

HACIA UNA PRESTACION SOCIAL BÁSICA EN UN ESTADO DE BIENESTAR

NOEMÍ PEÑA-MIGUEL

J. IÑAKI DE LA PEÑA ESTEBAN

Departamento de Economía Financiera I
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
UPV/EHU

ABSTRACT

■ *En una situación de crisis económica, es habitual encontrarse con altas tasas de desempleo y elevados requisitos para el acceso a ayudas sociales, lo cual dificulta aún más la situación económica y personal de los más necesitados. Con el fin de aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social son varios los organismos internacionales (Banco Mundial, el Parlamento Europeo y la Organización del Trabajo) que proponen diseñar una asignación económica universal dentro de los pilares de protección social.*

El objetivo de este trabajo es, en primer lugar, revisar el concepto conocido como Renta Básica y sus características bajo el prisma de sus precursores y dentro de los modelos de protección social denominados Welfare y Workfare. En segundo lugar, proponer un nuevo concepto denominado Prestación Social Básica que cubra las necesidades vitales de todos los ciudadanos, teniendo en cuenta no sólo su propia situación personal, sino también la situación demográfica y económica del país.

Palabras clave: necesidades básicas, pobreza, prestación social básica.

■ *Krisi egoera batean, ohikoa da langabezia tasa altuak eta gizarte laguntzak lortu ahal izateko eskakizun zorrotzak topatzea. Horrek are gehiago zailtzen du behar*

handienak dituztenen egoera ekonomikoa eta pertsonala. Pobrezia, urrakortasuna eta gizarte-kanporaketa arintzeko asmoarekin, nazioarteko zenbait erakunde (Banku Mundiala, Europar Parlamentua eta Lanaren Nazioarteko Erakundeak) gizarte-babesaren esparruan esleipen ekonomiko unibertsala diseinatzeko proposamenak egin dituzte.

Lan honen helburua, lehenik eta behin, Oinarrizko Errenta gisa ezagutzen den kontzeptua berrikustea da, bai eta bere ezaugarriak ere aitzindarien ikuspuntutik eta Welfare eta Workfare izena daramaten gizarte babeserako eredu berran. Bigarrenik, herritar guztien bizi-beharrak beteko dituen, ez bakarrik bakoitzaren egoera pertsonala kontuan izanik, baizik eta Estatuko egoera demografikoa eta ekonomikoa ere, Oinarrizko Gizarte Prestazioa deituriko kontzeptu berria proposatzea.

Oinarrizko Herritar guztien bizi-beharrak beteko dituen Gizarte Prestazioa, kontuan izanik, ez bakarrik bakoitzaren egoera pertsonala, baizik eta Estatuko egoera demografikoa eta ekonomikoa ere.

Hitz gakoak: oinarrizko beharrak, pobrezia, oinarrizko gizarte prestazioa.

■ *In a situation of economic crisis is common to find high unemployment and strong requirements for access to social assistance to those who are most in need. International Organizations such as the World Bank, the International Labour Organization and the European Parliament have proposed to design an economic universal assignment inside a non-contributory protection floor called «zero pillar». Nowadays, the International Labour Office recommends establishing a floor level of social protection that gives coverage to the whole population in order to relieve the poverty, the vulnerability and the social exclusion.*

The aim of this paper is, on the one hand, to revise the concept of Basic Income and its precursors during the different social protection models such as Welfare and Workfare. And on the other hand, to propose a new concept called Basic Social Protection Benefit to cover the basic needs of all citizens and based on an economic universal assignment and taking on board not only their own personal situation, but also demographic and economic situation of the country.

Key Words: basic needs, poverty, basic social benefit.

JEL codes: I38, H19, H83

1. Introducción

Actualmente existen un número elevado de ayudas económicas dirigidas a distintos estamentos de la población cuya finalidad es evitar los estados de pobreza que pueden llegar incluso a la indigencia. Esto ocurre no sólo en España, sino en la mayoría de los estados miembros de la Unión Europea (Figari, Matsaganis y Sutherland, 2013). Esta gran variedad de prestaciones es a su vez gestionada por otra gran variedad de organismos nacionales, autonómicos, provinciales y locales. Sin embargo, las distintas administraciones financian estas ayudas mediante dotaciones puntuales e incluso dependiendo de la situación económica del país, no existiendo un sistema financiero integral y global avalado por una estructura de financiación sostenible cuyo objetivo sea que todo ciudadano de un país evite el riesgo de pobreza. Es decir, que por el hecho de ser ciudadano se tenga asegurado el sustento mínimo vital. La prestación que puede englobar esta finalidad es una prestación básica universal (Peña-Miguel et al., 2013).

La propuesta de una cobertura a todo ciudadano a través de una prestación económica y básica no es nueva. Existen distintas ayudas económicas bajo el nombre de rentas mínimas, rentas básicas o subsidios, que nos llevan a establecer como objetivo del presente artículo, el proponer una única prestación social básica (PSB) que cubra las necesidades vitales de todos los ciudadanos y que sirva como instrumento para la racionalización de las políticas sociales y en concreto del sistema de garantías mínimas en España. Concretamente, el objetivo es definir una prestación básica basada inicialmente en el concepto de Renta Básica para el ciudadano, pero diferente a aquélla, al contemplar exclusivamente el importe necesario para la subsistencia, pudiendo, por tanto, ser diferente para cada uno, según diversos factores. De esta forma, la PSB que alcanzaría a toda la ciudadanía, se podría convertir en un sistema de previsión social inicial y básico que garantice los gastos vitales de todos los ciudadanos.

En el primer epígrafe se realiza un breve análisis del marco teórico del Estado de Bienestar como base del sistema de protección social, así como del concepto de Renta Básica. En segundo lugar se describe de manera breve el debate existente sobre el importe que debe cubrir la renta básica y se muestra la propuesta propia de prestación social básica. Se finaliza con las conclusiones más relevantes y las referencias bibliográficas utilizadas en el presente trabajo.

2. Marco teórico: el Estado de Bienestar y el concepto de Renta Básica

2.1. Los Sistemas de protección social: *Welfare* y *Workfare*

El *Welfare State* o Estado de Bienestar es un concepto surgido en la segunda mitad del siglo xx y parte de la premisa de que el gobierno de un Estado debe ejecutar determinadas políticas sociales que garanticen y aseguren el «bienestar» de los ciudadanos en determinados marcos como la sanidad, la educación y, en general, en todo el espectro posible de seguridad social.

Así, el Estado de Bienestar, en sentido amplio, es aquel en el que el poder organizado utiliza deliberadamente (a través de la gestión pública) mecanismos para modificar las fuerzas del mercado en tres importantes direcciones (Briggs, 2002):

- Garantizando ingresos mínimos a los individuos y las familias.
- Eliminando niveles de inseguridad y evitando a los individuos y las familias alcanzar cierto grado de «contingencia social» (por ejemplo enfermedad, envejecimiento o desempleo) que les permitan esquivar posibles crisis.
- Asegurando que todos los ciudadanos sin distinción alguna de estatus o clase social reciban los mejores niveles posibles de servicios sociales.

Los antecedentes históricos más relevantes sobre los principios que dieron origen al Estado de Bienestar, su protección y el planteamiento de las obligaciones del Estado, los encontramos en las aportaciones de Thomas Hill Green, en las cuales se percibe una postura liberal, pragmática y de gran influencia en su época (Hill, 1964).

A mediados de los años 90, se produce en Estados Unidos la reforma del llamado *Welfare* americano, con la introducción de ciertas políticas orientadas a reducir el nivel de gasto, forzar la salida de los programas asistenciales de ciertos perceptores y potenciar la integración en el sistema productivo (Sanzo, 2011).

En 1996, en EEUU se aprueba la Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act (PRWORA). Esta nueva legislación supone el paso de un sistema basado en un derecho general y universal a la asistencia, sustentado en reglas comunes válidas para el conjunto de los ciudadanos, a un sistema en el que los Estados disponen de gran autonomía para fijar los derechos y las condiciones de acceso a las prestaciones de garantía. Este conjunto de circunstancias da origen a planteamientos asistenciales muy diferentes en cada territorio.

Así, se alumbra el paso de países en todo el mundo que aplican políticas de *welfare* a países que van a aplicar políticas sociales con la finalidad de crear un estado de bienestar en el que se diseñan las acciones para que el propio ciudadano esté incorporado al mercado laboral.

El término *workfare* debe entenderse por contraposición a *welfare* (Culpit, 1999). Ambos encarnan dos filosofías opuestas de la pobreza, de la exclusión y, consecuentemente, de la asistencia social, cuyas raíces se hunden en los modelos políticos del liberalismo thatcheriano y de la economía social de mercado, respectivamente. Mientras que la doctrina del *welfare* hace hincapié principalmente en la responsabilidad de la sociedad respecto de la persona marginada y en el derecho de ésta a la integración, en la doctrina del *workfare* se subraya ante todo la responsabilidad del individuo y su deber de resarcir a la sociedad mediante comportamientos meritorios, es decir, mediante contrapartidas consistentes en su participación en acciones de integración. El concepto de *workfare* no se basa en el principio de solidaridad, sino en el de mérito (Theodore y Peck, 1999). La obtención de la asistencia se condiciona a una contraprestación (laboral o de otro tipo: trabajos en pro de la comunidad, búsqueda activa de empleo, actividades de formación, etc.) con la idea de colocar al beneficiario en pie de igualdad con los ciudadanos que trabajan.

Cuadro 1
Principales diferencias entre *Welfare* y *Workfare*

	<i>Welfare</i>	<i>Workfare</i>
Significado	Bienestar social	Bienestar para trabajar
Principal	Solidaridad social	Mérito propio individual
Integración Social	Derecho a la integración	Deber de resarcir a la sociedad
Asistencia Social	Derecho incondicional	Condicionado a una contraprestación

Fuente: Elaboración propia.

Las políticas sociales que conforman el *workfare* o *welfare to work* han pasado a tener una gran relevancia en el ámbito de los países más desarrollados, sobre todo en países como EEUU o el Reino Unido. Cuando se habla de *welfare to work* —o su contracción *workfare*— se está hablando de una serie de medidas que inciden en la inserción laboral a través de ciertos mecanismos. La idea que subyace detrás de este concepto podría ser el del «paso del bienestar al trabajo» o al empleo. Según Lodemel y Trickey (2001), el *workfare* estaría compuesto por «programas o medidas que requieren el retorno al mercado laboral para que la persona pueda cobrar las prestaciones sociales».

Hoy en día, el *workfare* se encuentra muy extendido. En concreto, los países que más han desarrollado hasta este momento políticas sociales basadas en el *workfare* son Estados Unidos y el Reino Unido (Moreno, 2008). Ambos países han realizado una reforma de la asistencia social, han establecido un salario mínimo y han introducido mecanismos fiscales —*Employment Tax Credit*— para

bonificar a las personas con salarios bajos. Los principales resultados del *workfare* han sido, un incremento del empleo a la par que un descenso del número de beneficiarios de los programas de asistencia social; pero la mayoría de los empleos son de muy escasa cualificación y remuneración, lo que ha hecho surgir los denominados *Working poor* o trabajadores pobres. De todas formas, se hace difícil discernir hasta qué punto la creación de empleo ha sido fruto de la reforma asistencial y en qué medida han influido otros aspectos como, por ejemplo, la coyuntura económica. Además, una posible disminución de la pobreza se puede deber más que al éxito del *workfare*, a la puesta en marcha de los créditos fiscales para las familias trabajadoras. Con respecto a la inserción laboral, los programas de *workfare* muestran una gran empleabilidad con respecto a colectivos y personas con escasas dificultades y barreras para acceder al mercado laboral, pero muchas más dificultades a la hora de ayudar a los más desfavorecidos (Danzinger et al., 2000).

Cuadro 2
Características de los modelos sociales europeos

Sistema de prestaciones	Modelo			
	Nórdico	Continental	Anglosajón	Mediterráneo
	Universal Individual	Semi Universal	Semi Universal	Universal
Nivel de cobertura de las prestaciones	Elevado sin apenas condicionantes	Medio y orientado a la vejez, invalidez	Medio y orientado a población en edad de trabajar	Medio y orientado a la vejez, invalidez
Gestión prestaciones: regulación del Estado	Alta	Alta	Baja	Media
Nivel de impuestos	Alto	Medio	Medio	Bajo
Redistribución de la renta	Alta	Baja	Baja	Baja
Tasas desempleo	Bajas	Altas	Medias	Altas
Calidad del empleo	Salarios Medios	Salarios Bajos	Salarios Bajos	Salarios Medios
Políticas activas de empleo	Altas	Bajas	Altas	Bajas
Reducción de la pobreza	Alta	Media	Alta	Baja

Fuente: Elaboración propia.

En términos generales, se habla de un modelo social europeo como contraposición al modelo social existente en los EEUU. Lo cierto es que la realidad es mucho más compleja y aunque se tiende a la armonización de los sistemas de protección social, persisten en Europa distintos modelos de Estado de Bienestar, a su vez basados en raíces culturales, tradiciones y sistemas de acceso a los derechos sociales altamente diferenciados y que, en definitiva, son combinaciones diferenciadas de la intervención del Estado, el papel de la familia, el tipo de sociedad civil y la mayor o menor centralidad del mercado (Arts y Gelissen, 2002). A pesar de que cada país tiene unas particularidades propias se pueden distinguir cuatro modelos distintos (Esping-Andersen y Corpi, 1993) cuyas características principales se muestran en el cuadro 2.

2.2. Un concepto previo: la Renta Básica

El pilar cero propuesto por el Banco Mundial no es un concepto nuevo ya que existe desde hace tiempo un concepto que parece responder a la tipología de dicho pilar: la Renta Básica. Sin embargo, existe aún una confusión terminológica y, por lo tanto, conceptual sobre ella.

Al estudiar el concepto de Renta Básica se constata que muchos autores utilizan el mismo término para explicar diferentes propuestas sociales como si estas fuesen equivalentes entre sí, a la vez que aplican diferentes términos a una misma propuesta como si también fuesen sinónimos. Por ejemplo, autores de habla castellana, han utilizado un sinfín de términos para tratar el concepto de Renta Básica (RB): comenzando por el de asignación básica ciudadana, asignación universal, asignación universal incondicional, dividendo social, garantía universal de subsistencia, pasando por el de ingreso ciudadano, ingreso mínimo, ingreso mínimo garantizado, ingreso de subsistencia incondicional, ingreso universal, ingreso social, mínimo vital, renta activa, renta económica básica incondicional, renta garantizada de ciudadanía, renta incondicional garantizada, renta individual universal, renta mínima, renta social, renta universal garantizada, paga universal, salario ciudadano, salario social, subsidio ciudadano, subsidio universal incondicional, subsidio universal garantizado, sueldo base incondicional o transferencia universal (Iglesias, 2004).

Esta utilización tan imprecisa y generalizada de los conceptos y de los significados no ayuda a entender qué supone y persigue la RB, y mucho menos las limitaciones que tiene cada una de las diferentes prestaciones sociales: las conocidas pensiones y subsidios. Tampoco ayuda a clarificar cuáles son las características que distinguen a cada una de las variantes o modelos de la RB que han ido surgiendo. Toda esta diversidad de términos y modelos nos impone que, en lo sucesivo, tengamos que hablar de rentas básicas (RBs), si realmente queremos entender y descifrar que objetivos persigue cada una de ellas (Iglesias, 2004). En todo caso, anteriormente a la concepción formal del Estado de Bienestar, ya existían algunas aproximaciones a lo que se puede considerar Renta Básica (cuadro 3).

Cuadro 3
Definiciones y características de RB según sus precursores

Año	Autor	Definición	Características estructurales			
			Ciudadano/ Residente	Universal	Incondi- cional	Individual
1796	PAINE, Thomas	Compensación por la pérdida de su herencia natural	Persona	> 21 años	Sí	Sí
1938	DUBOIN, Jacques	Ingreso social a cada persona desde la cuna hasta la tumba	Persona	Sí	Sí	Sí
1943	RHYS-WILLIAMS, Juliet	Mínimo básico pero condicionado por los miedos a que se desincentive la oferta de mano de obra	Persona	Sí	No, aceptación de trabajo	Sí
1955	FROMM, Eric	Garantía universal de subsistencia pero condicionada a diversas contingencias personales	Persona	Sí	No, limitada en el tiempo	Sí
1959	LANGE, Oskar	Dividendo Social por ser miembros de la colectividad	Miembro del Colectivo	Sí	Sí	Sí
1964	MEADE, James	Dividendo o beneficio social para paliar la pobreza y asegurar una igualdad de oportunidades	Persona	Sí	Sí	Sí
1966	FRIEDMAN, TOBIN, MEADE	Impuesto negativo sobre la renta para garantizar un nivel de ingresos mínimos cercanos al umbral de pobreza	Persona	Sí	Sí	Sí
1986	VAN DER VEEN Y VAN PARIJS	Universal Grant	Persona	Sí	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia.

En la literatura científica encontramos distintos enfoques que respaldan la implantación de la RB en diversos ámbitos sociales y que conllevarían implicaciones diversas.

A modo de ejemplo podemos citar los siguientes:

- Unificación de las actuales prestaciones asistenciales que asegure unos ingresos mínimos a la población que carezca de ellas (Segura, 1995; Herce et al., 2003).
- Impuesto negativo sobre la renta. La propuesta, defendida por autores como (Friedman, 1966; Tobin, 1966; Meade, 1993) para garantizar un nivel de ingresos mínimos (cercanos al umbral de la pobreza o a la prestación asistencial mínima) a toda la población, mediante la política fiscal.
- «Segundo cheque», entendido como un complemento salarial para compensar la reducción de ingresos derivada de la reducción de jornada (aplicada ésta como medida de fomento del empleo) (Gorz, 1994; Aznar 1994).
- Renta condicionada a la realización de algún trabajo «socialmente útil»: servicio civil (Zoll, 1995; 1998), o la renta de participación (Atkinson, 1995a; 1995 b), o la realización de un determinado número de horas de trabajo, (Gorz, 1992), o una RB unida a una condición flexible de participación (Vanderbrouke, 1997).
- Renta incondicional y universal, pero «parcial» respecto a la cuantía (por no cubrir la subsistencia) o respecto a los colectivos. Es un mecanismo transitorio de acceso a la incondicionalidad y universalidad total, y teniendo en cuenta básicamente problemas de financiación y de prioridades (APFC, 2009).
- Renta Básica individual, incondicional y universal (Van Parijs, 1994; Raventós, 2005; BIEN, 2012). Derecho que tiene todo ciudadano, a recibir una cantidad de dinero, renta, de manera individual, incondicional y universal, todo ello con el fin de mejorar la libertad, la autonomía y la seguridad de las personas.

A lo largo de la literatura se ha debatido abundantemente sobre sus ventajas y desventajas. Cabe destacar que los efectos beneficiosos que supondría una RB serían:

- Al percibirla tanto personas ocupadas como desempleados, se evitarían así los costes de la asistencia social asociados a la selección vía ingresos, incluidos los problemas de la trampa de la pobreza y la trampa del desempleo, el estigma o el non-take-up (Atkinson 1991; Mercader, 2004).

- Acabaría con el requerimiento de estar probando permanentemente esa situación de necesidad o el ser merecedores de la asistencia, la cual provoca en muchos casos una degradación para la dignidad y la autonomía de las personas (Lo Vuolo, Raventós y Yanes, 2010).
- Satisfaría las demandas de mayor independencia en nuestra sociedad al tratarse de una asignación individual e incondicional (Mercader, 2004; Van Parijs, 1995).
- Al recibirla incondicionalmente, uno de los principales beneficiarios serían las mujeres que no trabajan de forma remunerada y en este sentido la RB podría ser vista como un reductor de las desigualdades de género (Mercader, 2004; Adelantado y Moreno, 2005; Borrás, 2007; Berbel, 2011).
- Favorecería la emancipación juvenil (Mercader, 2004; Sabariego, 2011).
- Podría acabar con la pobreza si su importe es superior al umbral de pobreza (Carro, 2003). Así como reducir el cada vez mayor número de «precarios» (Standing, 2011).
- Reforzaría la garantía de las libertades ciudadanas (Pinilla, 2006; Raventós 2007).
- No discriminaría entre quienes realicen empleo remunerado y quienes lleven a cabo trabajo doméstico o voluntario: todos recibirían una renta, con lo cual aumentaría el grado de equidad y reciprocidad real (Noguera, 2001; 2002).
- Podría estimular un «reparto espontáneo» del empleo remunerado al hacer posible y deseable para muchos individuos trabajar menos horas, de tal modo que otros puedan cubrir el «espacio» que ellos dejan libre (Noguera, 2002), permitiendo incluso que los mayores y jubilados pudieran seguir trabajando a tiempo parcial, contribuyendo a la sociedad y con el beneficio personal de sentirse activos (Freysson, 2011).
- Aumentaría el poder de negociación de los trabajadores (Pérez, 2011; Raventós, 2012; 2007; Casassas y Loewe 2001).
- Desmercantilizaría, al menos parcialmente, la fuerza de trabajo (Raventós, 2011; Casassas y Loewe 2001; Raventós y Casassas, 2003).
- Permitiría una mayor libertad en la distribución del tiempo y remuneración entre los tres tipos de trabajo (remunerado, doméstico y voluntario) (Van Parijs, 1998) e insertaría mayor parte de la población dentro del sistema económico y productivo (Whitehouse et al., 2009).
- Mitigaría la aversión al riesgo y permitiría una mayor innovación (Raventós y Soriano, 2010).

Igualmente se han abordado algunos de los problemas que acarrearía una RB, que a su vez suponen un handicap para su puesta en práctica:

- La quiebra del principio de reciprocidad (Castañeda et al., 2010; Elster, 1988; White, 1997; Gough, 2000).
- Su gran costo económico que la podría hacer inviable.
- La desvaloración del trabajo remunerado y consiguientemente de la dignidad humana.
- La incentivación del parasitismo, motivando la no incorporación al mercado laboral (Roa, 2011).
- Provocaría en los países ricos un mayor efecto llamada de la inmigración pobre procedente de los países pobres.

3. Propuesta para la Prestación Social Básica

3.1. El debate sobre el importe de Renta Básica

Al ser un concepto de aplicación a un amplio espectro de la población o a la totalidad de ésta, el importe a otorgar como RB va a depender de los recursos disponibles en la comunidad política o Estado de que se trate, de lo que sea políticamente viable, de en qué medida queremos sustituir otras prestaciones sociales, de hasta dónde queremos seguir incentivando el trabajo remunerado, y de otros muchos factores (Noguera, 2002).

No obstante, algunos investigadores proponen fraccionar el importe de RB en varios niveles, de forma que aún siendo universal sea de distinta cuantía en función del lugar en el que se viva, edad y condiciones familiares, entre otros (Sanzo, 2011; Pinilla, 2004; 2006).

La mayor parte de las propuestas defienden como cantidad mínima el umbral de pobreza (Raventós 1999; Iglesias, 2000). Sin embargo, Van Parijs defiende un importe lo más elevado posible, sin relacionar su cuantía ni con la pobreza ni con su finalidad (Van Parijs, 2000).

No tiene por qué haber ninguna relación entre RB e inflación, sino que la alternativa es revalorizar su importe de acuerdo con un índice de productividad de la economía. Esto significaría que inflación y revalorización irían en direcciones opuestas actuando la RB como un estabilizador automático de la economía. La conclusión es que no se puede repartir la riqueza que no se tiene y, por tanto, se puede ligar el valor de la RB al valor del crecimiento de la riqueza real, pero sería insensato ligar la revalorización a la evolución de los precios ya que los precios no siempre se comportan en la misma dirección que la economía real (Carro, 2003).

De esta manera, algunas de las soluciones propuestas se basan en la consideración de dos modalidades complementarias: un importe individual de carácter relativamente reducido, equivalente, por ejemplo, a las actuales Pen-

siones no contributivas (PNC), completada con otro nivel en función de la unidad de convivencia, que recoja el nivel medio de gastos comunes a los distintos tipos de unidades existentes, con independencia de su tamaño (Sanzo, 2011). En este contexto, una alternativa razonable, respetuosa con los principios de individualidad y uniformidad de la Renta Básica, consiste en prever una ayuda complementaria para personas solas (Pinilla, 2002). Así como complementar ese importe por parte de las comunidades autónomas, ya que el modelo estatal ha de considerarse como un sistema de mínimos (Pinilla, 2006).

3.2. Propuesta de una Prestación Social Básica como Pilar Cero

El diseño de la prestación que proponemos sigue las directrices recomendadas por el Banco Mundial (Holzman y Hinz, 2005), el cual aboga por la creación de un nivel o pilar básico de previsión social como recomienda a su vez la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2012). Con el fin de cumplir el sistema de protección recomendado por el Banco Mundial basado en los cinco pilares de protección social (Holzmann y Hinz, 2005), el Estado debe realizar las intervenciones necesarias para garantizar ese nivel de protección básica.

Los cinco pilares del sistema recomendado por el Banco Mundial son:

- Pilar 0: garantiza un nivel mínimo de protección sin necesidad de que la persona haya contribuido al sistema. Es una pensión básica no-contributiva.
- Pilar 1: un sistema contributivo vinculado a diversos niveles de ingresos para reemplazar parte de los mismos. Es una pensión pública relacionada con los ingresos.
- Pilar 2: un ahorro obligatorio en cuentas individuales, como el de los fondos de pensiones privados. Pensión «privada» relacionada con los ingresos (obligatorio).
- Pilar 3: acuerdos voluntarios de ahorro adicional o patrocinados por el empleador, etc. Pensión voluntaria (personal u ocupacional).
- Pilar 4: incorporaría formalmente los servicios de salud y de vivienda que los trabajadores retirados reciben de sus familias. Corresponde a otro ahorro voluntario, servicios del gobierno, apoyo informal de la familia y la comunidad (Holzmann y Hinz, 2005).

La prestación social básica universal sería el pilar «cero», constituido por una asignación económica suficiente como para que todo ciudadano de un país, en la medida de sus posibilidades y características, pueda hacer frente a las necesidades mínimas de supervivencia y que sea sufragada anualmente, teniendo en

cuenta tanto la situación demográfica como económica del país (Cichon y Hagemeyer, 2004; Kulke, 2007).

Por otro lado, del análisis realizado sobre la Renta Básica (RB), se llega a la conclusión de que el concepto de RB que existe actualmente es muy amplio, y que son únicamente tres las características que la definen, lo cual da lugar a un gran abanico de suposiciones y diferentes interpretaciones sobre aspectos vitales, tales como la cuantía de la prestación o quién tiene derecho a ella.

Por todo ello, se puede constatar que existe la necesidad de aportar una nueva concepción de prestación básica universal y de llevar a cabo una reorientación de las actuales prestaciones existentes.

La RB en su estado más puro aboga por la universalidad, incondicionalidad e individualidad y es definida como un ingreso modesto pero suficiente para cubrir las necesidades básicas de la vida, a pagar a cada miembro de la sociedad como un derecho, financiado por impuestos o por otros medios y no sujeto a otra condición que la de ciudadanía (Van Parijs, 1994; Raventós et al, 2001; BIEN, 2012). De esta definición se considera necesario que cubra las necesidades básicas de la vida y que se abone de manera individual. Sin embargo, es evidente que no debe ni puede ser un importe idéntico para todos los ciudadanos ya que existen factores o características dentro de las unidades familiares que condicionan y determinan el gasto en bienes necesarios. En este mismo sentido, Pinilla (2006), considera que la propia convivencia de la gran mayoría de personas genera importantes economías. En el mismo sentido, Carro (2003) considera que el «efecto convivencial» de las personas en unidades familiares hace que en la práctica el valor real del importe de la prestación a la que accede una persona no sea el mismo. Esto es debido que las economías de escala fruto de la convivencia (gastos compartidos) hace que la existencia de un único importe favorezca a quienes deciden convivir con otras personas. Lo cual provocaría una situación de desigualdad real y limitaría la libertad real de los individuos por lo que considera su condición de incondicionalidad una limitación de la RB.

Por todo ello, la prestación que se propone podría considerarse incondicional pero con algunos matices. Esto es debido a que no debería proporcionar la misma cuantía a todos los ciudadanos sino que debería tenerse en cuenta los factores de escala que permite reducir el gasto individual en aquellas unidades familiares de más de un miembro. La propuesta que se realiza se basa en el concepto de Prestación Social Básica (PSB) definida como «una asignación económica sufragada anualmente a cada ciudadano, suficiente para que pueda hacer frente a las necesidades mínimas de supervivencia y acorde a factores que la condicionan y determinan, tales como la edad, tamaño del municipio de residencia, la situación laboral del sustentador prin-

cial, el número de dependientes y la comunidad autónoma de residencia» (Peña-Miguel et al., 2013).

La PSB busca como objetivo cubrir las necesidades básicas suponiendo que la Administración Pública suministra de forma gratuita o subvencionados servicios como la sanidad y la educación pública. Estos se encuentran incluidos dentro de las funciones de un Estado de Bienestar (Bandrés, 2012):

- La primera función del Estado de Bienestar es la seguridad económica que persigue, limitar por una parte las fluctuaciones en el nivel de ingresos de las personas a lo largo de su vida, a causa de la enfermedad o el desempleo, y favorecer por otra una reasignación de su renta vitalicia desde el periodo de vida activa a la jubilación para garantizar de este modo unos niveles de consumo relativamente homogéneos. De hecho, la base económica del sistema de seguridad social consiste en la formalización de un conjunto de contribuciones económicas para hacer frente a este tipo de contingencias.
- En segundo lugar, la provisión de servicios públicos como la educación y la salud contribuye positivamente a la formación de capital humano, aumentando el crecimiento potencial de la economía: una población sana y educada es también más productiva y se adapta mejor a los cambios tecnológicos. Incluso la obligatoriedad del sistema de pensiones, al facilitar el relevo generacional y, por tanto, la incorporación al empleo de población joven de mayor cualificación, también promueve efectos positivos sobre la tasa de crecimiento a largo plazo.
- En tercer lugar, el gasto público social es un factor clave en la reducción de la desigualdad. El desarrollo de programas de asistencia social y lucha contra la pobreza, el principio de igualdad de acceso el cual prevalece en servicios como la sanidad y educación, los elementos redistributivos de los sistemas públicos de pensiones y de protección del desempleo, en definitiva todo este gasto social reduce la probabilidad de conflicto promoviendo la estabilidad social y política.

Por todo ello y enmarcando la PSB como medida de gasto social, se pueden especificar los siguientes efectos que tendría la implantación de una PSB sobre el conjunto de la sociedad:

1. Mejorar el sistema de protección social existente y cuyo objeto de cobertura sean las personas sin recursos o con carencias y no las personas en paro. De forma que se garanticen rentas adecuadas para la mayoría, sin que supongan un mayor ingreso en familias que disponen de niveles de renta superiores a la media, y no se deje sin protección a quien nada tiene, porque su relación con el mercado de trabajo es más débil.

2. Desarrollar políticas igualitarias que deberán financiarse fiscalmente y mediante cotizaciones sociales pero también con reducciones de apoyo para las personas en situación económica menos vulnerable. Todo ello con el objetivo de aportar seguridad así como invertir el hecho relevante de que en las épocas de crecimiento económico esta desigualdad no cede (Ayala et al., 2009), porque al concentrarse en las capas de la población con una relación menos intensa y más alejada del sistema de relaciones laborales, los procesos de creación de empleo benefician menos y más tarde a los excluidos que a los incluidos.
3. Atender la demanda de seguridad económica ante las contingencias y riesgos de la sociedad moderna, canalizado a través del sector público ya que éste ha demostrado sus ventajas competitivas en términos de eficiencia frente al sector privado para atender este tipo de demanda de gasto en bienestar social (Bandrés, 2012).
4. Dotar a los ciudadanos de un nivel de vida aceptable (Storms y Van den Bosch, 2009) el cual depende del nivel de precios y de la disponibilidad de obtener públicamente bienes y servicios. El problema radica en determinar cuál debería ser dicho nivel (Frazer y Marlier, 2009). Así se ha considerado que podría asemejarse al 60% de la mediana de la distribución de la renta, medida que se considera debe marcar el nivel de Rentas Mínimas (Parlamento Europeo, 2010).

La PSB común para cada ciudadano, pero de un importe dependiente de los factores/circunstancias que le afecten, ha de apoyarse en una estructura desarrollada de servicios públicos: sanitarios, educativos y sociales.

4. Conclusiones

La Prestación Social Básica debe entenderse como una prestación básica para todo ciudadano. Para aquellos que carezcan de recursos, la prestación debe permitirles aliviar su situación de pobreza, vulnerabilidad o exclusión social. Para aquéllos que ya disponen de recursos económicos propios, se entiende como la asignación estatal cuya finalidad es garantizar los bienes básicos para la vida.

La PSB no debe convivir con otras prestaciones de igual finalidad. Por el contrario, debe aunar el conglomerado de prestaciones sociales que se dedican a cubrir las necesidades básicas de los ciudadanos y que están gestionadas por distintos organismos públicos.

La PSB no es una Renta Básica entendida como una prestación social, universal, incondicional e individual, ya que este último es un concepto demasiado

amplio y puede resultar ambiguo, así como ineficiente para los ciudadanos al proporcionar la misma cuantía a todos ellos sin tener en cuenta sus características o situaciones familiares.

Por ello planteamos el concepto de Prestación Social Básica que busca como objetivo cubrir las necesidades básicas suponiendo que la Administración Pública suministra de forma gratuita o subvencionada servicios como la sanidad y la educación pública. Esta medida beneficiaría a los ciudadanos sin realizar discriminación alguna por su situación laboral o requisitos laborales o económicos previos.

La PSB debe crearse con el objetivo de ser un instrumento para la racionalización de las políticas sociales y, en concreto, del sistema de garantías mínimas. Para lo cual se hace necesario determinar el coste y el modelo de financiación que permita hacer frente a los compromisos asumidos por las administraciones en concepto de PSB. Se trata de desarrollar un modelo íntegro de PSB que mejore el sistema de protección de las personas sin recursos. Esta sería la siguiente tarea a desarrollar en el camino hacia una prestación social básica en un Estado de Bienestar.

5. Referencias bibliográficas

- ADELANTADO, José y MORENO, Raquel (2005): «Ciudadanía y Estado del Bienestar: la inmigración femenina en España». *Revista de Estudios Sociales*, 8 (1).
- APFC-ALASKA Permanent Fund Corporation (2009): «An Alaskan's guide to the Permanent Fund». [Http://www.apfc.org/home/Media/publications/2009AlaskansGuide.pdf](http://www.apfc.org/home/Media/publications/2009AlaskansGuide.pdf) (visitado el 13 de julio de 2014).
- ARTS, Wil y GELISSEN, John (2002): «Three worlds of welfare capitalism more?» *Journal of European Social Policy*, 12(2), 137-158.
- ATKINSON, A.B. (1995a): *Public Economics in Action. The Basic Income / Flat Tax Proposal*. Oxford, Clarendon Press.
- ATKINSON, Anthony. B. (1995b): *Incomes and the Welfare State*. Essays on Britain and Europe, Cambridge, Cambridge University Press.
- ATKINSON, Anthony.B. (1991): *The Social Safety Net*. Welfare State Programme, paper number WSP/66, STICERD, (London School of Economics).
- AYALA, Luis; JURADO, Antonio y PÉREZ, Jesús (2009): *Income, poverty and multidimensional deprivation: Lessons from cross-regional analysis. Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*. Serie economía. 3, 3-43.
- AZNAR, Guy (1994): *Trabajar Menos para Trabajar Todos. 20 Propuestas*. Madrid, Ed. HOAC.
- BANDRÉS, Eduardo (2012): «La aritmética del Estado de bienestar en España». *Ekonomiaz*, 81 (3), 39-61.
- BERBEL, Sara (2011): «Una renta para la igualdad de género» en Casassas, David y Raventós, Daniel: *la Renta Básica en la era de las grandes desigualdades*. Ed: Montesinos.

- BIEN-BASIC *Income Network* (2012): <http://www.basicincome.org/bien/> (visitado el 20 de enero de 2014).
- BORRÁS, Vicent (2007): «Las desigualdades en el consumo a través del género». *Revista Española de Sociología* n.º 8, pp 139-156.
- BRIGGS, Asa (2002): «The Welfare State in Historical perspective» en Ch. PIERSON y F.G. CASTELES. *The Welfare State Reader*. Ed. Blackwell. Cambridge.
- CARRO, Iñaki (2003): *Manual de Renta Básica*. Ed. Tercera Prensa, SA.
- CASASSAS, David y LOEWE, G. (2001): «Renta Básica y fuerza negociadora de los trabajadores», en RAVENTÓS, D. (coord.), *La Renta Básica. Por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*. Barcelona: Ed. Ariel.
- CASTAÑEDA, Nora; ASCANIO, Consuelo; AROSIO, Alba y ALVA, María Elena (2010): «El trabajo socio productivo en el marco de la economía social y la igualdad y equidad de género». *Revista venezolana de estudios de la mujer*, 15 (35), 59-72.
- CICHON, Michael y HAGEMER, Krzysztof (2004): «Cambios en el paradigma de las políticas de desarrollo: inversión en una seguridad social mínima para todos». *Revista Internacional de la Seguridad Social* vol. 57.1.
- CULPITT, Ian (1999): *Social Policy & Risk*, Sage Publications, London.
- DANZINGER, Sandra; CORCORAN, Mary; DANZIGER, M y HELFIN, Colleen (2000): Work, Income and Material Hardship after Welfare Reform», en *Journal of Consumer Affairs*, 34, (1), 6-30.
- ELSTER, Jon (1988): «Is there (or should there be) a right to work?» in Guttman, A. (eds), *Democracy and the Welfare State*, Princeton N.J.: Princeton University Press, 53-78.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta y CORPI, Walter (1993): «El modelo escandinavo: del alivio a la pobreza y a los sistemas avanzados de protección», en B.Klinsberg. *Pobreza un Tema Impostergable*. Ed. Fondo de Cultura Económica, PNUD y CLAD, México.
- FIGARI, Francesco; MATSAGANIS, Manos y SUTHERLAND, Holly (2013): Are European social safety nets tight enough? Coverage and adequacy of Minimum Income schemes in 14 EU countries. *International Journal of Social Welfare*, 22, 3-14.
- FRAZER, Hugh y MARLIER, Eric (2009): Minimum income schemes across EU member states: Synthesis report. EU Network of National Independent Experts on Social Inclusion. Brussels: European Commission.
- FREYSSON, Laurent (2011): General Government Expenditive Trends 2005.2010: EU countries compared. Eurostat, statistics in focus 42/2011.
- FRIEDMAN, Milton (1966): «The case for the negative income tax: a view from the right» in *Issues of American Public Policy*. (J.H. Buzel ed), Englewood Cliffs (NJ): Prentice-Hall 1968, 111-120.
- GORZ, André (1992): On the Difference between Society and Community, and Why Basic Income Cannot by Itself Confer Full Membership of Either, en Philippe van Parijs (ed.). *Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform*, London, Verso.
- GORZ, André (1994): Capitalism, socialism, ecology (pp. 102-117). Verso Books.
- GOUGH, Ian (2000): *Global Capital, Human Needs & Social Policies*. Ed. Palgrave MacMillan.
- HERCE, José Antonio; Sosvilla-Rivero, Simón y De Lucio, Juan José (2003): Convergence in social protection across EU countries, 1970-1999. European Network of Economic Policy Research Institutes. Working paper n.º 18.

- HILL, Thomas (1964): *Lecturas sobre los principios de la obligación política 1879-1880*. Universidad de Oxford. Editorial Roadman.
- HOLZMANN, Robert y HINZ, Richard (2005): Banco Mundial.
- IGLESIAS, José (2004): *La cultura de las rentas básicas: historia de un concepto*. Virus Editorial, Barcelona.
- IGLESIAS, José (2000): *Ante la falta de derechos: Renta Básica, Ya*. Editorial Virus. Barcelona.
- LODEMEL, Ivar y TRICKEY, Heather (2001). *An offer you can't refuse*. Workfare in international perspective, Policy Press, Bristol.
- LO Vuolo, Rubén; RAVENTÓS, Daniel y YANES, Pablo (2010): Basic Income in Times of Economic Crisis. Counterpunch (Support Independent Investigative Journalism).
- KULKE, U. (2007): «Cometido presente y futuro de las normas de la OIT en la materialización del derecho a la Seguridad Social», *Revista Internacional de la Seguridad Social*, 60.
- MEADE, James Edward (1993): *Liberty, Equality and Efficiency*. Macmillan, Londres.
- MERCADER, Magda (2004). La aritmética de una Renta Básica Parcial para España: una evaluación con EspaSim, XI. Encuentro de Economía Pública, Barcelona, en www.nodo50.org/redrentabasicadescargas/mercader-prats2004.pdf (visitado 12 de febrero de 2013).
- MORENO, Gorka (2008): La reformulación del Estado del Bienestar: el *workfare*, las políticas activas de empleo y las rentas mínimas. *Zerbitzuan*, 43, 143-154.
- NOGUERA, José Antonio (2001): *La Renta Básica. Por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*. Ed. Ariel.
- NOGUERA, José Antonio (2002): ¿Renta Básica o Trabajo Básico? Algunos argumentos desde la teoría social. *Sistema: Revista de ciencias sociales*, 166, 61-86.
- OIT-ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2012): *Social protection floors for social justice and a fair globalization*. International Labour Conference, 101st Session, 2012.
- PARLAMENTO EUROPEO (2010): *Role of minimum income in combating poverty and promoting an inclusive society in Europe*. European Parliament resolution 2010/2039 (INI).
- PEÑA-MIGUEL, Noemí; DE LA PEÑA, Joseba Iñaki y FERNANDEZ-SAINZ, Ana (2013): Factores determinantes de una renta básica a través del análisis del consumo familiar. *Revista Internacional de Ciencias Sociales Interdisciplinarias*. vol: 2, n.º 2, pp. 15-34.
- PÉREZ, José Ignacio (2011): «La negociación colectiva y los salarios en España: un análisis económico agregado». *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 29(2) 261-302.
- PINILLA, Rafael (2002): Una propuesta de renta básica diversificada para el Estado Español. Ponencia preparada para el II Simposio de Renta Básica, Vitoria 14 de diciembre.
- PINILLA, Rafael (2004): *La Renta Básica de ciudadanía. Una propuesta clave para la renovación del estado del bienestar*. Icaria Editorial.
- PINILLA, Rafael (2006): *Más allá del bienestar. La renta básica de la ciudadanía como innovación social basada en la evidencia*. Icaria Editorial.
- RAVENTÓS, Daniel y CASASSAS, David (2003): «La Renta Básica y el poder de negociación de los que viven con permiso de otros». *Revista Internacional de Sociología*, 34, 187-201.

- RAVENTÓS, Daniel y SORIANO, R. (2010): «A modo de presentación. La Renta Básica: ¿Una propuesta justa razonable y posible?». *Revista Internacional de Pensamiento Político*, 5, 189-198.
- RAVENTÓS, Daniel; AGUILAR, Francisco; CASASSAS, David; CLARK, Charles; DOMÈNECH, Antoni; DE FRANCISCO, Andrés; LERNER, Sally; LOEWE, Germán; LO VUOLO, Rubén; NEEDHAM, Robert; NOGUERA, José Antonio; PINILLA, Rafael; SIMON, Herbert A.; VAN PARIJS, Philippe y ZUBERO, Imanol (2001): *La renta básica, por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*. Ed. Ariel. Barcelona.
- RAVENTÓS, Daniel (2011): «De qué hablamos cuando decimos que la renta básica es (o no) justa: sobre liberalismos y republicanismos». *Revista internacional de pensamiento político*, 6, 223-240.
- RAVENTÓS, Daniel (1999): *El derecho a la existencia. La propuesta del Subsidio Universal Garantizado*, Barcelona, Ariel
- RAVENTÓS, Daniel (2005): *La Renta Básica. Por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*. Ed. Ariel. Barcelona.
- RAVENTÓS, Daniel (2007): *Las condiciones materiales de la libertad*. Ed: El viejo topo.
- RAVENTÓS, Daniel (2012): La Renta Básica como derecho humano emergente y ante la crisis económica actual en *Desafíos Actuales a los derechos humanos*. Rodríguez María Eugenia, Campoy Ignacio u Reu José Luis. Ed: Dykinson.
- ROA, María Gertrudis (2011): «Usos de remesas procedentes de España en la región Pacífica colombiana». *Revista de Ciencias Sociales*, 7 (1), 45-80.
- SABARIEGOS, José (2011): «El concepto de trabajo en la economía actual: desde el pacto social a la precariedad y las distintas reformas laborales». GeoGraphos. *Revista Digital para Estudiantes de Geografía y Ciencias Sociales*. Vol. 2, n. 6, <http://web.ua.es/revista-geographos-giecryal> (visitado el 21 de abril de 2014).
- SANZO, Luis, (2011): Renta Básica y Protección Social en España, en *La Renta Básica en la era de las grandes desigualdades*. Casassas et al., (2011). Editorial Montesinos.
- SEGURA, José (1995): Una reflexión sobre algunos programas de protección social. Madrid, Fundación Empresa Pública, Documento de Trabajo 9501
- STANDING, Guy. (2011): *The Precariat: The New Dangerous Class*. Ed. Bloomsbury.
- STORMS, Bérénice y VAN DER BOSCH, Karel (2009): *What income do families need for social participation at the minimum? A budget standard for Flanders?* UA/Berichten, Antwerp, Herman Deleeck Centre for Social Policy.
- THEODORE, Nik y PECK, Jamie (1999): «Welfare-to-work: national problems, local solutions?» *Critical Social Policy*, 19 (4), 485-510.
- TOBIN, James (1966). The case for an income guarantee. *The Public Interest*, 4, 31-41.
- VAN PARIJS, Philippe (1994): «Au delà de la solidarité. Les fondements éthiques del'état-providence et de son dépassement», *Futuribles* 184, 5-29.
- VAN PARIJS, Philippe (1995): *Real Freedom for all. What (if anything) can justify Capitalism?* Oxford University Press.
- VAN PARIJS, Philippe (1998): Basic Income and the Future of work. An internet Dialogue. Working Paper de la Catedra Hoover (DOCH). Universidad Católica de Lovaina. Setiembre.
- VAN PARIJS, Philippe (2000): «A simple and powerful idea for the 21st century», 8th. Congress of the BIEN, Berlin, en www.etes.ucl.ac.be/bien/Files/Papers/2000VanParijs.pdf
- VANDERBROUKE, Frank (1997): «A propos de l'instauration pragmatique d'une allocation universelle». *La Revue nouvelle*, 105, 161-166.

- WHITE, Stuart (1997): «Liberal equality, exploitation, and the case for an unconditional basic income». *Political Studies*, 45 (2), 312-326.
- WHITEHOUSE, Edward; D'ADDIO, Anna; CHONIK, Rafal y REILLY, Andrew (2009): «Two Decades of pension Reform: What has been achieved and what remains to be done». *The geneva papers on risk and insurance-issues and practice*, 34 (4), 515-535.
- ZOLL, Rainer (1995): «Un nuovo modello di redistribuzione del tempo». *Sociologia del Lavoro*, 56.
- ZOLL, Rainer (1998): «Finito il lavoro, inizia il servizio civile». *Reset* 46.