

¿ES POSIBLE IMPLANTAR UNA RENTA BÁSICA UNIVERSAL EN EUROPA?

WOULD IT BE POSSIBLE TO IMPLEMENT A UNIVERSAL BASIC INCOME IN EUROPE?

Manuela A. De Paz-Báñez
Universidad de Huelva
depaz@uhu.es

María-Teresa Aceytuno
Universidad de Huelva
maria.aceytuno@dege.uhu.es

Celia Sánchez-López
Universidad de Huelva
celia.sanchez@dege.uhu.es

María José Asensio-Coto
Universidad de Huelva
asensio@uhu.es

Recibido: abril 2021 ; aceptado: septiembre 2021

RESUMEN

Este trabajo analiza la viabilidad de una medida como la renta básica universal (UBI) en Europa. Para ello, se lleva a cabo un análisis del estado de la cuestión que abarca los aspectos principales de la medida, partiendo de su posible encuadre como política social en el estado del bienestar de los países europeos. El artículo contribuye al debate existente sobre UBI aportando una revisión de los aspectos más discutidos de la medida, ofreciendo las evidencias empíricas disponibles y recopilando los argumentos que se esgrimen a favor y en contra de la misma. Como conclusión, se observa que los principales obstáculos que se plantean a la implantación de la UBI no están respaldados por evidencias empíricas y que, por el contrario, los experimentos realizados apoyan los efectos positivos que podría generar, destacando la reducción de la desigualdad y la pobreza, su viabilidad financiera, sus efectos positivos a nivel macro y sobre la oferta de trabajo y, finalmente, el apoyo de la opinión pública europea. No obstante, la medida actualmente no cuenta con un claro apoyo político, lo que impedirá su implantación en un futuro cercano.

Palabras claves: renta básica universal, UE, pobreza, desigualdad, Estado del Bienestar, Política Social.

ABSTRACT

This work analyses the viability of a universal basic income (UBI) in Europe. To do it, we develop a “state of the art” analysis covering the main aspects of this initiative, beginning with its possible formulation within the European welfare systems. This paper contributes to the ongoing debate about the controversial aspects of UBI, providing both evidences and arguments that support or undermine the initiative. This allows us to conclude that the evidence does not support the main obstacles usually identified to prevent the implementation of UBI; on the contrary, the experiences carried out show its positive effects, such as a significant reduction of poverty and inequality. Thus, UBI is a financially likely initiative that could led to positive macroeconomic effects – even in labour market– also supported by European public opinion. Nevertheless, there is no clear support from political parties yet, which will prevent its implementation in the near future.

Keywords: Universal Basic Income, EU, Poverty, Inequality, Welfare State, Social Policy.

JEL Classification / Clasificación JEL: I38; H53; J20; O23

1. INTRODUCCIÓN ¹

La evidencia empírica y los estudios más recientes reflejan que desde los años ochenta del siglo pasado, se está incrementando la desigualdad y la pobreza, especialmente en los países desarrollados, tanto en tiempos de crecimiento económico como de crisis². Esta evidencia empírica ha falsado (en el sentido popperiano del término) de nuevo, la hipótesis liberal (ahora neoliberal) de que el crecimiento económico provoca por sí solo, sin intervención del Estado, un descenso de la pobreza y la desigualdad (“mercados autorregulados” analizado por Karl Polanyi en *La Gran Transformación* en 1944). Por otra parte, aunque esto no tenga aún suficiente evidencia empírica, la robotización y la automatización (la llamada 4^a Revolución Industrial) está dando origen a una gran preocupación por la disminución del empleo y de las formas más seguras de éste, que podría provocar que muchas personas entren en pobreza clara por falta de puestos de trabajo para todos. Esta preocupación se ha incrementado con las dos grandes crisis sistémicas recientes: la crisis financiera de 2008 y la pandemia de la Covid-19 de 2020 que ha incrementado el riesgo de dejar desprotegidos a los más vulnerables y a parte de la clase media, tanto personas como pequeñas empresas; y la amenaza global del cambio climático y la contaminación, con lo que suponen de límite al crecimiento del modelo productivo actual.

Todo ello hace que nos planteemos otras formas de afrontar estas circunstancias de gran preocupación ciudadana. Es en este contexto en el que toma relevancia de nuevo la idea de la renta básica universal (UBI). La renta básica no es una idea nueva, nos podemos remontar para las primeras propuestas a Tomás Moro o Juan Luis Vives; pero es Thomas Paine (1796) con su *Justicia Agraria*, el que se considera pionero. Spence (1797) y los desarrollos abundantes del s. XIX: Charlier (1848), los socialistas utópicos, especialmente Charles Fourier con el que se manifestó de acuerdo John Stuart Mill en sus *Principios de Economía Política* (1849, 2^a edición especialmente) también pueden destacarse. En el siglo XX, un gran número de autores han analizado y defendido esta idea, entre ellos varios Premios Nobel y otros economistas de

¹ Este trabajo se enmarca en el módulo Jean Monnet, convocatoria Erasmus 2021: “Construyendo un desarrollo sostenible e inclusivo desde la periferia de Europa: El papel de la Unión Europea”.

² Ver los datos recopilados y analizados por ourworldindata.org de la Oxford University, del Luxembourg Income Study Database (LIS), del World Inequality Lab, e incluso los datos de la OCDE o el FMI.

gran talla científica: G.D.H. Cole, J.E. Meade, O. Lange, J. Tinbergen, J. Tobin, G. Myrdal, F. Hayek, M. Friedman, H. Simon, J. K. Galbraith, R. Theobald, P. Samuelson, R.J. Lampman o A. Atkinson³. Lo más relevante fue el gran debate, no solo científico, en la década de los sesenta que propició propuestas políticas a punto de ponerse en marcha y experimentos relevantes en los años setenta. Esto quedó casi en el olvido hasta finales de los ochenta, donde podemos destacar los trabajos de Van Parijs, a partir del cual han vuelto a proliferar los análisis tanto teóricos como aplicados. La recuperación de los experimentos de los años 70 en USA y Canadá, en trabajos que analizaron y reinterpretaron los resultados ya en este siglo (Karl Widerquist, 2005 y Evelin Forget, 2011 respectivamente), ha motivado la puesta en marcha de otros muchos en la actualidad con metodologías más refinadas.⁴

La proliferación de publicaciones en la última década sobre el tema pone de manifiesto su gran interés actual. No obstante, no existe aún ninguna experiencia sobre una UBI plenamente reconocible según la definición recogida más abajo, solo existen experiencias cercanas y/o parciales. Quizás la hasta ahora primera – y posiblemente única – experiencia UBI real a largo plazo, aunque de cuantía muy reducida, es la que se produce desde 1982 en Alaska. Los casos de Irán en 2011 y el de la Nación Cheroqui desde 1997 pueden considerarse también experiencias cercanas a la concepción de UBI.

La UBI se ha definido de diferentes formas, en este trabajo nos basamos en la considerada oficial en la asociación mundial que aglutina a los estudiosos e impulsores de esta medida, la *Basic Income Earth Network (BIEN)*, actualizada y adaptada al contexto europeo de forma muy adecuada y resumida en la *Iniciativa Ciudadana Europea (ICE)*⁵ presentada en la UE en 2020.

³ No todos estos autores han defendido la UBI como se define actualmente, pero sí ideas parecidas y/o relacionadas.

⁴ Para una buena recopilación de los trabajos más influyentes sobre el tema en los últimos 50 años, ver Widerquist et al. (2013). También puede consultarse: *Journal Basic Income Studies*, el libro de Van Parijs y Vanderborcht (2017) hace una recopilación histórica, bibliográfica y de contenido bastante completa.

⁵ *La Renta Básica Incondicional (UBI) no sustituirá al Estado del Bienestar, sino que lo completará y transformará de un estado de bienestar compensatorio a un estado de bienestar emancipador. La Renta Básica Incondicional se define por los cuatro criterios siguientes:*

- a) *Universal. UBI se paga a todos, sin prueba de medios. No está sujeto a ingresos, ahorros o límites de propiedad. Cada persona, independientemente de su edad, descendencia, ciudadanía, lugar de residencia, profesión, etc. tendrá derecho a recibir esta asignación. Por lo tanto, reclamamos una renta básica incondicional, garantizada e incondicional a escala de la UE.*
- b) *Individual. Todos, cada mujer, cada hombre, cada niño tiene derecho a UBI sobre una base individual, ya que ésta es la única manera de garantizar la privacidad y evitar el control sobre otros individuos. UBI será independiente del estado civil, la convivencia o configuración del hogar, o de los ingresos o propiedades de otros hogares o miembros. Esto permite a los individuos tomar sus propias decisiones.*
- c) *Incondicional. Como derecho humano y legal, UBI no dependerá de condiciones previas, ya sea la obligación de tomar un empleo remunerado, para demostrar disposición al trabajo, a participar en el servicio comunitario o a comportarse de acuerdo con cualquier rol de género.*

Enmarcada dentro de los sistemas de bienestar social emancipadores no compensatorios, esta medida consiste en una renta pagada en efectivo de forma periódica y permanente a todos y cada uno de los individuos de una comunidad, financiada por dicha comunidad a través de sus instituciones públicas. Se define por los cuatro criterios básicos de universalidad, individualidad, incondicionalidad y suficiencia. Tiene como finalidad alcanzar la dignidad humana, la libertad y la igualdad para toda la ciudadanía.

Así, la renta básica universal es una medida social que pretende la erradicación de la pobreza, de la exclusión social y la disminución de la desigualdad garantizando un nivel aceptable de calidad de vida para toda la ciudadanía y un alto grado de emancipación, libertad y seguridad, contribuyendo a conseguir el pleno cumplimiento de los derechos humanos universales, sin que necesariamente se tenga que depender de un empleo para poder sobrevivir.

En los últimos años, se ha pasado de despreciar esta medida como una utopía, a realizar análisis serios sobre su viabilidad. Los argumentos a favor son poderosos, ya que los estudios realizados destacan su utilidad para erradicar la pobreza y reducir la desigualdad, con mayor eficacia que otras políticas sociales ya implantadas, como la renta mínima u otras transferencias condicionales (Atkinson, 1996; Banerjee et al., 2019; Magnani y Piccoli, 2020; De Paz-Bañez et al., 2020 entre otros, ver bibliografía de este artículo al final). No obstante, se plantean también importantes obstáculos a su implantación, entre los que destacan su viabilidad económica, el efecto desincentivador que podría tener en el mercado de trabajo y las consecuencias macroeconómicas de su implantación, principalmente en términos de inflación y déficit público (ver discusión sobre estos aspectos más abajo).

En Europa, el estado de bienestar es quizás el más avanzado y generoso del mundo; por lo que parece lógico que si en algún lugar puede ponerse en marcha la UBI sería aquí, dado que el cambio sería más gradual; o quizás sea lo contrario porque se considere menos urgente. En todo caso, la pregunta sobre hasta qué punto se podría implementar la UBI en la UE es relevante. Por ello, el principal objetivo de este artículo es aportar a la respuesta a esa pregunta: ¿es posible implantar una renta básica en Europa? Abordaremos la

- d) *Lo suficientemente alto. La cantidad debe proporcionar un nivel de vida decente, que cumpla con las normas sociales y culturales de la sociedad en el país de que se trate. Debe prevenir la pobreza material y brindar la oportunidad de participar en la sociedad. Esto significa que la cantidad neta de UBI debe estar al menos por encima del riesgo de pobreza de acuerdo con las normas de la UE, que corresponde al 60 % de la llamada mediana de ingresos equivalentes netos. En los países donde la mayoría tiene bajos ingresos y, por lo tanto, los ingresos medios son bajos, un punto de referencia alternativo (por ejemplo, una cesta de bienes y servicios) deben utilizarse para determinar el importe de la renta básica, para garantizar una vida digna, seguridad material y plena participación en la sociedad.*

Una UBI es una medida central para alcanzar los objetivos de dignidad humana, libertad e igualdad desplegados en los documentos centrales de la UE." (https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2020/000003_en).

pregunta y la respuesta a la misma desde un punto de vista teórico, realizando un análisis del estado de la cuestión que nos permita a su vez abordar la respuesta a otras preguntas relacionadas: ¿cómo encajaría una UBI en los sistemas de bienestar europeos actuales? ¿Qué experiencias UBI o similares se han llevado a cabo en Europa hasta ahora? ¿Qué obstáculos existen para implantar una UBI en Europa? ¿Es posible financiar una medida como la renta básica? ¿La implantación de la UBI desincentivaría el trabajo? ¿Generaría inflación o déficit público? ¿Qué posición tendría la sociedad ante una medida de este tipo?

Así, este artículo contribuye a la discusión existente sobre renta básica universal realizando un análisis del estado de la cuestión que abarca todos los aspectos principales de la medida, desde su encuadre como política social en el estado del bienestar hasta la viabilidad de su implantación. Así, existe una abundante y reciente bibliografía sobre la UBI que se centra en alguno de los aspectos o debates relacionados con la medida; pero no se encuentran, hasta donde las autoras conocemos, artículos que lleven a cabo un análisis amplio que abarque los principales aspectos de la misma. En este sentido, este artículo contribuye a identificar los elementos fundamentales del debate sobre la implantación de una renta básica y lo hace en el contexto europeo, considerando que Europa cuenta con los sistemas de estado de bienestar más avanzados del mundo y que algunas de los experimentos UBI de mayor alcance que se están dando en el mundo se realizan en territorio europeo. Finalmente, este artículo también contribuye a los debates existentes sobre su viabilidad económica y a los efectos sobre la oferta laboral, aportando una revisión de los argumentos que se esgrimen desde las diferentes posiciones que se desarrollan en la bibliografía relacionada.

El contenido del artículo está organizado en tres secciones principales. La primera de ellas se dedica a encuadrar la UBI en los diferentes modelos de Estados de Bienestar en Europa (apartado 2); la siguiente sección identifica las principales realidades de la UBI o asimilables que se han producido o se están produciendo en Europa recogiendo tanto experiencias implantadas como experiencias piloto o experimentos de laboratorio y simulaciones (apartado 3). La siguiente sección se dedica al análisis detallado de cada uno de los argumentos en contra de la implantación de la UBI: dificultades para su financiación, posibles efectos sobre el empleo, efectos macroeconómicos adversos y grado de aceptación social y política (apartado 4); para terminar con la sección de conclusiones y posibles tendencias de futuro.

2. LA UBI DENTRO DE LOS DIFERENTES MODELOS O SISTEMAS DE BIENESTAR SOCIAL

La renta básica universal, como hemos dicho más arriba, es una medida que se enmarca dentro de los sistemas de bienestar social. Estos sistemas pueden clasificarse de diversas maneras. Tradicionalmente se consideran dos modelos:

el modelo de seguro social establecido en Alemania por Otto von Bismarck entre 1883 y 1889, y el modelo de solidaridad de Beveridge propuesto en Reino Unido después de la II Guerra Mundial. El primero se dirige claramente a los trabajadores y rompe con el sistema anterior de las “leyes de pobres” y las instituciones asistenciales estigmatizantes, arbitrarias e, incluso, represivas, definiendo, a través de leyes, los seguros obligatorios y contributivos (lo sufragan los trabajadores y las empresas) de enfermedad, accidente laboral, jubilación y muerte. El segundo, elaborado por William Henry Beveridge en 1942, introduce algunos elementos de solidaridad general para toda la población con un carácter solidario no contributivo, aunque con comprobación de medios, la llamada asistencia social. Introduce la idea de “seguridad social” para los trabajadores (seguro social más seguridad económica) y la “asistencia social” para toda la población que lo necesite independientemente de su condición laboral (Van Parijs y Vanderborght, 2017).

No obstante, debemos incluir un tercer sistema que parece olvidado, el sistema basado en la universalización de prestaciones de servicios y rentas básicos, consideradas como derechos humanos fundamentales a garantizar por los poderes públicos. Este sistema se remonta al s. XVIII como mínimo, con la publicación del libro de Paine *Justicia Agraria* (1796) y que tiene su mayor plasmación en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas de 1948 seguido por el Convenio Europeo de Derechos Humanos en 1950, el Convenio de la OIT sobre Seguridad Social en 1952 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; completado con la declaración de los derechos del niño de 1959. Una vez establecidos estos derechos universales, la discusión se centra en hasta qué punto los poderes públicos deben garantizar estos derechos que se han ido recogiendo en las constituciones nacionales y en los tratados de la UE.

Así, en los años sesenta y principios de los setenta del s. XX prosperó la idea de llevar los estados de bienestar desarrollados después de la II Guerra Mundial a un nivel superior a través de la garantía de los poderes públicos de esta *universalización de los derechos humanos* y su cumplimiento efectivo. Sin renunciar a los logros anteriores de seguro y seguridad social en Europa y el desarrollo del *New Deal* de F.D. Roosevelt (1933) en USA, se trataba de garantizar como derechos universales los servicios públicos esenciales, incondicionales y gratuitos: educación, salud, vivienda, servicios sociales, transporte público...; y también una renta básica suficientemente alta para conseguir unos niveles dignos de vida. De hecho, en USA estuvo a punto de aprobarse un impuesto de renta negativo (medida cercana a la renta básica universal) en la administración Nixon, después de estudios y experimentos de campo de diferente calado (Widerquist, 2018). La iniciativa se frustró, entre otras cosas, por la oposición del partido demócrata y las crisis monetaria y del petróleo de principio de los setenta, que llevarían al mundo a un cuestionamiento importante de las ideas keynesianas para volver a planteamientos económicos más liberales (neoliberalismo) a partir de los ochenta con Reagan y Thatcher. Esto hizo entrar en crisis los planteamientos del estado de bienestar anteriores, provocando el

adelgazamiento progresivo de su financiación. Incluso con la crisis de 2008 se continuó reduciendo el gasto social a pesar del incremento de la pobreza y la desigualdad, exacerbado con las crisis. No será hasta la segunda década de este siglo que comienza a plantearse un cambio de políticas en algunos países, una vez vistos los problemas sociales y políticos que estaba ocasionando la austeridad. El reconocimiento del error de las políticas en la crisis de 2008 y la pandemia de 2020 están consolidando el viraje, situando de nuevo en la agenda el sistema universalista de derechos fundamentales garantizados por los poderes públicos.

Este sistema universal de bienestar social superaría tanto el modelo de Bismarck como el de Beveridge. Según Van Parijs (2017), se basa en la equidad y la libertad para todos entendida como emancipación, capacidad de decidir sobre la propia vida sin depender de tener recursos para sobrevivir o disponer de un trabajo. Se trataría de garantizar el derecho a vivir dignamente, sin la obligación de realizar trabajos indignos para poder sobrevivir, sino con la capacidad de elegir el trabajo deseado, con capacidad de negociación con los empleadores o crear tu propio trabajo. Es, en definitiva, el paso de un sistema compensatorio y paternalista a un sistema emancipador, liberador, desmercantilizador y activador en el sentido de eliminar obstáculos, como la trampa del desempleo y de la exclusión; de empoderar a través de un acceso más fácil a la educación y a la capacitación y a poder escoger entre la actividad remunerada o no para todos, y no solo para las personas con suficientes recursos.

La UBI es un instrumento que se incluye en esta concepción de la política social; formando parte de una nueva generación de medidas sociales dentro de una concepción del Estado, no como un Estado *niñera* que ayuda a una ciudadanía que no sabe lo que le conviene, sino como un Estado al servicio de los ciudadanos libres y adultos que le encomiendan la labor de garantizar sus *derechos* y procurarles una serie de servicios básicos de forma universal. Esa garantía de derechos se aplicaría a toda la población, como la sanidad o la educación universales. Se trata de asegurar a toda la población que, si caen en una situación de pérdida de empleo o quiebra, al menos tendrán para vivir de una manera digna, aunque básica. Es en este planteamiento donde se retoma la idea de la *Renta Básica Universal (UBI)* para garantizar el derecho a vivir dignamente, que informa los derechos humanos en su conjunto. Algunos la consideran una propuesta para ayudar a resolver los problemas de pobreza y desigualdad; pero en realidad va mucho más allá, se trata de la garantía de la propia vida, de la dignidad, de la libertad entendida como autonomía propia de la persona, de seguridad económica mínima para toda la ciudadanía. Ello no es posible solo con este instrumento, que deberá formar parte de una arquitectura social completa desde estos planteamientos de universalidad⁶.

⁶ Desde el punto de vista de la investigación, se trata en la terminología de Lakatos, de un *nuevo programa de investigación*, global, interdisciplinar, dinámico, que forma parte de un *nuevo paradigma* (en el sentido de Kuhn) sobre las políticas sociales que considera a la ciudadanía como adulta, libre,

¿A qué sistema de bienestar responde la política social de la UE y sus Estados miembros hoy?

En Europa podemos decir que no hay un sistema único de bienestar social, sino que se ha ido desarrollando en cada país con diferencias bastante apreciables. Para observar y definir esas diferencias y su aplicación práctica en los distintos países, diversos autores han establecido tipologías de sistemas de bienestar. Por ejemplo, Esping-Andersen (1990) establece tres tipos de estado de bienestar en el ámbito europeo: conservador, liberal y socialdemócrata; a través de tres criterios de clasificación: efectos sobre la desmercantilización, sobre la estratificación social y su relación con el empleo. El sistema conservador, refleja el predominio del sistema de Bismarck y se desarrolla fundamentalmente en Alemania y otros países centroeuropeos; el liberal proviene del planteamiento de Beveridge, pero con gran limitación sobre la actuación del Estado y se desarrolla en el ámbito anglosajón fundamentalmente; y, por último, el socialdemócrata que también proviene de las ideas de Beveridge, pero enfatiza la idea de derechos fundamentales universales, con una mayor implicación del Estado en cambiar la estratificación social y la desmercantilización; se ha desarrollado fundamentalmente en los países del norte de Europa⁷.

El modelo conservador se basa en una protección basada en el historial laboral, en la protección de la familia, con prestaciones mayoritariamente contributivas; la intervención estatal mantiene la estratificación social por tipos de empleos. El modelo liberal se basa en la mínima intervención estatal, dejando que actúe el mercado; es un sistema claramente mercantilizante de los servicios básicos y solo actúa para paliar necesidades mínimas, muy básicas, con aportaciones muy pequeñas, paliativas; mantiene la estratificación social existente diferenciando entre los que necesitan ayudas sociales (estigmatizados) y los que no. Por último, el sistema socialdemócrata es un sistema con intervención estatal no solo compensatorio, sino con intención de resolver los problemas de pobreza y desigualdad permitiendo trasvase entre estratos sociales. La intervención es individual, gratuita y universal para todos los residentes, claramente desmercantilizador de los servicios esenciales. Mientras que los modelos conservador y liberal se basan en el empleo como anclaje de todo el sistema de bienestar social, el socialdemócrata tiene también vocación universal y de derechos de la ciudadanía para acceder a las prestaciones.

Otras clasificaciones tienen en cuenta los resultados de estos modelos en cuanto a la eficacia y la equidad o bienestar. Es una vieja polémica sobre la posible disyuntiva entre conseguir unos buenos resultados de equidad y bienestar y unos buenos resultados de crecimiento económico y pleno empleo. Los estudios empíricos más recientes desmienten esta supuesta contradicción.

autónoma, responsable de su propia vida, de los suyos y de la sociedad, alejada de paternalismos.

⁷ También tiene influencia de planteamientos socialistas reformistas y de la idea del "salario social" para todos los ciudadanos de Rosa Luxemburgo y Karl Kautsky.

Por ejemplo, Sapir (2006) establece cuatro tipos de modelos europeos de bienestar teniendo en cuenta la equidad y la eficiencia del mercado: modelo continental, baja eficiencia y alta equidad; modelo anglosajón, baja equidad y alta eficiencia; modelo mediterráneo, baja equidad y baja eficiencia; y modelo escandinavo, alta equidad y alta eficiencia. Este último modelo demuestra a nivel empírico que es posible alcanzar ambos objetivos a la vez.

En la actualidad, la mayoría de los países europeos siguen estos planteamientos con diferente intensidad y cobertura, según predomine el principio de “riesgo social” que debe asegurarse con la contribución de los trabajadores y las empresas, o el de bienestar individual y social que debe garantizar la sociedad en su conjunto de forma solidaria con ayudas a quien lo necesite, ya sea con “prueba de medios” o con una cobertura universal e incondicional garantizando derechos fundamentales.

No obstante, a pesar de tantas diferencias entre países, podemos decir que existe un sistema social común en Europa, el llamado Modelo Social Europeo, que en una primera etapa respondía a un sistema claramente liberal, que evolucionó hacia un sistema con elementos conservadores y que hoy está adquiriendo cada vez más elementos socialdemócratas. En todo caso, parece claro que las dos últimas crisis (2008 y 2020) están provocado un cambio de paradigma: el estado deja de ser visto como un problema (neoliberalismo) para convertirse en parte de la solución, recuperando la idea posterior a la II Guerra Mundial. En todo caso, en la UE se sigue considerando que las políticas sociales son competencia de los Estados miembros, aunque se admite últimamente que se deben establecer unos mínimos de obligado cumplimiento para evitar competencia desleal en el mercado único. Aparece también otro elemento a destacar: se desconfía menos del uso que se dará a esos fondos por parte de las personas que lo reciban.

Así, la última formulación del estado de bienestar en la UE viene recogida en el llamado *IV Pilar*, el *Pilar de Derechos Sociales*, proclamado en la Cumbre de Gotemburgo el 17 de noviembre de 2017. No tiene fuerza legal al no incluirse en los tratados a pesar de haber sido adoptado por unanimidad. Se limita a ser un documento de recomendaciones a los Estados miembros que mantienen la mayor parte de las competencias en esta materia. En todo caso, sí se establecen condiciones mínimas que todos se comprometen a respetar y que pueden superar según su propio sistema de bienestar social. Se trata más de una agenda o de un marco estratégico, que de un documento que otorgue derechos directamente.

En este sistema marco o de mínimos es claro el predominio del empleo como anclaje para las prestaciones sociales. No obstante, pasa a tener una connotación más de ciudadanía en el caso de personas que no pueden trabajar: niños, personas ancianas y personas con discapacidad, a los que se les considera sujetos de prestaciones si la necesitan (condicionada a comprobación de medios). Un ejemplo claro es el Principio 14 del Pilar de Derechos Sociales sobre la *renta mínima* que se formula de la siguiente manera:

“Toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación. Para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral.”

Como se puede ver, opta por la comprobación de medios para establecer los requisitos que dan derecho a la prestación; también opta por la vinculación, aunque a nivel de incentivo y no de exigencia, con el mercado laboral para las personas que pueden trabajar.

También los servicios básicos esenciales tienen un acceso protegido con la condicionalidad de “personas necesitadas”:

“Principio 20. Acceso a los servicios esenciales. Toda persona tiene derecho a acceder a servicios esenciales de alta calidad, incluidos el agua, el saneamiento, la energía, el transporte, los servicios financieros y las comunicaciones digitales. Deberá prestarse a las personas necesitadas apoyo para el acceso a estos servicios.”

Si aplicamos los criterios de clasificación de Esping-Andersen, podemos ver que, aunque en la UE se deja libertad para que cada país pueda desarrollar su propio sistema, a nivel general el sistema europeo de mínimos no parece muy compatible con el sistema liberal en sentido estricto; es quizás una mezcla inestable entre el sistema conservador y el socialdemócrata. Así, en primer lugar, en relación a la estratificación social, interviene en el sentido de propiciar la igualdad de oportunidades a través de la capacitación y la formación: fomenta el llamado ascensor social. Ello acerca este sistema al socialdemócrata. En segundo lugar, en relación al empleo es básicamente un sistema conservador, aunque es socialdemócrata para los colectivos y estratos de edad que no pueden trabajar. Por último, en relación a la desmercantilización es más conservador que socialdemócrata, dado que en ningún momento se plantea la emancipación de las personas del mercado. Está claramente dirigido a los trabajadores, con la excepción de personas que no pueden trabajar ni se pueden adaptar para trabajar.⁸

Como se puede apreciar, en la formulación de la política social de la UE no se hace alusión en ningún caso a la UBI. La relación más directa y reciente de la UE y la UBI es la renta mínima recogida en el principio 14 del Pilar social y en el Plan de Acción correspondiente en donde se establecen los objetivos para

⁸ El Plan de acción para la puesta en marcha de este pilar se ha presentado por la Comisión el 4 de marzo de 2021, en él se define los objetivos para 2030 (COM (2021) 102 final).

2030, dejando a los Estados su desarrollo a través de sus respectivos planes de renta mínima⁹.

Aunque la renta mínima está lejos de la UBI como la hemos definido aquí, también es una prestación en efectivo, aunque no universal, sujeta a comprobación de medios y con condicionantes relacionados con la activación, aunque a nivel de incentivos; en gran medida insuficiente y no permanente, casi siempre familiar no individual. Las diferencias entre cada Estado miembro son muy importantes y son discutibles sus criterios de elegibilidad y los niveles de beneficios, como destaca el propio Plan de Acción para los Derechos Sociales antes citado. Éste ha decepcionado por su falta de ambición, dado que los objetivos planteados para 2030 en relación a la pobreza son incluso inferiores a los anteriores, lo que se ha considerado como un retroceso evidente en esta materia. Un ejemplo es que se pretende reducir para 2030 en 15 millones el número de personas en riesgo de exclusión (al menos 5 millones de niños). No parece mucho si, como el mismo plan reconoce, existían 91 millones de personas en estas circunstancias en la UE en 2019, antes de la pandemia (18 millones de niños); además, es un claro retroceso si tenemos en cuenta que el objetivo para la década anterior (2010-2020) fue reducir en 20 millones esta cifra que, por cierto, quedó muy lejos de lograrse. Pobre implicación de una UE donde, en contraste, el 88% de sus ciudadanos considera individualmente muy importante la Europa Social¹⁰. Es más, la propuesta de una Recomendación del Consejo sobre la renta mínima para apoyar y complementar las políticas de los Estados miembros se aplaza a 2022 y se deriva a los países miembros toda la responsabilidad de avanzar en este camino a través de planes nacionales que “amplíen aún más el acceso a la protección social” (se deberían haber presentado estos planes antes del 15 de mayo de 2021). Además, se remite a un grupo de expertos la reflexión para abordar la financiación de estas medidas, que deberán concluir su informe antes de final de 2022.¹¹

La gran distancia entre el sistema universalista planteado por los defensores de la UBI y la realidad de la política social europea ha hecho que se formulen diferentes iniciativas ciudadanas europeas para la incorporación de esta medida en la agenda europea. La iniciativa ciudadana europea sobre la UBI de

⁹ “Los planes de renta mínima son fundamentales para garantizar que nadie se quede atrás. Si bien existen en todos los Estados miembros, los regímenes de renta mínima varían significativamente en su adecuación, cobertura, aceptación y articulación con las medidas de activación del mercado laboral y los bienes y servicios habilitadores, incluidos los servicios sociales. En muchos casos, los criterios de elegibilidad y los niveles de beneficios merecerían una modernización.” (COM (2021) 102 final).

¹⁰ Ver Eurobarómetro especial n.º 509 sobre cuestiones sociales. Marzo de 2021. <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2266>.

¹¹ “Se requiere una mayor reflexión sobre la financiación de la protección social, y en particular los modelos de financiación que permitan la solidaridad continua entre generaciones y dentro de ellas, para garantizar un acceso equitativo y sostenible a la protección social en términos de grupos y riesgos cubiertos, teniendo en cuenta que las contribuciones sociales y los impuestos laborales pueden disminuir dada la contracción de la población en edad de trabajar”. Plan de Acción del Pilar de Derechos Sociales (COM (2021) 102 final).

2020 ha sido la última hasta ahora; aunque ya hubo otro intento en 2013 que fracasó por insuficiencia de apoyo (se consiguieron 300.000 firmas del millón necesario). En esta iniciativa el plazo es más amplio (hasta 25/3/2022) debido a la dificultad adicional que impone la pandemia (hasta el mes de septiembre de 2021 se habían recogido unas 150.000 firmas¹²). No obstante, hay que recordar que, aunque se superen los requisitos, lo que se conseguirá es que se discuta la iniciativa en las instituciones europeas sin garantía de que el resultado de esa discusión sea favorable a la implantación de una UBI.

3. RENTA BÁSICA VS RENTA MÍNIMA EN EUROPA

No es sorprendente que la idea de la UBI haya partido mayoritariamente de Europa desde su concepción, así como los movimientos y asociaciones que la propician, aunque hoy sus planteamientos y experiencias se hayan extendido por todo el mundo.

En Europa no hay ninguna experiencia ni si quiera cercana según la definimos aquí. Lo que sí existe es un gran número de experiencias de transferencias en efectivo, regulares, aunque no universales, condicionadas y de cuantía insuficiente. Para estas últimas, las experiencias en Europa son muy abundantes y variadas y la UE la considera en sus políticas y recomendaciones como hemos visto más arriba: renta mínima, pensiones, ayudas a niños en riesgos de exclusión, a jóvenes, a familias.

Las experiencias de rentas mínimas comenzaron en Europa en los años setenta del siglo pasado en Dinamarca, Reino Unido, Bélgica, Irlanda, Países Bajos y Alemania; continuaron en los ochenta con Francia y Luxemburgo. En 1992, la UE recomendó por primera vez su implantación en todos los Estados miembros (92/441/CEE) reconociéndola como un derecho subjetivo: derecho fundamental a una renta que permita vivir en dignidad humana. Ratificada esta recomendación en los sucesivos acuerdos y tratados hasta el Pilar de Derechos Sociales aludido más arriba.¹³ Los Estados miembro han implantado programas de renta mínima con modelos muy desiguales en cuantías, coberturas y eficacia, pero que, en general, se han mostrado limitados e insuficientes.

Todas estas medidas y programas han tenido una eficacia muy desigual. Parece demostrado a nivel empírico que las medidas basadas en el principio de universalización (ciudadanía social universal) son más eficaces a la hora de reducir la pobreza y la desigualdad que las medidas focalizadas en colectivos concretos. Ver, por ejemplo, el estudio de Korpi y Palme (1998). Además,

¹² Puede verse la evolución en https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2020/000003_es.

¹³ Ver especialmente la recomendación de la Comisión de 2008, la Resolución del Parlamento Europeo de 6 de marzo de 2009 y de 24 de octubre de 2017 (2016/2270(INI)), el Dictamen del CES de 20 de febrero de 2019, el Resultado de Trabajo del Consejo de octubre de 2020 y el Plan de Acción de Derechos Sociales de marzo de 2021 (COM (2021) 102 final), más arriba reseñado.

queda también claro que lo que más reduce la pobreza es el mayor nivel de gastos sociales (Barry, 2009). No obstante, hasta el momento las medidas que más se han desarrollado en Europa ni son universales sino focalizadas, ni son adecuadas en cuanto a la cuantía, por lo que son poco eficaces a la hora de erradicar la pobreza, activar a los beneficiarios y conseguir mejoras en su nivel de vida.

La pregunta ahora sería si la UBI mejora esa eficacia sin producir inconvenientes mayores. Para responder y observar o demostrar la mejor eficacia de la UBI en relación a las rentas mínimas, dada la falta de experiencias, se están realizando experimentos de campo y, de forma muy limitada, de laboratorio. El *Stanford Basic Income Lab* recoge una síntesis de todos los experimentos de campo de UBI o medidas cercanas en el mundo, tanto las concluidas como las que están en marcha o en proyecto¹⁴. En Europa destacan los experimentos de Finlandia (2017-2018), Barcelona (2019), Países Bajos, Alemania y Escocia¹⁵. También se han utilizado con frecuencia en Europa las *simulaciones* para intentar saber cuál será el efecto de su implantación sobre los objetivos planteados y sobre sus posibles obstáculos como veremos más abajo.

4. PRINCIPALES OBJECIONES A LA IMPLANTACIÓN DE LA UBI

4.1. FINANCIACIÓN DE LA UBI

Entre los argumentos que consideran los detractores de la UBI, uno de los más utilizados es la insostenibilidad e inviabilidad de la medida en un estado capitalista. Así, autores como Foster (2016) consideran que implantar una UBI tendría un coste excesivo, que sería inasumible para el estado a menos que se incrementaran de forma muy considerable los impuestos, medida que, a su vez, tendría importantes efectos negativos sobre la actividad económica y podría suponer un desincentivo para el empleo (Durnan e Inayatullah, 2020). No obstante, existen varios estudios recientes que han profundizado sobre la viabilidad económica de la implantación de la renta básica, mostrando que es una medida viable en cuanto a su financiación y que, además, podría generar importantes efectos económicos positivos a nivel micro y macro (Sanzo y Pinilla, 2004; Arcarons et al., 2013; Antón, 2015; Melzochová y Specián, 2015; Gimeno Ullastres, 2016. Widerquist, 2017; Magnani y Piccoli, 2020). A continuación, se describen los análisis realizados y los argumentos que han llevado a dicha conclusión.

Para analizar la viabilidad de la implantación de la renta básica se debe determinar, en primer lugar, la cuantía que deberían tener las transferencias y los beneficiarios de las mismas, para calcular el coste que supondría implantar

¹⁴ Ver <https://basicincome.stanford.edu/experiments-map/>.

¹⁵ Ver la abundante bibliografía al respecto, especialmente Widerquist (2018) y Delsen (2019).

esta medida. En segundo lugar, se deben fijar los cambios en las fuentes de financiación que serían necesarios para llevarla a cabo, teniendo en cuenta los ahorros que supondría por la sustitución de algunas prestaciones y la simplificación administrativa.

CUANTÍA

Uno de los aspectos principales en la discusión sobre UBI es la fijación de la cuantía que los perceptores recibirán en concepto de UBI. Existe una enorme variabilidad en las cuantías fijadas en los experimentos, ya que en algunos casos se determina la cuantía que haría la medida viable; no obstante, hay que tener en cuenta que el propio concepto de UBI indica que el montante debe ser suficiente para garantizar la cobertura de las necesidades básicas; en caso contrario, no daría lugar a los efectos requeridos en cuanto a justicia social y liberación (Van Parijs, 2004).

La Iniciativa Ciudadana Europea para la renta básica anteriormente citada indica que la cuantía que se fije debe ser lo suficientemente alta para proporcionar un nivel de vida decente, que cumpla con las normas sociales y culturales de la sociedad en el país de que se trate. Debe prevenir la pobreza material y brindar la oportunidad de participar en la sociedad. Concretamente, se establece que la cantidad neta de UBI debe estar al menos por encima del riesgo de pobreza de acuerdo con las normas de la UE, que corresponde al 60% de la llamada mediana de ingresos equivalentes netos de cada país, el mismo que se establece para las rentas mínimas, aplicando el principio de “vida digna” al que hace referencia la UE¹⁶. En los países donde los ingresos medios son bajos, para determinar el importe de la renta básica debe utilizarse un punto de referencia alternativo (por ejemplo, una cesta de bienes y servicios), con el objeto de garantizar una vida digna, seguridad material y plena participación en la sociedad.

DETERMINACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DE LA UBI

La mayor parte de estudios sobre financiación de la UBI se centran en la primera parte del análisis, es decir, los costes que supondría implantar una UBI. En este sentido, se identifican varios factores que deben ser tenidos en cuenta, puesto que afectan a la determinación del número de beneficiarios y, como consecuencia, al montante total que se debe financiar al implantar la medida. Se pueden destacar los siguientes:

- Tratamiento de los menores de edad: aunque existe un consenso general sobre la necesidad de incluir a los menores de edad en una renta básica, se considera que la renta que perciban debe ser inferior a la fijada para la

¹⁶ Ver, por ejemplo, el último documento de resultados de los trabajos del Consejo, de 9 octubre de 2020: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/10/12/strengthening-minimum-income-protection-in-the-covid-19-pandemic-and-beyond-council-adopts-conclusions/>.

población adulta, debido a que los menores conviven con adultos, dando lugar a economías de escala en los gastos que tienen que afrontar. Arcarons et al. (2013) considera la renta para los menores en un 20% de la renta de adultos, mientras que Sanzo y Pinilla (2004) y Gimeno Ullastres (2016) defienden que sea un 30%, ya que es el índice aplicado para los menores en la escala de equivalencia modificada de la OCDE que se utiliza para la ordenación de los hogares por nivel de ingresos. Widerquist, en cambio, propone que los menores de edad reciban un 50% de la renta básica de los adultos (Widerquist, 2017).

- Determinación de la mayoría de edad a efectos de cobro de UBI: Sanzo y Pinilla, siguiendo el criterio del IRPF para las deducciones por hijo a cargo, fijan en 25 años la mayoría de edad. Gimeno Ullastres (2016) propone además el criterio de la emancipación, de modo que sólo los sujetos emancipados puedan ser considerados mayores de edad a efectos de la UBI. Arcarons et al. (2013) fijan la mayoría de edad en los 18 como para el paso de cobro de la renta básica como adulto.
- Tratamiento de la población extranjera: se considera que es importante determinar cuándo surge el derecho a percibir la renta básica para la población extranjera residente en el país. Existe entre algunos analistas la preocupación por un posible efecto llamada que la implantación de la UBI podría ejercer sobre la población extranjera (Gimeno Ullastres, 2016); no obstante, la mayoría de los estudiosos determinan que en realidad no existe efecto llamada sino efecto expulsión de algunos países y, por tanto, considerar a los extranjeros que viven en el país no debería ser un problema, como no lo es con las rentas mínimas.
- Podríamos discutir con una serie de grupos poblacionales, como reclusos, personas que viven en residencias públicas...; pero son elementos que no afectan a la financiación de forma significativa.

FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LA UBI

Una vez que se determinara el coste de la UBI, la segunda etapa del análisis consiste en identificar los ingresos públicos necesarios para costearla. Así, los autores que defienden la implantación de la UBI han aportado diferentes formas de financiarla, que van desde posiciones radicales que proponen pagar la UBI mediante la expropiación de los beneficios del capital, hasta planteamientos conservadores que se limitan a una reorganización del gasto social existente en el estado del bienestar (Antón, 2015).

Un primer aspecto que se debe tener en cuenta es que la implantación de la UBI supondría una doble vía de ahorro de gasto público. En primer lugar, el ahorro derivado de la simplificación administrativa de los gastos sociales que supone la implantación de la UBI; y, en segundo lugar, las fuentes automáticas de financiación, es decir, aquellas prestaciones que el Estado dejaría de pagar porque son sustituidas por la UBI y que, de acuerdo con Gimeno Ullastres (2016), supondrían casi un 30% del montante mínimo que habría que financiar

para implantar una UBI. Así, por ejemplo, una parte procedería de las actuales pensiones de jubilación que pasarían a estar compuestas por un montante fijo básico (UBI) al que se sumaría una cantidad variable en función de las cotizaciones realizadas o de otros mecanismos de cálculo más innovadores. No existe acuerdo sobre si la UBI sustituiría todos los beneficios públicos o sólo una parte; así, Magnani y Piccoli (2020) proponen que todo el gasto público se canalice a través de la renta básica, simplificando al máximo el sistema de prestaciones; en cambio, otros autores como Melzochová y Specián (2015), consideran que la UBI no puede cubrir todas las necesidades, por lo que algunos beneficios sociales, principalmente los destinados a salud y educación, permanecerían igual. En la definición que se plantea en este trabajo, la UBI es una medida complementaria que se debe integrar con el resto de medidas sociales en un estado de bienestar universal y emancipador; por lo que se sustituirían únicamente las medidas estrictamente redundantes a la UBI (por ejemplo, las rentas mínimas o las pensiones no contributivas).

Las propuestas de UBI suelen estar asociadas a una reforma del impuesto sobre el ingreso. Así, existe un consenso generalizado sobre la necesidad y pertinencia de una reforma de este impuesto relacionada con la implantación de la renta básica por dos motivos. En primer lugar, porque permite financiar los costes netos de la implantación de la nueva medida (Arcarons et al. 2013); y, en segundo lugar, porque permite corregir la universalidad de la renta, de modo que en el resultado final haya una transferencia de las rentas más altas hacia las más bajas (Antón, 2015; Gimeno Ullastres, 2016). Esta reforma implicaría todos o algunos de los siguientes aspectos:

1. Integración de la base del ahorro en la base general.
2. Eliminación de compensaciones entre rendimientos.
3. Eliminación en el IRPF de los mínimos personales y familiares.
4. Eliminación de todas las reducciones de la base.
5. Eliminación de las deducciones de la cuota.
6. Implantación de un tipo impositivo único.

Esta última idea, propuesta por Atkinson (1996) suele aparecer combinada con las propuestas de renta básica. Así, por ejemplo, Arcarons et al. (2013) proponen un tipo único del 40% en su estudio para España, mientras que Magnani y Piccoli (2020) proponen un 48,09% para Francia. Dado que la UBI no estaría gravada, se mantiene la progresividad; a la vez que no desanimaría a la declaración a las rentas muy altas con tipos muy elevados.

Básicamente funcionaría a efectos financieros como el impuesto negativo sobre la renta (INR), propuesto por Rhys-Williams (1943) y popularizado por Milton Friedman (1962, 1980). A diferencia del impuesto sobre el ingreso actual, que redistribuye la renta entre aquellos que pagan impuestos, el INR tiene en cuenta a los que se encuentran por debajo del nivel de renta exento, que además de no pagar impuestos, recibirían una prestación pública en forma de UBI. Granell y Fuenmayor (2015) realizan una microsimulación para España de INR combinado con UBI, obteniendo

dos resultados principales. Por un lado, un obvio efecto negativo sobre los ingresos públicos, ya que el IRPF (impuesto sobre el ingreso en España) perdería la mayor parte de potencia recaudatoria al incluir una parte negativa; sin embargo, este efecto se podría ver compensado por las transferencias públicas que serían sustituidas por la UBI. Por otro lado, se produce una importante mejora en términos de desigualdad y de pobreza.

Otras propuestas de financiación se complementan con reformas impositivas adicionales. Así, se puede citar como ejemplo la implantación de un impuesto sobre el gasto, que se propone introducir progresividad en los impuestos sobre el consumo, como puede ser el IVA, con el objetivo de graduar lo suficiente sus tipos impositivos en función del tipo de producto que grave, de modo que los bienes de primera necesidad quedarían exentos, mientras que los de lujo tendrían un gravamen considerablemente más elevado que el actual (Barragué y Rey, 2010). También se han propuesto otras fuentes de financiación a través del aumento de impuestos existentes, como el de patrimonio, o la creación de tasas nuevas como impuestos medioambientales o la Tasa Tobin.

VIABILIDAD FINANCIERA DE LA IMPLANTACIÓN DE LA UBI

Como se ha indicado anteriormente, varios estudios recientes han realizado simulaciones para determinar la viabilidad financiera de la implantación de la UBI¹⁷. Para el caso español se pueden destacar los trabajos de Arcarons et al. (2013 y 2014). En un estudio pionero en su campo, Arcarons et al. (2013) realizan una microsimulación para determinar la factibilidad de la implantación de una UBI en Guipúzcoa. Mediante la imposición de un tipo único del 40,52%, añadida al ahorro que supone la sustitución de prestaciones públicas por la introducción de la UBI, se financiaría una renta de 7.902€ anuales para toda la población adulta de la provincia (20% para menores de 18 años). Entre los efectos estimados, cabe destacar una disminución de la desigualdad (10 puntos menos en el Índice de Gini), una mejora de la progresividad de la imposición (los índices de Kakwani o Suits aumentan de forma notable, más de 20 puntos), mejora de la redistribución. Posteriormente amplían su análisis para el caso español (Arcarons et al., 2014), obteniendo también resultados positivos sobre la viabilidad financiera de la medida.

Gimeno Ullastres (2016) realiza un análisis coste-beneficio de la implantación de una UBI en España, determinando el total de beneficiarios en casi 16 millones de personas, ya que el resto reciben algún tipo de prestación que ya se está financiando o bien es excluido (población reclusa e inmigrantes ilegales). Propone una cuantía mínima mensual de 396€, que coincide con el mínimo fijado para las pensiones no contributivas en

¹⁷ Para ello se han utilizado básicamente los modelos de simulación EUROMOD para la UE y otros derivados como UKMOD para Reino Unido. Ver la abundante bibliografía al respecto.

el año de referencia del estudio (2010). El montante mínimo que habría que financiar sería 75.500 millones de euros. La financiación se llevaría a cabo a través de las fuentes automáticas de financiación (21.239 millones de euros), el ahorro derivado de la simplificación administrativa (2.500 millones de euros) y de una reforma parcial del IRPF (aproximadamente 27.000€). En total, la cantidad disponible para la implantación de una renta básica a coste cero sería 51.000 millones de euros, es decir, casi un 70% de la cantidad necesaria; o lo que es lo mismo, se podría implantar a coste cero una renta de 216 euros mensuales por persona adulta.

En el plano internacional, cabe destacar el trabajo de Widerquist (2017), que analiza la viabilidad financiera de la implantación de una UBI en EE UU. De acuerdo con sus cálculos, el coste total de implantar la medida, sin tener en cuenta los costes administrativos, alcanza los 3,41 billones de dólares, pero el coste neto es sólo 539.000 millones, un 15,7% del total, ya que menos de la mitad de los ciudadanos serían receptores netos, y éstos ya pagan una parte de sus propias UBI en impuestos. Por tanto, el beneficiario neto medio paga 61,1% del coste total de su renta a través de impuestos, reduciendo el coste para los contribuidores netos en el mismo porcentaje.

Existen otros estudios para países europeos, como el que Melzochová y Specián (2015) realizan para República Checa; no obstante, entre los más recientes, y quizás más completos, cabe destacar el desarrollado para Francia por Magnani y Piccoli (2020) que analizan el efecto de introducir una reforma que no afecte a los ingresos públicos consistente en implantar la UBI junto con un impuesto sobre la renta de tipo único. Los autores analizan el coste de la introducción de la UBI, las reformas fiscales necesarias para financiar su introducción y sus consecuencias económicas a nivel micro y macroeconómico. Los resultados de la simulación son, en general, bastante positivos, destacando una significativa reducción de la desigualdad de ingresos y la pobreza, además de otros efectos positivos a nivel macroeconómico, reduciendo el desempleo y estimulando la demanda agregada por el incremento del consumo entre las rentas más bajas, dando lugar, como consecuencia, a un efecto positivo en el PIB y el empleo.

4.2. POSIBLE REDUCCIÓN DE LA OFERTA LABORAL

Uno de los argumentos en contra más nombrados para la implantación de una UBI es que se reduciría la oferta laboral porque una buena parte de la población podría optar por no trabajar si recibiera este dinero. Este tema es de vital importancia ya que, si la implementación de la UBI provoca una reducción significativa de la oferta laboral, sería difícil financiar la iniciativa a través de cambios en el impuesto sobre la renta.

La relación entre la UBI y el empleo es realmente compleja, ya que no solo se debe tener en cuenta el impacto en la oferta laboral, sino también el impacto en la demanda laboral, el emprendimiento, la productividad, la demanda agregada, la innovación y el desarrollo de la tecnología, la participación social, capacidad de negociación, seguridad, inestabilidad derivada de la pobreza y desigualdad excesiva, autonomía y satisfacción personal, salud y educación. Todo esto puede afectar no solo a la cantidad y calidad de la oferta laboral, sino también a la cantidad y calidad de la demanda laboral, junto con la productividad, la innovación y la competitividad de las empresas.

En este punto nos centramos en la oferta laboral y cómo esta podría verse afectado por la implementación de una UBI, mientras que posteriormente analizaremos la demanda laboral, el emprendimiento y otros aspectos económicos. Veremos primero si existen fundamentos teóricos para sostener que la UBI reduce la oferta laboral y luego veremos lo que dice la evidencia empírica.

FUNDAMENTO TEÓRICO DEL EFECTO DE LA UBI SOBRE LA OFERTA LABORAL

Las críticas más destacadas en relación a la UBI y el empleo están basadas en la teoría neoclásica que se centra en la oferta laboral individual en el corto plazo. Según su modelo básico (*neoclassical model of labour-leisure choice*), la implantación de una UBI provocaría una disminución de la oferta de trabajo debido al *efecto renta*. Obviando que este modelo necesita que se cumplan tantos supuestos que no soporta la contrastación empírica por imposibilidad de que se den en la realidad (los supuestos propios del mercado competitivo: competencia, información y racionalidad perfecta, además de la dependencia de la oferta laboral solo del ocio y la renta, considerando el ocio como un bien normal más); incluso en ese marco excesivamente restrictivo, se comprueba que el argumento de reducción de la oferta laboral por el efecto renta no se produce a nivel agregado si consideramos la forma de financiar la UBI.

Así, siguiendo el planteamiento de este modelo, si el incremento de la renta se reparte entre un aumento del consumo de bienes y servicios y un incremento en el consumo de ocio como cualquier otro “bien normal”, ocurrirá también lo contrario: cuando disminuye la renta disminuye el consumo de ocio¹⁸. Así, dado que la financiación de la UBI se prevé principalmente a través de una redistribución de la renta vía impuestos, habrá un incremento de las rentas bajas y una disminución igual de las rentas altas, con su respectivo incremento y disminución de demanda de ocio. ¿Cuál será el efecto neto? En la versión más simple, el efecto se anularía, dejando la oferta de empleo agregada sin cambios. Desde un planteamiento algo más elaborado, dado que las rentas que se incrementan son las bajas con una clara baja propensión a

¹⁸ Según este planteamiento, la recta de restricción presupuestaria individual se desplaza de forma paralela a la derecha o a la izquierda, dado que no se produce cambio en el salario y, por tanto, en la pendiente de la recta.

consumir ocio por no tener totalmente cubierta su necesidad básicas y las que pierden renta serán las rentas altas con propensión mayor a consumir ocio (en todo caso mucho más alta que el de las rentas bajas, dado que no tienen la restricción de subsistencia), el efecto renta será negativo sobre el ocio; es decir, la UBI provocaría una subida de la oferta agregada de empleo.

Versiones más sofisticadas de este modelo tienen en cuenta algunas consideraciones adicionales como los costes de transición, de transportes, de oportunidad, así como los tiempos de desplazamiento (restricciones a la oferta laboral). Todos estos elementos condicionan la oferta laboral de los más pobres que una renta básica conseguiría eliminar, o al menos reducir, aumentando su oferta laboral; además de incrementar la posibilidad de aceptar trabajos de bajo salario que no podría ser aceptados en otro caso.

No consideramos el *efecto sustitución* porque según el modelo solo se produce cuando cambia el salario. No obstante, cuando la UBI sustituye transferencias condicionales con un tipo de reducción de la prestación a medida que crece la renta, sí hay un efecto sustitución a la inversa que incrementa la oferta de empleo. Así, algunas de las transferencias de renta condicionadas sí están sujetas a efectos sustitución por la “trampa de la pobreza” y la “trampa de desempleo”, dado que implican unas tasas impositivas del 100% o cercanas a él. Para esas ayudas, las personas que cambiaran de uno a otro instrumento incrementarían su propensión a incorporarse al mercado laboral aumentando sus incentivos laborales (Yi, 2017).

Pero, además, la oferta de empleo individual no depende solo de las ganancias (renta) que se puedan conseguir y del ocio que se desea, sino también de otros aspectos: autoestima, prestigio social, conocimiento, responsabilidad con la familia, con la sociedad.... Adicionalmente, la parte que depende de la renta hace que se quiera conseguir más renta para vivir mejor y prosperar, no solo una mínima que solo permita sobrevivir (en la propia teoría neoclásica, la pendiente de la curva de oferta laboral agregada es positiva, por esta razón entre otras). Las teorías de la economía del comportamiento (*behavioural economics perspective*) ofrecen un análisis más amplio sobre otras motivaciones. Así, Pech (2010), a través de un modelo de comportamiento, analizó los efectos de la UBI sobre la motivación intrínseca de los trabajadores y su esfuerzo laboral, y predijo una transferencia de oferta de “malos trabajos” (que no proporcionan una motivación intrínseca, donde el salario y el esfuerzo laboral aumentaría por la caída de la oferta laboral para cada nivel salarial) a “buenos empleos” (que brindan una motivación intrínseca, por lo que la oferta laboral aumentaría de manera que los salarios podrían disminuir, aunque el efecto sobre el esfuerzo laboral será ambiguo debido a esta motivación intrínseca). Podemos destacar la misma tendencia en los trabajos de Gagné y Deci (2005) y Thomas (2009) para la motivación por competencias intrínsecas, White (1959) y Pike (2009) para competencias y maestrías, Kirk y Wall (2011) para motivaciones sociales, y Maestas (2010) para jubilados que regresan al trabajo principalmente por motivos de propósito, compromiso social y estimulación mental (ver Torry, 2019). Otro grupo de teorías que apoyarían estas valoraciones son la Teoría

del Hacinamiento de la Motivación, la Teoría del Consumo del Posicionamiento Externo (Conspicuous Consumption de Thorstein Veblen en 1899) y, quizás la más desarrollada, la Teoría Prospectiva (Widerquist, 2018; Pech, 2010). Todos ellos diferencian entre “buenos trabajos” con motivación intrínseca y “malos trabajos” sin motivación intrínseca (ver también Ollinaho y Arponen, 2020).

Además, la oferta *laboral agregada*, superando la visión neoclásica básica que la considera simplemente como la suma horizontal de las ofertas individuales, desde un punto de vista más empírico, depende al menos de cuatro factores: del tamaño y composición de la población (muertes, nacimientos y migración neta), de la tasa de actividad, del número de horas trabajadas en el periodo considerado y de la calidad de la población activa. La UBI puede afectar a cada uno de estos componentes: puede incrementar (o disminuir en países poco desarrollado con natalidad muy alta) el número de nacimientos al acercar la tasa de natalidad real a la potencial deseada, con lo que incrementa la oferta futura (largo plazo) de trabajo paliando en parte el envejecimiento de la población; puede incrementar la población activa de las mujeres, ya que, al poder contar con recursos extras, las familias en general y las mujeres en particular pueden aceptar puestos de trabajo remunerados y compartir las tareas doméstica con servicios externos o incrementar la inversión doméstica (maquinas que ayuden en las tareas), con lo que aumentaría la oferta y también la demanda de trabajo; y, por último, puede incrementar la calidad de la oferta al mejorar la salud y la educación, y con ello también la productividad que desplazará la curva de demanda hacia la derecha con su consiguiente efecto positivo en el salario y la cantidad de empleo de equilibrio.

Otros efectos sobre la oferta laboral están relacionados con la posibilidad de que algunas personas decidan dedicar más tiempo a formarse y al cuidado de hijos pequeños. Ello puede provocar un descenso de alguna oferta individual de forma temporal (sin que ello cambie el signo del saldo agregado normalmente positivo), pero a la vez una mejora de la misma a través del incremento de la oferta futura y del capital humano. Ello puede suponer, además, un mejor reparto del *bien escaso* (“primario”) que es el empleo.

La UBI puede tener efecto también sobre *la calidad de la oferta de empleo* y la *productividad* del trabajador a través de otros aspectos: mejora en la salud tanto física como psíquica de la población en general y, especialmente, en las personas que quieren trabajar y no pueden porque no hay puestos de trabajo para ellas¹⁹. Mejora en la formación, al disponer de renta básica más población estará posibilitada para alargar su formación de inicio e incluso mejorarla a lo largo de la vida; además, podrán acumular experiencia en trabajos mal pagados o prácticas no remuneradas que son atractivo por el aprendizaje para trabajadores que no podrían permitírselo por su necesidad de ganar dinero

19 Los efectos dramáticos del desempleo serían menores al disponer de una renta básica que funcione de suelo de seguridad. No obstante, la UBI no implica de ninguna manera renunciar al objetivo de pleno empleo. Este objetivo debe seguir siendo una prioridad de la política económica, entendido como empleo remunerado, significativo y digno para todo aquél que quiera trabajar.

para vivir. Además, algunos que no pueden o no quieren trabajar no estarían obligado para poder sobrevivir, con lo que dejarían esos puestos de trabajo a otras personas que sí querían trabajar con el consiguiente aumento de la productividad. Por último, si mejoran las condiciones de los puestos de trabajo menos atractivos para que puedan ser ocupados, no cabe duda que mejorará la motivación de los trabajadores y también su capital humano y con ello la productividad de los mismos. Es posible, no obstante, que en algunos casos se produzca una desmotivación para invertir en capital humano como defiende algunos autores (Bovenberg y Van der Ploeg, 1995 o Krause-Junk, 1996); este efecto será menor que sin la UBI; en todo caso, ello necesitará de la complementación de otras medidas sociales.

Si la teoría no solo no es clara en que la UBI reduce la oferta laboral, sino que sugiere lo contrario, cabe preguntarse de dónde viene la idea generalizada de que la contribución de dinero a los “pobres” promueve la “pereza”. Esta idea, entre otras, se incluye en la teoría económica clásica (Ricardo y Malthus principalmente) y posteriormente en la teoría neoclásica y marginalista hasta los modelos neoliberales más complejos, que no cuestionan este supuesto. ¿De dónde viene esa idea? ¿Existe alguna evidencia empírica que lo respalde? La realidad empírica que subyace a todo esto en el momento del nacimiento de la teoría económica clásica es la experiencia de Speenhamland en el Reino Unido (1795), que supuestamente lo demostró según los estudios realizados en ese momento. Estos estudios se han analizado posteriormente, demostrando que tenían diagnósticos claramente sesgados y contrarios a la realidad (ver, por ejemplo, Lo Valero y Aguirre, 2010). No obstante, el prejuicio ha sobrevivido hasta nuestros días.

EVIDENCIA EMPÍRICA SOBRE EL EFECTO DE UNA UBI EN LA OFERTA LABORAL

Si a pesar de todo lo argumentado más arriba, aún consideramos que la teoría no es concluyente, podemos preguntar a la realidad misma, ¿existe evidencia empírica sobre este efecto? En un artículo anterior (De Paz-Bañez et al., 2020) realizamos una revisión sistemática sobre las evidencias empíricas que sobre este problema existen en la actualidad. Después de revisar más de 1.200 trabajos científicos recientes de las últimas dos décadas, encontramos un total de 50 casos empíricos relevantes, de los cuales se seleccionaron todos los que analizaban la evidencia empírica sobre esta relación UBI vs. empleo, un total de 18 casos y 38 estudios²⁰. Los resultados hablan por sí mismos: a pesar de una búsqueda detallada, no encontramos ninguna evidencia de una reducción significativa en la oferta laboral. En cambio, encontramos evidencia de que la oferta laboral aumenta globalmente entre adultos, hombres y mujeres, jóvenes y ancianos; y la existencia de algunas reducciones poco significativas como una disminución en los trabajadores de las siguientes categorías: niños,

²⁰ Se tuvieron en cuenta todas las metodologías que utilizaron estos estudios empíricos: análisis de experiencias de UBI y medidas similares, experimentos de campo, de laboratorio y simulaciones.

ancianos, enfermos, personas con discapacidad, mujeres con niños pequeños que cuidar o jóvenes que siguieron estudiando. Estas reducciones no afectan significativamente a la oferta agregada ya que se compensa sobradamente con el aumento de la oferta de otros miembros de la comunidad; además, son reducciones claramente beneficiosas o funcionales para la sociedad.

Aunque no fue ese el tema de esa revisión sistemática, también encontramos efectos empíricos positivos en otros aspectos laborales: la mejora de las condiciones laborales en los peores puestos de trabajo parece estar relacionada con una mayor capacidad de negociación laboral; el aumento del empleo formal para empleos inferiores, especialmente si esta medida reemplaza las transferencias condicionadas, debido a la posibilidad de combinar empleo formal y UBI. También se han observado cambios hacia mejores empleos y espíritu empresarial. Otro aspecto de interés es el cambio en la demanda laboral. Otra evidencia ha sido la activación de personas que no podían trasladarse porque carecían de un medio de transporte o no tenía dinero para comprar ropa adecuada, además de no tener la amenaza constante de perder la ayuda que les permite sobrevivir si aceptan un empleo temporal. Esto incrementaría la oferta laboral en la población adulta en edad de trabajar en general, tanto masculina como femenina, especialmente de bajos ingresos.

4.3. OTROS EFECTOS ECONÓMICOS

Varios estudios han analizado cuáles serían los efectos de la implantación de una renta básica a nivel macroeconómico. Centrándonos en primer lugar en las simulaciones económicas, se puede indicar que no existe acuerdo entre los autores. Así, mientras algunos trabajos consideran que la UBI puede generar un aumento del PIB (Nikiforos et al., 2017; Magnani y Piccoli, 2020), otros indican que la implantación de una renta generosa, con independencia de cómo se financie, daría lugar a una contracción del PIB (PWBM, 2018). La raíz de esta discrepancia se encuentra en los supuestos de los modelos y, fundamentalmente, si se asume que la implantación de la renta básica daría lugar a una reducción considerable en la oferta laboral (PWBM, 2018), supuesto no realista según lo visto en el apartado anterior; o, por el contrario, si los efectos no serían reseñables (Nikiforos et al., 2017; Magnani y Piccoli, 2020). Nos centraremos en este último grupo de trabajos, dado que parten de supuestos más realistas según la evidencia empírica de la que disponemos.

Los modelos que asumen que la implantación de una UBI no tendría efectos reseñables sobre la oferta laboral consideran que generaría efecto multiplicador en la economía que tendría como resultado un considerable aumento en el PIB. Ello se debe al importante efecto redistributivo que se produciría al implantar la UBI, que daría lugar a una transferencia de renta de los grupos de población más ricos hacia los más empobrecidos y, dado que en estos últimos la propensión al consumo es mayor, se generaría un aumento de

la demanda agregada, acompañado de una reducción en el ahorro. El aumento de la demanda agregada generaría un incremento en el PIB real y, dado que el stock de capital es exógeno, el aumento en el PIB implica una reducción del desempleo (Nikiforos et al., 2017; Magnani y Piccoli, 2020).

Los modelos también identifican un aumento nominal en los precios y los salarios, pero de escasa importancia, por lo que no darían lugar a cambios en la política monetaria (Nikiforos et al., 2017). En cambio, sí sería reseñable el aumento de la participación de los salarios en la renta nacional, debido a que el aumento del empleo y los salarios sería mayor que el de los precios. Se rompería así la tendencia decreciente que ha mostrado la participación de los salarios en la renta nacional en los últimos años, especialmente desde el comienzo de la Gran Recesión (Nikiforos et al., 2017).

En todo caso, los efectos macroeconómicos de la UBI dependerán en buena medida de su diseño concreto y la forma de su implantación. Un primer factor decisivo será la cuantía de la transferencia; de acuerdo con Nikiforos et al. (2017), los efectos de la UBI en la economía serán mayores conforme aumente la cantidad transferida en forma de renta básica. En segundo lugar, el modo en el que la UBI se financia será un factor fundamental para determinar sus efectos. Así, si ésta se financia a través de deuda, se generarían efectos reales en la economía, pero si se hace a través de una reforma fiscal que aumente la imposición sin llevar a cabo efecto redistributivo alguno, no se producirán efectos macroeconómicos, ya que los hogares estarían recibiendo como transferencia lo que pagan como impuesto. No obstante, Nikiforos et al. (2017) constatan que, siempre que la UBI se diseñe de forma que se produzca un efecto redistributivo en la economía, con independencia de las fuentes de financiación, se produciría un efecto positivo en la demanda agregada y en el PIB.

EFFECTOS SOBRE EL EMPRENDIMIENTO

Un aspecto poco estudiado de la implantación de la UBI es el efecto que podría tener sobre el emprendimiento. Según los pocos trabajos publicados al respecto, se puede señalar que no existe evidencia alguna de efecto negativo sobre el emprendimiento. Por el contrario, la bibliografía existente indica que la implantación de una renta básica tendría efectos positivos (Delsen 2019, D'Mello 2019); además, dos estudios empíricos que analizan experiencias de renta básica implantadas en Alaska e India, evidencian que éstas han tenido efectos positivos sobre el emprendimiento (Feinberg y Kuehn 2019; Banerjee et al. 2019).

Al analizar cómo podría afectar la UBI al emprendimiento, debemos tener en cuenta que la posibilidad de recibir una renta mensual que cubra las necesidades mínimas básicas provoca un cambio radical en el marco en el que las personas toman sus decisiones vitales; en este sentido, consideramos que incrementaría el emprendimiento, ya que haría la opción del emprendimiento más deseable y factible. Así, la opción de convertirse en empresario sería más deseable, ya que, al cubrir las necesidades básicas, la UBI aumentaría el

atractivo de la carrera empresarial para aquellas personas con motivaciones no pecuniarias, como autonomía, afán de logro o mejora individual, permitiéndoles seguir sus objetivos (D'Mello 2019). En segundo lugar, la opción de ser empresario sería más factible debido a que la implantación de la UBI permitiría a la población tener sus necesidades básicas cubiertas, por lo que no tendrían que optar por un trabajo asalariado con el único propósito de cubrir sus necesidades básicas (Forget et al., 2016), dándoles así la oportunidad de elegir. Además, proporciona seguridad financiera, lo que reduce el riesgo asociado al emprendimiento (Delsen, 2019, Forget et al., 2016). Adicionalmente, ofrece la oportunidad a los emprendedores de tomarse más tiempo para perfeccionar su plan empresarial o formarse en habilidades empresariales (Forget et al. 2016). Finalmente, como se ha indicado con anterioridad, aumentaría la propensión a ser empresario al proveer de capital inicial a los futuros emprendedores (Forget et al. 2016).

En definitiva, la implantación de una UBI tendría un efecto positivo sobre el emprendimiento al eliminar en parte la desigualdad de acceso a la carrera empresarial que existe en la actualidad (D'Mello, 2019). En la actualidad, la decisión de ser empresario se ve facilitada por la pertenencia a ciertos grupos de población con acceso a capital, educación o contactos. Las personas en esta posición privilegiada pueden asumir la posibilidad de fracasar en el emprendimiento sin comprometer con ello la cobertura de sus necesidades básicas; en cambio, en la población que no dispone de estos medios, la aversión al fracaso puede ser mayor debido a que no pueden permitirse fallar porque con ello comprometen en buena medida su bienestar y el de su familia. La implantación de una UBI podría democratizar el acceso al emprendimiento, convirtiéndolo en una opción factible para más individuos con intención de emprender (D'Mello, 2019).

Estos planteamientos teóricos se ven confirmados en las experiencias empíricas de implantación de renta básica. Así, la relación positiva entre UBI y emprendimiento se ha contrastado en Alaska, donde se observó que la implantación de la UBI dio lugar a un aumento en la creación de empresas y el autoempleo (Feinberg y Kuehn 2019). Los casos de India (Davala et al. 2015) y Namibia también muestran evidencias positivas en el mismo sentido (Haarman et al. 2019). Otras experiencias, como la de Kenia, no muestran resultados concluyentes sobre creación de empresas (Egger et al. 2019; Haushofer y Shapiro, 2018), mientras que el emprendimiento no es estudiado en el resto de los casos empíricos conocidos.

4.4. FACTIBILIDAD POLÍTICA DE LA IMPLANTACIÓN DE LA UBI EN EUROPA

La constatación de los beneficios que la implantación de la UBI tiene sobre la eliminación de la pobreza y la disminución de la desigualdad de forma más eficaz que otras medidas, unido a la viabilidad financiera y el

desmontaje de los argumentos en contra por su efecto sobre el empleo y otros elementos macroeconómicos, no parecen suficiente para que sea posible la implementación de la UBI. ¿Qué más es necesario? La factibilidad o viable políticamente; algo que depende en gran medida de la opinión pública (Van Parijs y Vanderborght, 2017: cap. 7); pero también de la posición de los partidos políticos y otros actores sociales relevantes.

OPINIÓN PÚBLICA SOBRE LA UBI

La opinión pública depende del interés personal y colectivo, de los valores, de lo que se considera justo, y de las ideologías de las personas. Esta opinión pública suele influir en la posición de los partidos políticos, pero a su vez los partidos políticos suelen influir en ella y conformarla.

Los trabajos sobre opinión pública ante una posible implantación de la UBI son recientes y escasos. Hasta hace pocos años, no se disponía de datos comparables entre países, de modo que la evidencia empírica sobre la opinión pública respecto a la UBI se limitaba a algunos países. Entre los estudios nacionales, cabe destacar varios trabajos que se han llevado a cabo en países nórdicos. Andersson y Kangas (2005) realizaron un estudio en Finlandia y Suecia, obteniendo que aproximadamente dos tercios de los encuestados en Finlandia respondían a favor de la renta básica, mientras que este porcentaje se reducía a menos de la mitad en Suecia (46%). Bay y Pedersen (2006) llevaron a cabo un estudio similar en Noruega, obteniendo un apoyo para la UBI de dos tercios de los encuestados, mientras que un 30% mostraba actitudes contrarias a su implantación.

A nivel europeo, cabe destacar el estudio comparativo que Dalia Research llevó a cabo en 2016 y 2017 (Dalia, 2017), que concluía que un 68% de los europeos en edad de trabajar indicaban que votarían por la introducción de una renta básica. No obstante, se considera que el primer trabajo a nivel europeo de envergadura en este campo es el llevado a cabo por Eurostat en el European Social Survey (ESS) Round 8 Data (2016), en el que se preguntó a encuestados de 21 países europeos, Rusia e Israel, sobre varios aspectos relacionados con la UBI. Los resultados indican que la mitad de los encuestados apoyan la introducción de una UBI, aunque el nivel de apoyo es diferente entre los países, desde un 80% en Lituania a un 34% en Noruega. En 20 de los 23 países analizados, el apoyo a la UBI es superior al 45%. Por tanto, los resultados indican que el apoyo a la renta básica es alto en Europa, especialmente teniendo en cuenta que a los encuestados se les explicitaba que la implantación de la medida tendría consecuencias considerables sobre los estados de bienestar actuales, así como importantes efectos administrativos y redistributivos (Roosma y van Oorschot, 2020). No obstante, en varios países europeos, entre los que se encuentra la propia Noruega y otros países nórdicos y centroeuropeos, como Suecia, Islandia, Austria o Alemania, existe una mayoría estadísticamente significativa que se muestra en contra de la UBI (Lee, 2018).

Tomando como punto de partida el ESS de 2016, se han llevado a cabo varios trabajos que profundizan en los factores que podrían influir sobre la postura individual a favor o en contra de la UBI. Los estudios sugieren que las características del actual estado del bienestar implantado en el país pueden ser determinantes en el modo en que los ciudadanos perciben la renta básica (Zimmermann et al. 2020). Así, en países con un fuerte estado del bienestar, la población encuestada tiende a mostrar menos apoyo a la implantación de una renta básica, mientras que lo contrario ocurre en países con una red de seguridad más débil, donde la UBI puede ser concebida como un modo de fortalecer su débil red de seguridad social. Además, en países donde la protección social es universal, la población puede ser más reticente a una sustitución por parte de la UBI de las protecciones sociales ya existentes y con las que se encuentran satisfechos; esta idea podría justificar el limitado apoyo a la UBI que se observa en Suecia y Noruega (Lee, 2018).

En cuanto a los factores individuales que se relacionan con el apoyo a la implantación de la UBI destacan una situación socioeconómica menos favorable y la identificación con valores igualitarios o con partidos políticos de izquierdas (Parolin y Siöland, 2020; Roosma y van Oorschot, 2020). Más sorprendentemente, también se observa un mayor apoyo a la UBI en personas que están a favor de la idea de reducir los ingresos que el gobierno concede a la población desfavorecida (Roosma y van Oorschot, 2020). La inseguridad en el empleo también es un factor importante en la formación de la opinión de los trabajadores hacia la UBI, de modo que los trabajadores temporales que simultáneamente sufren vulnerabilidad en sus ingresos e inseguridad en el empleo (precarios) tienden a apoyar en mayor medida la implantación de la renta básica. Por el contrario, la generosidad de los subsidios de desempleo se asocia negativamente con el apoyo a la renta básica (Shin et al., 2020). Otros factores que parecen asociarse negativamente con el apoyo a la UBI son la edad (mayor apoyo entre los jóvenes) y las actitudes contrarias a la inmigración (Vlandas, 2020; Parolin y Siöland, 2020).

Varios estudios recientes analizan la legitimidad social que tendría la implantación de una renta básica. En este sentido, cabe destacar que, además del apoyo a la idea de la renta básica, es importante identificar las motivaciones que se encuentran detrás de ese apoyo (Roosma y van Oorschot, 2020). Así, las motivaciones para aceptar o rechazar la implantación de una renta básica pueden ser muy diferentes entre los ciudadanos europeos que, a pesar de poseer valores comunes, también presentan importantes diferencias en cuanto a su forma de entender el trabajo o las relaciones sociales. Zimmermann et al. (2020) realizan un estudio comparativo entre Alemania y Eslovenia, en el que observan que la propia experiencia y el contexto de la propia moral económica son determinantes en el modo en el que la población juzga y percibe la idea de la renta básica. Así, identifican ideas básicas del estado del bienestar conservador en la argumentación sobre UBI que aportan los entrevistados de Alemania, que critican especialmente los principios de universalidad e incondicionalidad, y se refieren en numerosas ocasiones a ideas como el

mérito o la reciprocidad como valores importantes para el diseño de la medida. En Eslovenia, en cambio, tanto la universalidad como la incondicionalidad reciben apoyo, aunque también destacan la idea de reciprocidad. Los autores justifican esta diferencia en el colectivismo del pasado socialista de Eslovenia, que explicaría el mayor apoyo a la inclusión universal de los ciudadanos y al principio igualitario que son característicos de la idea de la UBI. En el mismo sentido, Rosetti et al. (2020) analizan los argumentos utilizados en los Países Bajos en cuanto a la UBI y destacan la importancia que los encuestados dan al criterio del mérito, es decir, si los receptores de la UBI han hecho algo o no para merecerla. Igualmente, se indica que las personas que perciben la renta deberían hacer algo útil a cambio, mostrando apoyo a la idea de fijar una condicionalidad para la renta en términos de búsqueda de empleo o aprendizaje. Al igual que en el caso alemán, tanto la incondicionalidad como la universalidad son rechazadas por la mayoría de los encuestados.

Podemos establecer con van Oorschot (2006) cinco grupos de criterios que definen la actitud ante las políticas sociales que se deberán tener en cuenta para calibrar el grado de aceptación de la UBI: grado de responsabilidad ante la situación de dificultad, grado de necesidad, pertenencia al grupo o identidad, exigencias ante los servicios sociales y grado de reciprocidad. Estos criterios informan los aspectos individuales que afectan a la opinión: el autointerés, los valores y la ideología. En cuanto a esta última, hay que diferenciar dos ejes: en primer lugar, el eje conservadurismo económico versus igualitarismo económico, es decir, más individualista o más igualitaria y propensa a la justicia social; y, en segundo lugar, el eje autoritarismo (menos propenso) versus libertarismo (Houtman et al., 2008). El hecho de que las clases más bajas sean igualitarias en lo económico y autoritarias por la falta de capital cultural en relación al otro eje, hace que se observe en esta clase social una cierta ambigüedad en la defensa de las políticas sociales en general y de la UBI en particular (Achterberg et al., 2011).

Finalmente, cabe destacar la percepción que la ciudadanía tiene sobre la factibilidad de la implantación de la renta básica, especialmente en cuanto a su viabilidad financiera y administrativa. En este sentido, Rosetti et al. (2020) destacan en su estudio para los Países Bajos que la mayoría de los encuestados consideran que la implantación de la renta básica sería demasiado costosa, un lujo que la sociedad no puede afrontar. Igualmente rechazan el incremento de los impuestos que sería necesario para poder financiarla. No obstante, estos resultados serían contradictorios si se comparan con los obtenidos para el mismo país en el ESS de 2016, donde casi un 50% de los encuestados apoyaba la implantación de una renta básica, aunque las medias no son estadísticamente significativas, lo que muestra que las opiniones son muy ambivalentes (Lee, 2018).

En definitiva, se puede destacar que, de acuerdo con los estudios existentes, hay un importante apoyo a la idea de la renta básica en Europa en general, aunque con importantes diferencias entre países. En el mismo sentido, la limitada evidencia empírica existente sobre la argumentación que ofrece la

población cuando se le pregunta sobre la UBI muestra importantes diferencias entre los ciudadanos de los territorios europeos. Al valorar esta evidencia empírica hay que tener en cuenta dos factores importantes: en primer lugar, en ocasiones los cuestionarios no indican cuál va a ser la cantidad que se va a percibir, ni qué otras prestaciones sociales se dejarán de percibir porque serán sustituidas por la UBI, por lo que las personas encuestadas realmente no saben cómo les va a afectar la medida, debiendo considerarse esta ambigüedad una limitación de los resultados (Shin et al., 2020); en segundo lugar, debido precisamente a dicha ambigüedad, las respuestas pueden explicarse por ideas preconcebidas, de modo que la posición de la ciudadanía podría cambiar (en uno u otro sentido) si mejora su conocimiento de la UBI.

POSICIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y ACTORES SOCIALES RELEVANTES

En última instancia, son los partidos políticos, cuando gobiernan, los que pueden implementar la UBI. Es la voluntad política la que determina, en última instancia, la factibilidad de la UBI. Los aspectos institucionales del apoyo o no a una determinada política social han sido estudiados, especialmente por los neoinstitucionalistas, destacando los aspectos de configuración de las políticas sociales y del sistema productivo. Los partidos y las diferentes instituciones también tienen la capacidad de moldear la opinión pública; como, por ejemplo, en relación al efecto interpretativo de los fenómenos sociales (Pierson, 2000): definir y cambiar la opinión sobre lo que es normal, justo, posible y financiable. Por esta razón, es de especial importancia conocer la posición de los partidos políticos y otras instituciones con poder de implementar las políticas y de modificar la opinión pública.

Así, en la relación con las diferentes ideologías de estos partidos, podríamos considerar la UBI como transversal, porque es defendida por corrientes ideológicas de derecha y de izquierda (por diferentes motivos) y, a la vez, también es objetada por ideologías de ambos lados del espectro político. Los sindicatos, por su parte, han mostrado durante décadas su oposición a este instrumento (Van Parijs y Vanderborght, 2017:226-235); no obstante, parece que últimamente se muestran cada vez más a favor, especialmente aquellos con una mayor sensibilidad hacia los trabajadores precarios y a los parados (Stern, 2016). Ello contrasta con la gran cantidad de trabajadores que sí están a favor de la UBI, muy especialmente los precarios y parados que están menos sindicados, también los trabajadores autónomos y *freelance*. Las organizaciones empresariales tampoco han mostrado mucho interés por esta medida, aunque grandes y destacados empresarios la defienden con fuerza. Así, por ejemplo, esta idea es defendida por destacados líderes de empresas tecnológicas de Silicon Valley, siendo el ejemplo más destacado Mark Zuckerberg (fundador de Facebook) quien, en un discurso en Harvard University, propuso la implantación de la UBI en EE UU como una red de seguridad que permitiría avanzar hacia la innovación y la puesta en prácticas

de nuevas ideas. Los pequeños empresarios y autónomos también se muestran favorables.

Dada la ambigüedad de la opinión pública, con una opinión favorable pero que no parece estar muy consolidada, y la de los partidos políticos, que se debaten internamente sobre si apoyarla o no, la tendencia de las instituciones a mantener sus valores y opiniones (resistencia al cambio) predomina y se convierte en una gran rémora. Para que políticamente sea factible el cambio debería venir, por tanto, de nuevas instituciones o bien de una crisis contextual importante. Esto último ha dado esperanza a los defensores de la UBI, que consideran que la pandemia de 2020, unida a la anterior crisis de 2008 (económica pero también social y política), la crisis medioambiental y la 4ª revolución industrial podrían constituir un cambio de contexto suficiente para que la UBI sea factible.

5. CONCLUSIONES

¿Estamos en condiciones después de este largo recorrido de contestar a la pregunta planteada? ¿es posible la implantación de una UBI en la UE? La motivación para su puesta en marcha existe: reduce la pobreza y la desigualdad de forma más eficiente que otras medidas con efectos secundarios mucho menores (ver punto 3). Los obstáculos analizados no son tales o no son insalvables: así, no es verdad que reduzca la oferta laboral (punto 4.2) o provoque problemas de inflación y otros problemas macroeconómicos (puntos 4.3). En una región rica como la UE, que además ya destina gran cantidad de dinero a políticas sociales, parece que su financiación es factible con limitados ajustes en los ingresos y las transferencias públicas. Por último, la opinión pública es hoy bastante favorable a su implantación a pesar de que persisten prejuicios entre la ciudadanía, aunque éstos podrían ser eliminados con mayor información clara y veraz.

Entonces ¿qué falta? Además de la mejora de la opinión pública y la superación de prejuicios poco veraces, falta la voluntad política. Falta los partidos políticos que ostentan o pueden ostentar el poder, acepten incluir en la agenda de debate esta medida para su posible implantación. Para ello, tendrían que convencerse de que es posible y que la población la aceptaría mayoritariamente, más allá de prejuicios y miedos asociados a esta idea.

Para conseguir esto último, quizás sea necesario un trabajo de comparación de políticas ya puestas en marcha, como es la renta mínima, con la UBI en cuanto a su viabilidad y eficacia. Cada vez está más asentada la implantación de la renta mínima en Europa y en todo el mundo. Su necesidad ya no se discute. Por ello, comparar estas dos medidas en cuanto a su eficacia y costes puede ir cambiando esta voluntad política. Algo parecido a lo que fue el avance desde una sanidad vinculada al empleo y a la seguridad social a una sanidad universal que al principio se veía inasumible financieramente y que provocaría el abuso de la ciudadanía. Ni una ni otra cosa se ha producido en la realidad.

Por ahora, todos los experimentos y simulaciones han demostrado que la UBI es mejor que las demás medidas, con mejor eficacia para conseguir los objetivos marcados, muy pocos o ningún efecto secundario adverso y muchos efectos positivos. Podemos concluir, por tanto, que sería posible implantar la renta básica universal en Europa, siempre que existiera voluntad política para ello.

REFERENCIAS

- Achterber, P., Houtman, D. y Derk, A. (2011). Two of a kind? An empirical investigation of anti-welfarism and economic egalitarianism, *Public Opinion Quarterly*, 75 (4), 748-460.
- Andersson, J. O. y Kangas, O. E. (2005). Universalism in the age of workfare: attitudes to basic income in Sweden and Finland, en N. Kildal y Kuhnle, S. (eds.). *Normative foundations of the welfare state: The Nordic experience*, London: Routledge, 124-141
- Antón, A. (2015). Renta básica. Universalidad del derecho, distribución según necesidad, *Página abierta* 236, 16-21.
- Arcarons, J., Domènech, A., Raventós, D. y Torrens, L. (2014). Un modelo de financiación de la Renta Básica para el conjunto del Reino de España: sí, se puede y es racional, Reino de España: un modelo de Renta Básica, www.sinpermiso.info.
- Arcarons, J., Raventós, D. y Torrens, L. (2013). Una propuesta de financiación de una renta básica en Guipuzkoa, XIII Simposio Renta Básica, Donostia.
- Atkinson, A. (1996). *Public Economics in Action: The Basic Income/Flat Tax Proposal* Clarendon Press, Oxford.
- Banerjee, A., Niehaus, P., & Suri, T. (2019). Universal basic income in the developing world. *Annual Review of Economics*, 11, 959-983. <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-080218-030229>
- Barragué Calvo, B. y Rey Pérez, J.L. (2010). El empleo como vía de inclusión en las sociedades sin empleo.: Renta básica y esquemas de justicia fiscal, *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid* N°. 22, 2010, págs. 11-30.
- Barry, D. (2009). *Rich Democracies, Poor People. How Politics Explains Poverty*, Oxford University Press, Nueva York.
- Bay, A. H. and Pedersen, A. W. (2006). 'The limits of social solidarity: Basic income, immigration and the legitimacy of the universal welfare state', *Acta Sociologica*, 49(4), 419-446.
- Bovenberg, L. y van der Ploeg, R. (1995). Het basisinkomen is een utopie, *Economisch-Statistische Berichten*, 3995: 100-104.
- D'Mello, J. F. (2019). Universal basic income and entrepreneurial pursuit in an autonomous society <https://doi.org/10.1177/1056492619827381>
- Dalia (2017). *The EU's Growing Support for Basic Income: Measuring the Change in European Support for Basic Income from April 2016 to March 2017*, Dalia Research, Berlín.

- Davala, S., Hjabvala, R., Standing, G. and Mehta, S.K (2015). *Basic Income. A transformative policy for India*, Bloomsbury, London.
- De Paz-Báñez, M.A., Asensio-Coto, M.J., Sánchez-López, C., Aceytuno, M.-T. (2020). Is There Empirical Evidence on How the Implementation of a Universal Basic Income (UBI) Affects Labour Supply? A Systematic Review, *Sustainability*, 12, 9459. <https://doi.org/10.3390/su12229459>.
- Delsen, L. (Ed.) (2019). *Empirical Research on an Unconditional Basic Income in Europa*, Springer Nature AG: Cham, Switzerland.
- Durnan, Z. Inayatullah, S. (2020). From Idea to Reality: Universal Basic Income in Australia by 2030, *Journal of Futures Studies* 2020, Vol. 24(3) 97–104, DOI: 10.6531/JFS.202003 24(3).0007
- Egger, D., Haushofer, J., Miguel, E., Niehaus, P., Walker, M.W. (2019). General equilibrium effects of cash transfers: experimental evidence from Kenya. NBER Working Paper No. 26600. Available online at: <https://www.givedirectly.org/wp-content/uploads/2019/11/General-Equilibrium-Effects-of-Cash-Transfers.pdf>
- Esping-Andersen, G. (1990). *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Londres, Polity Press. Existe traducción en español en Eds. Alfons El Magnànim, Valencia.
- Feinberg, R.M., Kuehn, D. (2019). Does a Guaranteed Basic Income Encourage Entrepreneurship? Evidence from Alaska. American University Working Paper Series, March 2019.
- Forget, E., Marando, D., Surman, T., Urban, M.C (2016). Pilot Lessons. How to design a basic income pilot project for Ontario, Mowat Research #126, Mowat Centre, University of Toronto.
- Foster, G. (2016). Universal basic income: the dangerous idea of 2016. The Conversation: <https://theconversation.com/universal-basic-income-the-dangerous-idea-of-2016-70395>.
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago, The University of Chicago Press.
- Friedman, M. y R. Friedman (1980). *Free to Choose*. New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- Gagné, M., Deci, E.L. (2005). Self-determination theory and work motivation. *J. Organ. Behav.*, 26, 331–362.
- Gimeno Ullastres, J.A. (2016). Coste/beneficio de una renta básica, XXII Encuentro de Economía Pública: reformas y nuevos retos de los estados de bienestar. Eficiencia y equidad.
- Granell Pérez, R. y Fuenmayor Fernández, A. (2015). El Impuesto Negativo sobre la Renta: una propuesta de transición, XXII Encuentro de Economía Pública, Santander, 5 y 6 de febrero de 2015.
- Haarmann, C., Haarmann, D., Jauch, H., Unaeb E. (2019). *Basic Income Grant. Otjivero, Namibia - 10 years later*. Windhoek. Available online at http://www.bignam.org/BIG_publications.html

- Haushofer J, Shapiro J. (2018). The long-term impact of unconditional cash transfers: experimental evidence from Kenya. Available online at <https://www.povertyactionlab.org/>.
- Houtman, D., Achterger, P., Derks, A. (2008). *Farewell to the Leftist Working Class*, Transaction Publishers, New Brunswick, NJ.
- Kirk, J., Wall, C. (2011). *Work and Identity: Historical and Cultural Contexts*, Palgrave Macmillan: New York, NY, USA.
- Korpi, W. y Palmer, J. (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in western countries, *American Sociological Review*, 63, 661-687.
- Krause-Junk, G. (1996). Probleme earner Integration von Einkommensbesteuerung und steuerfinanzierten Sozialleistungen, *Wirtschaftsdienst*, 7: 345-349.
- Lee, S. (2018). 'Attitudes toward universal basic income and welfare state in Europe: a research note', *Basic Income Studies*, 13, 1, 1-9.
- Lo Valero, R., Aguirre, J. (2010). El sistema de Speenhamland, el ingreso ciudadano y la 'retórica de la reacción'. *Revista Historia América*, 143, 117-143).
- Maestas, N. (2010). Back to work: Expectations and realizations of work after retirement. *J. Hum. Resour.* 45,718-748.
- Magnani, R. y Piccoli, L. (2020). Universal basic income with flat tax reform, *Journal of Policy Modeling* 42, 235-249.
- Melzochová, J. y Specián, P. (2015). An Estimate of the Basic Income Costs: Case of the Czech Republic, *Procedia Economics and Finance* 30 (2015) 550 - 557.
- Nikiforos, M., Steinbaum, M. and Zezza, G. (2017). Modeling the Macroeconomic Effects of a Universal Basic Income, Roosevelt Institute.
- Ollinaho, O.I., Arponen, V.P.J. (2020). Incomegetting and Environmental Degradation. *Sustainability*, 12, 4007.
- Paine, Thomas (1793). *Justicia Agraria*.
- Parolin, Z. y Siöland, L. (2020). Support for a universal basic income: A demand-capacity paradox? *Journal of European Social Policy*, Vol. 30(1) 5-19.
- Pech, W.J. (2010). 'Behavioral Economics and The Basic Income Guarantee'. *Basic Income Studies*, 5 (2).
- Pierson, P. (2000). The limits of design: Explaining institutional origins and change, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13 (4), 475-499.
- Pike, D.H. (2009). *Drive: The Surprising Truth about What Motivates Us*, Riverhead Books: New York, NY, USA.
- PWBM (2018). Options for Universal Basic Income: Dynamic Modeling, Penn Wharton Budget Model.
- Rhys-Williams, J.E. (1943). *Something to look forward to*, New York, Oxford University Press.

- Roosma, F. y van Oorschot, W. (2020). Public opinión on basic income: Mapping European support for a radical alternative for welfare provision, *Journal of European Social Policy* 30(2), 190-205.
- Rossetti, F., Roosma, F., Laenen, T. y Abts, K. (2020). An unconditional basic income? How Dutch citizens justify their opinions about a basic income and work conditionality, *Journal of International and Comparative Social Policy* (2020), 36: 3, 284–300. doi:10.1017/ics.2020.15
- Sanzo González, L. y Pinilla Pallejà, R. (2004). La Renta Básica. Para una reforma del sistema fiscal y de protección social, *Fundación Alternativas*, N°: 42/2004.
- Sapir, André (2006). Globalization and the Reform of European Social Models, *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, Issue 2, pp. 369-390.
- Shin, Y.-K., Kemppainen, T. y Kuitto, K. (2020). Precarious Work, Unemployment Benefit Generosity and Universal Basic Income Preferences: A Multi-level Study on 21 European Countries, *Journal of Social Policy*, 1–23.
- Stern, A. (2016). *Raising the Floor: How a Universal Basic Income Can Renew Our Economy and Rebuild the American Dream*, New York, Public Affairs.
- Thomas, K. (2009). *Intrinsic Motivation at Work: What Really Drives Employee Engagement*, 2nd ed., Barrett-Kohler Publishers: San Francisco, CA, USA.
- Torry, M. (Ed.) (2019). *The Palgrave International Handbook of Basic Income*, Palgrave: London, UK.
- Van Oorschot, W. (2006). Making the difference in social Europe: Deservingness perceptions among citizens of European welfare states, *Journal of European Social Policy*, 16, 23-42.
- Van Parijs, P. (2004). Basic Income: A Simple and Powerful Idea for the Twenty-First Century. *Politics and Society*, 32 (1), 7–39.
- Van Parijs, P. y Vanderborght, Y. (2017). *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*. Harvard University Press.
- Vlandas, T. (2020). The political economy of individual-level support for the basic income in Europe, *Journal of European Social Policy* Vol. 31(1) 62–77.
- White, R. (1959). Motivation reconsidered: The concept of competence. *Psychol. Rev.* 66, 297–333.
- Widerquist, K. (2005). A failure to communicate: What (if anything) can we learn from the negative income tax experiments? *Journal of Socio-Economics* 34:1, 49–81.
- Widerquist, K. (2017). The Cost of Basic Income: Back-of-the-Envelope Calculations, Georgetown University, <https://works.bepress.com/widerquist/75/>
- Widerquist, K. (2018). *A Critical Analysis of Basic Income Experiments for Researchers, Policymakers, and Citizens*, Palgrave: New York, NY, USA.
- Widerquist, Karl, Noguera, José A., Vanderborght, Yannick and De Wispelaere, Jurgen (2013). *Basic Income: An Anthology of Contemporary Research*, Blackwell Publishing, Oxford, UK.
- Yi, G. (2017). Achievements and Limitations of Simulation Studies on Basic Income Scheme. *Journal of Critical Social Policy* 54. 522-530. (Book Review:

- A Feasible Basic Income Scheme for Germany: Effects on Labor Supply, Poverty, and Income Inequality*, by M. Sommer (2016). Springer.
- Zimmermann, K., Boljka, U., Rakar, T. y Hrast, M.F. (2020). The social legitimacy of the universal basic income from a social justice perspective: a comparative analysis of Germany and Slovenia, *Journal of International and Comparative Social Policy*, 36(3). 301–331.