

CAPÍTULO 1: ANTECEDENTES. LAS COBERTURAS PÚBLICAS

1. LA RENTA BÁSICA

1.1. Definición

Van der Veer y Van Parijs (1986) definen la “Renta Básica” como un ingreso otorgado por la comunidad política a todos sus miembros, individualmente y sin contrapartida. El ingreso ciudadano es individual, universal e incondicional. Estas tres características lo hacen totalmente diferente de las políticas basadas en la evaluación de los medios económicos de que disponen las personas, como el ingreso mínimo de inserción, adoptado en muchos países (por ejemplo, en Francia). La Renta Básica no es una medida para hacer más cómoda la vida de quien la percibe aunque no tenga un trabajo (que tampoco es el objetivo declarado de las medidas focalizadas), sino un modo de ayudar a todos a encontrar un trabajo que tenga sentido. Van Parijs (1992) propone una financiación para la Renta Básica en el ámbito de la Unión Europea.

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

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



Cuadro 3: Definiciones y características de RB según sus precursores

AÑO	AUTOR	DEFINICION	CARACTERISTICAS ESTRUCTURALES			
			CIUDADANA NO/ RESIDENTE	UNIVERSAL	INCONDICIONAL	INDIVIDUAL
1796	PAINE, Thomas	Compensación por la pérdida de su herencia natural	persona	> 21 años	sí	sí
1938	DUBOIN, Jacques	Ingreso social a cada persona desde la cuna hasta la tumba	persona	sí	sí	sí
1943	RHYS-WILLIAMS, Juliet	Mínimo básico pero condicionado por los miedos a que se desincentive la oferta de mano de obra	persona	sí	no, aceptación de trabajo	sí
1955	FROMM, Eric	Garantía universal de subsistencia pero condicionada a diversas contingencias personales	persona	sí	no, limitada en el tiempo	sí
1959	LANGE, Oskar	Dividendo Social por ser miembros de la colectividad	miembro del colectivo	sí	sí	sí
1964	MEADE, James	Dividendo o beneficio social para paliar la pobreza y asegurar una igualdad de oportunidades	persona	sí	sí	sí
1966	FRIEDMAN, TOBIN, MEADE	Impuesto negativo sobre la renta para garantizar un nivel de ingresos mínimos cercanos al umbral de pobreza	persona	sí	sí	sí
1986	VAN DER VEEN Y VAN PARIJS	Universal Grant	persona	sí	sí	sí

Fuente: Elaboración propia

En la literatura científica encontramos distintos enfoques que respaldan la implantación de la RB en diversos ámbitos sociales y que conllevarían implicaciones diversas. A modo de ejemplo podemos citar los siguientes:





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

1.2. Ventajas e Inconvenientes

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

- Al percibirla tanto personas ocupadas como desempleados, se evitarían así los costes de la asistencia social asociados a la selección vía ingresos, incluidos los problemas de la trampa de la pobreza y la trampa del desempleo, el estigma o el non-take-up (Atkinson 1991; Mercader, 2004).
- Acabaría con el requerimiento de estar probando permanentemente esa situación de necesidad o el ser merecedores de la asistencia, la cual provoca en muchos casos una degradación para la dignidad y la autonomía de las personas (Lo Vuolo, Raventós y Yanes, 2010).
- Satisfaría las demandas de mayor independencia en nuestra sociedad al tratarse de una asignación individual e incondicional (Mercader, 2004; Van Parijs, 1995).





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

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

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

3.1. El debate sobre el importe de Renta Básica





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

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

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

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

De esta manera, algunas de las soluciones propuestas se basan en la consideración de dos modalidades complementarias: un importe individual de carácter relativamente reducido, equivalente, por ejemplo, a las actuales Pensiones no contributivas (PNC), completada con otro nivel en función de la unidad de convivencia, que recoja el nivel medio de gastos comunes a los distintos tipos de unidades existentes, con independencia de su tamaño (Sanzo, 2011). En este contexto, una alternativa razonable, respetuosa con los principios de individualidad y uniformidad de la Renta Básica, consiste en prever una ayuda complementaria para personas solas (Pinilla, 2002). Así como complementar ese importe por parte de las comunidades autónomas, ya que el modelo estatal ha de considerarse como un sistema de mínimos (Pinilla, 2006).



2. LOS INICIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Aunque el ser humano se encuentre pensando su futuro en todas las épocas, el desarrollo de la Seguridad Social o previsión colectiva no se produce hasta años bastante más recientes. Podemos decir que hay 4 periodos [Flora, 1986]; [Alber, 1986] históricos en el desarrollo de la Seguridad Social en Europa:

- periodo introductorio hasta la Primera Guerra Mundial,
- periodo entre las dos guerras mundiales,
- un periodo de complementación después de la Segunda Guerra Mundial
- periodo de consolidación y reorganización a partir de 1.950.

Según parece fue Simón Bolívar el primero en utilizar el término "seguridad social" en América Latina en un discurso ante el Congreso de Angostura, en 1.819, en el que se indica que

"...el sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política".

Desde el punto de vista liberal [Rubio, 1990], la previsión contra los riesgos de la pérdida de renta correspondía al individuo y si éste caía en una situación de indigencia, era culpa suya y se debía a su falta de precaución.

Ello no quiere decir que el Estado y, sobre todo, las comunidades religiosas, no proporcionasen una asistencia social a los menesterosos, de la que las Leyes de Pobres son un ejemplo. Pero, desde los principios liberales, la asistencia debía limitarse al objetivo de desarrollar en el pobre sentimientos de prevención; Éste debía convencerse del deber que tenía consigo mismo.

La beneficencia poseía un carácter caritativo, ya que se trataba de socorrer a quienes habían caído en la miseria, y punitivo, pues se preveía el castigo de los vagabundos, así como la reclusión en casas de socorro de los que no querían trabajar, lo que llevaba implícito la pérdida de la titularidad de los derechos civiles en la Revolución Francesa de 1.848 está presente explícitamente por primera vez, la idea de que "donde no exista la igualdad, la libertad es una mentira". La libertad, pues, deja de considerarse como un valor absoluto y en la controversia se entiende que no es más que una ficción cuando se carece de las condiciones materiales adecuadas.

3. EL ESTADO SOCIAL EN EUROPA

Ya a finales del siglo XIX se consideraba que de la miseria era también responsable la sociedad y que frente a ella la defensa individual era insuficiente. La ruptura con el liberalismo se basaba sobre todo en el principio de la seguridad obligatoria y en el reconocimiento de la responsabilidad financiera del Estado. Sin embargo, en la práctica, el alcance de estos planteamientos se ve limitado puesto que:

- i) La obligatoriedad de los seguros no es una tendencia general si se considera el escaso número de países que lo establecen.

Aunque es cierto que los seguros fueron financiados, por los trabajadores, por los empresarios y también por el Estado, la aportación estatal puede suponerse limitada, entre otras razones porque sólo se prevé para el seguro de vejez.

La cobertura de estos seguros no alcanza a todos los trabajadores, y muchos menos a todos los ciudadanos, sino que, se aplica a los trabajadores que no superan una renta.

Se puede decir que los seguros existentes desde finales del siglo XIX hasta 1.915 tienen un carácter experimental.

- ii) La política social alemana de Bismarck.

En 1.883 se promulga en Alemania una serie de leyes que van a configurar un sistema de seguros sin precedentes en Europa.

- La Ley de 15/06/1.883 estableció el seguro de enfermedad; la contribución se repartía entre 2/3 para los obreros y 1/3 para los empresarios. Los beneficios dependían de la cuantía de la cotización y de la entidad aseguradora, pero comprendía prestaciones médica y farmacéutica durante trece semanas, y, prestaciones económicas por un valor de la mitad del salario del asegurado.
- Según la ley de 1.884 sobre accidentes de trabajo, los patronos debían cotizar obligatoriamente a las cajas para cubrir la invalidez permanente provocada por los accidentes de trabajo. En caso de incapacidad total, el trabajador percibiría una renta equivalente al 66% de su salario y, en el supuesto de que falleciese, la viuda cobraría un 20% más el 15% por cada hijo menor de 15 años. Los costes de este seguro eran sufragados totalmente por el empresario.
- La ley de 1.889 instituyó un primer sistema obligatorio de jubilación. La obligatoriedad del seguro se estableció para los obreros cuyo salario no superase los 2.000 marcos anuales. Esta pensión se concedía a los 70 años y su cuantía era proporcional al número de cotizaciones del asegurado.

Con estas tres leyes y frente al mutualismo inglés, se estableció en Alemania, por primera vez, un sistema de protección obligatoria.

Posteriormente, en 1.891, se aprobarían otras normas que establecían: la jornada laboral máxima de 11 y 10 horas para las mujeres y niños, respectivamente, así como la prohibición del trabajo nocturno para ambos grupos; descanso dominical obligatorio. Además, entre 1.891 y 1.895, se creó el primer impuesto progresivo sobre la renta de carácter moderno.

Después de la I Gran Guerra, en el tratado de Versalles se proclama que la justicia social es un presupuesto necesario para la paz. Así se afirma que el

"descontento engendrado por la injusticia, la miseria y las privaciones que para un gran número de personas implican ciertas condiciones de trabajo, pone en peligro la paz y la armonía universal".

La idea de que la paz depende de la justicia social se consolidará después de la Segunda Guerra Mundial y servirá para justificar la política social.

iii) Del seguro social a la Seguridad Social - El Informe Beveridge

En 1941 el Gobierno inglés creó una Comisión interdepartamental para la Seguridad Social y Servicios Afines, encargada de estudiar los seguros sociales existentes y proponer las reformas que considerase oportunas. Del estudio de esta legislación, el Informe elaborado por la Comisión señaló que, en conjunto, el sistema existente en Inglaterra, a excepción de los servicios médicos y las medidas sobre maternidad, era comparativamente mejor que los que estaban en vigor en otros países. Sin embargo, observaba que existían importantes lagunas y deficiencias, entre otras:

- excluía de la percepción de beneficios a amplios sectores de la población.
- las prestaciones se consideraron insuficientes.
- se apreciaba una importante descoordinación administrativa, lo que suponía un mayor coste económico de los servicios.
- no se tenía en cuenta la situación familiar de los perceptores de los seguros.
- no se había previsto la protección contra una serie de riesgos.

Las recomendaciones de Beveridge tienen como objetivo prioritario abolir la indigencia, concibiendo la seguridad social como uno de los medios más idóneos para ello. Una de las principales características del Informe fue la de elaborar un proyecto completo de seguros [Beveridge, 1989] que abarcase a todos los ciudadanos y no sólo a quienes trabajasen en una empresa, si bien estos seguros no se aplicarían en la misma forma para todas las personas.

El presupuesto del que Beveridge partió es que una de las causas de la indigencia proviene de la interrupción o de la pérdida de capacidad para ganar

dinero; por consiguiente, era lógico que el Seguro Nacional se entendiese como el mínimo de ingresos que debería garantizarse a todas las personas. El ingreso mínimo se entendía como un derecho:

"Si queremos suprimir la indigencia tenemos que conceder el derecho a un mínimo de ingresos, sin tener en cuenta otros recursos, el derecho a unos ingresos mínimos para hacer frente a esas interrupciones inevitables en las ganancias por el trabajo realizado".

El sistema de Beveridge propugnaba que las prestaciones se obtuviesen a cambio de contribuciones únicas y uniformes, independientemente del nivel de renta del asegurado. El fondo para las principales prestaciones (desempleo, incapacidad y jubilación) estaría constituido por contribuciones de los asegurados, de los patrones y del Estado.

Se da base a un principio contributivo ya que, según Beveridge, de lo que se trataba era de establecer un sistema de seguros y no de un acto de caridad. Se establece el principio/origen de los tres niveles de previsión:

- a) nivel contributivo y obligatorio de seguridad social, considerada como el medio principal de combatir la necesidad,
- b) el seguro voluntario (nivel complementario privado y voluntario) como medios secundarios, y
- c) la asistencia nacional (nivel no contributivo universal) proporcionada directamente por el Estado, previa comprobación de rentas para aquellos individuos necesitados que no pudiesen contribuir al sistema de la seguridad social.

La Ley de Seguridad Social de 1.938, estableció un sistema de asistencia completo contra las consecuencias económicas derivadas de la enfermedad, paro, vejez, invalidez y muerte del cabeza de familia, al que tendrían acceso todos los ciudadanos cuyo nivel de vida se encontrara por debajo de un mínimo objetivo. La financiación de este sistema dependía de los presupuestos generales.

El Informe incorpora seis principios fundamentales:

1. Prestaciones uniformes.
2. Contribuciones uniformes; "toda persona asegurada, rica o pobre, pagará la misma contribución por la misma seguridad".
3. Gestión administrativa unificada por razones de eficacia y economía, implicaba que los asegurados debían pagar una contribución única semanalmente, cotizando con ella todas las prestaciones.
4. Suficiencia de las prestaciones tanto en relación a la cuantía como a la duración.



5. Amplitud del ámbito de aplicación tanto con respecto a las personas cubiertas como a los riesgos que debían protegerse (cobertura vertical y horizontal).
6. Diferenciación. La seguridad social debía aplicarse teniendo en cuenta los diferentes modos de vida de los asegurados.

La seguridad social, que arranca, en el Reino Unido, del informe de Sir William Beveridge a comienzos del decenio del 1.940 - con fuerte incidencia del keynesianismo - se basa en una serie de principios innovadores que promueven:

- a) la unificación - bajo un solo ente gestor o coordinador - de los diversos programas de seguro social con la asistencia pública y la atención de la salud (integrando la preventiva y la curativa) y con los programas de empleo y asignaciones familiares (principio de unidad);
- b) la uniformidad de las condiciones de adquisición de derechos y la eliminación de desigualdades injustificadas entre los asegurados (principio de igualdad);
- c) la cobertura total de población, independientemente de si está empleada o no (principio de universalidad) y de todos los riesgos sociales (principio de integridad);
- d) la financiación mediante impuestos y cotizaciones (carácter contributivo), de prestaciones mínimas básicas pero suficientes - no relacionadas con las contribuciones - y la distribución progresiva del ingreso (principio de solidaridad);
- e) y regímenes técnico-financieros de reparto.

En el contexto histórico de la Segunda Guerra Mundial, teniendo en cuenta las orientaciones de los programas políticos [Ferrara, 1981], así como las aspiraciones sociales, puede entenderse el Estado social, como

"...la sanción pública de una serie de valores presentes en las sociedades modernas, como la necesidad de seguridad social, la igualdad de oportunidades, la garantía mínima de posibilidades de vida o el rechazo generalizado de ciertas formas de desigualdad"





4. CONTRAPOSICIONES DESTACABLES ENTRE EL MODELO DE BEVERIDGE Y EL BISMARCKIANO.

- i) El modelo de Beveridge o sistema anglosajón, posee una tendencia hacia la universalización y no simplemente hacia el mundo laboral.
- ii) En el sistema continental o bismarkiano resulta un régimen de seguros múltiples; el sistema anglosajón se basaba en la unificación de los riesgos, la protección deriva de la situación genérica de necesidad.
- iii) La financiación del modelo bismarckiano dependía de las contribuciones del asegurado en función del nivel de renta; la financiación del sistema anglosajón provenía en buena parte de los presupuestos generales del Estado.
- iv) Desde el punto de vista organizativo el primer modelo tendía a la administración diferenciada de cada riesgo, e incluso de los colectivos asegurados. El segundo modelo, en cambio, se propone una gestión administrativa unificada y pública.



5. DEL SEGURO SOCIAL A LA SEGURIDAD SOCIAL

La implantación de los seguros sociales supuso un paso más en el objetivo de previsión colectiva: los seguros sociales se fundamentaban en el contrato de trabajo y eran financiados por los trabajadores, por los empresarios y, eventualmente, por el Estado. Precisamente, la aportación empresarial llevaba consigo el que su ámbito subjetivo se limitase a los trabajadores por cuenta ajena y no se extendiese a los trabajadores independientes. Desde el punto de vista técnico, los seguros sociales se basaron en los seguros privados a los que superponía la obligatoriedad del aseguramiento; el seguro es social por su carácter obligatorio, cubre una contingencia individual que afecta también a la colectividad y porque ésta contribuye a su financiación vía Estado.

Después de la Segunda Guerra Mundial, los seguros sociales cambian de naturaleza, de facultad del Estado se convierten en un derecho del individuo que reclama del Estado una acción para que sea efectivo.

La Seguridad Social supone una ruptura con la ideología liberal, mucho más intensa que la que implicaron los seguros sociales obligatorios. El bienestar no es sólo responsabilidad del individuo, sino que corresponde directamente a la actividad estatal la articulación de los sistemas de seguridad social; la seguridad social como un derecho no posee un carácter absoluto; su efectividad depende de las circunstancias económicas, y de factores político-económicos.

La seguridad social se refiere a la generalidad de la población indiferenciada; paralelamente contempla todos los estados de necesidad y, por esta amplitud de su cobertura, no se circunscribe a reparar los daños, sino que también intenta prevenirlos.

La solidaridad colectiva es uno de los elementos que incorpora el concepto de seguridad social, se trata de una solidaridad entre quienes trabajan y quienes, no pudiendo trabajar, se encuentran en situación de necesidad; entre activos y pasivos; entre jóvenes y menos jóvenes. En este aspecto, la seguridad social contribuye a atenuar un factor importante de diferenciación social [Laroque, 1962].

5.1. 1941 - 1970

La Declaración de Filadelfia, adoptada en 1.944 e incorporada como anexo a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo –OIT- sostiene que la pobreza es un problema económico, ya que "constituye un peligro para la prosperidad de todos", y político, puesto que "la paz permanente sólo puede basarse en la justicia social". Por consiguiente, proclama el bienestar material como un derecho, siendo responsable la política nacional e internacional de lograr las condiciones que permitan conseguir este objetivo [Hervada y Zumaquero, 1978].

Recomendación n.67, sobre la seguridad de los medios de vida. Aprobada por la Conferencia General de la OIT, en su 26 reunión, el 12 de mayo de 1.944, considera que

"...la seguridad de los medios de vida constituye un elemento esencial de la seguridad social...",

propugna la conveniencia de establecer medidas que permitan

"...la extensión de dichos sistemas a todos los trabajadores y su familia, incluyendo las poblaciones rurales y los trabajadores independientes...".

A estos efectos, la Conferencia recomienda una serie de directrices que sirvan de pauta para el desarrollo de los sistemas de seguridad social de los Estados. Entre estas directrices, se recomienda que la seguridad de los medios de vida se organice a través de seguros obligatorios y las prestaciones que deberían proporcionar son las de:

- enfermedad,
- maternidad,
- invalidez,
- vejez,
- muerte del cabeza de familia,
- desempleo,
- gastos extraordinarios y daños (accidentes o enfermedades causadas en el trabajo).

No obstante, a pesar de que en las bases de la recomendación se señala la conveniencia de que los seguros se extiendan a todos los trabajadores, distingue entre trabajadores asalariados, para los que se aconseja la cobertura de todos los riesgos anteriormente enunciados, y trabajadores independientes cuyos seguros se circunscriben a los riesgos de invalidez, vejez y muerte.

En lo referente a la cuantía de las prestaciones, se establece proporcionalidad con las ganancias del asegurado que sirvieron de base a la cotización. La cotización fija sólo se estima apropiada en el caso de los países cuya población tenga facilidades económicas adecuadas para procurarse una protección suplementaria.

Junto al seguro social obligatorio, se recomienda que las necesidades no cubiertas por él lo estén a través de la asistencia social, la cual se reserva a ciertas categorías de personas, como los niños, inválidos, ancianos y viudas, cuyos recursos no excedan de un determinado nivel [OIT, 1989].

5.2. Otras Normas Internacionales:

Desde que Franklin D. Roosevelt utilizó el concepto de seguridad social en un discurso del 30 de septiembre de 1.934 hasta 1.948, se convirtió doctrinalmente en uno de los derechos fundamentales del hombre.

El concepto de Seguridad Social se basaba en la idea, generada por la miseria masiva de la crisis económica mundial, de que la pobreza no era producida por un fracaso personal, sino por las circunstancias sociales y que, por lo tanto, tenía que ser combatida con medidas colectivas públicas.

Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1.948.

Artículo 22:

1. *"Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener... la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de la personalidad".*

2. *"Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y, en especial, la alimentación, el vestido y la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudedad, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad".*

Otros Derechos recogidos en la Declaración son:

- Derecho a igual salario por trabajo igual (art.23.2),
- Derecho a una remuneración equitativa (art.23.3),
- Derecho al descanso (art.24),
- Derecho a cuidados y asistencia especial por maternidad e infancia (art.25.2),
- Derecho a la educación (art.26).

Asimismo, toda persona tiene derecho - artículo 25 de esta Declaración - a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdidas de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad; la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidado y asistencia especiales; y, todos los niños nacidos de matrimonios o fuera de él, tienen derecho a igual protección social.

El 16 de diciembre de 1.966, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por el que se le dio fuerza jurídica a la protección internacional de los derechos enunciados en la Declaración de 1.948.

5.3. El Siglo XX

En la segunda mitad de nuestro siglo, conviene destacar lo siguiente:



En septiembre de 1942, la Declaración de Santiago de Chile formulada por la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social afirma que

"la sociedad debe encontrar en el esfuerzo solidario de todas las naciones y de todos los hombres, una nueva inspiración para abolir la miseria y garantizar la conquista digna y suficiente de los medios de vida; que el objetivo económico no basta por sí solo para consolidar una abierta y generosa cooperación si no se identifica con el de un orden social justo, en que se distribuyen equitativamente los rendimientos de la producción; y, que cada país debe crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y físico de sus generaciones activas, preparar el camino de las generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva".

Este es, dice la Declaración, el sentido de la seguridad social:

"una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos".

Asimismo, plantea esta Declaración un programa continental,

"en el que se destaca que una política de seguridad social deberá promover medidas destinadas a aumentar las posibilidades de empleo y mantenerlo a un alto nivel; incrementar la producción y las rentas nacionales y distribuir las equitativamente; y, mejorar la salud, la alimentación, la vivienda y la educación general y profesional de los trabajadores. Esto interesa no sólo a cada país, sino que a las demás naciones, por lo que se impone una acción concertada de los organismos de seguridad social en resguardo del capital humano, garantía de la integridad y defensa continental".



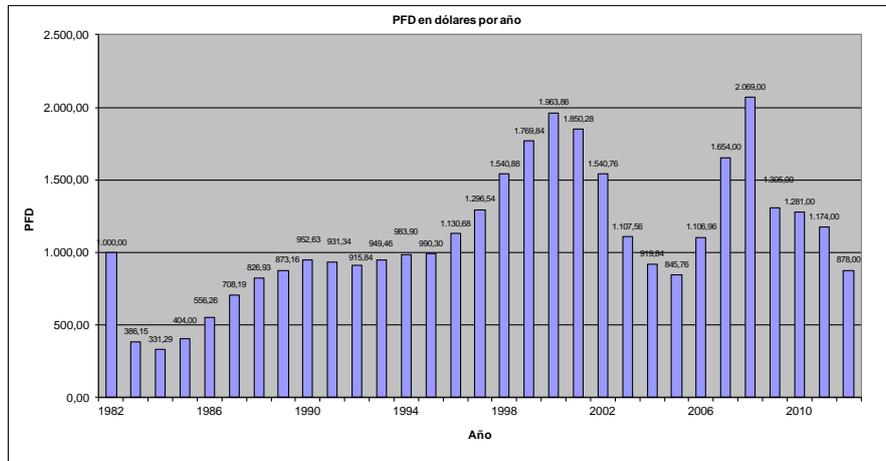
6. EXPERIENCIA INTERNACIONAL RELEVANTE

6.1. Alaska Permanent Fund: el dividendo del estado de Alaska

En 1976, al finalizarse la construcción del oleoducto de la Bahía de Prudhoe, Jay Hammond, gobernador de Alaska de 1974 a 1982, propuso la constitución de un fondo que tuviera como objetivo beneficiar a los alaskenses mediante el depósito de una parte de los ingresos provenientes de la extracción de petróleo. Ese mismo año, se aprobó la constitución del "Alaska Permanent Fund" para tal fin, proveyéndose el capital inicial a partir de las licencias para explotación de crudo en suelo del Estado.

Desde 1982, el fondo paga a todo habitante de Alaska un dividendo anual, en lo que puede denominarse como la aplicación de la renta básica universal y que ha ayudado a que Alaska sea el Estado más igualitario de los Estados Unidos en cuanto a distribución de renta. Al día de hoy, el Alaska Permanent Fund (Fondo Permanente de Alaska) es un fondo de fideicomiso gestionado por la Alaska Permanent Fund Corporation, propiedad del estado de Alaska, que opera con el dinero procedente de al menos el 25% del capital que genera la explotación de minerales y petróleo en este Estado.

Gráfico 1: Evolución del importe entregado como dividendo (PDF):



Fuente: Elaboración propia con datos de Alaska Permanent Fund (2012)

Desde sus orígenes, este fondo ha sufrido modificaciones representando actualmente una cartera diversificada a escala mundial por un importe superior a los 23.000 millones de dólares (APFC, 2009). En este fondo permanente de dividendos los ingresos producidos por las inversiones del fondo se justifican por la ley estatal en las cuentas reservadas de beneficios. A 30 de junio de cada año la Legislatura extrae fondos de la cuenta para abonar los dividendos. Éstos se encuentran legislados y su cálculo se fundamenta en la media de los ingresos del fondo durante 5 años para producir un movimiento más estable de dividendos año a año. Una vez se ha calculado el dividendo, el siguiente paso es determinar si hay suficientes ingresos disponibles en la cuenta reservada de ganancias para pagar el dividendo.

Es posible que el cálculo dé dividendos a pesar de que los fondos que hay en la cuenta reservada no permitan pagarlos.

La peculiaridad de este fondo hace que sea uno de los principales incentivos para los residentes en Alaska ya que toda persona que resida legalmente durante un mínimo de seis meses en dicho Estado, recibe un dividendo correspondiente a una parte del rendimiento medio del fondo durante los últimos cinco años. En 2006, el pago ascendió a 1.106 dólares y desde 1982 a 2009, el dividendo del programa gastó 17,5 billones de dólares en los habitantes de Alaska a través de cheques de dividendos (APFC, 2012).

De esta forma, Alaska Permanent Fund es el único caso existente de Renta Básica universal e incondicional, pero que debido a su cuantía es considerado como una Renta Básica parcial.

6.2. La Pensión Universal de Canadá

Desde 1951 mediante el programa de seguridad social para la tercera edad, el gobierno federal de Canadá abona una pensión universal a todas las personas a partir de 65 años, y sin más requisito o condición que ser ciudadano canadiense o residente legal.

Este programa se compone esencialmente de dos partes.

- Una parte fija, universal, que consiste en el pago mensual de una pensión de seguridad (OAS) a todos los beneficiarios, y cuya cuantía es igual para todos los perceptores, independientemente de cuál sea su nivel de ingresos.
- Otra parte variable, condicional, consiste en una renta suplementaria garantizada (GIS), que se paga mensualmente como un complemento a todas aquellas personas que reciben la pensión de seguridad, pero cuyos ingresos totales no alcanzan el nivel de ingresos mínimos fijados por los gobiernos (federal y provinciales). Esta renta suplementaria garantizada (GIS) sirve para cubrir la diferencia de rentas que puede existir entre la pensión de seguridad (OAS) y lo que se considera oficialmente como el mínimo de ingresos necesarios para vivir dignamente (Service Canada, 2012).

El caso canadiense puede clasificarse como un modelo de prestación básica (Renta Básica) parcial, en el sentido de que es un modelo de individual, universal, en cuanto que no es contributivo; pero es parcial o condicional en cuanto introduce una limitación por edad. Para su financiación, el gobierno federal ha optado simplemente por imponer un gravamen adicional, sin alterar la estructura fiscal, añadiendo dos puntos al IRPF, dos puntos al IVA y dos puntos al Impuesto de Sociedades, en la fórmula conocida como del «2-2-2» (Iglesias, 2000).

6.3. La pensión ciudadana universal de Méjico, D. F.



En el año 2001 se implantó en Méjico y únicamente para los ciudadanos del Distrito Federal mayores de 68 años una renta mensual en promedio de 70 dólares americanos, sin distinción alguna de su situación socioeconómica (Medina, 2009). Su precursor fué el antiguo regente del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador quien propuso su extensión a nivel nacional. Aunque es una idea que se ha vuelto cada vez más popular, preocupa también a numerosos investigadores dado su elevado coste, ya que dicha medida aumentaría la deuda del sistema de pensiones del 80% al 143,5% del producto interior bruto (PIB).

El problema existente en Méjico para la financiación y la generalización de esta prestación se centra en que la mitad de la población economicamente activa no contribuye a la seguridad social y un gran porcentaje no paga impuestos. Para ello se propone utilizar cuentas individuales, llamadas "cuota social" en las cuales se deposita bimestralmente las aportaciones de los trabajadores, patrones y gobierno, para ser administradas por alguna de las varias Administradoras de Fondos de Pensiones autorizadas (Azua, 2007).

6.4. La renta en especie de Cuba.

En Cuba se aplica una asignación en especie a través de una canasta alimentaria la cual asegura a toda la población ciertos productos de consumo básico (Iglesias, 2002). Esta canasta y sobretodo, los precios a los que se cobran sus productos van dirigidos a asegurar que prácticamente ninguna persona carezca de los alimentos necesarios para una alimentación básica.

La Canasta Básica (CBA) está compuesta por alimentos; vestido; los bienes necesarios para el desarrollo de las actividades de descanso y esparcimiento que requiere el organismo para reproducir sus energías; además de los productos necesarios para el aseo y el del hogar. La especificación de los artículos de la CBA debe ser la misma que la del IPC, con vista a actualizar periódicamente el costo de dicha canasta.

Debe reflejar los hábitos de consumo prevalecientes, por lo que su surtido y las cantidades físicas de los productos se determina a partir de observar los gastos de consumo del estrato de la población de menores ingresos per cápita familiar que logra satisfacer los requerimientos nutricionales mínimos de sus miembros, como promedio (Castañeiras, 2006).

6.5. Los programas de Renta de Brasil

La cobertura de una prestación social mínima se contempla en una doble vertiente en Brasil:

- El Senado aprobó en 1995 el Programa de Garantía de Renta Mínima. Este es un modelo parcial, en el sentido que sólo se concede la RB a aquellos trabajadores mayores de 25 años y que únicamente tengan unos salarios por debajo de dos veces el salario mínimo mensual.
- El Congreso aprobó el 11 de abril del 2001 el Programa de Renta Básica





Mínima mensual para todos los niños de aquellas familias cuyos ingresos no alcancen la mitad del salario mínimo. Este programa se le conoce popularmente como programa Bolsa Familia y se encuentra limitado a tres hijos como máximo. Con ello la RB de una unidad familiar de dos adultos y tres niños supone casi un 50 % de mejora de su ingreso familiar (Matarazzo, 2002).

Gracias a ambos programas se ha visto reducido el índice de pobreza absoluta y de desigualdad en Brasil- En el año 2002 el índice Gini era de 0,587 y para el año 2012 había descendido al 0,519 (Matarazzo, 2012). Sin embargo, a pesar del grado de cobertura del Programa Bolsa Familia queda un largo camino hasta conseguir una Renta Básica universal, incondicional e individual, tanto por las diferencias legales de ambos conceptos como por los diferentes puntos de vista de sus consecuencias de cara a su implantación real (Andrioli, 2012).

