en la diferente presencia de desempleo juvenil en Alemania en comparación con Francia o España. El diseño institucional de la conexión entre el mercado de trabajo y la formación profesional determina las diferencias de riesgo de paro entre los jóvenes de estos países, indicando que más que programas de activación a corto plazo son más eficaces las reformas estructurales (Cahuc et al. 2013).

Cualquier aumento del gasto público, sea en empleo o en transferencias, está limitado por la escasa autonomía monetaria del país y por los requerimientos de la UE para contener el déficit público. No obstante, en España hay margen para proveer a los hogares prestaciones sociales en metálico y en especie que redunden en mayor igualdad de oportunidades y empleo. Disponer de mayor empleo público dirigido a prestar servicios y bienestar a los ciudadanos es una opción deseable, y nada descabellada si consideramos los mayores niveles de ocupación y de servicios públicos que hay en otros países de la UE y con rendimientos buenos en cuanto a competitividad de sus economías.

En la valoración final de las propuestas que han sido revisadas en este capítulo hay que considerar dos criterios de eficacia: la eficacia para reducir la exclusión social y la eficacia para generar empleo. De hecho, ambas capacidades han de ser complementarias, mejorar la capacidad de generar empleo de calidad es preciso para evitar la pobreza por venir, y para ello se requiere decisiones estratégicas de inversiones públicas y privadas, así como de formación de la fuerza de trabajo que llevan tiempo en dar resultados, quizás una generación. Mientras tanto, hay que doblegar la pobreza y el desempleo actuales, y erradicar la pobreza infantil, que es una causa del abandono escolar y de la poca preparación de la fuerza de trabajo futura.

Además, es conveniente generar un tipo de actividad productiva que no genere tantas desigualdades que luego haya que corregir con cuantiosas transferencias fiscales. Es decir, se requiere controlar a tiempo, y en la medida posible, el impacto que la robótica y la inteligencia artificial vayan a tener en la estructura de desigualdades, y ello supone corregir la tendencia actual de la economía española hacia empleos que serán los más vulnerables a esa revolución. En España hay necesidad de servicios de bienestar, como se infiere de la poca concentración relativa de nuestra estructura ocupacional en ocupaciones relacionadas con la educación, la sanidad y la asistencia residencial a los ancianos, y la elevada presencia de servicios de ocio en torno al turismo (véase Alós, en capítulo I); lo que sitúa el modelo post-industrial español lejos de modelos óptimos como el escandinavo. Por otro lado, entre

las ocupaciones que hoy por hoy pueden verse menos afectadas por la robótica y la inteligencia artificial figuran ocupaciones clave en servicios de bienestar como los trabajadores sociales y los educadores (véase Lladós, en capítulo 3). Por ello es probable que la automatización impacte más negativamente en el empleo español que en el de otros países europeos con estructuras de empleo más cualificadas si no se interviene con decisión para modificar la estructura ocupacional. Paliar este efecto precisa una voluntad política para avanzar con mayor decisión hacia un modelo productivo que esté más basado en el conocimiento y en la formación permanente de sus trabajadores, lo cual requiere, a corto plazo, un sistema de garantía de rentas que facilite las transiciones ocupacionales a la par que una inversión pública dirigida a crear empleo en los servicios de bienestar. A largo plazo, parece necesaria una política de mayor inversión en I+D, en educación y promoción de la igualdad de oportunidades. En este escenario, continuar con las políticas asistenciales actuales, con su escasa cobertura y baja intensidad protectora, no parece la mejor opción, pero tampoco la propuesta de una renta básica universal parece la opción óptima dada la sustracción de recursos potenciales que significaría para promover los servicios de bienestar necesarios.

Las políticas asistenciales actuales, basadas en la transferencia de una renta mínima que no permite salir de la pobreza y en programas de activación laboral no están siendo eficaces del todo. Las evaluaciones de las políticas activas de ocupación vinculadas a estas prestaciones muestran que el empleo público directo no es una solución eficaz en individuos de difícil inserción laboral, como tampoco lo parece la formación, si no es efectuada en centros de trabajo. Las subvenciones a los creadores de empleo corren el riesgo de provocar un efecto sustitución, como ocurre con el impuesto negativo sobre las rentas del trabajo y, si además se combinan con restricciones en las prestaciones asistenciales, pueden aumentar el riesgo de pobreza. La opción más eficaz parece ser la que combina el asesoramiento a los trabajadores con sanciones moderadas. Si esta opción ha de ser la más eficaz, es importante que este tipo de programas orienten la activación no tanto como una obligación asociada a la prestación, sino como un derecho del individuo a recibir ayuda para ser autónomo, igual que el derecho a una renta mínima. Las sanciones, por tanto, han de tener un límite para evitar que los sancionados vivan en la indigencia. Se hace necesario, entonces, preservar el derecho a una renta mínima garantizada.

Proveer esta renta a través de la administración tributaria, como sugieren los promotores de impuestos negativos, reduciría el estigma asociado a las prestaciones asistenciales, pero puede que no reduzca tanto los gastos de gestión como se aduce. La aplicación de un impuesto negativo tendría que velar por evitar el fraude, máxime en un país con la elevada economía sumergida como es España. Lo cual, sería deseable, pero nunca gratis, salvo que aceptáramos la inequidad distributiva. La renta básica universal no tendría que afrontar el problema del fraude en las prestaciones, pero seguramente aumentaría el coste de control del fraude en el 30% de la población situada en los estratos más ricos, a quienes el aumento de la carga impositiva les podría incentivar a buscar fórmulas de evasión fiscal. Por otro lado, proveer a través de la administración tributaria una renta o crédito fiscal, si ha de eliminar las prestaciones existentes, debería hacerse con sumo cuidado para no sumergir en la pobreza a grupos que ahora no lo están. No obstante, la conclusión más relevante de las simulaciones presentadas en este capítulo es que este tipo de transferencias, si tienen un efecto neto negativo en el empleo, es un efecto irrelevante, debido, sobre todo, al efecto positivo que tiene la eliminación de la trampa de la pobreza.

Éste es el talón de Aquiles en las propuestas de una renta mínima garantizada previa comprobación de medios, ya que si bien por un lado tratan de activar a los beneficiarios, por el otro desincentivan la activación al retirar la subvención cuando se consigue un empleo. La garantía de una renta mínima

tiene más aceptación en la opinión pública española, como han demostrado las iniciativas legislativas populares recientes, pero no parecen ofrecer soluciones eficaces a la trampa de la pobreza y deberían ser más generosas en cuanto al tratamiento de las rentas del trabajo de los perceptores de las prestaciones. Un tratamiento de créditos fiscales podría ser más eficaz, pero en España debería solucionarse primero el control de la economía sumergida ya que, en las condiciones actuales, daría ventaja a los defraudadores que no declaran todos sus ingresos. La substitución completa del dinero en efectivo, permitiendo sólo pagos con dinero electrónico, como ya está ocurriendo en Suecia, Holanda y Dinamarca, entre otros países, podría ser una solución que en el futuro abra las puertas a la implantación de un impuesto negativo sobre la renta. Por último, en la UE buena parte del trabajo barato se nutre de la inmigración ilegal, por lo que no hay que obviar que una renta garantizada puede aumentar el atractivo de España como punto de destino de inmigrantes poco cualificados, al menos dentro de la UE. En este sentido, parece prudente la obligación que establece el proyecto de renta garantizada en Cataluña de hacer un seguimiento de la evolución de las solicitudes según la nacionalidad de los demandantes.

BIBLIOGRAFÍA

- Adema, Williem y Maxime Ladaique (2009): "How Expensive is the Welfare State?: Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOCX)", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 92, OECD Publishing, © OECD. doi:10.1787/220615515052.
- Arcarons, Jordi, Daniel Raventos y Lluís Torrens (2014): "¿Siete argumentos en contra de la Renta Básica? No exactamente". *Sin Permiso*, 2014, Agosto (1-10).
- Atkinson, Anthony (2013): Participation Income, en Karl Widerquist, José A. Noguera, Yannick Vanderborght, and Jurgen De Wispelaere (eds.) *Basic Income: An Anthology of Contemporary Research*, Blackwell Publishing, pp.: 435-438
- Baird, Sara; Francisco Ferreira, Berk Özler y Michael Woolcockn (2013): *Relative Effectiveness of Conditional and Unconditional Cash Transfers for Schooling Outcomes in Developing Countries: A Systematic Review*. Campbell Systematic Reviews.
- Barbier, Jean-Claude, and Wolfgang Ludwig-Mayerhofer (2004): "Introduction: the many worlds of activation." *European Societies* 6(4), 423-436.
- Brewer, Mike, and James Browne (2006): "The effect of the working families' tax credit on labour market participation." *The Institute for Fiscal Studies*, Briefing Note, 69.
- Cahuc, Pierre, Stephan Carcillo, Ulf Rinne y Klaus Zimmermann (2013): Youth unemployment in old Europe: the polar cases of France and Germany; *IZA Journal of European Labor Studies*, 2:18.
- Carabaña, Julio (2016), *Ricos y Pobres. La desigualdad económica en España*. Libros de la Catarata.
- Cohen, A. y A. Razin (2008): The Skill Composition of Immigrants and the Generosity of the Welfare State: Free vs Policy-Controlled Migration. *NBER Working Paper #14459*.
- Colombino, Ugo, Locatelli, Marilena, Narazani, Edlira y O'Donoghue, Cathal. (2010): Alternative basic income mechanisms: An evaluation exercise with a microeconomic model. *Basic Income Studies*, 5(1).
- Cremer, Helmuth, and Kerstin Roeder (2015): "Means testing versus basic income: the (lack of) political support for a universal allowance." *Economics Letters* 136: 81-84.
- Cronert, Axel y Joakim Palme (2017): *Approaches to Social Investment and Their Implications for Sweden and the European Union*. Global Challenges Working Paper Series, 4.
- Elgarte, Julieta M. (2018): "Basic income and the gendered division of labour." *Basic Income Studies* 3.3.
- Emery, Herbert; Valerie Fleisch, y Lynn McIntyre, L. (2013): "How a guaranteed annual income could put food banks out of business". The University of Calgary, *The School of Public Policy Research Papers* 6(37).
- Esping-Andersen, Gosta y Sebastián Sarasa (2007): *L'atenció a la dependència a Espanya. Reptes del futur*. Memoria socioeconómica de Barcelona 2006. Ajuntament de Barcelona.

-
- Fernández, Guillermo (2015b): *Hacia un sistema más inclusivo de garantías de rentas en España: diferentes alternativas de desarrollo*. Madrid: Fundación FOESSA; Caritas Española Editores.
- Flora, Peter, and Arnold Joseph Heidenheimer, eds. (1981): *The development of welfare states in Europe and America*. Transaction Publishers.
- Forget, Evelyn L. (2011): The Town with No Poverty: The Health Effects of a Canadian Guaranteed Annual Income Field Experiment. *Canadian Public Policy*, 37 (3): 283–305.
- Friedman, Milton (2013): "The case for a negative income tax: A view from the right." En Karl Widerquist, José A. Noguera, Yannick Vanderborght, and Jurgen De Wispelaere (eds.) *Basic Income: An Anthology of Contemporary Research*, Blackwell Publishing, pp.:11-16.
- Garzón, E. (2015a): Perspectiva económica del trabajo garantizado, en A. Garzón y A. Guamán (coords.) *El trabajo garantizado: una propuesta necesaria frente al desempleo y la precarización*. Madrid: Akal.
- Garzón, E. (2015b): Trabajo garantizado. Aplicación en entidades locales y/o autonómicas. *Alkaid: revista multitemática*, 22: 42-51.
- Goldsmith, Scott (2010): The Alaska Permanent Fund Dividend: A Case Study in Implementation of a Basic Income Guarantee. *13th Basic Income Earth Network Congress*. University of Sao Paolo, Brasil.
- Greenberg, David H.; Charles Michalopoulos, and Philip K. Robins (2003): "A meta-analysis of government-sponsored training programs." *ILR Review* 57(1): 31-53.
- Harvey, Philip (2005): "Right to Work and Basic Income Guarantees: Competing or Complementary Goals." *Rutgers JL & Urb. Policy*.
- Häusermann, Silja; Bruno Palier (2008): "The politics of employment-friendly welfare reforms in post-industrial economies." *Socio-Economic Review* 6(3), 559-586.
- Hotz, V.J.; J.K. Scholz (2003): The Earned Income Tax Credit en R.A. Moffit (edit.) *Means-Tested Transfers Programs in the United States*. University of Chicago Press.
- Hum, Derek; Wayne Simpson (1993): "Economic response to a guaranteed annual income: experience from Canada and the United States." *Journal of Labor Economics* 11.1, Part 2: S263-S296.
- Iacobacci, Mario; Mario Seccareccia, (1989): "Full Employment versus Income Maintenance: Some Reflections on the Macroeconomic and Structural Implications of a Guaranteed Income Program for Canada." *Studies in Political Economy*, 1989,28,137-173.
- Imbens, Guido W.; Donald B. Rubin; Bruce I. Sacerdote (2001): "Estimating the effect of unearned income on labor earnings, savings, and consumption: Evidence from a survey of lottery players." *American Economic Review* 91(4): 778-794.
- Immervol, Herwig; Stephen Jenkins; Sebastian Königs (2015); *Are recipients of Social Assistance 'Benefit Dependent? Concepts, Measurement and Results for Selected Countries*. IZA DP 8786.
- Immervoll, Herwig; Henry J. Kleven; Claus T. Kreiner; Emmanuel Saez (2007): Welfare reform in European countries: A microsimulation Analysis. *The Economic Journal*, 117: 1-44.
- Immervol, Herwig (2009): *Minimum-Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges*; IZA DP, 4627.
-

- IMF (2017): *Tackling Inequality*. International Monetary Fund Fiscal Monitor, October. <http://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2017/10/05/fiscal-monitor-october-2017>
- Jordan, Bill (1994): Efficiency, Justice and the Obligations of Citizenship.
- In J. Ferris; R. Page (eds): *Social Policy in Transition: Anglo-German Perspectives in the New European Community*. Avebury (Ashgate), Aldershot.
- Kenworthy, Lane (2015): "Do employment-conditional earnings subsidies work". No. 15/10. *Herman Deleeck Centre for Social Policy*, University of Antwerp.
- King, Desmond; David Rueda; "Cheap labor: the new politics of "bread and roses" in industrial democracies." *Perspectives on Politics* 6.2 (2008): 279-297.
- Kluve, Jochen (2010): "The effectiveness of European active labor market programs." *Labour economics* 17(6): 904-918.
- Marchal, Sarah; Ive Marx; Natascha Van Mechelen (2014): The Great Wake-Up Call? Social Citizenship and Minimum Income Provisions in Europe in Times of Crisis, *Journal of Social Policy*, 43(2): 247.
- Martin, John; David Grubb (2001); "What Works and for Whom: A Review of OECD Countries' experiences with active labour market policies."
- Meade, James Edward (1995): *Full Employment Regained? An Agathotopia Dream*, Cambridge University Press, Cambridge, U.K.
- Nelson, Kenneth (2013): Social Assistance and EU Poverty Thresholds 1990–2008. Are European Welfare Systems Providing Just and Fair Protection Against Low Income? *European Sociological Review*, 29(2): 386.
- Neri, Marcelo (2009): "Income policies, income distribution, and the distribution of opportunities in Brazil. En Brainard, Lael, and Leonardo Martinez-Diaz, eds. *Brazil as an economic superpower?: understanding Brazil's changing role in the global economy*. Brookings Institution Press: 221-269.
- Noguera, J.A. (2015): ¿Renta básica universal versus renta garantizada? Algunos mitos y leyendas. *Agenda Pública*, martes, 28 de julio. <http://agendapublica.elperiodico.com/renta-basica-universal-vs-renta-garantizada-algunos-mitos-y-leyendas/>
- OECD (2018): *OECD Economic Surveys: Finland*. www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-finland.htm
- Oesch, Daniel; Jorge Rodríguez Menés (2011): Upgrading or polarization? Occupational change in Britain, Germany, Spain and Switzerland, 1990–2008, *Socio-Economic Review*, 9(3): 503–531, <https://doi.org/10.1093/ser/mwq029>.
- O'Reilly, Jacqueline (2008): "Can a basic income lead to a more gender equal society?." *Basic Income Studies* 3.3.
- Phelps, Edmund (2001): "Subsidize wages." En P. Van Parijs (ed.) *What's Wrong with a Free Lunch?* Beacon Press, Boston.
- Raes, Koen (1988): Basic Income and Social Power. In A.G. Miller (ed.) *Proceedings of the First International Conference on Basic Income*, Louvain-la-Neuve, Belgium, 4–6 September 1986. Basic Income European Network, Antwerp, pp. 106–122.
-

-
- Rallo, J.R. (2015): *Contra la renta básica: Por qué la redistribución de la renta restringe nuestras libertades y nos empobrece a todos*. Bilbao: Deusto.
- Raventós, Daniel; Jordi Arcarons; Luís Torrens (2014): ¿Siete argumentos en contra de la Renta Básica? No exactamente. *Sin Permiso*, 224, de agosto.
- Robins, Philip K.; Robert G. Spiegelman; Samuel Weiner, (eds) (2013): *A guaranteed annual income: Evidence from a social experiment*. Elsevier.
- Rodríguez, Juan Carlos (2015): "Pobreza, desigualdad y movilidad en España: una perspectiva diacrónica y comparada", en Miguel Marín (dir.) *Desigualdad, oportunidades y sociedad del bienestar en España*. Madrid: FAES.
- Sanzo, Luís (2017): Políticas contra la pobreza y humillación personal. *Hungrygrass.org*, Diciembre.
- Sarasa, Sebastian; Josep Mestres (2007): "Women's employment and the adult caring burden." En Gosta Esping-Andersen (ed.) *Family formation and family dilemmas in contemporary Europe*. Madrid: Fundación BBVA.
- Seccareccia, Mario (2004): "What Type of Full Employment? A Critical Evaluation of Government as the Employer of Last Resort Policy Proposal". *Investigación Económica*, LXIII (enero-marzo).
- Seekings, Jeremy (2006): "Employment guarantee or minimum income? Workfare and welfare in developing countries." *International Journal of Environment, Workplace and Employment* 2(1): 44-68.
- SIIS Centro de Documentación y Estudios (2016): "¿Necesita Euskadi una renta básica universal?" en *Zerbitzuan*, Septiembre, pp. 5-10.
- Standing, Guy. (2002): *Beyond the New Paternalism: Basic Security as Equality*. London: Verso.
- Vandenbroucke, Frank; Koen Vleminckx (2011): "Disappointing poverty trends: Is the social investment state to blame?", *Journal of European Social Policy*, 21: 432-449.
- Van Parijs, Philippe (1990): Basic Income and Efficiency en En Karl Widerquist, José A. Noguera, Yannick Vanderborght, and Jurgen De Wispelaere (eds.) *Basic Income: An Anthology of Contemporary Research*, Blackwell Publishing, 2013.
- Van Parijs, Philippe (1996): "Basic income and the two dilemmas of the welfare state." *The Political Quarterly* 67(1): 63-66.
- Wray, L. Randall (1998): *Understanding Modern Money, The Key to Full Employment and Price Stability*, Cheltenham, United Kingdom, Edward Elgar Publishing Ltd.
- Wray, L. Randall (2007): "Minsky's approach to employment policy and poverty: employer of last resort and the war on poverty." (2007). *The Levy Economics Institute Working Paper*, 515.