



El ingreso mínimo garantizado en la Unión Europea Entre la crisis económica y el Pilar Europeo de los Derechos Sociales: aspectos críticos de un instrumento legal positivo y esencial para combatir la pobreza^(*)^(**)

Guaranteed minimum income in the European Union. Between the economic crisis and the European Pillar of Social Rights: Critical aspects of a positive and essential legal instrument to tackle poverty

Alessandro Nato^(*)**

Italia - Libera Università Internazionale degli Studi Sociali "Guido Carli"

Resumen: El ingreso mínimo garantizado es uno de los derechos más importantes de los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea. Esta medida combate la pobreza y la exclusión social coordinando las transferencias monetarias con políticas de empleabilidad. De esta manera, el ingreso mínimo garantizado reúne en una misma instancia la eficiencia del mercado, la inclusión y la solidaridad. Los modelos de ingreso mínimo garantizado difieren entre los Estados miembros en lo que concierne a las características de bienestar nacional, criterios de acceso, monto y duración de los abonos, métodos de administración y ubicación en las políticas sociales. Recientemente, la Unión Europea ha tomado algunas iniciativas para sensibilizar a los Estados Miembros respecto a lo positivo de los esquemas de ingresos mínimos para beneficiar a los ciudadanos europeos. Mediante los actos de *soft law*, las instituciones europeas han enfatizado que el ingreso mínimo garantizado es una institución que permite la plena y libre participación del individuo en la realidad social y productiva de la comunidad a la que pertenece. Sin embargo, en un contexto de crisis económica y un incremento de los grupos sociales en situación de vulnerabilidad, el ingreso mínimo garantizado ha perdido su eficacia y eficiencia. Es ante esta situación, que deben reforzarse las medidas de inclusión social necesarias para asegurar un ingreso mínimo garantizado a aquellos ciudadanos que no tienen los recursos financieros para asegurarse una vida decente. Este artículo examina estos problemas. Por un lado, describe las dinámicas actuales a nivel de la Unión Europea y analiza el sistema europeo contra la pobreza y la exclusión social. Adicionalmente, estudia las propuestas recientes bajo discusión como la contribución del Pilar Europeo de Derechos Sociales. De otro lado, profundiza sobre los elementos críticos de los esquemas de ingreso mínimo garantizado en los Estados Miembros.

Palabras clave: Derechos Fundamentales - Ingreso Mínimo Garantizado - Pobreza - Exclusión Social - Unión Europea.

Abstract: Guaranteed minimum income is one of the most important rights of citizens of the Member States of the European Union. It is both an instance of market efficiency and those of inclusion and solidarity. The models of guaranteed minimum income have

(*) Nota del Editor: este artículo fue recibido el 27 de agosto de 2019 y su publicación fue aprobada el 18 de octubre de 2019.

(**) Traducción del inglés al español realizada por Ernesto Deza, exmiembro de la Comisión de Publicaciones de IUS ET VERITAS.

(***) Ph.D in Civil, Company and International Law. Degree in Political Science by University of Calabria. Assistant Professor in International Law and European Law. Contacto: anato@luiss.it



different characteristics between Member States (national welfare, access criteria, amount and duration of the transfer, methods of administration and place in the framework of social policies). Recently, EU has taken initiatives to sensitize the Member States on the strengthening of minimum income to help European citizens better. European institutions have emphasized (in acts of soft-law) that guaranteed minimum income is an institution that allows the full and free participation of the individual in the social and productive reality of the community to which he belongs. However, in a context of economic crisis and the increase of vulnerable social groups, the minimum income has lost its efficacy and efficiency. Because of this situation, social inclusion measures need to be reinforced in order to assure a guaranteed minimum income to EU citizens, who do not have the financial resources to ensure a decent life. This article examines these issues. On the one hand, it outlines the ongoing dynamics in the EU level and examines the EU system against poverty and social exclusion. In addition, it studies the recent proposals under discussion such as the contribution of the European Pillar of Social Rights. On the other hand, it deepens the knowledge on the critical elements of the minimum income schemes in the Member States.

Keywords: Fundamental Rights - Guaranteed Minimum Income - Poverty - Social Exclusion - European Union.

1. La necesidad de proteger a los ciudadanos de la Unión Europea contra la pobreza y la exclusión social

En las últimas décadas, los rápidos cambios en la estructura de la economía tecnológica, industrial, digital y en el mercado de trabajo han disminuido los ingresos de los ciudadanos europeos. Sumado a ello, la crisis económica (Zielonka, 2015, pág. 601) y las políticas de austeridad de los Estados miembros han aumentado la exclusión social y la tasa de pobreza entre

los ciudadanos de la Unión Europea. A la luz de estos problemas, existe una clara necesidad de invertir en nuevas medidas que sean capaces de sostener los ingresos de los ciudadanos de la Unión (Bronzini, 2017, pág. 39). Concretamente, la Unión Europea y los Estados miembros deben reforzar las medidas de inclusión social necesarias para asegurar un ingreso mínimo garantizado a aquellos ciudadanos que no tienen los recursos financieros para asegurarse una vida decente (Ranci, 2015, pág. 113).

El derecho a un ingreso mínimo garantizado es un hito en el modelo social europeo⁽¹⁾. Ha sido implementado en diferentes modelos organizados por Estados miembros de la Unión Europea. El ingreso mínimo garantizado consiste en el desembolso en intervalos regulares de una cantidad de dinero igual a lo mínimamente necesario para subsistir y permitir a los ciudadanos beneficiarios una vida digna. Combate la pobreza y la exclusión social, coordinando transferencias monetarias para apoyar políticas de empleo (Bronzini, 2014, pág. 1). De esta forma, el ingreso mínimo es un punto de convergencia entre eficiencia de mercado, inclusión social y solidaridad (Pezzaroli, 2014, pág. 111). La selectividad es la característica principal del ingreso mínimo garantizado (Granaglia, pág. 16). Esta institución está dirigida a ciudadanos y residentes permanentes de una comunidad territorial no empleados⁽²⁾ y en condiciones de verdadera necesidad. Más aun, el subsidio se concede solo después

- (1) El ingreso mínimo garantizado es diferente a la renta básica. La renta básica es universal, porque esta debe ser distribuida a todos los ciudadanos por intervalos regulares durante toda la vida. La renta básica está garantizada independientemente de la actividad o inactividad laboral del ciudadano que la percibe. El único criterio para seleccionar a los beneficiarios es pertenecer a determinada comunidad territorial. La meta es equipar a todos los ciudadanos con una renta básica incondicional. Sin embargo, esta meta es también un problema, en efecto, la renta básica posee un cierto grado de injusticia social ya que también se otorga a los ciudadanos ricos y es distribuido en sumas fijas, subestimando las diferentes necesidades de los ciudadanos. Además, la renta básica podría incrementar la tasa de población inactiva, así como el gasto público para el bienestar en demasía. Es por esta razón que los Estados Miembros no utilizan el esquema de renta básica. Véase A. DE OTO, "La cittadinanza nella prospettiva del diritto al reddito minimo garantito", *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2014, p. 63; P. VAN PARIJS, *Real freedom for all*, Oxford, 1995; P. VAN PARIJS, "A Basic Income for all", in P. VAN PARIJS (ed.) *What's Wrong with a Free Lunch?*, Boston, 2001, p. 3; P. VAN PARIJS, "Egalitarian Justice, Left Libertarianism and the Market", in I. CARTER, S. DE WIJZE, M. KRAMER (eds.) *The Anatomy of Justice. Themes from the Political Philosophy of Hillel Steiner*, London, 2014, p. 145.
- (2) El ingreso mínimo tiene una función distinta que los beneficios por desempleo. Estos últimos beneficios únicamente recaen sobre ciudadanos que han perdido su empleo y mantienen dentro de límites aceptables la reducción de su anterior calidad de vida, de tal forma que se incentiva el obtener un nuevo empleo. El ingreso mínimo combate la pobreza y provee vías para la integración social y la reintegración al mercado de trabajo, pero no está orientado a personas que han perdido su empleo, aun cuando puedan existir desempleados entre sus beneficiarios.



de la verificación de que los beneficiarios se encuentran por debajo de la línea de la pobreza⁽³⁾.

Los modelos de ingreso mínimo garantizado varían en los diferentes Estados miembros en lo que concierne a las características del bienestar nacional, criterios de acceso, monto y duración de los abonos, métodos de administración y ubicación del programa dentro de las políticas sociales de cada país (Vincieri, 2017, pág. 301). Recientemente, la Unión Europea ha estado muy activa en esta área. El artículo 34, párrafo 3, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea consagra implícitamente el derecho a un ingreso mínimo garantizado. A través de resoluciones y recomendaciones, la Unión Europea ha tomado algunas iniciativas para sensibilizar a los Estados miembros respecto a lo positivo de los esquemas de ingresos mínimos para beneficiar a los ciudadanos europeos. En estos actos de *soft law* las instituciones europeas han enfatizado que el ingreso mínimo garantizado es una institución que permite la plena y libre participación del individuo en la realidad social y productiva de la comunidad a la que pertenece (European Parliament resolution, 2010, párr. 15).

Sin embargo, esas mismas instituciones europeas tienen dudas respecto a la idoneidad de múltiples esquemas nacionales de ingreso mínimo y demandan la toma de medidas urgentes a los Estados miembros⁽⁴⁾. En el difícil contexto de la crisis económica, el ingreso mínimo ha mostrado algunos problemas. Cuando los grupos sociales más vulnerables han incrementado sustancialmente, el ingreso mínimo ha perdido eficacia y eficiencia (Gragnoli, 2012, pág. 573). En efecto, la selectividad excesiva sobre los requerimientos de acceso al ingreso mínimo ha significado algunas dificultades para redistribuir los beneficios sociales a los ciudadanos que están justo por encima del umbral de la pobreza (Boazo, 2011, pág. 602). Esto ha amplificado las tensiones sociales en los Estados miembros.

Este artículo examina estos problemas. Por un lado, describe las dinámicas actuales a nivel de la Unión Europea y analiza el sistema europeo contra la pobreza y la exclusión social. Adicionalmente, estudia las propuestas recientes bajo discusión como la contribución del Pilar Europeo de Derechos Sociales (Ciancio, 2016, pág. 2). De otro lado, profundiza sobre los elementos críticos de los esquemas de ingreso mínimo garantizado en los Estados miembros.

2. El derecho a un ingreso mínimo garantizado dentro del sistema jurídico europeo

La crisis económica ha amenazado seriamente el derecho a un ingreso mínimo garantizado en la Unión Europea y los esquemas nacionales de implementación del mismo. Más aun, la ausencia de una competencia legal fuerte de la Unión en esta área ha impedido la aplicación de políticas vinculantes para que los Estados miembros salvaguarden el derecho a un mejor ingreso mínimo garantizado.

La Unión Europea actúa exclusivamente dentro de los límites de las competencias que los Estados miembros le han conferido para la consecución de los objetivos trazados en los tratados de la Unión (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 2007, artículo 5, párrafo 2.). El ingreso mínimo garantizado es parte del sector de política social. En esta área, la Unión posee competencia compartida (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 2007, artículo 4, párrafo 2, inciso. 2). Ello significa que los Estados miembros pueden legislar bajo la condición de que la Unión no haya intervenido en ese sector o que no se haya vuelto a ocupar de él (Baratta, 2014, pág. 387)⁽⁵⁾. Cuando la Unión usa su competencia, los Estados miembros deben respetar la aplicación de las reglas europeas y no pueden volver a intervenir en ese sector. Sin embargo, la Unión no ha utilizado su competencia existente en instrumentos legislativos específicos que sean vinculantes (medidas de *hard law*) todavía, tanto en relación con políticas sociales como con ingreso mínimo garantizado, sino únicamente con medidas de *soft law* (Giubboni 2014, pág. 157). De esta forma, los Estados miembros

(3) La Unión Europea utiliza el umbral del 60% del ingreso medio como la línea de pobreza. De acuerdo a la data de Eurostat, en 2017 el 17.3% de la población europea vivía bajo la línea de pobreza. Véase las estadísticas acerca de la distribución del ingreso compiladas por Eurostat en febrero de 2017 en: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Income_distribution_statistics/it.

(4) Véase European Parliament Resolution 2016/2095/INI of 19 January 2017 on a European Pillar of Social Rights [2017].

(5) R. BARATTA, "Art. 4 TFUE", in A. TIZZANO (eds), *Trattati dell'Unione europea*, Torino, 2014, p. 387. Véase también el artículo 4 (2) (b) TFEU. Debe señalarse que cuando hay competencias compartidas, tanto la Unión Europea y los Estados Miembros son igualmente para intervenir, pero las respectivas acciones son gobernadas por el principio de subsidiariedad, el cual asigna el derecho a intervenir, y el principio del derecho preferente para intervenir, el cual regula la relación de conflicto en este tipo de competencia.



todavía poseen competencia y responsabilidad para definir el contenido y estructura de esquemas de ingreso mínimo garantizado.

El derecho a un ingreso mínimo garantizado es una prerrogativa fundamental del sistema jurídico de la Unión Europea. Este derecho está consagrado en el artículo 34, párrafo 3, de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la cual, en virtud del primer subpárrafo del artículo 6, párrafo 1, del Tratado de la Unión Europea, posee el mismo rango legal que los tratados. El mencionado párrafo 3 del artículo 34 establece que la Unión reconoce el derecho al bienestar y a la vivienda con el propósito de garantizar una existencia libre, digna y socialmente aceptable a las personas de escasos recursos. La norma utiliza una enunciación críptica, pues no menciona explícitamente la institución del ingreso mínimo garantizado, pero no es difícil determinar que su contenido esencial se refiere necesariamente a ella.

Las explicaciones relacionadas a la Carta identifican como la base legal de este derecho el artículo 10 de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores y el artículo 30 de la Carta Social del Consejo de Europa, que están conectadas con el derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social. Más aun, el énfasis está puesto en el derecho expresado en el párrafo 3 del artículo 34, que debe ser protegido por la Unión en el contexto de las políticas basadas en el artículo 153 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), especialmente aquellas que conciernen a la lucha contra la exclusión social y la modernización de los esquemas de protección social, en los que la Unión tiene la autoridad para apoyar completar la acción de los Estados Miembros (Boazzo, 2011, pág. 596)⁽⁶⁾. Sumado a ello, el artículo 153, literal h) del TFUE incluye la base legal para la adopción de requisitos mínimos uniformes para la integración de las personas excluidas del mercado laboral. La aplicación del artículo 153 del TFUE podría ayudar a amplias categorías de ciudadanos europeos con estrategias omnicomprendivas e integradas para su inclusión activa, combinando apoyos para la obtención de ingresos adecuados, un mercado laboral que pueda facilitar la inclusión y acceso a servicios de calidad. Sin embargo, esta norma no ha sido puesta en uso hasta ahora.

El párrafo 3 del artículo 34 de la Carta tiene un carácter universal (Giubboni 2014, pág. 153), porque separa el derecho a la asistencia social y de vivienda del estatus de empleado

de los ciudadanos, especialmente de su estatus de desempleados. Más aun, este artículo guarda relación con el valor de la dignidad que reconoce la Unión (Bronzini, 2011, pág. 64). Esta conexión provee una importancia fundamental al artículo 34 y amplía el alcance de su aplicación *ratio personae*. En efecto, el titular del derecho a un ingreso mínimo es aquel ciudadano que no posea los recursos suficientes para vivir con dignidad, sea un ciudadano europeo o un residente legal natural de un país que no forma parte de la Unión (Bronzini, 2014, pág. 15). A mayor abundamiento, la doctrina enfatiza que el párrafo 3 del artículo 34 de la Carta es tanto un principio como un derecho (Giubboni 2017, pág. 959)⁽⁷⁾. Sobre esta dualidad, la Explicación de la Carta confirma que en algunos casos sus artículos contienen elementos tanto de principios como de derechos, y explícitamente señala al artículo 34. Sin duda, es un principio por cuanto requiere de actos legislativos para su aplicación concreta por la Unión y, seguidamente, por los Estados Miembros (Bronzini, 2011, pág. 232). Adicionalmente, la Corte de Justicia de la Unión Europea utiliza el artículo 34, párrafo 3, como un parámetro interpretativo, un tópico de reforzamiento o un criterio en base al cual calificar el grado de protección requerido por medidas nacionales⁽⁸⁾.

Las recomendaciones y resoluciones de las instituciones europeas explican el alcance y contenido del derecho a un ingreso mínimo garantizado. Precisamente, estos actos de *soft law* europeo establecen que todas las personas que residen legalmente en el territorio de la Unión que han sido excluidos del mercado laboral podrían beneficiarse del derecho al ingreso mínimo. Asimismo, el derecho europeo a un ingreso mínimo está dirigido tanto para desempleados por recorte de personal, como para aquellos que no fueron capaces de ingresar al mercado de

(6) Véase el punto 1 de Commission Recommendation 2008/867/EC of October 2008 on the active inclusion of people excluded from the labour market (2008).

(7) Véase el punto 6 de Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM/2017/252 of 27 April 2017 on Initiative to support work-life balance for working parents and carers [2017].

(8) CJEU, C-571/10, *Servet Kamberaj contro Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) e altri* (2012) 93.



trabajo y aquellos que carecen de los recursos necesarios para su subsistencia⁽⁹⁾. La razón para ello es que la Unión Europea considera al ingreso mínimo garantizado, por un lado, como un instrumento de apoyo en el período de desempleo y, por otro lado, como una herramienta necesaria para combatir la pobreza y la exclusión social (Perazzoli, 2014, pág.114). Recientemente, la Comisión Europea ha exhortado a los Estados miembros a modernizar y reformar sus sistemas nacionales de protección social, reafirmando la necesidad de establecer esquemas eficientes de ingreso mínimo, con el objetivo, a largo plazo, de erradicar la pobreza⁽¹⁰⁾. Para conseguir resultados satisfactorios contra la pobreza, la Comisión Europea afirma que el sujeto debe recibir el beneficio sin límites temporales o por períodos renovables, siempre que el titular del derecho reúna los requisitos preestablecidos. Adicionalmente, la Comisión señala que el ingreso mínimo debe ser integrado con cursos de entrenamiento profesional dentro de un esquema de inclusión activa que incentive la integración del beneficiario en el mercado laboral.

En resumen, la ley europea consagra el derecho a un ingreso mínimo garantizado para las personas necesitadas. Es un derecho fundamental⁽¹¹⁾ que se conecta con el principio supremo de inviolabilidad de la dignidad humana, expresado en el artículo 1 de la Carta de la Unión Europea, que es un presupuesto axiológico de los derechos fundamentales y piedra angular de todo el sistema jurídico europeo (Boazzo, 2011, pág. 595). Más aun, la Unión Europea siempre ha reiterado que la inclusión de modelos adecuados de ingreso mínimo es la forma más efectiva de garantizar la emancipación de las personas en desventaja de situaciones de dificultad social⁽¹²⁾. De acuerdo con las instituciones europeas, específicamente los regímenes de ingreso mínimo, para ser considerados adecuados, deben garantizar un ingreso igual a por lo menos el 60% del umbral de la pobreza, las transferencias deben estar libres de impuestos y ser por tiempo ilimitado. En esencia, los Estados miembros deben invertir más en sus esquemas de ingreso mínimo, a pesar

de que en años recientes hayan cortado los fondos de las políticas de bienestar por la crisis económica. Por el contrario, la Comisión Europea considera al financiamiento de los esquemas de ingreso mínimo como una inversión para el bienestar de toda la sociedad, como elemento crucial para combatir la crisis económica y la pobreza⁽¹³⁾.

3. El derecho a un ingreso mínimo garantizado en el Pilar Europeo de los Derechos Sociales: una propuesta débil

El más reciente *soft law* de las instituciones europeas resalta que las políticas de austeridad empleadas por los Estados miembros han provocado efectos injustos en el bienestar y los ciudadanos europeos. Estos efectos no son consistentes con los valores y los objetivos de los tratados de la Unión. Por ello, la Unión Europea desea una fuerte colaboración entre los Estados miembros y las instituciones europeas para superar las graves asimetrías producidas por la crisis económica y para mejorar el modelo social europeo y sus instrumentos, especialmente el ingreso mínimo garantizado. Con seguridad, las instituciones europeas y los Estados miembros deberían tener más éxito que la estrategia de Europa 2020 y el Pilar Europeo de los Derechos Sociales. Particularmente, Europa 2020⁽¹⁴⁾ ha alcanzado pocos objetivos, salvo el destino del 20% del Fondo Social Europeo para combatir la pobreza y la

(9) Véase: Council Recommendation 92/441/EEC of 24 June 1992 on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems (1992). En este acto de *soft law* se establecen los derechos a una “adecuada protección social”, a “beneficios sociales” y a “recursos suficientes” para personas excluidas del mercado de trabajo.

(10) Véase el párrafo 6 de European Parliament resolution 2008/2330/INI of 6 May 2009 on the Renewed social agenda (2009).

(11) Véase el párrafo 15 de European Parliament Resolution 2010/2039/INI of 20 October 2010 on the Role of minimum income in combating poverty and promoting an inclusive society in Europe (2010).

(12) Véase el párrafo 15 de European Parliament Resolution 2010/2039/INI of 20 October 2010 on the Role of minimum income in combating poverty and promoting an inclusive society in Europe (2010).

(13) Véase: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM/2013/083 final of 20 February 2013 on Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020 [2013].

(14) Véase: Communication from Commission EUROPE 2020 COM(2010) of 3 march 2010 on A strategy for smart, sustainable and inclusive growth [2010].

(15) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM/2013/083 final of 20 February 2013 on Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020 [2013]. El Fondo de Ayuda Europea para los Más Necesitados (FEAD) apoya las acciones de los países de la Unión Europea que proven asistencia material a los más necesitados. Esto incluye alimentos, vestido y otros elementos esenciales para uso personal. La asistencia material debe ir de la mano con medidas de inclusión social,



construcción del Fondo de Ayuda Europea para los Más Necesitados (FEAD)⁽¹⁵⁾, donde cada Estado miembro podrá proveer ayuda, comida y materia prima para los ciudadanos en extrema pobreza (Armstrong, 2012, pág. 285).

Los objetivos del Pilar Europeo de los Derechos Sociales⁽¹⁶⁾ son, por un lado, contribuir a la realización de una unión económica y monetaria europea cada vez más estrecha y equitativa; por otro lado, apoyar las políticas de bienestar de los Estados miembros y, por último, crear un mercado laboral⁽¹⁷⁾ más justo. No obstante, el principal objetivo del Pilar es visibilizar y explicitar los derechos y principios sociales incluidos en los varios actos de la Unión y en la Carta, así como hacerlos más comprensibles⁽¹⁸⁾.

La Comisión Europea comenzó la construcción del Pilar con dos actos de *soft law*: primero, con la Recomendación EU/2017/761 y, segundo, con la propuesta dirigida al Consejo del Parlamento Europeo para una proclamación solemne interinstitucional (Giubboni, 2017, pág. 956). Por lo tanto, la naturaleza jurídica del Pilar no le permite a los principios y derechos que contiene ser aplicados directamente. Para que lo sean, los Estados miembros deben trasladar esos principios y derechos a acciones específicas y/o actos de regulación separados (Caravita, 2015, pág. 15). De acuerdo con la Comisión,

la Unión Europea no puede alcanzar su objetivo de consolidar el *acquis communautaire* en materia social exclusivamente con nuevas iniciativas legislativas, sino que es necesario proporcionar un nuevo marco de evaluación social basado en indicadores sociales efectivos que sean usados en el semestre europeo para la coordinación de las políticas económicas. Sin embargo, la Comisión ya ha iniciado algunas acciones (parcialmente trasladadas a medidas legislativas) dirigidas hacia el mismo objetivo general de optimizar la aplicación concreta de la legislación social existente que ahora ha sido encomendada al Pilar Europeo de los Derechos Sociales. Por ejemplo, las Directivas 2014/54/UE y 2014/67/UE establecen los derechos de los trabajadores conectados con el ejercicio de la libertad de circulación de personas y servidores en el mercado común⁽¹⁹⁾.

El Pilar Europeo de los Derechos Sociales es una propuesta débil. Podría mantenerse como una mera declaración de principios y

tales como asesoría y apoyo que ayude a las personas a salir de su situación de pobreza. Las autoridades nacionales, además, deben brindar asistencia no-material a los más necesitados para que estos se integren mejor a la sociedad. La Comisión aprueba los planes 2014-2020, en base a cuáles son las autoridades nacionales que toman las decisiones que derivan en la prestación de asistencia mediante organizaciones asociadas (usualmente no gubernamentales). Un enfoque similar es utilizado para los fondos de cohesión. Los países de la UE pueden elegir qué tipo de asistencia (alimentos o materiales básicos, o una combinación de ambas) desean proveer, dependiendo de su propia situación, y cómo se obtendrán y distribuirán los bienes. Las autoridades nacionales pueden también comprar los alimentos y bienes por sí mismos y distribuirlos a las organizaciones asociadas, o financiar las organizaciones de tal manera que pueden realizar las compras ellas mismas. Las organizaciones asociadas que compren comida o bienes por sí mismas pueden distribuirlos directamente, o consultar a otras organizaciones por ayuda. En los hechos, cerca de 3.8 billones de euros han sido destinados al FEAD para el periodo 2014-2020. Más aun, los Estados Miembros de la UE deben contribuir al menos un 15% en una cofinanciación nacional para sus programas nacionales. La FEAD apoyará a personas que toman sus primeros pasos fuera de la pobreza y de la exclusión social. La FEAD ayudará a las personas más necesitadas mediante asistencia en sus necesidades más básicas, las cuales son condiciones necesarias para que estas puedan acceder a un trabajo o seguir un curso de capacitación como aquellos que reciben apoyo del Fondo Social Europeo (ESF por sus siglas en inglés).

- (16) Véase: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM(2017) 250 final of 26 April 2017 on Establishing a European Pillar of Social Rights [2017]; Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM/2017/252 of 27 April 2017 on Initiative to support work-life balance for working parents and carers [2017]; Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM/2017/252 of 27 April 2017 on Initiative to support work-life balance for working parents and carers [2017]; Report from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee COM/2017/0254 of 26 April 2017 final on report on the implementation by Member States of Directive 2003/88/EC concerning certain aspects of the organisation of working time (2017).
- (17) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM/2016/0127 final of 8th March 2013 on Launching a consultation on a European Pillar of Social Rights (2013).
- (18) Véase el punto 6 de Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM/2017/0250 final of 26 April 2017 on Establishing a European Pillar of Social Rights (2017).
- (19) Proposal for a Directive of the European parliament and of the Council COM/2016/0128 final - 2016/070 (COD) of 8 march 2016 amending Directive 96/71/EC of The European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services (2016).



buenas intenciones dada su naturaleza y contenido técnico⁽²⁰⁾. El Pilar es un retorno al pasado porque les encomienda a dos actos de *soft law* el proceso de integración europea de los derechos sociales, olvidando que estos derechos ya han entrado al sistema legal europeo con gran dificultad como derechos primarios, con la Carta y con el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea (modificado por el Tratado de Lisboa). Este peligroso viaje de regreso y la ausencia de un genuino proyecto político europeo debilitan los derechos sociales en aras de balancear las libertades económicas, perjudicando la ciudadanía social de la Unión. Al no atender ninguno de los problemas críticos de la así llamada “cuestión social europea”, el Pilar Europeo contribuye a la exacerbación de la timidez y la impotencia de la Unión en el ámbito de los derechos sociales (Hendrickx, 2018, pág. 3).

La Recomendación EU/2017/761 sobre el Pilar Europeo de los Derechos Sociales divide los principios del mismo en tres categorías: (i) igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo; (ii) condiciones justas de trabajo, y (iii) protección e inclusión social.

El aspecto más innovador del Pilar es la adopción de una forma explícita de ingreso mínimo garantizado. En efecto, dicha resolución afirma que todo aquel que carezca de los recursos suficientes tiene derecho a beneficiarse de un ingreso mínimo adecuado para asegurar una vida digna en todas las etapas de su vida y un acceso efectivo a bienes y servicios. Para quienes pueden trabajar, beneficios sobre sueldo mínimo deben combinarse con incentivos para su reintegración en el mercado laboral. Adicionalmente, la Resolución 2016/2095⁽²¹⁾ del Parlamento sobre un Pilar Europeo de los Derechos Sociales explica cuál es el objetivo de esta provisión. El Parlamento Europeo considera al ingreso mínimo garantizado como un instrumento que permite la participación cultural y democrática libre del individuo en su comunidad social. No obstante, el Parlamento Europeo afirma que los esquemas nacionales de ingreso mínimo deben ser adecuados para promover la inclusión de los ciudadanos europeos. Adicionalmente, la Unión Europea

y los Estados miembros deben cooperar a fin de que exista una convergencia entre los Estados miembros rebeldes que todavía carecen de esquemas de ingreso mínimo garantizado (Italia, por ejemplo) y aquellos que sí los proveen.

Es evidente que la Unión Europea ya no tolera la ausencia de esquemas de ingreso mínimo garantizado entre los Estados miembros ni la ineficacia de aquellos existentes. Más aun, la Unión debería ser menos tímida y demandar más solidaridad por parte de los Estados miembros y del sistema productivo para con las personas más necesitadas y tomar medidas vinculantes contra la pobreza y la exclusión social (Schoukens, 2015, pág. 526). La Unión debería utilizar sus competencias para monitorear los presupuestos públicos de los Estados miembros y coordinar sus políticas fiscales, ejemplificado por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (Cisotta & Viterbo, pág. 325) para forzarlos a reorganizar el presupuesto destinado al bienestar y asegurar que una parte significativa del gasto público sea destinada a estrategias de inclusión social; especialmente, para imponer la adopción de mecanismos adecuados de ingreso mínimo. Consiguientemente, la Unión Europea y los Estados miembros deben cooperar para crear un modelo europeo de ingreso mínimo con criterios de acceso, procedimientos, recursos financieros y características parcialmente homogéneos a todos los Estados miembros, parcialmente relacionado y negociado en cada contexto (Bronzini, pág. 64). Estas características podrían ser identificadas a través del Método Abierto de Coordinación⁽²²⁾.

(20) Véase el punto 1 de European Parliament Resolution 2016/2095/INI of 19 January 2017 on a European Pillar of Social Rights (2017).

(21) European Parliament Resolution 2016/2095/INI of 19 January 2017 on a European Pillar of Social Rights (2017).

(22) El Método Abierto de Coordinación (por sus siglas en inglés OMC) (Artículo 156 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) en la Unión Europea puede ser descrito como una forma de *soft law*. Es una forma de crear políticas intergubernamentales que no resulten en medidas legislativas vinculantes de la UE y que no requiere que los países de la UE introduzcan o reformen normas en su ordenamiento. El OMC, creado originalmente en la década de 1990 como parte de las políticas de empleo y del denominado *Luxemburg Process*, fue definido como un instrumento de la denominada Agenda de Lisboa del año 2000 (*Lisbon strategy*). Este fue un momento en que la integración económica de la UE avanzó rápidamente, sin embargo, algunos países de la UE todavía se encontraban reticentes a otorgar más poderes a las instituciones europeas. El OMC ha provisto un nuevo marco de referencia para la cooperación entre Estados Miembros cuyas políticas nacionales pueden ser dirigidas a alcanzar determinados objetivos comunes. Bajo este método de cooperación intergubernamental, los países de la UE son evaluados entre ellos (produciéndose el denominado *peer pressure*), limitando el rol de la Comisión a únicamente supervisar. El Parlamento Europeo y la Corte de Justicia virtualmente no cumplen ningún papel en el proceso de OMC. El OMC tiene lugar en áreas en que recae competencia de los países de la UE, tales como empleo, protección social, educación, formación profesional juvenil, entre otros. El OMC está principalmente basado en i) establecer y definir de manera conjunta objetivos a cumplir (adoptados por el Consejo); ii) establecer conjuntamente instrumentos de medición (estadísticas, indicadores, pautas); iii) evaluación comparativa, es decir, comparación entre los distintos desempeños de los países de la UE y el intercambio de buenas prácticas (monitoreadas por la Comisión).



La Unión también deberá asumir un rol importante en su financiamiento. Los recursos financieros podrían derivar de transferencias de partes del presupuesto de la Unión que han sido asignadas, pero no gastadas; por ejemplo, aquellas de los Fondos Estructurales de años pasados, o la Unión podría crear un impuesto digital. Dichos recursos financieros serían destinados a la creación de un Fondo Europeo para financiar un ingreso mínimo europeo.

En el corto plazo, la Unión Europea debe proveer un esquema de ingreso mínimo garantizado supranacional destinado a beneficiar a los ciudadanos que se encuentren buscando empleo dentro de las fronteras europeas, de modo que alcancen un nivel del 25% del ingreso neto equivalente medio en el Estado miembro de destino por una duración de seis meses (Bruzelius & Reinprecht & Seeleib-Kaiser, 2017, pág. 1239). Este beneficio requeriría un desembolso de mil millones de euros de parte de la Unión y podrían ser administrados por agencias de empleo locales. La aplicación de un esquema de ingreso mínimo para ciudadanos europeos que emigran en búsqueda de un empleo dentro de las fronteras de la Unión reduce significativamente el riesgo de explotación y refuerza la ciudadanía social europea. En efecto, proveer de un ingreso mínimo a estos ciudadanos durante los primeros seis meses de residencia en el Estado miembro de destino puede reducir el riesgo de explotación y de reducción de las condiciones de trabajo locales. El valor agregado de este instrumento legal es la redistribución de la riqueza en la Unión Europea que actúa como un estabilizador automático durante depresiones económicas asimétricas dentro de la eurozona. Este puede ser el primer paso hacia el establecimiento de un ingreso mínimo garantizado europeo para la población económicamente inactiva, lo cual les facilitaría circular libremente dentro de la Unión y reforzaría su sentido de pertenencia a la comunidad europea.

4. La no idoneidad de los esquemas de ingreso mínimo garantizado dados por los Estados miembros

En Europa, el ingreso mínimo garantizado ha existido desde que finalizó la Segunda Guerra Mundial. Actualmente, los Estados miembros de la Unión (salvo Italia y Grecia) han implementado esquemas de ingreso mínimo basados en el principio de inviolabilidad de la dignidad individual de los ciudadanos y se han caracterizado por reunir beneficios económicos, servicios y caminos hacia la integración social y laboral de los menos favorecidos.

La crisis económica ha incrementado el número de personas pobres en la Unión Europea y ha revelado una creciente inadecuación de los esquemas de ingreso mínimo para combatir

la pobreza. En efecto, los ciudadanos europeos que necesitan beneficios de asistencia social han incrementado en número, pero el ingreso mínimo ha decrecido (Marchal & Marx & Van Mechelen, 2014, pág. 247). En otras palabras, los recortes en el gasto público dirigido al bienestar han excluido a muchos ciudadanos europeos del acceso a un ingreso mínimo garantizado (McKay, pág. 94). Esto ha sucedido en la mayoría de los Estados miembros, exceptuando a Austria y a España, quienes han incrementado los recursos destinados al ingreso mínimo. Tomando en cuenta las condiciones económicas y sociales de cada contexto, así como las prácticas y tradiciones de los sistemas sociales nacionales, las instituciones europeas han sugerido recientemente que los Estados miembros analicen posibles medidas para mejorar la idoneidad de los regímenes de ingreso mínimo y para corregir los numerosos problemas que estos modelos han mostrado en la década pasada⁽²³⁾.

El ingreso mínimo garantizado se basa en un principio diferenciador: está exceptuado de impuestos y el beneficio es ilimitado o de duración renovable. Los esquemas implementados por los Estados miembros establecen algunas condiciones para acceder al beneficio: ciudadanía, residencia, pertenencia a una unidad familiar y edad. Estos parámetros selectivos son suficientes para excluir a personas sin hogar, migrantes de países extranjeros que residen ilegalmente en territorio de la Unión, solicitantes de asilo y refugiados, y para penalizar a los sectores más jóvenes de la población.

En Europa, el estándar de ciudadanía ha variado significativamente desde el Tratado de Maastricht, puesto que los ciudadanos de Estados miembros han adquirido el estatus legal de ciudadanos de la Unión Europea (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 2007, artículo 20). A pesar de que la ciudadanía europea debería ser adicional a la ciudadanía nacional, sin reemplazarla, aquella ha contribuido a un enriquecimiento gradual de la posición legal subjetiva de los nacionales de los

(23) European Parliament Resolution 2016/2095/INI of 19 January 2017 on a European Pillar of Social Rights (2017).



Estados miembros. En efecto, la ciudadanía europea permite que la normativa comunitaria influya en muchos aspectos y situaciones importantes. De forma especial, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha disminuido gradualmente las fronteras, inicialmente rígidas, que se habían levantado para acceder a los beneficios sociales transnacionales. Ha utilizado ampliamente el principio de igualdad, en la forma del principio de no discriminación (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 2007, artículo 18), en conjunción con la libertad de circulación y residencia en el artículo 21 del mismo tratado: los dos derechos más importantes relacionados con la ciudadanía europea. De esta forma, el Tribunal ha creado un vínculo de solidaridad entre el Estado miembro anfitrión y los ciudadanos acogidos⁽²⁴⁾, lo que les permite a estos últimos acceder a los beneficios sociales en los mismos términos que los nacionales⁽²⁵⁾. Esto aplica para ciudadanos europeos migrantes, trabajadores y aquellos que son económicamente inactivos.

No obstante, para gozar del beneficio del ingreso mínimo, nacionales y ciudadanos europeos deben probar que residen actualmente en el territorio del Estado miembro benefactor al tiempo de presentar su solicitud. En algunos casos, también se requiere una duración mínima de residencia legal estable.

Por el contrario, nacionales de países no pertenecientes a la Unión deben cumplir con requisitos más selectivos. Por ejemplo, Alemania solo concede un ingreso mínimo a aquellos nacionales de países extranjeros con quienes tiene acuerdos específicos para ello. En cambio, Francia y Austria se los concede a aquellos que posean un permiso de residencia a largo plazo. Asimismo, Luxemburgo exige una residencia efectiva de por lo menos cinco años durante los últimos veinte años (Granaglia & Bolzoni, pág. 158).

La pertenencia a una unidad familiar y la coresidencia son unidades de referencia para acceder a los programas de ingreso mínimo en los Estados miembros. La preferencia de la unidad familiar como beneficiaria del ingreso mínimo crea disparidades en la asignación de recursos intrafamiliar (Figari & Matsaganis, 2013, pág. 6). Incluyendo al hijo adulto que convive en la unidad familiar, los esquemas de ingreso mínimo ponen en desventaja a los sectores más jóvenes de la población que son desempleados y los más afectados por la baja de empleos y la propagación de condiciones precarias de trabajo. Dado que la unidad de referencia es la familia, los ciudadanos jóvenes deben formar una unidad familiar independiente, dejar la casa de sus padres permanentemente y después presentar una solicitud para disfrutar del ingreso mínimo directamente. Suecia es la excepción. Los programas suecos permiten que el hijo adulto

que reside con sus padres sea considerado una unidad independiente. En otras palabras, un ciudadano adulto que vive con sus padres puede solicitar el beneficio de ingreso mínimo. Por el contrario, el hijo del ingreso mayoritario no se cuenta en la solicitud presentada por sus padres (Granaglia & Bolzoni, pág. 68).

Adicionalmente, muchos Estados miembros exigen una edad mínima para acceder al beneficio, la que puede ser los 18 años en Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Francia y Portugal, o los 25 años en España y Luxemburgo. Estos casos tienen excepciones si el solicitante es casado(a), con hijos o se encuentra embarazada o en malas condiciones de salud (Vincieri, 2017, pág. 305).

Los Estados miembros utilizan dos métodos para medir las condiciones de pobreza de los solicitantes. Por un lado, aplican un umbral de pobreza resultado de la actualización anual de aquel establecido cuando se introdujo la medida. Por otro lado, aplican un umbral de pobreza calculado en base a lo necesario para cubrir las necesidades básicas, a partir de un estimado de la canasta básica alimentaria o en comparación con los umbrales de salario mínimo; de lo contrario, los Estados miembros utilizan la pensión de jubilación como un referente (Tridico, 2016, pág. 6). Sin embargo, como criterio para acceder al beneficio de ingreso mínimo, los Estados Miembros utilizan un umbral de pobreza menor que el sugerido por la Unión Europea, que corresponde al 60% de la mediana del ingreso nacional disponible igualado (después de las transferencias sociales).

Además, los Estados miembros deberán realizar una evaluación de los recursos económicos del solicitante. Dependiendo de cómo se efectúe dicha evaluación, los grupos seleccionados para beneficiarse cambian. La evaluación se realiza sobre el ingreso del solicitante o de la unidad familiar, asociada con límites estrictos en relación a sus propiedades inmuebles.

(24) CJEU, C-184/99, *Rudy Grzelczyk c. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve* (2001).

(25) Directive of European Parliament and of the Council 2004/38/CE of 24 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States (2004), la cual gobierna el derecho de residencia de los ciudadanos europeos.



Adicionalmente, el programa de ingreso mínimo considera los subsidios específicos para la residencia primaria, la hipoteca, el arrendamiento y los ingresos laborales en la evaluación de recursos. Si el total de activos/recursos del solicitante excede el umbral prestablecido, no tendrá acceso al ingreso mínimo (Figari & Matsaganis & Sutherland, pág. 3). El programa francés es el único caso en donde no se evalúan los recursos previamente, sino que procede a hacerlo si existe una diferencia entre el estilo de vida y los recursos declarados por la unidad familiar (Vincieri, 2017, pág. 320). De manera contraria, los programas sueco y austriaco consideran la ausencia de recursos como un requisito para acceder al beneficio. Sin embargo, en el programa portugués solo 80% del ingreso es considerado y en el finlandés el 20% del ingreso laboral es excluido del cálculo (Granaglia & Bolzoni, pág. 60). En general, los beneficios sociales dispensados por los esquemas de bienestar nacionales son incluidos en el cálculo del ingreso de la unidad familiar. En cambio, Irlanda, Portugal y Luxemburgo no consideran los subsidios familiares en el total del patrimonio familiar. Portugal en particular excluye de la evaluación la educación primaria, secundaria y universitaria, así como para la vivienda y la calefacción doméstica (Sacchi, 2013, pág. 8).

Una vez que el umbral de pobreza ha sido establecido, el dinero transferido cubre la diferencia entre los recursos del beneficiario y el valor de dicho umbral. En otras palabras, la línea de pobreza y los recursos tomados en consideración por la evaluación antedicha determinan la posibilidad de acceder a la medida y el monto dinerario que será transferido. Los programas de ingreso mínimo garantizado establecen transferencias graduales de dinero y calibran el dinero en función del número de miembros de la familia utilizando distintas escalas de equivalencia. En adición al subsidio por los costos de vivienda, la transferencia promedio es de 350 euros neto por cada individuo en los esquemas de los Estados miembros (Figari & Matsaganis, pág. 6).

Durante la crisis económica, la reforma del ingreso mínimo en los Estados miembros ha introducido el estándar de acceso basado en la voluntad de trabajar, entrenar y/o atender capacitaciones profesionales por el solicitante (Marchal & Marx & Mechelen, pág. 250). Aquellos que se benefician del subsidio y que no están disponibles para reintegrarse a la fuerza de trabajo se enfrentan a la reducción o interrupción del subsidio. En algunos países, el requisito de disponibilidad está sujeto a estrictas reglas y sanciones, mientras que en el bienestar escandinavo está orientado a la reintegración activa del ciudadano en la sociedad y el mercado de trabajo (Iacono, 2017, pág. 3). Por ejemplo, en Alemania, la ausencia a un curso de entrenamiento o a un trabajo considerado apropiado para el beneficiario implica la reducción del subsidio en un tercio por seis meses, una segunda violación implica la reducción de dos tercios y una tercera significa la pérdida de las contribuciones para la renta y calefacción doméstica. De esta forma, el

beneficiario está obligado a aceptar cualquier trabajo. Son encerrados en trabajos de paga baja y ello no promueve un camino a una reintegración laboral estable ni una autonomía económica, sino que tiene el objetivo de sacar a los ciudadanos de la asistencia social lo antes posible. Esto también es una vulneración a la dignidad de los beneficiarios (Catillon & Vandenbroucke, 2014).

El requisito de disponibilidad no puede ser usado de una forma coercitiva, sino que debe ser balanceado con la capacidad, el currículo y otras condiciones del ciudadano beneficiario. Constreñir al ciudadano a activarse económicamente implica la pérdida de bienestar, debido a la dificultad de conseguir una reintegración en el mercado laboral de los desempleados a largo plazo que se encuentran dentro de los beneficiarios de las medidas de ingreso mínimo (Graziano, 2012, pág. 314).

Requisitos de acceso estricto y selectivo se traducen en una inadecuación del ingreso mínimo garantizado en la protección de las necesidades de los ciudadanos (Pena-Casas & Bougey, 2014, pág. 136). De forma especial, los esquemas actuales de ingreso mínimo de los Estados miembros no redistribuyen los recursos y riqueza eficientemente. Más aun, el ingreso mínimo garantizado no permite a todos los ciudadanos en necesidad beneficiarse del subsidio por razones adicionales: excesiva complejidad de los programas; información insuficiente y poco transparente sobre el acceso y beneficios; mala administración de la medida; incompetencia o deficiencia de los operadores a cargo de la información y aplicaciones; y censura social. Estos problemas afligen especialmente a las mujeres, migrantes, jóvenes y a los grupos sociales menos educados (Frazer & Marlier, 2009, pág. 27).

Más aun, los umbrales de pobreza y las escalas de acceso equivalentes al ingreso mínimo garantizado deberían ser modificados porque ciudadanos vulnerables con recursos que se encuentran justo por encima de la línea de pobreza son excluidos del goce del subsidio. Las estadísticas sobre la capacidad de los programas de ingreso mínimo garantizado para la inclusión social de ciudadanos en situación de vulnerabilidad



confirman esta tesis. Por ejemplo, al adoptar un umbral de pobreza del 60% de la mediana del ingreso disponible en Luxemburgo, el 57.4% de los ciudadanos pobres pudieron acceder al ingreso mínimo garantizado (Figari & Matsaganis & Sutherland, pág. 9). En cambio, utilizando un umbral de pobreza más bajo, como el de 40% del ingreso medio equivalente disponible en la mayoría de los Estados miembros, el 50% de los ciudadanos pobres podría acceder a este subsidio (Granaglia & Bolzoni, pág. 73).

Además, los programas de ingreso mínimo garantizado actuales demuestran una comprensión reducida de la justicia social, toda vez que no toman en consideración el principio de igualdad y dividen a la sociedad (Ravallion, 2013, pág. 2). La comunidad es dividida entre ciudadanos que poseen recursos y aquellos que necesitan el subsidio para sobrevivir, y el ingreso mínimo garantizado es percibido como un regalo de las clases sociales más adineradas hacia las más pobres (Atkinson, 2015, pág. 63). El sistema nacional de bienestar se hace cargo de los más pobres como si fueran una carga social. Esta lógica desaprueba socialmente a la pobreza y refuerza el riesgo de aplicar medidas inadecuadas para proteger las necesidades básicas. Los Estados miembros deben reformar sus programas de ingreso mínimo cultivando más justicia social, incrementando la autonomía, oportunidades y libertades de los ciudadanos socialmente vulnerables, y cambiando los requisitos de acceso por unos menos restrictivos y más transparentes.

5. Conclusión

A pesar de la crisis económica y de los problemas, el ingreso mínimo garantizado es una institución esencial para combatir la pobreza. Las estadísticas demuestran que los modelos de ingreso mínimo garantizado implementados por los Estados miembros han logrado reducir la condición de pobreza extrema de los ciudadanos europeos (definida como el 30% de la mediana del ingreso disponible equivalente): del 50% en Alemania y Suecia, 79% en Finlandia y 65% en Suecia desde los años noventa (Sacchi & Pochet, 2013).

Esto no será suficiente a la luz de los próximos cambios en el mercado laboral. Las corporaciones digitales multinacionales están produciendo tecnologías que podrían reemplazar a la mayoría de los trabajadores con la consecuente disminución de ingresos para las familias europeas. Por estas razones, reformas al ingreso mínimo garantizado pueden ser compatibilizadas con la redefinición de las responsabilidades de las corporaciones multinacionales (Bria, 2017, pág. 60). A través de un impuesto específico implantado por la Unión Europea, estas corporaciones deberán pagar una contribución mayor en solidaridad con la sociedad europea. Esta contribución ayudaría a redistribuir las utilidades más grandes de las compañías de la economía

digital a la sociedad europea, le permitiría a la Unión contribuir directamente en el financiamiento de un esquema de ingreso mínimo garantizado europeo y promovería un mayor grado de solidaridad transfronteriza.

Referencias bibliográficas

- Alaimo, A. (2017). Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017, *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, pág. 419.
- Allinger, B. (2011). Austrian Provinces take up Minimum Income Scheme, *Working Paper EIROnline*, (4). Recuperado el 18 de marzo de 2018 de www.eurofound.europa.eu/observatories/eurowork/articles/others/austrian-provinces-take-up-minimum-income-scheme
- Armstrong, K. (2012). EU social policy and the governance architecture of Europe 20-20, *European Review of Labour and Research*, pág. 285.
- Atkinson, A. (2015). *Inequality: What can be done?* Harvard, pág. 63.
- Baratta, R. (2014) (eds). Art. 4 TFUE, *Trattati dell'Unione europea*, Torino, pág. 387.
- Boazzo, P. (2011). Reddito Minimo e Welfare Multilivello: Percorsi normativi e giurisprudenziali, *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, pág. 602.
- Bria, F. (2017). Reddito di cittadinanza nell'economia dei robot per dire no alla precarietà, *Bin Italia-Quaderni per il reddito*, pág. 60.
- Bronzini, G. (2011a). *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e per l'Europa*, Roma, pág. 64.
- _____. (2011b). Il reddito minimo garantito nell'Unione europea: dalla Carta di Nizza alle politiche di attuazione, *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, pág. 232.
- _____. (2014) Il reddito di cittadinanza, tra aspetti definitivi ed esperienze applicative, *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, pág. 15.
- _____. (2017) Reddito di base, lavoro, automazione: appunti per un nuovo garantismo sociale, *BIN-Italia-Quaderni per il reddito*, pág. 39.
- Bruzelius, C., Reinprecht, C. & Seeleib-Kaiser, M. (2017). Stratified social rights limiting EU citizenship, *Journal of common Market Studies*, pág. 1239.
- Caravita, B. (2015) *Quanta Europa c'è in Europa?*, Torino, pág. 15.
- Catillon, B., Vandenbroucke, F. (2014) (eds.), *Reconciling Work and Poverty reduction*, Oxford.



- Ciancio, A. (2016). Verso un pilastro europeo dei diritti sociali, *Federalismi*, pág. 2.
- Cisotta, R., Viterbo, A. La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al fiscal compact, *op. cit.*, pág. 325.
- Degryse, C., Jepsen, M. & Pochet, P. (2013) (eds). The Euro crisis and its impact on national and European social policies, *European Trade Union Institute Working Paper*, (5). Recuperado el 20 de marzo de 2018 de <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/The-Euro-crisis-and-its-impact-on-national-and-European-social-policies>
- Figari, F., Matsaganis, M. & Sutherland, H. (2013). Are European social safety nets tight enough? Coverage and adequacy of Minimum Income schemes in 14 EU countries, *International Journal of Social Welfare*, pág. 6.
- Frazer, H., Marlier, E. (2009) Minimum Income Schemes across EU Member States – Synthesis Report, *Report Europea Commission Dg Employment, Social Affairs and equal Opportunities*, pág. 27.
- Giubboni, S. (2014). Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale. Le proposte per l'Italia in prospettiva europea, *Rivista Del Diritto Della Sicurezza Sociale*, pág. 149, 157.
- _____. (2017). Appunti e disappunti sul Pilastro europeo dei diritti sociali”, *Quaderni costituzionali*, pág. 959.
- Gagnoli, E. (2012). Gli strumenti del reddito di fronte alla crisi finanziaria, *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, pág. 573.
- Granaglia, E., Bolzoni, M. (2016) (eds). *Il reddito di base*, Roma, *op. cit.*, pág. 16-156.
- Graziano, P. (2012). Converging worlds of activation? Activation policies and governance in Europe and the role of the EU”, *International Journal of Sociology and Social Policy*, pág. 314.
- Hendrickx, F. (2017) The European Social Pillar: labour law not only needs rights, *Globalization Blog of Kluwer Law International*., Recuperado el 20 de marzo de 2018 de <http://regulatingforglobalization.com>.
- _____. (2018). The European Social Pillar: A first evaluation, *European Labour Law Journal*, pág. 3.
- Iacono, R. (2017). Minimum income schemes in Europe: is there a trade-off with activation policies?, *Journal of European Labour Studies*, pág. 3.
- Lalioti, V. (2016). The curious case of the guaranteed minimum income (GMI): Highlighting Greek 'exceptionalism' in a Southern European context, *Journal of European Social Policy*, pág. 80.
- Marchal, S., Marx, I. & Van Mechelen, N. (2014) The Great wake up Call? Social Citizenship and minimum Income Provisions in Times of Crisis, *Journal of Social Policy*, pág. 247.
- McKay, A. Crisis, Cuts, Citizenship and a Basic Income: A Wicked Solution to a Wicked Problem, *Basic Income Studies*, pág. 94.
- Natili, M. (2015). Changing Welfare in Southern Europe? Political Competition and the Evolution of Minimum Income Protection in Italy and Spain, *ESPA Italia*, pág. 1.
- Pena-Casas, R., Bouget, D. (2014). Towards a European Minimum Income? Issues and Prospects, *Social Developments in European Union*, pág. 136.
- Perazzoli, G. (2014) *Contro la miseria: viaggio nell'Europa del nuovo Welfare*, Roma, pág. 111.
- Ranci, C., Pavolini, E. (2015) (eds). *Le politiche del Welfare*, Bologna, pág. 113.
- Ravallion, M., (2013). The Idea of Anti-Poverty Policy, *Washington Nber Working Paper 19210*, (2), pág. 2. Recuperado el 18 de marzo de 2018 de <http://eclairs.fr/wp-content/uploads/2011/09/2013RAVALIONGENIALw19210.pdf>
- Sacchi, S. (2013). Lezioni da alcune esperienze europee, *Working Paper Reddito d'Inclusione Sociale. Proposta per un patto aperto contro la povertà*, (1), pág. 8. Recuperado el 20 de marzo de 2018 de www.frdb.org/upload/file/presentazione_sacchi.pdf
- Schoukens, P. (2015). Combating social exclusion in the European Union: in search of hidden competences for legal action, *Rivista Del Diritto della Sicurezza Sociale*, pág. 526.
- Tridico, P. (2016). Reddito di cittadinanza e opportunità economica: un confronto tra Italia e resto d'Europa, *Associazione Studi e Ricerche Interdisciplinari sul Lavoro*, pág. 6.
- Vincieri, M. (2017). Verso la tutela della povertà: l'ipotesi del reddito di inclusione, *Lavoro e Diritto*, pág. 301.