

---

# ¿Qué posibilidades tiene una renta básica en Alemania?

---

*Michael Opielka*

---

**Faculty of Social Welfare, University of Applied Sciences Jena,  
Alemania**

---

**Resumen** El artículo examina si durante los últimos años han aumentado las posibilidades de introducir en la política social alemana un mecanismo que garantice una renta básica independiente de la participación en el mercado laboral. Después de una breve síntesis de los principios del sistema del Estado de bienestar alemán, se analizan en términos críticos las evoluciones más recientes que desde 2003 ha experimentado el seguro de renta básica a través de una fusión de las prestaciones por desempleo y de las ayudas sociales. Los temores a que esa política entrañe un descenso social, experimentados también por la clase media alemana, han conducido desde entonces a una reactivación del debate ya entablado en los años ochenta sobre la renta básica. En el artículo se utilizan dos modelos («seguro de renta básica» y «subsidio ciudadano solidario») para abordar los problemas concretos de diseño del sistema y sus posibilidades de realización.

**Palabras clave** Ingreso garantizado; mercado de trabajo; tasa de actividad de mano de obra; Estado de bienestar; Alemania.

---

La garantía de una existencia digna a través de unos ingresos que garanticen la subsistencia es una de las principales misiones de la política social. En el siglo XX está claro que una cierta desvinculación de la producción orientada al mercado de bienes y servicios, así como la redistribución estatal de los ingresos sociales y el acceso a servicios sociales, sanitarios y culturales es compatible con las necesidades y valores de la sociedad, y con las exigencias funcionales de una sociedad extremadamente concentrada en el trabajo. Gøsta Esping-Andersen describe el proceso como una «desmercantilización»: «la desmercantilización ocurre cuando un servicio es prestado como derecho y cuando una persona puede sostener su vida sin

Dirección para la correspondencia: Profesor Michael Opielka, Profesor of Social Policy, University of Applied Sciences Jena, Faculty of Social Welfare, Carl-Zeiss-Promenade 2, Jena, D-07745. Correo electrónico: michael.opielka@fh-jena.de.

dependen del mercado» (*De-commodification occurs when a service is rendered as a matter of right, and where a person can maintain a livelihood without reliance on the market* (Esping-Andersen, 1990)). Precisamente en el ámbito del seguro de la renta básica, esta relativa desvinculación de la productividad laboral y de los derechos a ingresos sigue siendo objeto de controversia. El reproche de un «abuso» de las prestaciones sociales y la llamada necesidad de mantener las prestaciones sociales, o las ayudas sociales en general, siempre han desempeñado un importante papel en Alemania. La contraposición entre la «política de los trabajadores» nacional y empresarial (seguridad social) y la «política de los pobres» municipal (asistencia o ayudas sociales), entre trabajadores diligentes y pobres «indignos» siempre ha caracterizado la política social alemana (Sachße y Tennstedt, 1998). Con la «Agenda 2010» del Gobierno federal alemán «verdirrojo» de 2003 y la eficaz fusión desde 2005 de las prestaciones de desempleo financiadas estatalmente con las ayudas sociales financiadas localmente en un mecanismo único financiado con recursos federales, la «prestación por desempleo II» o «ayuda social» (conocida como reforma «Hartz IV») se estructuró un nuevo seguro de renta básica en Alemania. Este artículo reconstruye la nueva situación y examina las futuras posibilidades de instaurar un mecanismo garantizado e incondicional de renta básica, en particular sobre la base de los modelos de un «seguro de renta básica» y de un «subsidio ciudadano solidario».

### Garantía de una renta en el Estado de bienestar alemán

La Constitución (*Grundgesetz*, en lo sucesivo GG) de Alemania establece que la República Federal de Alemania es un Estado Federal social y un Estado de derecho social (artículos 20 y 28 de la GG). La Corte Constitucional Federal y la Corte Federal de Justicia establecieron que el principio de Estado de bienestar obliga al Estado a garantizar la justicia social sobre los fundamentos del respeto de la dignidad humana y del principio del Estado de derecho. Este objetivo estatal se logra básicamente con una combinación de sistemas de seguridad social que caracterizan al Estado de bienestar alemán, cuyos sistemas básicos son: la *asistencia social*, la *protección social* y la *seguridad social* (Lampert y Althammer, 2004). Desde 2003 también se debate un cuarto sistema de seguro en Alemania: el «seguro ciudadano» (*Bürgerversicherung*), que existe desde hace muchos años en numerosos países europeos vecinos (por ejemplo, en Suiza y los Países Bajos) y que también existía parcialmente en la antigua RDA (Opielka, 2004). Con la unificación alemana (1990) sólo se continuó aplicando el sistema de Alemania Occidental (para tener una perspectiva, véase el cuadro 1).

La «asistencia social» consiste, en primer lugar, en ayudas sociales en caso de riesgo de pobreza. Hasta el 31 de diciembre de 2004, el organismo responsable era el sistema de ayudas sociales regulado por la Ley Federal de la Ayuda Social

**Cuadro 1. Principios del sistema de Estado de bienestar alemán**

Sistema político social	Asistencia social	Seguridad social	Protección social	Seguro ciudadano
Elegibilidad	Individual	Afiliación obligatoria	Derechos especiales	Todos los ciudadanos (o residentes)
Derecho	En caso de necesidad, subsidiario	Cuando se produce la contingencia asegurada	En determinados estatutos sociales	Cuando se produce la contingencia asegurada
Contraprestación	No	Si, cotizaciones obligatorias	Si, no pecuniarias «sacrificios especiales»	Si, cargas sociales o impuestos
Verificación del estado de necesidad	Sí	No	No	No
Ramas del seguro	Subsidio Social, prestación por desempleo II, asistencia a la juventud, reintegración social, subsidio de la vivienda	Seguro de pensiones obligatorio, seguro de accidentes, seguro de desempleo, seguro obligatorio de enfermedad y seguro de cuidados permanentes	Pensiones de las víctimas de guerra, compensación social, pensiones para el funcionariado, subsidio familiar por hijos, subsidio de maternidad o paternidad y ayudas estudiantiles	Parcialmente en el seguro de ciudadanos permanentes
Garantía de renta básica (el texto entre paréntesis son las reformas propuestas)	Asistencia Social	Seguro básico	(Renta básica/Subsidio ciudadano)	(Seguro de renta básica)

Fuente: elaborada por el autor.

(*Bundessozialhilfegesetz*, en lo sucesivo, BSHG). A partir del 1 de enero de 2005, esta ley fue sustituida por el Código Social II (*Sozialgesetzbuch*, en lo sucesivo SGB) y por el SGB XII. Las principales características del sistema de asistencia social son: la consecuente orientación hacia las necesidades, la financiación con recursos fiscales, su subordinación a otros bienes patrimoniales, rentas y pensiones alimenticias, una obligación cierta de reembolso y, según el SGB II, un instrumento de sanción que exige la búsqueda de un empleo remunerado.

El principio de «protección social» incluye la compensación financiada fiscalmente por ciertos sacrificios realizados a favor del Estado (sobre todo, las víctimas de la guerra, cubiertas por la Ley Federal de Previsión (*Bundesversorgungsgesetz*) (BVG con leyes complementarias), así como por estatutos sociales que son particularmente importantes para el Estado, como por ejemplo, los funcionarios; pero este principio también se aplica a las principales prestaciones familiares como el subsidio familiar por hijos a cargo o el subsidio de maternidad o paternidad, y las ayudas estudiantiles (Opielka, 2004). Estos derechos a prestaciones no dependen del pago de cotizaciones. A veces, el principio de la protección social se divide entre compensación y asistencia. Pero este artículo no examina esa división, puesto que el carácter sociológico común de las prestaciones en cuestión (es decir, la protección política de estatutos definidos) parece más importante.

Con el principio de la «seguridad social» se cubren los principales riesgos tradicionales de la vida. Las prestaciones se basan, en primer lugar, en los ingresos salariales y las prestaciones se abonan principalmente en forma de prestaciones en metálico como sustitución del salario (por ejemplo, pensiones de jubilación, subsidios por enfermedad, subsidios por desempleo), por lo que su función es seguir garantizando el mismo nivel de vida que existía antes de producirse la contingencia. El principio de la seguridad social, que procede de la época de Bismarck y de su legislación social, está considerado como un logro específico alemán y se caracteriza por una cotización procedente del salario, financiada de manera paritaria por los empleadores y los trabajadores, así como por una equivalencia entre cotizaciones y prestaciones (Lampert y Althammer, 2004).

El principio del «seguro ciudadano», como método igualitario para extender la seguridad social basada en los ingresos salariales a todos los ciudadanos, últimamente forma parte del debate político sobre la reforma en Alemania. La primera vez que fue mencionado como financiación alternativa a la basada en los ingresos salariales del seguro obligatorio de enfermedad fue en el Informe de la *Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme* (Comisión sobre Sostenibilidad de la financiación de los regímenes de seguridad social), publicado en 2003, también conocida por el nombre de su presidente, Bert Rürup, como «Comisión Rürup» (Ministerio Federal de Sanidad y Seguridad Social, 2003). Este principio fue aplicado sin que la opinión pública tuviese la impresión de que se trataba de una ampliación del sistema, como parte de las prestaciones incluidas en

1996 en el seguro de cuidados permanentes, que preveía prestaciones idénticas para los beneficiarios de seguros obligatorios y privados aunque hubiesen pagado distintas cotizaciones (basadas en los ingresos salariales en el caso de los seguros obligatorios y en cotizaciones fijas en el caso de los seguros privados). El principio del seguro ciudadano propuesto se basa, sobre todo, en las correspondientes disposiciones del seguro de pensiones suizo AHV (*Alters und Hinterlassenenversicherung*), que incluye diversas ramas del seguro de renta (Opielka, 2005a; Strengmann-Kuhn, 2007). La financiación del seguro ciudadano normalmente procederá de cotizaciones de tipo fiscal que también pueden ser llamadas gravámenes sociales.

En el cuadro 1 se presentan de manera comparativa los cuatro sistemas básicos de la política social alemana. También se muestra la manera en que se garantiza o se puede garantizar una renta básica en cada uno de estos cuatro sistemas: el sistema de asistencia social ofrece ayudas sociales; la seguridad social garantiza esos ingresos a través del llamado seguro básico (sujeto a verificación del estado de necesidad), desde 2003 en el seguro de jubilación obligatorio, desde 2005 en el seguro de desempleo (prestación por desempleo II/«Hartz IV»); el sistema de protección social lo hace con una renta básica, por ejemplo en forma de un dividendo social o de un impuesto negativo sobre la renta; por último, también sería posible diseñar un seguro ciudadano como seguro de renta básica. A continuación se examinan pormenorizadamente estas opciones de reforma.

Con una estructura específica de garantía social basada en la combinación de los tres primeros sistemas y con el énfasis principal en la seguridad social, el Estado de bienestar alemán está considerado como un sistema conservador de bienestar social diferente de los sistemas anglosajones de tipo liberal y de los sistemas escandinavos de tipo socialdemócrata. Esta diferenciación la introdujo Esping-Andersen (1990) con la tipología de los «tres mundos del bienestar capitalista». Esping-Andersen distingue tres tipos diferentes de regímenes de bienestar social: el liberal, el socialdemócrata (socialista) y el conservador (véase Arts y Gelissen, 2002). El cuarto tipo de régimen ha sido recientemente propuesto con referencia al sistema suizo «garantista» (Opielka, 2004; Opielka, 2005a; Carigiet y Opielka, 2006).

Según Esping-Andersen, Alemania pertenece al prototipo conservador (corporativista) de Estado de bienestar social, puesto que el sistema se caracteriza por mantener diferentes estatutos con derechos basados en las clases y los estatutos. Los derechos sociales desmercantilizados (es decir independientes del mercado laboral) tienden a ser marginales y el mercado tiene poco poder como productor de bienestar. En este sistema la orientación es familiar. Este tipo de sistema alemán conservador fue considerado durante mucho tiempo como un modelo satisfactorio. Sin embargo, lo que en su momento se consideró como el mejor producto alemán exportado, se ha convertido entretanto en un problema, es decir la fusión (Bismarckiana) de la seguridad social con el estatuto personal (o más exactamente con

la situación laboral de la persona). En efecto, la creciente desigualdad desde hace más de 30 años entre oferta y demanda en el mercado laboral y la erosión de la llamada «relación laboral normal» (Mückenberger, 1990) han impuesto enormes cargas financieras al sistema alemán de garantía social. Las sucesivas desvinculaciones de la seguridad social y el mercado laboral han sido para muchos observadores una consecuencia de los procesos de modernización (Alber, 2002; Vobruba, 2006). El modelo alemán del «capitalismo renano», basado en la compensación entre capital y trabajo, así como en la estabilización de la «familia normal» tradicional y su modelo de «varón que mantiene a la familia» («male bread winner model», Pfau-Effinger, 2004), atraviesa actualmente una importante crisis de legitimidad que ejerce presión sobre los políticos.

### **Crisis de la garantía de la renta básica**

Desde 2003 tiene lugar un candente debate político sobre el futuro del modelo de Estado de bienestar alemán. Los dirigentes políticos se perdieron en discursos de modernización que sometían al Estado de bienestar a duras críticas, sobre todo respecto a su viabilidad financiera, su escasa rentabilidad y su insuficiente capacidad para resolver problemas. El proyecto de reestructuración del Estado de bienestar se realizó con el lema de la «activación» y su fórmula congénita de «incentivos y sanciones» (*Fördern und Fordern*). Ambos conceptos se han convertido desde los años noventa en el principal estandarte de la reforma del Estado de bienestar social occidental (Gilbert, 2002). La ideología política subyacente aspira a reducir el volumen y el alcance de los bienes públicos y a restringir los mecanismos de redistribución estatal, pero también los mecanismos de redistribución corporativos basados en la asociación y la comunidad, a favor de una orientación de mercado considerada como superior (Opielka, 2003). Según este concepto, los ciudadanos tienen la obligación de adoptar un estilo de vida conforme con el mercado (Lessenich, 2003).

El objetivo de esta reestructuración del Estado de bienestar, para pasar de una política de corrección del mercado a una política de activación, es una realización de los principios de mercado en sentido amplio y se opone al concepto tradicional de Estado de bienestar alemán según el cual el Estado de bienestar es un garante de las necesidades de sus ciudadanos y una red de seguridad fiable. A esto hay que sumar las exigencias de no seguir exagerando la importancia de los derechos de los individuos a costa de las obligaciones con la comunidad, sino de activar, con la ayuda de una «redinamización», las obligaciones de los ciudadanos, pero sobre todo a los clientes del Estado de bienestar. Esta interpretación se basaría, con un poco de buena voluntad, en el convencimiento de que la motivación y la predisposición de las personas a autoayudarse ya existen, por lo que sólo es necesario activarlas o movilizarlas. No obstante, frecuentemente surge la sospecha de que se utiliza la metáfora

de la activación para seguir desmantelando los derechos de protección del Estado de bienestar cuya función es proteger a las personas de las presiones y riesgos del mercado (Trube y Wohlfahrt, 2004).

Un ejemplo típico de esta «transformación del Estado de bienestar» (Gilbert, 2002) es la llamada «Legislación Hartz», sobre todo la «Hartz IV» (Kaltenborn et al., 2006). El entonces Canciller Federal, Gerhard Schröder, lo expresó de manera concisa en su declaración gubernamental del 14 de marzo de 2003 («Agenda 2010»): «Recortaremos las prestaciones del Estado, fomentaremos la responsabilidad propia y exigiremos una mayor implicación de cada ciudadano».

Después de un escándalo en materia de empleo en el que estuvo implicado el anterior Instituto Nacional de Empleo (*Bundesanstalt für Arbeit*), en la primavera de 2002, el gobierno verdirrojo estableció una Comisión, cuyo presidente fue el antiguo director de personal de Volkswagen, Peter Hartz. En agosto de 2002, la Comisión presentó, justo antes de las elecciones al Parlamento federal, un informe sobre los «Servicios modernos en el mercado de trabajo» en el que recomendaba la introducción de un amplio paquete de medidas, con trece módulos de innovación, (Comisión Hartz, 2002). En diciembre de 2002 se aprobaron los paquetes legislativos «Hartz I» y «Hartz II»; en diciembre de 2003 siguieron «Hartz III» y «Hartz IV». Hartz I y II introdujeron «ayudas a empresas unipersonales» (*Ich-AG*) y Mini-empleos para combatir el trabajo ilegal. Las Agencias de servicios de empleo (*Personalserviceagenturen*, PSA) fueron diseñadas para ayudar a las personas a reincorporarse más rápidamente al mercado de trabajo, para convertir las oficinas de desempleo y de ayudas sociales en centros de empleo y ofrecer una ventanilla única, y para facilitar un mejor ajuste de datos (Kaltenborn y Schiwarov, 2006). Además, como parte de la política de «incentivos y amenazas», se introdujeron créditos tributarios y normas más estrictas sobre lo que razonablemente se podía esperar de los desempleados, que entrañaron importantes recortes en las prestaciones. Hartz III fue acompañado de la reestructuración de la administración del empleo y de elementos para simplificar la legislación de fomento del trabajo en el Código social (SGB III). Por último, con la Ley Hartz IV se fusionaron plenamente las prestaciones de desempleo y los subsidios sociales. Aplicada como Código social II (SGB II), desde el 1 de enero de 2005 regula en forma de prestación por desempleo II (*Arbeitslosengeldes II*, ALG II) el seguro básico de los demandantes de empleo que han estado desempleados más de un año, así como el dinero social para sus familiares inactivos. Por tanto, sustituyó a la Ley social federal (*Bundessozialhilfegesetz*, BSHG), en vigor hasta el 31 de diciembre de 2004, que a partir de entonces, convertida en SGB XII, sólo se aplicó a las personas desempleadas incapacitadas durante mucho tiempo o de manera permanente. Los tres sistemas, en su condición de prestaciones de asistencia social, se basan en las necesidades y se diferencian por tanto del sistema tradicional de seguro de desempleo (ALG I), que como sistema de seguridad social ofrece cobertura frente al riesgo de desempleo sobre la base de un salario anterior (cuadro 2).

**Cuadro 2. Sistema de seguro social en caso de desempleo y en estado de necesidad en Alemania (a partir de 2005)**

Tipo de prestación	Desempleo I	Desempleo II	Dinero social	Asistencia social
Sistema social	Seguridad social	Asistencia social	Asistencia social	Asistencia social
Financiación	Cotizaciones a la seguridad social	Impuestos	Impuestos	Impuestos
Duración	Máximo 12 meses, para personas mayores de 55 años, máximo 18 meses, incluido ALG II	Ilimitada (pero obligación de poner fin al estado de necesidad)	Ilimitada	Ilimitada (siempre que exista una incapacidad)
Personas cubiertas	Desempleados (que satisfacen las condiciones exigidas)	Desempleados con edades de 15 a 65 años aptos para trabajar	Dependientes del Desempleo II considerados incapaces para el trabajo	Incapacitados por largo tiempo o de manera indefinida

Fuente: elaborada por el autor.



Con la introducción del SGB II, se suprimió el sistema de prestación por desempleo de tipo asistencial (*Arbeitslosenhilfe*). Mientras que hasta el 31 de diciembre de 2004, los ingresos anteriores eran decisivos para determinar el importe de la prestación, a partir de entonces la prestación se basaría únicamente en los importes establecidos en el subsidio social y en un importe global adicional para prestaciones excepcionales encaminadas a cubrir, sobre todo gastos de ropa, mobiliario, obras de renovación, etc. (en el BSHG estos importes se determinaban caso por caso según la necesidad). El ALG II para el primer miembro (mayor de edad) de una comunidad de necesidad asciende a 347 euros (desde el 1 de julio de 2007). También se pagan, cuando proceda, los gastos de alquiler y calefacción hasta el importe realmente abonado. Antes de reclamar la prestación por desempleo II, un desempleado de larga duración, categoría que incluye a la mayoría de los beneficiarios de la prestación, tiene que agotar sus ahorros materiales personales. Las personas que no estén en condiciones de recibir pagos globales recibirán prestaciones en especie (queda excluida la posibilidad de recibir subsidios sociales complementarios). Si el desempleado está casado o vive en pareja, en primer lugar deberá recibir apoyo económico de su pareja o cónyuge, y sólo en ausencia de ese apoyo se concederán prestaciones públicas. Esta concesión limitada de las prestaciones esta asociada a una regulación restrictiva sobre lo que razonablemente se puede esperar que haga el beneficiario para reducir su necesidad, que se aplica a través de sanciones. Así pues, los beneficiarios de ALG II podrán, por ejemplo, ser obligados a aceptar ofertas de empleos a tiempo parcial o mini-empleos mal remunerados. El rechazo de estas ofertas de empleo por parte de los afectados podrá entrañar recortes de la ALG II de hasta un 30 por ciento. En el caso de los jóvenes mayores de edad, incluso se podría suprimir plenamente la prestación o quedar restringida a prestaciones en especie. Es más, desde el 1 de julio de 2006, el derecho de los jóvenes mayores de edad está subordinado a la obligación de sus padres de prestarles un sustento.

Los pormenores de estas reformas, pero también de las reformas en su conjunto, revelan el cambio de paradigma e ilustran claramente el nuevo modelo político social, que abandona el anterior modelo alemán de la seguridad social y su objetivo de garantizar un nivel de vida, y aspira a conseguir, con recortes financieros en las prestaciones de los desempleados y una mayor presión, que los desempleados busquen empleo de manera activa y encuentren algún tipo de trabajo.

Desde un punto de vista optimista, esta estrategia del «*workfare*» (enfoque de tipo asistencial) también brinda oportunidades. En efecto, el desmantelamiento de las prestaciones económicas estatales (intervención económica y jurídica, Kaufmann, 2002) va acompañado de un refuerzo de la oferta de servicios sociales (intervención pedagógica), cuyo objetivo es la integración en el mercado primario de trabajo (véase SGB II, sección 4). Los destinatarios de estos servicios son, sobre todo, los tradicionales clientes del Estado de bienestar, es decir los desempleados de larga duración. Hartz IV creó un instrumento específico para este grupo, la

«atención personalizada». Si bien es cierto que el concepto no aparece de manera expresa en el texto legislativo, la exposición de motivos de la ley destaca su importancia estratégica: «para superar lo antes posible la necesidad de asistencia es preciso adaptar las prestaciones de integración a las personas necesitadas que pueden trabajar. El elemento fundamental de las nuevas prestaciones debería ser, por lo tanto, la atención personalizada. La atención personalizada se centra en las necesidades concretas de los afectados para, entonces, elaborar y aplicar una oferta individual con la participación activa de la persona que necesita ayuda» (Exposición de motivos del SGB II, Consideraciones generales; *Boletín Oficial Federal*, 15/1516).

Los llamados «gestores del caso» se encargan de la atención personalizada. No pueden encargarse de más de 75 casos de personas necesitadas y laboralmente capacitadas. Los gestores acuerdan prestaciones de conformidad con un «plan de integración» resultante de la elaboración de un perfil del desempleado. La atención personalizada también se basa, por consiguiente, en el principio de la activación para el trabajo remunerado. Por tanto, es preciso identificar y suprimir los obstáculos al empleo. Precisamente en el caso de los desempleados de larga duración suelen existir muchos obstáculos. Así, por ejemplo, en un estudio sobre los beneficiarios de ayudas sociales a desempleados se constató que sólo un 42 por ciento no presentaba ningún otro problema grave a parte del desempleo (como por ejemplo, problemas de salud, adicciones, deudas, antecedentes penales o problemas de vivienda), y que un 25 por ciento tenía al menos dos o más problemas graves (Reis, 2005). Estos obstáculos dificultan una incorporación inmediata al trabajo, de manera que un gestor del caso deberá intentar suprimir ciertos obstáculos antes de buscar una rápida incorporación al empleo. Este énfasis en modalidades pedagógicas de intervención social, que podría ofrecer muchas posibilidades, tiene sin embargo poco eco en la práctica. Sigue sin estar claro qué prácticas y conceptos concretos deben ser considerados como obligatorios en la atención personalizada (Reis, 2005).

Para el trabajo con los clientes típicos en términos socio-pedagógicos (adictos, personas sin techo, enfermos psíquicos y jóvenes), que pertenecen al grupo problemático para el que es difícil encontrar un empleo, se precisan procesos asistenciales más largos que tienden a restablecer aquello que era un prerrequisito en los anteriores conceptos, es decir cooperación, motivación y actividad, o dicho en pocas palabras: la orientación al trabajo remunerado. No obstante, esos procesos requieren una gran inversión de personal y no ofrecen garantías de éxito. Pero, el SGB II exige resultados, que normalmente han de ser presentados periódicamente en forma de un «balance de integración» (artículo 54). Sin embargo se teme que aumente la «presión de aceptar trabajos obligatorios mal remunerados» (Trube y Wohlfahrt, 2004), sin que se preste seriamente atención a los problemas subyacentes. Ya se pueden reconocer los primeros síntomas, puesto que el «mercado

laboral secundario» que en particular asume la forma de «oportunidades laborales» (artículo 16, párrafo 3, primera frase del SGB II), denominado popularmente «trabajos por un euro» (*Ein-Euro-Jobs*), ha experimentado desde 2005 una clara revalorización. Además, los desempleados de larga duración reciben asistencia de una de las comunidades de trabajo de las agencias de empleo o municipios (que anteriormente eran responsables de la asistencia social) o de uno de los 69 municipios en fase experimental (*Optionskommunen*) que no incluyen a la Agencia federal de empleo. el seguimiento científico muestra hasta el momento una «discreta actividad de activación y colocación» de ambas formas de organización (Kaltenborn y Schiwarov, 2006).

El posible enfoque de «activación» fracasa en su concepto básico, que se basa en la suposición de una discordancia en el mercado laboral, según la cual los desempleados no encajan debidamente en los puestos vacantes o son difíciles de colocar, por lo que precisan un apoyo adecuado. Sin embargo, en las actuales condiciones coyunturales y con un déficit estructural de casi 7 millones de puestos de trabajo, la obligación de aceptar cualquier tipo de trabajo razonable, suponiendo que el único objetivo perseguido sea la integración en el mercado de trabajo, parece poco adecuada tanto en términos sociales como del mercado laboral. Así pues, es preciso plantear la cuestión de una garantía de renta básica sin obligación de trabajo.

### Nuevo discurso en torno a la renta básica

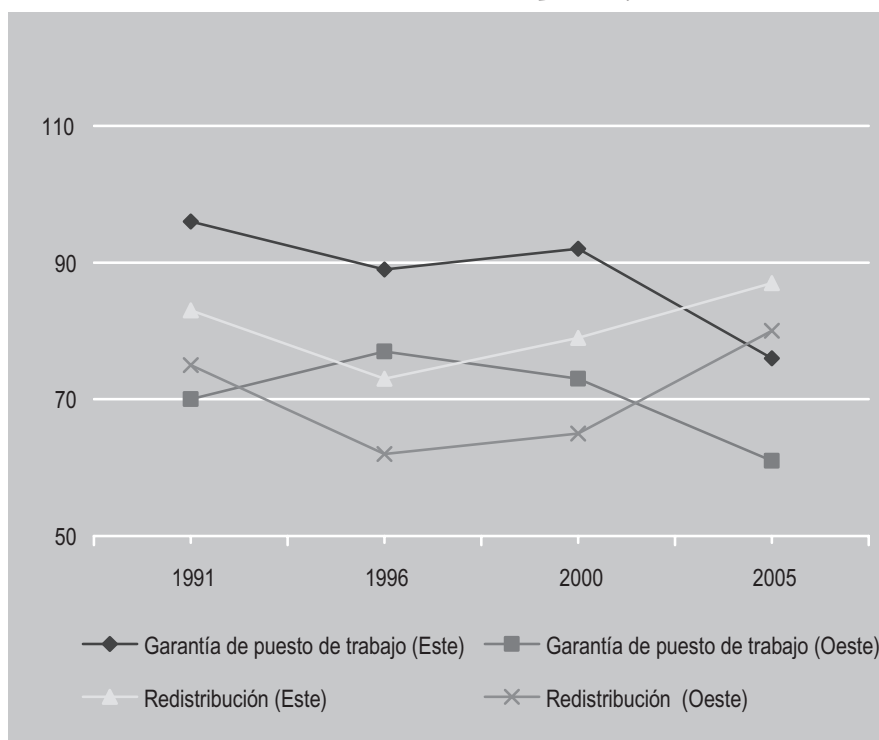
Ya desde los años ochenta se empezó a debatir en Alemania (occidental) la posibilidad de garantizar una renta básica desvinculada de un trabajo remunerado. Los títulos de dos colecciones publicadas por entonces reflejan los dos motivos que desde entonces orientan el debate: *Befreiung von falscher Arbeit* (La liberación del falso trabajo), era el título del volumen publicado por Thomas Schmid (Schmid, 1984), mientras que el otro se tituló *Das garantierte Grundeinkommen. Entwicklung und Perspektiven einer Forderung* (La renta básica garantizada: evoluciones y perspectivas de una exigencia) (Opielka y Vobruba, 1986). El primer motivo era dejar de considerar al mercado laboral como una institución fundamental de redistribución de los ingresos. Con el mecanismo de una renta básica se reduciría la necesidad de las personas de aceptar ciertas formas de trabajo duro o insalubre, se ampliaría la definición del concepto de trabajo y se podría afrontar el origen del problema del desempleo. El segundo motivo tenía más bien que ver con la política social: la renta básica debería ofrecer un fundamento sólido a los derechos sociales fundamentales para respaldar la «democracia social» del Estado de bienestar. La exigencia de una renta básica se convertiría entonces en una exigencia política similar a la exigencia de unas elecciones iguales y universales que surgió a principios del siglo XX.

En los últimos veinte años, se han publicado muchas obras que debaten la idea de una renta básica, se ha realizado toda una serie de cálculos de los costes, en casi todos los campos políticos se han debatido la renta básica o el subsidio ciudadano y se ha fundado una red de renta básica internacional y otra alemana en 2008.

Sin embargo, desde el punto de vista exclusivo del debate académico no es posible contestar la pregunta de si sería posible aplicar un mecanismo de renta básica en Alemania (véase Vobruba, 2006; Opielka y Strengmann-Kuhn, 2007). Una perspectiva afecta a la aceptación política y la viabilidad, otra al realismo de las propuestas concretas de reforma. En primer lugar examinaremos la pregunta ¿qué opinan los ciudadanos de la renta básica? El estudio titulado «Reacciones ante el Estado de bienestar» (*Einstellungen zum Sozialstaat*), elaborado por un equipo de investigación de la Universidad de Frankfurt bajo la dirección de Wolfgang Glatzer y realizado por encargo del Ministerio Federal de Salud y de Trabajo, permite obtener una idea aproximada indirecta (Krömmelbein y Nüchter, 2006). Esto, junto con la información del «proyecto internacional de justicia social» (Humboldt Universidad de Berlín, 2008), muestra claramente el contraste entre el énfasis dado a conceptos individualistas (neoliberales) de justicia promovidos por las élites políticas y económicas y sus asociados en los medios de comunicación, y el punto de vista de la opinión pública sobre el Estado de bienestar (Gráfico 1).

En los casi diez y ocho años transcurridos desde la unificación alemana ha decrecido progresivamente el número de ciudadanos tanto en Alemania occidental como en Alemania oriental que opinan que el Estado debería ser responsable del pleno empleo, aún cuando el porcentaje siga siendo elevado (Alemania oriental: 76 por ciento; Alemania occidental: 61 por ciento). Sin embargo, sí que ha aumentado claramente el porcentaje de quienes abogan por una redistribución favorable a una garantía universal de subsistencia material (Alemania oriental: 87 por ciento; Alemania occidental: 80 por ciento). Esta combinación de datos puede ser interpretada como un síntoma de que la mayoría sería partidaria de la introducción de un mecanismo de renta básica independiente del trabajo y, por tanto, incondicional. El investigador aficionado Horst W. Opaschowki realizó una encuesta explícita sobre la aceptación del mecanismo de la renta básica titulada «Minimex» en 2007, en la que proponía una «ayuda de subsistencia» de 580 euros y exponía los resultados de la encuesta representativa. En función de la pregunta formulada, entre el 61 y el 84 por ciento de los encuestados votó en su investigación a favor del mecanismo de garantía de renta básica con incentivos claros a favor de la obtención de ingresos adicionales del trabajo. A pesar de ciertas reservas sobre los métodos utilizados en esta encuesta, se puede deducir que existe una clara y enorme aceptación del mecanismo de renta básica asequible. Esta aceptación podría deberse en parte al concepto de una renta básica como forma modernizada de seguridad social en una situación en la que aumentan los temores de un descenso social. Sobre este tema también existen datos empíricos sorprendentes.

**Gráfico 1.** *Conceptos igualitarios de justicia en Alemania (categorías de respuestas «más bien de acuerdo / totalmente de acuerdo», en porcentaje)*



Garantía de puesto de trabajo: «el Estado debe ofrecer un puesto de trabajo a todos aquellos que quieran trabajar». Redistribución: «lo más importante es que las personas obtengan lo que necesitan aunque sea preciso realizar una redistribución».

Fuente: Panel del International Social Justice Project (ISJP) para 1991-2000, Proyecto «Reacciones ante el Estado de bienestar» (Einstellungen zum Sozialstaat (EZS) para 2005 (Krömmelbein y Nüchter, 2006: 2)

Así pues, los alemanes corrigieron al alza de manera casi general su clasificación subjetiva de clases desde 1993 hasta 2002, como demuestra el cuadro 3. La pertenencia objetiva a una clase y las desigualdades no pueden ser el motivo, puesto que los correspondientes desplazamientos socioeconómicos fueron esporádicos durante ese período. La tendencia entre 2002 y 2004, es decir, exactamente durante el período de aplicación de la «Agenda 2010» del gobierno verdirrojo, es por este motivo aún más notable: la percepción subjetiva de una ascensión cedió ante la percepción de un descenso.

A partir de los años ochenta se empezó a debatir, primero en círculos académicos y luego en el entorno de los ecologistas, la idea de una renta básica. La unificación alemana interrumpió el debate que continuó en otros muchos países. El hecho de que ahora se vuelva a reactivar este debate es consecuencia del temor al descenso

**Cuadro 3.** Clasificación subjetiva de clases 1993, 2002 y 2004

	1993	2002	2004
<b>Alemania oriental</b>			
Clase media alta; Clase alta	2	7	3
Clase media	40	51	39
Clase trabajadora	59	42	57
<b>Alemania occidental</b>			
Clase media alta; Clase alta	14	14	10
Clase media	58	61	54
Clase trabajadora	29	25	37

Fuente: Statistisches Bundesamt 2004, pág. 612 y 2006, pág. 594.

social, incluso entre las clases medias, y de la percepción de una «clase marginal precaria» (*abgehängte Prekariat*) (Müller-Hilmer, 2006). Los partidarios de la renta básica ven en este mecanismo una antítesis a la división y exclusión social. Parten de la idea de que todo el mundo es importante independientemente de lo que haga y que, por tanto, todos tienen derecho a unos derechos sociales básicos.

El elemento de la «activación», institucionalizado en la práctica por el gobierno verdirrojo bajo el lema de «incentivos y amenazas», combinó la idea liberal de la justicia basada en la productividad y la regulación del mercado con la idea conservadora de la justicia basada en las necesidades y la regulación de la comunidad. Götz W. Werner, empresario popular entre los medios de comunicación y defensor del concepto de renta básica, lo formuló de manera polémica: «Hartz IV no es otra cosa que una vejación de los ciudadanos por parte del Estado y sus repercusiones para los afectados sólo son comparables a la ejecución de una pena» (Werner, 2007). El programa acometido por el Presidente Bill Clinton en 1996 en EE.UU. «para acabar con la asistencia social tal y como la conocemos», una política «asistencial en vez de social», cuenta con el factor represivo de la obligación de encontrar un empleo remunerado aunque millones de personas no puedan acceder a esos empleos (Handler y Babcock, 2006). La «activación» y el «enfoque asistencial» son conceptos culturales que presumen que el beneficiario de subsidios sociales realmente no quiere trabajar. Por lo tanto, el Estado y sus organismos tienen que educar a esos beneficiarios.

Así pues no fue sorprendente que, en el partido liberal FDP, una «Comisión de subsidio ciudadano» bajo la presidencia del (ahora) Viceministro de Renania del Norte-Westfalia, Andreas Pinkwart, propusiera a principios de 2005 la creación de un mecanismo de renta básica en forma de impuesto negativo sobre la renta para todos los ciudadanos, independientemente de la actividad laboral. Lo que sí que

sorprendió a la opinión pública alemana fue que en el verano de 2006, el Presidente del Consejo de Ministros de Turingia, Dieter Althaus, del CDU, plantease el debate sobre un «subsido ciudadano solidario» (*Solidarisches Bürgergeld*) diferente del modelo del FDP (Opielka y Strengmann-Kuhn, 2007). Argumentó que los políticos simplemente debían confiar en que los ciudadanos serían responsables y no abusarían del mecanismo de renta básica. Sólo entonces se podría esperar que los ciudadanos confiaran en los políticos. El intenso debate alemán sobre la renta básica puede ser ilustrado con dos modelos: la propuesta de un «seguro de renta básica» y la de un «subsido ciudadano solidario». Mientras que el «seguro de renta básica» es un desarrollo ulterior de la estructura del Estado de bienestar alemán, el modelo del subsidio ciudadano modificaría básicamente esta estructura.

### *El modelo de un «seguro de renta básica»*

La idea de un «seguro de renta básica» podría ser un paso pragmático adecuado (Opielka, 2005b). Todo ciudadano paga una contribución en forma de «gravamen social» fijo, no progresivo, en su declaración de la renta, sin un umbral de ingresos y sin la posibilidad de compensar este «impuesto social» con una declaración negativa. Los cálculos que utilizan todos los ingresos nacionales en el sistema de cuentas nacionales como importe determinante<sup>1</sup> muestran que una contribución del 17,5 por ciento es suficiente para financiar todas las prestaciones en metálico del Estado de bienestar alemán, siempre y cuando el nivel de la prestación oscile, como ocurre en Suiza con el sistema de pensiones básicas AHV, entre la renta básica y su doble como máximo (cuadro 4). Si se financiara el seguro de enfermedad de manera similar, como un seguro ciudadano, un importe de cerca del 7,5 por ciento (como ocurre en Austria) sería suficiente y se podría reducir el impuesto sobre la renta (progresivo) a un máximo del 25 por ciento.

La ventaja de este modelo se encuentra en que no se interrumpiría la tradición alemana del seguro social, como ocurriría con un mecanismo de renta básica financiado sólo fiscalmente del tipo «subsido ciudadano», «impuesto negativo sobre la renta» o «dividendo social». Sin embargo se modernizaría ya que participarían todos los ciudadanos. La desventaja de este modelo puede encontrarse en que un seguro de renta básica garantiza unos ingresos mínimos, pero todas las personas que no quieran formar parte del mercado laboral (y que no tengan hijos pequeños que educar o las personas que no estudien, las personas enfermas, los discapacitados y las personas de edad avanzada) sólo obtendrán una renta básica parcial (*partial basic income*), una «ayuda pública para todos en virtud de la Ley federal de fomento

1. Para más información, véase: Opielka, 2004; Opielka, 2005b. En Opielka y Strengmann-Kuhn, 2007, el problema surge cuando estas presunciones en los cálculos también incluyen en los ingresos nacionales los ingresos de empresas que anteriormente sólo habían sido objeto del impuesto sobre sociedades.

**Cuadro 4.** Modelo del seguro de renta básica (GEV) — Prestaciones y cotizaciones

Tipo de prestaciones	Prestación (euros)	Porcentaje de la cotización (para todos los ingresos)
Jubilación	768-1536	10,0
Suplemento transitorio para la jubilación		2,0
Prestación por desempleo	640-1280	1,5
Subsidio por educación	640-1280	0,5
Subsidio familiar por hijos a cargo	160 por hijo (más un suplemento de un máximo de 160 euros)	2,0
Subsidio por enfermedad	640-1280	0,2
Becas de formación	640 (un 50 por ciento será un préstamo)	0,3
Seguro básico	640 (un 50 por ciento será un préstamo)	1,0
Cotización total GEV (de los ingresos según el impuesto sobre la renta, sin un umbral de ingresos / impuesto social)		17,5

Fuente: Opielka, 2004.

de la educación» (*Bafög für alle*), según la cual, de conformidad con la actual ayuda pública de formación para estudiantes, la mitad del importe se paga como un préstamo. En lugar de los «trabajos por un euro», que para mucha gente son discriminatorios, la parte de préstamo del subsidio podría ser sustituida por trabajos de utilidad pública. En un contexto de trabajos remunerados cada vez más flexibles y precarios, se crearía un instrumento gracias al cual los ciudadanos podrían realizar gradualmente otros trabajos de manera secundaria o en lugar del trabajo remunerado. Las personas que se inscriban como desempleadas obtendrán un seguro de renta básica sin limitación temporal, con un importe que oscilará entre el importe de la renta básica y el doble de ese importe como máximo, sin verificación de recursos y sin parte de préstamo. La sociedad seguirá siendo responsable de conseguir un trabajo remunerado, pero la combinación de renta básica y de salarios no será considerada como un problema, sino como una oportunidad.

Puesto que Alemania ha sido la madre patria del Estado de bienestar y muchos países han aplicado, desde principios del siglo XX, el modelo bismarckiano de seguridad social basada en el trabajo remunerado, se podría considerar que ahora Alemania tiene la responsabilidad de desarrollar un nuevo modelo moderno del Estado de bienestar. Este nuevo modelo puede ser denominado «garantista» (Opielka, 2004). El Estado de bienestar garantiza una renta básica y, como máximo, el doble de esos ingresos. Quien quiera aumentar esos ingresos deberá procurarse un seguro a título individual o comunitario, por ejemplo a través de acuerdos



empresariales o multiempresariales. En Suiza, el seguro de jubilación AHV, respaldado actualmente por once referendos (referéndum AHV), aplica este principio en la práctica: la cotización, que suma 10,1 por ciento del salario y está financiada en partes iguales por el empleador y el trabajador, equivale a una renta básica de subsistencia (algunas veces con un suplemento AHV) o el doble de esa renta como máximo (Carigiet y Opielka, 2006). Un sistema (garantista) universalista como éste tiene, además, en cuenta las evoluciones demográficas y, por tanto, es estable de manera sostenible y permite que las personas construyan un variado espectro de seguros complementarios empresariales e individuales (Queisser y Vittas, 2000). Como ocurrió en Suiza en los años setenta y ochenta, la seguridad social basada en el trabajo remunerado podría evolucionar en esta dirección.

### *El modelo del «subsidio ciudadano solidario»*

El subsidio ciudadano solidario del político demócrata-cristiano Althaus equivale en términos financieros a un «impuesto negativo sobre la renta» (véase Opielka y Strengmann-Kuhn, 2007). Las personas con unos ingresos inferiores a un cierto importe, el llamado «subsidio base» de 1600 euros mensuales, obtienen además de sus ingresos, cuando existan, un importe como impuesto «negativo», al menos tan elevado como el importe máximo del subsidio ciudadano. Así se convierten en receptores netos. Las personas con ingresos superiores al subsidio base obtienen el subsidio ciudadano más bajo. Este subsidio se deduce de sus impuestos y reduce su carga fiscal. Son los contribuyentes netos.

En el marco de este modelo se propone que existan diferentes tipos impositivos para los contribuyentes netos y los receptores netos. El tipo impositivo por debajo del subsidio base debe ser del 50 por ciento y del 25 por ciento cuanto esté por encima del subsidio base. Un tipo impositivo (negativo) del 50 por ciento implica, en última instancia, una tasa de reducción del subsidio base por la que se reduce la prestación complementaria sobre los ingresos brutos, y que se encuentra claramente por debajo de los actuales créditos tributarios del subsidio por desempleo II. El tipo impositivo positivo empieza a partir del subsidio base. El tipo impositivo máximo asciende entonces al 25 por ciento, y el tipo impositivo medio empieza a partir de cero y aumenta en función del crecimiento de los ingresos hasta alcanzar el 25 por ciento. El tipo del 25 por ciento es, por tanto, el tipo impositivo máximo. Para garantizar que existe un impuesto sobre la renta general, el subsidio ciudadano de los contribuyentes netos debe ser la mitad que el de los receptores netos. Los importes propuestos para los subsidios ciudadanos «más elevados» y «más bajos» son de 800 y 400 euros, o de 600 y 300 euros mensuales. El primer caso, que se llamará *Modelo básico I (Grundmodell 1)*, incluye una prima de salud de 200 euros mensuales destinada al seguro de enfermedad y de cuidados permanentes. Con un subsidio ciudadano de 600 y 300 euros mensuales, será preciso financiar el seguro de

enfermedad de otra manera. En el estudio sobre la financiación del modelo de subsidio ciudadano solidario (Opielka y Strengmann-Kuhn, 2007) se supone que esta financiación se obtiene de un impuesto o cotización sanitaria, que se llama *Modelo básico II (Grundmodell 2)*. Los hijos obtienen un subsidio ciudadano de 300 euros mensuales, como en el Modelo básico I, junto con una prima de salud de 200 euros mensuales. Althaus examinó ambos modelos y prefirió el Modelo básico I.

En el estudio se examina la cuestión de sí y, en caso afirmativo, cómo se puede financiar el subsidio ciudadano en estos dos modelos básicos con los impuestos sobre la renta, así como el papel que desempeñan las modalidades complementarias de financiación para los seguros de enfermedad y de cuidados permanentes (por ejemplo, el impuesto sobre el salario, el gravamen social). Hay que tener en cuenta que el subsidio ciudadano se traducirá en importantes ahorros en prestaciones anteriormente financiadas fiscalmente, que en gran parte podrían dejar de ser necesarias. Como se examina pormenorizadamente en el informe (Opielka y Strengmann-Kuhn, 2007), se estima que el potencial total de ahorro estará algo por encima de los 200 000 millones de euros anuales.

Por otro lado, algunos servicios y prestaciones en especie que hasta el momento habían sido financiados con cotizaciones, deberán ser financiados fiscalmente tras la introducción del subsidio ciudadano solidario, por ejemplo, las medidas de activación en el mercado laboral o las prestaciones de rehabilitación del seguro de pensiones. Se calcula que el importe adicional necesario ascenderá a unos 10 000 millones de euros. En total, el volumen global de ahorro se encuentra entre unos 5000 y 15 000 millones de euros más al año que los antiguos ingresos procedentes de los impuestos sobre el salario y sobre la renta (incluido el suplemento de solidaridad).

De manera más detallada, se prevén algunos complementos interesantes para el modelo de Althaus del «subsidio ciudadano solidario», por ejemplo, de conformidad con el modelo suizo, una renta complementaria para los jubilados que podrá ascender hasta el doble de la renta básica y un suplemento de jubilación, que garantice los derechos de pensiones existentes (financiados a través de impuestos sobre los salarios, nuevamente según el modelo austríaco), o un «suplemento del subsidio ciudadano» (*Bürgergeldzuschlag*) para afrontar determinadas situaciones de la vida (por ejemplo, invalidez, costes de vivienda exorbitantes o familias monoparentales). Resulta especialmente interesante la mezcla de pragmatismo e idealismo: el «subsidio ciudadano solidario» deberá, por un lado, crear un «auténtico» mercado de trabajo en el que todo el mundo podrá decidir si quiere un trabajo remunerado, en el que el trabajo a tiempo parcial merecerá la pena y en el que se permitirán proyectos voluntarios como los periodos de formación. Un salario más bajo y unos ingresos inferiores ya no conducirán a la pobreza. Por otro lado, la idea de la responsabilidad personal es un ideal: algunas personas fracasarán pero la gran mayoría se sentirá estimulada.

El hecho de que la renta básica sea asequible en términos financieros depende de su configuración. El modelo de la «garantía de renta básica» inspirado en el modelo del seguro de jubilación suizo AHV, que garantiza a todo el mundo unos ingresos básicos equivalentes al importe de la renta básica o, como mucho, al doble de ese importe, sería financiado con un gravamen social del 17,5 por ciento de todos los ingresos (complementado a través de un seguro de enfermedad ciudadano financiado de manera similar con un importe del 7,5 por ciento). También la propuesta del «subsidio ciudadano solidario» parece asequible en términos financieros si se introducen algunas modificaciones. Parece ser que, dependiendo de la preferencia política, con una tasa de reducción del subsidio del 80 por ciento y un tipo impositivo máximo del 35 por ciento, o con una tasa de reducción del subsidio del 70 por ciento y un tipo impositivo máximo del 40 por ciento, se podrían financiar sin costes adicionales, dentro de los importes mencionados, tanto el subsidio ciudadano como la prima de enfermedad. Estos tipos impositivos suenan, en comparación con la propuesta inicial (tasa de reducción del subsidio del 50 por ciento y tipo impositivo del 25 por ciento), relativamente elevados, pero es preciso considerar que actualmente en Alemania la carga media máxima de impuestos y cotizaciones a la seguridad social de un trabajador por cuenta ajena asciende hasta el 50 por ciento y la carga máxima asciende hasta el 70 por ciento. Se ha demostrado que los tipos impositivos medios simulados para todos los grupos de ingresos son claramente inferiores al nivel actual de impuestos y cotizaciones de la seguridad social (Opielka y Strengmann-Kuhn, 2007).

### *El debate alemán sobre la renta básica: una perspectiva*

Los dos modelos de ingresos mínimos examinados pormenorizadamente en el presente documento, es decir, el seguro de renta básica y el subsidio ciudadano solidario, forman parte de un candente debate sobre la reforma fundamental del seguro de ingresos en el Estado de bienestar alemán. En el cuadro 5 se comparan las principales propuestas en forma de resumen. Lo que llama la atención es que el debate se ha extendido por todo el espectro político (conservador, liberal, verde o de izquierdas), acompañado por una considerable atención de los medios de comunicación. Incluso el Partido socialdemócrata, que hasta ahora había sido especialmente reservado, organiza actualmente conferencias y debates políticos sobre la reforma de la renta básica.

Las preguntas sobre la financiación siempre son cuestiones de valores: ¿Qué es justo? ¿Quién obtiene qué y por qué? ¿Debe seguir centrándose el Estado de bienestar en el empleo remunerado o deben ser el estatuto ciudadano y los derechos sociales fundamentales quienes determinen su estructura? La renta básica para todos se opone a la división social y a la «exclusión» de quienes parecen innecesarios. La mención de «receptores de prestaciones» sólo sonará inclusiva y

### Cuadro 5. Resumen de los modelos de renta básica en el debate alemán

Características distintivas	Subsidio ciudadano solidario (Althaus)	HWWI/ Straubhaar	Seguro de renta básica (Opiełka)	Götz Weimer	«Seguro verde de renta básica» (Emmler/Poreski)	Ingresos mínimos del partido de izquierda BAG	«Subsidio ciudadano» FDP
Basado en: ¿dividendos sociales o impuestos negativos sobre la renta/ la renta?	Impuesto negativo sobre la renta/ dividendo social	Dividendo social	Dividendo social	Dividendo social	Dividendo social	Dividendo social	Impuesto negativo sobre la renta
Financiación	Modelo de subsidio base	Impuesto fijo con un tipo impositivo; aumento del impuesto sobre el valor añadido al 25 por ciento	Impuesto social (impuesto de seguridad social)	Impuesto sobre el valor añadido (IVA)	Impuesto fijo con un tipo impositivo	Impuesto sobre la renta (35 por ciento) y tasas sociales	Impuesto sobre la renta
Importe (adultos)	600 euros más, posiblemente, una prima de salud complementaria de 200 euros	De 650 a 800 euros	Mínimo igual al Subsidio por desempleo II	A corto plazo: igual al Subsidio por desempleo II a largo plazo: hasta 1500 euros	500 euros	950 euros	Igual al Subsidio por desempleo II
Ingresos mínimos parciales o completos	(Casi) renta básica completa	Renta básica completa	Jubilados, enfermos desempleados; padres: renta completa; sino renta básica (cada uno del 50 por ciento)	Renta básica completa	Renta básica parcial	Renta básica completa	Renta básica completa
Importe (niños)	300 euros más, probablemente, una prima de salud complementaria de 200 euros	Mismo importe que los adultos	Subsidio por maternidad o paternidad más un complemento por hijos	Algo menos que para los adultos	ND	475 euros	ND
Unidad de evaluación (familiar/persona)	Persona	Persona	Persona	Persona	Persona	Persona	Persona
Forma institucional	Ley del impuesto sobre la renta	Ley del impuesto sobre la renta	Seguro ciudadano	No está claro	Ley del impuesto sobre la renta	Posiblemente ley del impuesto sobre la renta	Ley del impuesto sobre la renta
¿Otras prestaciones económicas sociales?	Complemento de jubilación, complemento al subsidio ciudadano	No, aparte de una compensación social en el seguro de enfermedad	Como máximo, el doble de la renta básica (al igual que en el AHV de Suiza)	Posiblemente ninguno	Complemento para jubilados y ayudas de vivienda	La mayoría seguirán siendo abonados	ND
¿Seguro (social) de enfermedad complementario?	Seguro de enfermedad (como recargo sobre el subsidio ciudadano) o impuestos sanitarios	Seguro obligatorio con una compensación social financiada fiscalmente	Seguro ciudadano (coincisión de seguridad social)	No está claro	Financiado fiscalmente	Seguro ciudadano (coincisión de seguridad social)	Seguro de enfermedad privado obligatorio

Fuente: elaborada por Opiełka y Sterngmann-Kühn, 2007.

### ¿Qué posibilidades tiene una renta básica en Alemania?

estimuladora si no se restringe excesivamente el concepto de prestación y si todas las prestaciones valen la pena, incluso para las personas con familias y que desempeñan trabajos de voluntariado. Los grandes experimentos con los «impuestos negativos sobre la renta» realizados en los EE.UU. entre 1968 y 1980, con diferentes grados de éxito, mostraron que la participación en el mercado laboral se redujo en pocos grupos, afectando sobre todo a las madres solas con varios hijos (Widerquist, 2005). El temor reiterado de que una renta básica ponga en peligro un mercado laboral que funciona parece estar evolucionando en sentido contrario en Alemania, donde se empieza a pensar que sólo se podrá hablar de un «verdadero» mercado laboral cuando exista la renta básica.

La idea de una renta básica sugiere la necesidad de una reforma radical del Estado de bienestar. Sin embargo, es bastante posible que se pueda utilizar la idea de una garantía de renta básica independiente del trabajo remunerado como modelo normativo para acometer una reforma modular de algunas partes del sistema de seguridad social, como el seguro de vejez en forma de una pensión básica, el subsidio por desempleo y los subsidios por maternidad o paternidad, los subsidios por hijos y los impuestos sobre la renta (Strengmann-Kuhn, 2007). Una estrategia de reforma modular que aumente progresivamente puede, además, reducir los temores respecto a una reforma de la renta básica, así como el temor a que la subsiguiente individualización de la seguridad social conduzca a la desaparición de las obligaciones de manutención o que el nivel general de renta básica descienda gradualmente como consecuencia de los problemas en los presupuestos públicos.

¿Es posible introducir un mecanismo de renta básica en Alemania? A la luz de la historia alemana y de su papel como pionera en la política social, apenas puede uno imaginarse otro país en el que la idea de la renta básica, una vez aceptada, pueda ser tan plenamente aplicada, de manera técnicamente perfecta y jurídicamente fiable. No es posible emitir un pronóstico científico-social serio sobre la realización de la renta básica en Alemania. Los conflictos y debates examinados en este documento sugieren, no obstante, que desde 2003 las posibilidades han aumentado.

## Bibliografía

---

- Alber, J.** 2002. «Modernisierung als Peripetie des Sozialstaats?» en *Berliner Journal für Soziologie*, vol. 12, nº 1.
- Alemania. Agencia Federal del Empleo.** 2005. *SGB II Sozialgesetzbuch Zweites Buch: Zahlen, Daten, Fakten* (Halbjahresbericht, 2005). Núremberg.
- Alemania. Gobierno Federal.** 2003. *Agenda 2010 «Mut zum Frieden und Mut zur Erneuerung»: Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder vom 14. März 2003 vor dem Deutschen Bundestag*. Berlín.
- Alemania. Ministerio Federal De Sanidad y Seguridad Social.** 2003. *Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme: Bericht der Kommission*. Berlín.

- Alemania. Oficina Federal de Estadísticas.** 2004. *Datenreport 2004*. Bonn.
- Alemania. Oficina Federal de Estadísticas.** 2006. *Datenreport 2006*. Bonn.
- Alemania. Parlamento.** 2003. *Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* (Drucksache, n° 15/1516). Berlín.
- Arts, W.; Gelissen, J.** 2002. «Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report», en *Journal of European Social Policy*, vol. 12, n° 2.
- Basic Income Earth Network.** 2008. *BIEN website*. Puede consultarse en <http://www.basicincome.org> (visitado el 3 de abril de 2008).
- Carigiet, E.; Opielka, M.** 2006. «Deutsche Arbeitnehmer — Schweizer Bürger?» en E. Carigiet et al. (comp.), *Wohlstand durch Gerechtigkeit: Deutschland und die Schweiz im sozialpolitischen Vergleich*. Zürich, Rotpunkt.
- Esping-Andersen, G.** 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Gilbert, N.** 2002. *Transformation of the welfare state: The silent surrender of public responsibility*. Oxford, Oxford University Press.
- Handler, J. F.; Babcock, A. S.** 2006. «The failure of workfare: Another reason for a basic income guarantee», en *Basic Income Studies*, vol. 1, n° 1.
- Hartz-Kommission.** 2002. *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*. Berlín.
- Humboldt Universidad de Berlín. Instituto De Ciencias Sociales.** 2008. *International Social Justice Project*. 2008. Puede consultarse en <http://www.isjp.de> (visitado el 3 de abril de 2008).
- Kaltenborn, B.; Knorr, P.; Schiwarov, J.** 2006. «Hartz: Arbeitsmarktreformen auf dem Prüfstand», en *Sozialer Fortschritt*, vol. 55, n° 5.
- Kaltenborn, B.; Schiwarov, J.** 2006. «Hartz IV: Leistungen von Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen», en *Bundesarbeitsblatt*, n° 6.
- Kaufmann, F.-X.** 2002. *Sozialpolitik und Sozialstaat: soziologische Analysen*. Opladen, Leske + Budrich.
- Krömmelbein, S.; Nüchter, O.** 2006. «Bürger wollen auch in Zukunft weitreichende soziale Sicherung: Einstellungen zum Sozialstaat im Spannungsfeld von staatlicher Absicherung und Eigenvorsorge», en *Informationsdienst Soziale Indikatoren*, n° 36.
- Lampert, H.; Althammer, J.** 2004. *Lehrbuch der Sozialpolitik* (7ª. ed.). Berlín, Springer.
- Lessenich, S.** 2003. «Soziale Subjektivität: die neue Regierung der Gesellschaft», en *Mittelweg* 36, vol. 12. n° 4.
- Mückenberger, U.** 1990. «Normalarbeitsverhältnis: Lohnarbeit als normativer Horizont sozialer Sicherheit?» en C. Sachße y H. T. Engelhardt (comps.), *Sicherheit und Freiheit: zur Ethik des Wohlfahrtsstaates*. Fráncfort, Suhrkamp.
- Müller-Hilmer, R.** 2006. *Gesellschaft im Reformprozess: Vorabpräsentation*. Berlín, Friedrich-Ebert-Stiftung; TNS Infratest Sozialforschung.
- Netzwerk Grundeinkommen.** 2008. *Internet-Seiten des Netzwerks Grundeinkommen*. Puede consultarse en <http://www.grundeinkommen.de> (visitado el 5 de marzo de 2008).

- Opaschowski, H.W.** 2007. *MINIMEX: das Zukunftsmodell einer sozialen Gesellschaft*. Gütersloh, Gütersloher Verlag.
- Opielka, M.** 2003. «Was spricht gegen die Idee eines aktivierenden Sozialstaats? Zur Neubestimmung von Sozialpädagogik und Sozialpolitik», en *Neue Praxis*, vol. 33, n° 6.
- Opielka, M.** 2004. *Sozialpolitik: Grundlagen und vergleichende Perspektiven*. Reinbek, Rowohlt.
- Opielka, M.** 2005a. «Der “weiche Garantismus” der Schweiz: Teilhaberechte in der Sozialpolitik», en *Bulletin NFP* 51, n° 2.
- Opielka, M.** 2005b. «Die Idee einer Grundeinkommensversicherung: analytische und politische Erträge eines erweiterten Konzepts der Bürgerversicherung», en W. Strengmann-Kuhn (comp.), *Das Prinzip Bürgerversicherung: die Zukunft im Sozialstaat*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Opielka, M.; Strengmann-Kuhn, W.** 2007. «Das Solidarische Bürgergeld: Finanz- und sozialpolitische Analyse eines Reformkonzepts — Studie im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung», en M. Borchard (comp.), *Das Solidarische Bürgergeld: Analysen einer Reformidee*. Stuttgart, Lucius & Lucius.
- Opielka, M.; Vobruba G. (comps.)**. 1986. *Das garantierte Grundeinkommen: Entwicklung und Perspektiven einer Forderung*. Fráncfort, Fischer.
- Pfau-Effinger, B.** 2004. «Socio-historical paths of the male breadwinner model: An explanation of cross-national differences», en *British Journal of Sociology*, vol. 55, n° 3.
- Queisser, M.; Vittas, D.** 2000. *The Swiss Multi-pillar Pension System: Triumph of Common Sense?* (Policy Research Working Paper, n° 2416). Washington, DC, Banco Mundial.
- Reis, C.** 2005. «Welche Wirkungen hat Fallmanagement? Einige Überlegungen zur Implementation von Case Management im Rahmen des SGB II», en *Case Management*, n° 1.
- Sachße, C.; Tennstedt, F.** 1998. *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland*. Stuttgart, Kohlhammer.
- Schmid, T. (comp.)**. 1984. *Befreiung von falscher Arbeit: Thesen zum garantierten Mindesteinkommen*. Berlín, Wagenbach.
- Strengmann-Kuhn, W.** 2007. «Mindesteinkommen für jeden: wie ein Grundeinkommen in die bestehenden sozialen Sicherungssysteme integriert werden kann», en *Soziale Sicherheit*, n° 8.
- Trube, A.; Wohlfahrt, N.** 2004. «Sozialstaatsentwicklung und Arbeitsmarktreform», en *Soziale Arbeit*, vol. 53, n° 1.
- Vobruba, G.** 2006. *Entkoppelung von Arbeit und Einkommen: das Grundeinkommen in der Arbeitsgesellschaft*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Werner, G. W.** 2007. *Einkommen für alle*. Colonia, Kiepenheuer & Witsch.
- Widerquist, K.** 2005. «A failure to communicate: What (if anything) can we learn from the negative income tax experiments?» en *Journal of Socio-Economics*, vol. 34, n° 1.