

LA ACCION CONTRA LA POBREZA

En el momento en que este número de ZERBITZUAN entra en imprenta, se hace pública la existencia de un acuerdo entre Gobierno Vasco y Diputaciones Forales sobre un Plan contra la Pobreza. El Plan Integral contra la pobreza en Euskadi en la Europa del 93.

También se debate estos días en el Senado francés, tras su paso por la Asamblea, el Proyecto de Ley de ingresos mínimos para la integración —le revenu minimum d'insertion— con cuya aprobación, prácticamente todas las legislaciones europeas contemplan algún tipo de garantía de ingresos.

Antes incluso de hacerse público el acuerdo, ha sido objeto de algunas críticas. Ha habido pronunciamientos contrarios al fondo de la medida, al principio mismo de la garantía de ingresos, otros menos «radicales», se han ocupado de aspectos jurídico-administrativos, o simplemente han criticado cifras y cuestiones de procedimiento.

En el primer nivel cabe destacar la actitud de la Administración Central a través de declaraciones de la Ministra de Asuntos Sociales. Dicha actitud ha sido interpretada como una simple cuestión de «celos políticos» por haberse adelantado el ejecutivo vasco en una cuestión que, bajo una u otra forma, ha de acabar generalizándose en todo el Estado, como de hecho se ha generalizado en el ámbito de la CEE, si se exceptúan precisamente los países recién integrados en la misma.

No conviene, sin embargo, pasar por alto sin más, el contenido crítico que, al

margen de ciertas intencionalidades tácticas, lleva implícita la expresión utilizada por la Ministra, que fue, «más vale dar cañas que peces», según creemos recordar. De todas formas, no estará de más situar previamente el «salario social» en cuestión, el modelo que según parece va a aplicarse en la CAV, dentro de los distintos esquemas de actuación teóricos y prácticos que se conocen bajo la común denominación de garantía de ingresos mínimos.

Al margen de alguna solución mixta, existen dos tipos principales de garantías de ingresos, el complementario y el substitutivo. El primero, como lo indica su nombre, tiende a complementar las lagunas del conjunto de medidas de protección social, ya sean legales o asistenciales. Constituyen, por así decirlo, una última red de seguridad que protege a las personas que quedan al margen de otros sistemas de protección. Por el contrario, «las garantías substitutivas» pretenden, por lo general, erigirse en sistemas únicos, es decir, que con su establecimiento resulten innecesarias todas o muchas de las redes de protección existentes.

Digamos como cuestión previa, que la modalidad substitutiva, defendida por ideologías extremas en el espectro político, no se ha aplicado de hecho en ningún país del mundo. Es importante, qué duda cabe, tenerlo en cuenta.

A su vez —a ver si conseguimos mantener el cartesianismo expositivo hasta el final— esta «garantía» teórica, conoce dos formulaciones, defendidas, cada una de ellas, según se ha dicho, desde pronunciamientos ideológicos opuestos.

LAS GARANTÍAS SUBSTITUTIVAS

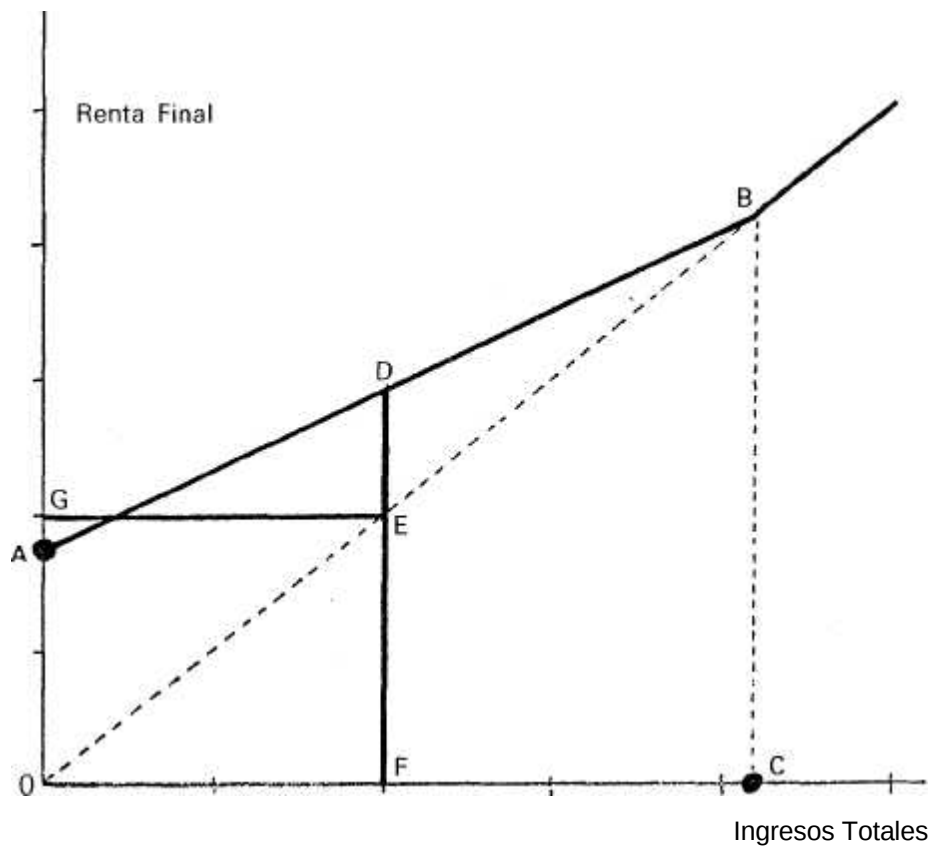
a) El impuesto negativo

La primera de dichas formulaciones teóricas es la defendida por el economista liberal Milton Friedman y se conoce bajo la

denominación de impuesto negativo. Este sistema fue ampliamente debatido en los años 60 y alcanzó un gran nivel de popularidad. Su objetivo era substituir a las múltiples instituciones de protección social, caras y poco eficaces, garantizando a un coste relativamente bajo, un mínimo de subsistencia a toda la población.

ESQUEMA DE FUNCIONAMIENTO DEL IMPUESTO NEGATIVO

Ingresos (1)	Impuesto negativo (2)	Renta final (3) = (1) + (2)
0	20.000	20.000
4.000	18.000	22.000
8.000	16.000	24.000
12.000	14.000	26.000
16.000	12.000	28.000
20.000	10.000	30.000
24.000	8.000	32.000
28.000	6.000	34.000
32.000	4.000	36.000
36.000	2.000	38.000
40.000	0	40.000
< 40.000	0	Igual a los ingresos



El principio es relativamente simple. Para empezar, el sistema de protección social queda asimilado al aparato fiscal. Todo el mundo tiene que pasar por ventanilla y dar cuenta de sus ingresos. A medida que éstos aumentan, el ciudadano está obligado a aumentar su contribución, pero si no llegan a un límite determinado, definido como umbral de pobreza, cobrará de Hacienda hasta que sus ingresos totales alcancen ese mínimo de subsistencia. El pobre no es más que un contribuyente un tanto especial en la medida en que, en lugar de pagar al fisco, cobra de él.

Para evitar la desincentivación que podría producir la seguridad de contar con un mínimo garantizado, el impuesto negativo se aplica de manera que el beneficiario que decide aumentar sus ingresos emprendiendo una actividad, vea disminuida su prestación en menor cuantía que el complemento de ingresos alcanzado. De esta manera se asegura que su renta final le

resulte claramente más elevada que si rechaza la posibilidad de ejercer la aludida actividad remunerativa.

Nos ayudamos del gráfico para observar más fácilmente el mecanismo. La prestación parte de un nivel OA, definido como umbral de pobreza —impuesto negativo que corresponde a quienes carecen de ingresos— decrece según una tasa definitiva por la pendiente AB, y se anula en B para un nivel de ingresos C. A unos ingresos determinados, por ejemplo OF, corresponderá un impuesto negativo igual a ED.

El resultado es, pues, netamente diferente de si simplemente completamos los ingresos hasta un nivel determinado, a partir del cual se deja de percibir la ayuda. En efecto, en este caso, que es el de las garantías complementarias, definiendo el umbral de pobreza en OG, por ejemplo, la renta final no varía por cuanto que la ayuda disminuye al mismo «ritmo» que aumentan



los ingresos. Da lo mismo que el ciudadano en cuestión ingrese por sus propios medios cualquier cantidad entre 0 y F puesto que siempre terminará teniendo como ingresos finales OG, o si se prefiere, FE. A partir de F precisamente tendría que resignarse a sobrevivir por sus propios medios: en el momento en que la línea de umbral de pobreza corta la bisectriz OB. En consecuencia, podremos decir que la garantía mínima es, a estos efectos —y sólo a estos efectos evidentemente—, como un impuesto negativo de tasa o coeficiente 0 %.

En el ejemplo de impuesto que proponemos en el cuadro, el coeficiente es del 50 % ya que por un incremento de 4.000 pesetas en los ingresos, la renta final aumenta en 2.000 pesetas, y las restantes 2.000 desaparecen en beneficio de Hacienda mediante la correspondiente disminución en la cantidad percibida a título de impuesto negativo.

Es fácil observar que el sistema tiene dos inevitables consecuencias. Por un lado, si se quiere ayudar a las familias pobres es preciso ayudar también a las que no lo son tanto. En efecto, si se considera, volviendo al cuadro, que la pobreza empieza en torno a las 24.000 pesetas (1) resulta evidente que también hay que dar dinero a las personas que ganan 36.000 pesetas, ya que si no se hiciera así, los «pobres» que ganan 20.000 pesetas, tendrían unos ingresos finales de 30.000, mientras que quienes ganan 25.000 se quedarían con lo puesto. A un ingreso personal superior, correspondería una renta final inferior, cosa que evidentemente no puede ser.

Para superar éstas y otras dificultades técnicas, los partidarios del impuesto negativo, advierten la necesidad de controlar tres parámetros principales:

En primer lugar lo que constituiría el «nivel de garantía» A, es decir, la prestación destinada a quienes no ganan nada. Este nivel debe ser pequeño para que el sistema no se dispare, una cantidad que puede parecer ridícula según confiesa Stoleru (2), uno de sus máximos representantes europeos, lo cual no le parece preocu-

pante si se tiene en cuenta que la cosa «debe funcionar sobre todo en la zona de las rentas bajas más que en los casos de ingresos estrictamente nulos». Por decirlo de alguna manera, y sobre todo por decirlo pronto, se considera que la situación de ingresos nulos es un tanto teórica, minoritaria en cualquier caso y que en consecuencia, es preferible que el sistema falle por ese lado si ello es necesario para que funcione en las situaciones más habituales.

El segundo parámetro sería la tasa o coeficiente que relaciona los ingresos personales y la cuantía de la ayuda. Indica por así decirlo la velocidad a la que disminuye la ayuda cuando los ingresos aumentan.

Como ya se ha indicado, una tasa del 50 % equivale a que por cada x pesetas que ingrese el interesado por su cuenta, la cuantía de la ayuda disminuye en $x/2$. Una tasa del 100 % equivale a que cada peseta adicional ingresada repercuta en una disminución de la misma cantidad. En el ejemplo del cuadro, lo último equivaldría a que una persona sin ingresos recibiría 20.000 pesetas; a una con 4.000 de ingresos se le descontaría la misma cantidad y recibiría por tanto 16.000 —para llegar a 20.000—; a una con 8.000 se le descontarían para recibir solamente 12.000 —y llegar a unos ingresos totales de 20.000—, etc. En definitiva, una tasa del 100% equivale a completar los ingresos existentes, hasta alcanzar un mínimo garantizado, sobrepasado el cual ya no hay ayuda.

El otro caso extremo, la tasa del 0 %, corresponde a la garantía universal de la que luego hablaremos: Cada ciudadano percibe una cantidad mínima de garantía cualquiera que sea su nivel de ingresos. En el ejemplo, el ciudadano que carece de ingresos percibe 20.000 pesetas; el que ingresa 4.000 también percibe 20.000 para acabar teniendo 24.000; el que gana 8.000 también percibe 20.000 para terminar con unos ingresos de 28.000 y así sucesivamente. El Gobernador del Banco de España, por poner un caso que se nos sale de las cifras del ejemplo, también percibiría 20.000 pesetas.

El tercer parámetro corresponde al umbral de acceso, C en el gráfico, es decir, el límite a partir del cual el contribuyente ya no tiene derecho a dar negativo: situado en la bisectriz OB, sus ingresos personales coinciden ineludiblemente con su renta final.

(1) Los partidarios del impuesto negativo no son, «generosos» con los pobres por cuestión de principio, pero además, como tendremos ocasión de verlo, tampoco pueden serlo por «razones técnicas»).

(2) Stoleru, L «Vaincre la pauvreté dans les pays riches». Ed. Flammarion, 1974.

Teniendo en cuenta que la ayuda decrece de A a O cuando los ingresos aumentan de O a C, la expresión matemática de todo esto sería:

$$t = \frac{A}{C} \text{ o lo que es lo mismo, } C = t \times A$$

No existe, pues, un único impuesto negativo ni aun en el caso de que el coste total venga determinado, sino que existen diferentes impuestos en función de la elección de parámetros.

La elección ideal sería, siguiendo la filosofía del sistema, la que correspondería a: una ayuda máxima A elevada, para disminuir eficazmente la pobreza; una tasa t baja con el fin de incentivar la actividad laboral y un umbral de acceso B bajo también, con el fin de limitar el coste total del sistema. Lo malo es que como lo indica el $C = t \times A$, esos tres deseos, como tantos otros, son incompatibles.

Queda dicho que el sistema no ha sido aplicado en ninguna parte del mundo, aunque estuviera a punto de serlo en los Estados Unidos —al menos más a punto que nunca— en tiempos de la Administración Nixon. En esa época se llevaron a cabo numerosas experimentaciones que sirvieron cuando menos, para arrojar luz sobre dos aspectos importantes: Por una parte, se comprobó que el temor a que hubiera millones de personas dispuestas a vivir a expensas de la asistencia pública era infundado, pero se advirtió también que la medida era de difícil aplicación a nivel federal —como tenía que ser por pura cuestión de principio— sin desestabilizar el mercado de trabajo en los Estados con salarios más bajos. En consecuencia se volvió a plantear la necesidad de emprender acciones diferentes siendo así que, uno de los máximos objetivos del impuesto negativo era precisamente unificar y globalizar medidas, con el fin de disminuir los costes de la protección social. El caso es que, al margen de estas cuestiones, que sin duda es mejor no tratarlas que simplificarlas en exceso, el procedimiento ha quedado definitivamente archivado. Con la elección de Reagan se tiende simplemente a limitar al máximo el sistema tradicional de prestaciones por categorías, al tiempo que, como señala Bernard Grazier (1) se discute con virulencia el principio mismo de la acción social.

(1) Grazier, B. «Fondements de la protection sociale et revenu minimum garanti». Revue des Affaires Sociales.

b) La garantía universal de ingresos

La otra modalidad substitutiva consiste en asegurar unos ingresos mínimos a todos los ciudadanos —de ahí el calificativo de universal— cualquiera que sea su nivel de vida y actividad, desde que nacen hasta que mueren como crédito basado en la productividad global de la sociedad a la que pertenecemos. Al igual que el impuesto negativo, pretende reemplazar el complejo sistema de prestaciones existente, haciéndolo, según sus defensores, más simple y transparente, más eficaz y menos costoso.

Hay que hacer constar, sin embargo, que así como los partidarios del impuesto negativo consideran procedente la pervivencia del subsidio de desempleo, los de la garantía universal, más radicales, tienden a substituir absolutamente todas las prestaciones sociales existentes.

Otro aspecto diferencial importante entre ambos métodos substitutivos consiste en que el impuesto negativo unifica como queda dicho el sistema fiscal y el de prestaciones sociales mientras que la garantía universal los mantiene estancos. Mediante el sistema de prestaciones cada ciudadano recibe, como también se ha dicho, una cantidad establecida que más tarde el sistema fiscal recuperará a la hora de cobrar impuestos. Algunos ciudadanos tendrán que devolver la «prestación social» y más —mucho, bastante o poco más— a la hora de arreglar sus asuntos con Hacienda, mientras que otros se quedarán íntegramente con ella en función, naturalmente, de sus ingresos anuales entre los que deberá contar la garantía universal.

El argumento de fondo en el que se asienta el sistema parte de que la producción se ha socializado: el carácter colectivo de los beneficios del progreso, de la técnica y de la organización, relativiza la relación teóricamente mecánica y automática entre el trabajo realizado por el individuo y la renta individual que recibe a partir del principio de «a cada uno según su trabajo». Como argumento adicional interviene, naturalmente, el hecho de que el sistema productivo rechaza la participación de una proporción creciente de la población activa, deseosa de garantizarse la subsistencia en base a su propio trabajo.

El inconveniente principal de los métodos substitutivos consiste en el inmenso

incremento del flujo monetario que sería necesario establecer para poder sostenerlos y que según algunos críticos tendría consecuencias catastróficas para el sistema económico. En cualquier caso, es evidente que no parece fácil controlar, sin grandes cambios estructurales en la economía, un incremento de la masa monetaria que las estimaciones más tímidas no sitúan nunca por debajo de un 30 %.

Precisamente, para evitar esta enorme dificultad, Alain Caille propone una modificación del sistema universalista que lo acerca en cierto modo a la garantía complementaria.

Si de lo que se trata es de evitar la distribución de enormes masas de dinero para, en realidad, conceder ayudas a una minoría, como exige el procedimiento universalista, lo que propone este sistema mixto es la concesión automática de la prestación a las personas que lo solicitan que, en virtud de ciertos mecanismos que incorpora a su vez el sistema fiscal, tenderán a ser las que están muy convencidas de que sus ingresos anuales no van a superar el nivel de la garantía.

En efecto, las personas que han solicitado el salario social y consiguen otros ingresos por su cuenta, tienen que devolver el dinero a un ritmo fuertemente progresivo que a partir de un determinado punto —podría ser el salario mínimo interprofesional— supone el desembolso de una cantidad creciente de los recursos propios. El «impuesto adicional» que se ven obligados a pagar quienes solicitan el adelanto del salario social sin necesitarlo, constituye además de un elemento disuasor, una fuente de financiación del sistema.

Así pues, el procedimiento respeta básicamente el principio de la garantía universal, es decir, el derecho de los ciudadanos a recibir un salario social, mantiene el principio acumulativo según el cual pueden añadirse otros ingresos, y finalmente reduce la masa monetaria requerida para establecer el sistema que es, según hemos visto, el Talón de Aquiles del sistema.

LAS GARANTÍAS COMPLEMENTARIAS

Con las garantías de ingresos mínimos que establecen la mayoría de los sistemas de protección social europeos y por consiguiente, con la que va a instituirse en la

CAV, no se pretende hacer innecesaria ninguna de las prestaciones existentes, como es, en principio, el objetivo de las garantías substitutivas. Evidentemente tampoco se pretende contribuir a ninguna transformación sustancial del sistema socioeconómico, como implícita o explícitamente aspiran los partidarios de la garantía universal.

Sus objetivos, como queda dicho, son mucho más modestos, puesto que se trata simplemente de establecer una última red de seguridad que garantice un mínimo de subsistencia a las personas que se cuelan y quedan desprotegidas por el sistema general de protección social.

La urgencia impuesta por la aparición de nuevas formas de pobreza, por el incremento de los colectivos en situación de precariedad económica, ha relegado, al parecer, el debate teórico en torno a las garantías substitutivas, determinando la puesta en funcionamiento de proyectos más modestos conceptualmente, sin pretensiones renovadoras y que, en consecuencia, no exigen ninguna reformulación importante a nivel de política económica.

Filosóficamente las renunciaciones son importantísimas. Las garantías universales se afirmaban, generalmente, en el derecho a un salario social basado a su vez en lo que Adamard (1) denomina «socialización parcial del salario». Recordémoslo: todo ser humano por el hecho de serlo, por ser heredero de Stephenson o Edison o del más remoto inventor de la rueda tiene derecho a participar de los beneficios de la producción, ya que ésta se beneficia a su vez de ese legado como de otros bienes comunes.

Las garantías complementarias no reconocen ese derecho, independiente de la edad, el esfuerzo activo o de cualquier otra condición, sino que asocian la atribución de un mínimo de subsistencia a quienes por incompetencia propia, o por incompetencia del sistema, no lo logran a través de sus propios medios.

A nadie se le escapa que tras el objetivo de garantizar un mínimo vital a los pobres por puro «principio de solidaridad», pueden subyacer otros a los que a menudo se hace referencia y sobre los que no insistiremos: el deseo de contener el fenómeno

(1) Adamard, R. «Revenu minimum ou chômage maximum?». *Esprit*, número 5, 1988, págs. 10-18.

de la pobreza por los riesgos sociales que implica, por ejemplo, y la voluntad de hacerlo a un coste inferior del que derivaría del inevitable enfrentamiento con situaciones totalmente deterioradas.

UN DEBATE CONTAMINADO

Es inevitable remontarse en el tiempo y sacar a relucir el sistema de Speenhamland cuando se toca el tema de las garantías de recursos, ya que, para algunos autores, constituye su más antiguo precedente histórico.

Los magistrados de Speenhamland (cerca de Newbury, Berkshire) allá por 1795, se vieron en la necesidad de complementar la ley de los pobres de 1597, la que sería demostrada por Malthus, con el fin de tapar los huecos que aquélla no cubría. Se trataba de garantizar un mínimo de subsistencia, variable en función del precio del trigo y del tamaño de la familia, a los trabajadores cuyos ingresos quedaban por debajo de ese nivel (1).

Para muchos historiadores esta fórmula —vigente hasta 1834, fecha en la que se enmendó la ley de los pobres— tuvo gran parte de responsabilidad en la situación de penuria de la clase trabajadora durante el segundo período que abarca la revolución industrial. Los empleadores más desaprensivos, se suele decir, pudieron contener la subida de los salarios, sin mayores riesgos de desorden social, ante la perspectiva de que, el erario público, los complementase hasta el nivel suficiente para garantizar la reproducción de la mano de obra.

No cabe duda de que el establecimiento de un salario mínimo, sin ir más lejos, hubiese tenido una incidencia más positiva sobre las condiciones de vida de los trabajadores —incluso quizá sobre la evolución

del capitalismo, quién sabe—, pero tampoco conviene olvidar que fue la pauperización del primer período industrial lo que, aparentemente al menos, legitimó a los magistrados de Speenhamland para aplicar la medida. Por otra parte, si se tiene en cuenta que dicha aplicación debió ser bastante esporádica y que nunca alcanzó el ámbito geográfico del Reino Unido —lo que no fue óbice para que siguiera habiendo pobres—, es muy posible que los males que se le atribuyen al sistema Speenhamland en cuestión, sean mayores de los que en estricta justicia le corresponden. En cualquier caso, si lo recordamos aquí, dentro de este breve e incompleto esbozo de formulaciones elaboradas para combatir la pobreza es porque, a nuestro juicio, el eco de todas ellas, o de muchas de ellas, está presente en el actual debate sobre el salario social.

Pretendemos decir que, tanto los defensores como los detractores de dicha medida, utilizan implícita o explícitamente —a veces involuntariamente, sin saberlo, como el ricacho de Moliere utilizaba la prosa— una batería de argumentos concebidos en su día en otras circunstancias históricas y en consecuencia, en otros contextos sociales y económicos para argumentar a favor o en contra de fórmulas de intervención que, además, como ocurre en el caso concreto de la garantía universal, albergan ambiciones de las que ciertamente carecen las garantías complementarias cuya aplicación se discute estos días.

La garantía de ingresos mínimos o salario social no da, desgraciadamente para tanto debate. Como trataremos de mostrar en un próximo número de ZERBITZUAN, muchas de las cosas que dicen sus detractores, y también quizá algunas de las excelencias que le cantan sus partidarios, resultan poco oportunas en relación al proyecto que elabora el Gobierno Vasco con las Diputaciones Forales y sólo tienen sentido en relación a otras medidas más radicales, que han originado los grandes debates teóricos sobre la cuestión y que siempre están ahí como referencia implícita. Por esa razón nos ha parecido conveniente dedicarles un somero comentario.

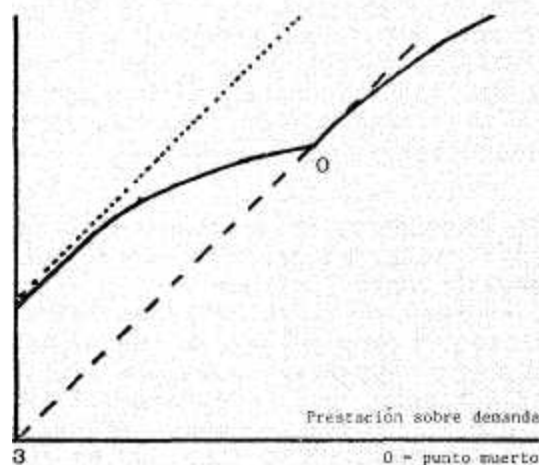
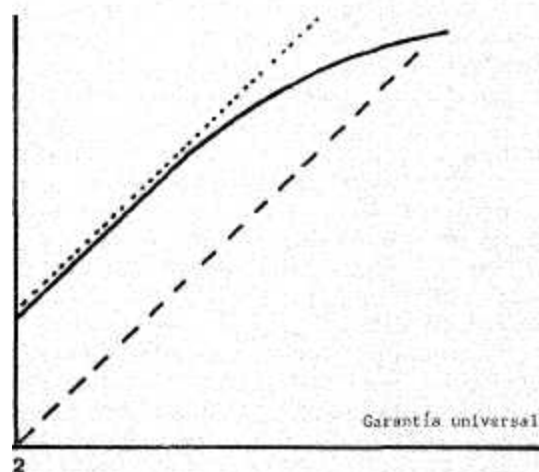
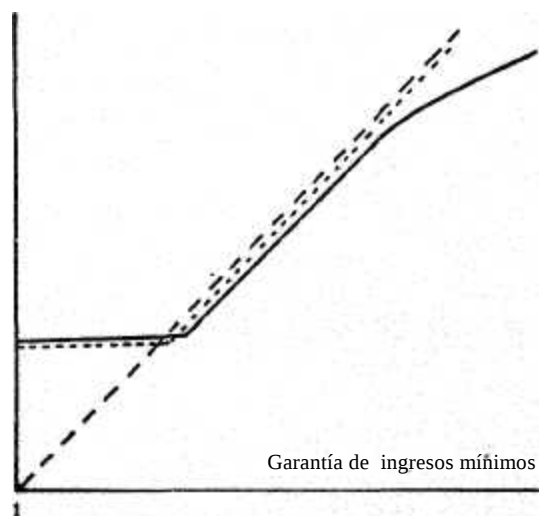
R.S.

(1) El precio de tres hogazas de galón a la semana (cada hogaza representaba unos cuatro kilos) más el coste de hogaza y media por la mujer y por cada hijo.

GARANTÍAS

Bajo la común denominación de «garantía de ingresos mínimos» pueden agruparse las siguientes propuestas:

- La garantía de ingresos mínimos complementaria o diferencial que se aplica prácticamente en toda la CEE y que presumiblemente va a aplicarse próximamente en la CAV. Se le designa con el término genérico de «salario social» ignorando que existen otras posibilidades de garantizar un nivel de ingresos. Pretende, básicamente, que ningún grupo familiar cuente con unos ingresos inferiores a determinado nivel. Uno de los mayores inconvenientes del sistema reside en que los ingresos del grupo beneficiario no favorecen en absoluto su situación cuando son menores que el límite garantizado (Fig. 1).
- Frente a la garantía de ingresos complementarios están las garantías universales. En este caso la ayuda, que es única —no diferencial—, se entrega indiscriminadamente a todo el mundo. En consecuencia, la garantía es substitutiva para quienes carecen de otros recursos; para los demás, es acumulativa. A través del Impuesto sobre la Renta los ciudadanos sin recursos conservarán íntegramente la garantía, mientras que los de recursos elevados tendrán que devolverla con creces (Fig. 2).
- La tercera posibilidad es, en cierta forma, intermedia entre la garantía universal y la garantía complementaria. Quienes prevén que van a ganar menos que una cantidad determinada —una cifra cercana al salario mínimo interprofesional— tienen derecho a solicitar una renta que les es automáticamente acordada. Si obtienen recursos por sus propios medios tendrán que devolver una parte de la prestación. El dinero se reintegra a un ritmo progresivo de tal manera que, quien logra ganar una suma correspondiente al «punto muerto» del sistema —el salario mínimo o un poco más— tendrá que devolver todo el dinero recibido. Para evitar la enorme redistribución que implica el principio de la garantía universal, el sistema la completa mediante un Impuesto sobre la Renta a dos velocidades (Fig. 3).



--- Ingresos ganados
..... Ingresos distribuidos (incluida la garantía)
— Ingresos disponibles (deducidos impuestos)

Ref. Thibaud, P. «Du revenu minimum au salaire socialisé».