

## Seguridad social y ciudadanía

Martín Peixoto

“Así se elevan por todos lados muros de cristal, translúcidos e infranqueables, y más allá se hallan la libertad, la autodeterminación, la bonanza y el poder. Las llaves para entrar a esa tierra prohibida se llaman educación y patrimonio, y ambos son hereditarios” (Walter Rathenau (1867-1922), industrial, escritor y político alemán que murió víctima de un atentado cuando se desempeñaba como ministro de relaciones exteriores de la República de Weimar)

### I. De la caridad a la asistencia social

En todas las épocas existió alguna forma de protección y asistencia a los pobres. La Roma imperial le regalaba trigo a la mitad de los habitantes de la capital para evitar disturbios. En 1795, cuando el fantasma de la revolución francesa planeaba sobre Europa, el condado de Berkshire (Inglaterra) decidió subvencionar a las familias pobres de acuerdo al número de miembros de las mismas cuando el galón de harina (3,7 litros) costara más de un chelín; esta medida se copió en otros condados del sur de la isla. El canciller alemán Otto von Bismarck creó el primer sistema de seguridad social con participación y respaldo estatales (1883) para restarle apoyo obrero a los socialistas.

En la Edad Media la asistencia se entendía como caridad (la renuncia voluntaria a los bienes materiales era un ideal cristiano, y asistir a los pobres constituía uno de los deberes morales ineludibles), y era proporcionada sobre todo por los señores y la Iglesia. Aún a finales del siglo XVII las órdenes religiosas seguían siendo una de las principales fuentes de ayuda en el sur de Europa: se calcula que en Madrid unas 30.000 personas recibían diariamente comida de los conventos. El código prusiano de 1795, que establecía obligaciones para los señores hacia los campesinos (darles instrucción y asistir a los más pobres), reflejaba un deber moral universalmente admitido que comenzaba a decaer. Asimismo, muchos gremios les daban protección a sus miembros. Estos gremios fueron los antecesores de los sindicatos modernos.

### La pobreza como estigma.

En el siglo XV, en Inglaterra cambió la percepción de la pobreza por influjo de las clases urbanas ascendentes. El camino de subida de estas clases fue muy empinado. A lo largo de todo el continente europeo, los mercaderes tuvieron que soportar muchos reveses antes de afirmarse y ganar terreno frente a una nobleza que se resistía a cederlo: vías de transporte inseguras llenas de asaltantes, naufragios en los cuales perdían sus mercancías, guerras que interrumpían el comercio y hostilidades de los señores. Finalmente el ascenso de la burguesía terminó trastornando el mundo medieval en doble sentido: provocó que se resquebrajara la rígida estratificación que condenaba a las personas a permanecer toda su vida en la condición en que habían nacido -el campesino seguía siendo un campesino y el príncipe un príncipe-, y en el norte de Europa (los Países Bajos, Inglaterra, las ciudades Hanseáticas), consolidó la noción según la cual el progreso era posible mediante el esfuerzo individual.

Ambas cosas tuvieron consecuencias en el modo en que se encaró la pobreza en la Inglaterra isabelina (por Isabel I que reinó entre 1558-1603). Durante la dinastía Tudor la asistencia a los pobres pasó a ser una de las preocupaciones centrales de la corona, que promulgó leyes (las leyes de pobres) para compensar la decadencia de las dos instituciones que hasta entonces se habían encargado de prestar ayuda: la nobleza terrateniente en retroceso y la Iglesia empobrecida (Enrique VIII había sometido a esta última en 1534 mediante el Acta de Supremacía que establecía que “el Rey es la única cabeza suprema en la tierra de la Iglesia de Inglaterra”, y confiscado la mayoría de sus propiedades con la anuencia parlamentaria en 1536). Al mismo tiempo comenzó a prevalecer la idea de que ser pobre no era una condición inexorable de la existencia, como se pensaba hasta entonces, sino que se trataba de un estado que podía superarse mediante el esfuerzo individual si se contaba con los instrumentos adecuados para hacerlo. Por consiguiente la asistencia a los pobres se tiñó de un fuerte carácter pedagógico: era necesario darles instrucción e inculcarles hábitos de trabajo, pero al mismo tiempo había que castigar a quienes persistían en vivir de la mendicidad estando capacitados para trabajar. Desde entonces comenzó a distinguirse entre los pobres que mostraban disposición a trabajar, los “incapacitados” (los tullidos, los enfermos, los ancianos y los niños menores de 8 años, que era la edad en la que habitualmente comenzaban los aprendizajes de los oficios) que no podían trabajar por impedimentos físicos y los “vagos” o simplemente “criminales” a quienes se perseguía. Esta forma de concebir la asistencia, combinando la ayuda con medidas de presión, sobrevive hasta nuestros días en distintos países, aunque naturalmente de modo mucho más atenuado.

En 1601 se promulgó la llamada ley de Isabel (por la reina Isabel I) a partir de la cual se implantó un sistema de ayuda obligatoria a los pobres. Esta ley habilitaba a funcionarios elegidos por los jueces locales a recaudar un “impuesto para pobres” y dar asistencia a los incapacitados. Posteriormente se promulgaron leyes que limitaban la movilidad y el asentamiento irregular de pobres, para que no se transformaran en una carga económica para las parroquias.

En 1782 una ley permitió a los condados dar ayuda monetaria en sus domicilios a los pobres que gozaran de buena salud. En cambio, los enfermos, los niños y los ancianos eran albergados en asilos. Había funcionarios especialmente designados que les buscaban ocupación en las fincas a los pobres en condiciones de trabajar, y si era necesario, les complementaban los salarios. Otra ley de 1795 limitó la expulsión de los pobres que carecieran de medios.

Durante la revolución industrial se produjo un incremento de la pobreza debido al aumento de la población y a las crisis económicas de comienzos del siglo XIX. Ambos hechos, sumados a las limitaciones de movilidad de las antiguas leyes de pobres que perjudicaban la expansión industrial, suscitaron un fuerte debate en la prensa y en el Parlamento sobre la conveniencia de modificarlas.

La mayoría de los economistas de la época se mostraron partidarios de cambiarlas sobre todo en base a razonamientos económicos y morales. El economista y filósofo escocés Adam Smith (1723-1790) opinaba que violaban la libertad de los pobres y constituían un obstáculo para la libre competencia. Su colega inglés Thomas Malthus (1766-1834) creía que la ayuda a la pobres generaba más pobreza porque fomentaba la indolencia e incentivaba el crecimiento de la población (Malthus estaba obsesionado con la idea de que la población crecía más rápidamente que la producción de alimentos). David Ricardo (1772-1823) pensaba que los subsidios a los pobres iban a terminar absorbiendo "todas las rentas netas del país".

Pero el que más influencia ejerció sobre el Parlamento fue el economista Nassau William Senior (1790-1864). Sus recomendaciones se volcaron en la Ley de Enmienda a la Ley de Pobres de 1834 que abolió las leyes de asentamiento, centralizó el sistema de ayuda y creó casas de trabajo (workhouses), que alojaban y daban trabajo a pobres en condiciones difíciles de tolerar, para desalentarlos a permanecer mucho tiempo en ellas. Sin embargo, hacia 1850 aproximadamente un millón de ingleses seguían recibiendo algún tipo de ayuda.

### **Las sociedades de socorro mutuo**

Junto a la ayuda dispuesta por ley existieron formas de asistencia privada entre iguales, en particular la que proporcionaban los gremios de oficios a sus miembros necesitados.

Estos gremios se cuentan entre las formas de asociación más antiguas. Ya en la India del siglo III a.c. los artesanos se reunían para bajar los costos del trabajo independiente. Se trataba de sociedades cerradas, con códigos rígidos, que custodiaban muy celosamente sus derechos y prerrogativas. La revolución industrial les dio un golpe de muerte al simplificar los procesos de elaboración de productos que antes requerían años de aprendizaje. Sin embargo, la idea de asistencia entre iguales sobrevivió en Inglaterra gracias a una estratagema de los primeros sindicatos de trabajadores: en 1799 una ley prohibió que los obreros se organizaran para pedir mejoras salariales y, para eludirla, muchos sindicatos adoptaron la forma de sociedades de socorro mutuo (la libertad de asociación se consiguió en 1824 cuando el gobierno británico anuló esta disposición en nombre del libre mercado). El concepto moderno de ayuda para la autoayuda (que subyace en muchas formas de ayuda al tercer mundo) es una variación de la idea del socorro mutuo. En muchas regiones de los EEUU persiste muy fuertemente la convicción de que la ayuda tiene valor entre iguales (un campesino ayuda a otro en las cosechas), pero degrada a ambas partes (la débil y la fuerte) cuando se produce entre distintos.

### **El modelo de Bismarck**

El paso más vigoroso para articular la seguridad social -y el que tuvo consecuencias más duraderas- provino de Alemania. Entre 1883 y 1891 el canciller Otto von Bismarck instauró el sistema básico de seguridad social que se emplea en muchas latitudes (también en Uruguay), basado en los aportes obligatorios de empleados y empleadores. Su intención era mitigar la situación de necesidad e inseguridad extrema en que se hallaban los obreros industriales como consecuencia de la industrialización acelerada, que en Alemania se produjo a partir de 1840, y, al mismo tiempo, restarle bases de apoyo al movimiento socialista emergente.

En épocas de Bismarck, el seguro social obligatorio sólo abarcó a los obreros industriales. En 1883 se aprobó el seguro médico obligatorio, financiado en dos terceras partes por los empleados y en una tercera parte por los empleadores, y en 1884 el seguro obligatorio por accidentes, financiado totalmente por los empleadores. Finalmente, en 1891 (Bismarck había renunciado un año antes), se aprobaron el seguro de vejez obligatorio y el seguro por invalidez, que se financiaban en un cincuenta por ciento con el aporte de los empleados y en otro cincuenta por ciento con el aporte de los empleadores.

Estas leyes no consiguieron sujetar a los trabajadores industriales al carro del Segundo Imperio (1871-1918), liderado por Bismarck, debido a que los montos de los seguros eran demasiado bajos para ofrecer un amparo efectivo, y también a que la edad de 70 años, establecida para obtener el seguro de vejez, era elevada para la época y pocos obreros la alcanzaban. Decepcionado por los escasos frutos políticos de estas medidas, Bismarck las omite en sus memorias. Sin embargo, hoy se las considera uno de sus mayores logros, y, como se dijo antes, constituyen la base de la seguridad social en muchos países del mundo.

Inglaterra fue uno de los primeros países en adoptar un modelo similar (entre 1908 y 1911). La implantación de estos seguros provocó una fuerte oposición entre los

mismos trabajadores que se quejaban de tener que realizar aportes obligatorios, y de reformadores sociales como el célebre matrimonio Webb (Martha Beatrice Webb, 1858-1943, y Sidney Webb, 1859-1947, socialistas ingleses, fundadores de la London School of Economics), quienes pensaban que el seguro de desempleo fomentaría la holgazanería (lo mismo pensaba Bismarck y piensan muchos políticos conservadores). Pero, pese a estas resistencias, el sistema terminó imponiéndose.

En Alemania, desde 1911 en adelante se extendieron los beneficios a más grupos de empleados (empleados de comercio, artesanos, campesinos, artistas), y en 1925 se aprobó el seguro de desempleo. Hoy las leyes sociales incluyen el subsidio por hijos, el seguro de asistencia (para las personas que necesitan atención continua como los ancianos), subsidios para padres solteros, licencia por maternidad y becas de estudio.

La principal limitación del sistema de Bismarck consiste en que sólo ampara a los trabajadores formales, y excluye a quienes carecen de empleo fijo. Los sindicatos de trabajadores se transformaron en la contraparte de este sistema, y aún hoy sólo representan a los que se benefician del mismo.

### **El modelo de Beveridge**

Las insuficiencias del modelo de Bismarck indujo a William Henry Beveridge (1879-1963), economista y miembro del partido liberal inglés (también dirigió la London School of Economics and Political Science entre 1919 y 1937), a elaborar un informe titulado Social Insurance and Allied Services (1942) en el que abogaba en favor de un sistema que asegurara los medios mínimos de existencia de toda la población. Todas las personas activas pagarían semanalmente una suma menor a un fondo de seguridad social, que se destinaría para sostener a los enfermos, los desocupados, las viudas y los jubilados. En su informe aconsejaba al gobierno a concentrarse sobre todo en combatir “los cinco grandes males”: la necesidad, la enfermedad, la ignorancia, la miseria y la inactividad. Beveridge creía que estas medidas conducirían a alcanzar el nivel de la ocupación plena (nivel en el que la desocupación quedaría reducida a sólo un 3% de la población activa) y que beneficiarían a la economía en su conjunto, dado que se dispondría de trabajadores más motivados y con más poder adquisitivo. Tales argumentos fueron los que permitieron alinear el apoyo de la oposición conservadora a su propuesta y su sanción como ley en 1948 (National Assistance Act). Este fue el fundamento del estado benefactor moderno. A diferencia del sistema de Bismarck, basado en las contribuciones de los empleados y empleadores, el modelo de Beveridge estaba basado en impuestos que recaían sobre toda la población y por tanto era redistributivo.

A partir de allí varios países fueron adoptando este modelo, conscientes de que un sistema basado únicamente en los seguros obligatorios era insuficiente para asegurar la convivencia democrática (se salía de la segunda guerra y aún se tenían en la retina las convulsiones sociales que habían conducido a la expansión triunfal del nacional socialismo). Primero lo introdujeron Finlandia, en 1956, y Suecia, en 1957; luego siguieron Alemania en 1961, Holanda en 1963, Bélgica en 1974 y Francia en 1988 (en los Estados Unidos nunca existió un sistema similar). En esencia este modelo consiste en que se concede un salario mínimo para todos los hogares sin limitación en el tiempo, que permite asegurar la existencia hasta un determinado nivel de vida. Dicho salario se combina con otras prestaciones del estado tales como la asignación para niños, y la ayuda social en caso de enfermedad, invalidez, desocupación involuntaria o vejez. Uno de los pilares del modelo es el sistema nacional de salud financiado por el estado, que presta asistencia durante la enfermedad y la rehabilitación de los pacientes. A diferencia del modelo de Bismarck, el sistema de ayuda social basado en Beveridge se financia sobre todo en base a los impuestos y se compone de un monto global (es decir, no escalonado de acuerdo a los salarios percibidos como ocurre en el modelo de Bismarck). En resumidas cuentas se puede decir que el modelo de Bismarck apunta a asegurar el nivel de vida alcanzado por los trabajadores en relación de dependencia, mientras que el de Beveridge pone la mira en asegurar las condiciones mínimas de existencia de toda la población.

Ninguno de los dos sistemas existe ya en forma pura. En la república Checa, Eslovaquia, Austria, Bélgica, Estonia, Francia y Eslovenia un 65 por ciento del dinero destinado a la seguridad social proviene de los salarios (de acuerdo al sistema de Bismarck). En Chipre, Irlanda, Dinamarca, Gran Bretaña y Noruega la seguridad social se financia en un 50 por ciento a través de impuestos (siguiendo el modelo de Beveridge). Hoy, sin embargo, son cada vez más los países que se desplazan hacia el financiamiento basado en los impuestos como consecuencia de las transformaciones sociales operadas en las últimas décadas, en especial el envejecimiento de la población que amplía los años de dependencia de los pasivos (aumenta el número de personas que superan los 65 años), el descenso de la natalidad (es cada vez menor el número de personas jóvenes que hacen aportes al sistema de seguridad social) y el paro crónico. Sobre ambos sistemas pesan los costos crecientes de la salud.

El sistema ideado por Beveridge fue una contribución importante para elevar el nivel de vida europeo. En primer lugar tuvo efectos directos sobre la pobreza: hoy, cuando se habla de pobreza en Europa, se añade el adjetivo “relativa” para indicar que no guarda puntos de comparación con la que existía hace apenas 75 años. Es significativo que la definición más aceptada en la UE la establezca por debajo del ingreso per cápita promedio (esta definición apunta más a evitar una excesiva desigualdad de ingresos que a combatir la pobreza en sentido estricto). En 1957 el primer ministro británico Harold Macmillan (1894-1986) pronunció un discurso donde sostuvo lo siguiente: “Seamos sinceros, a la mayoría de nosotros nunca nos ha ido tan bien como ahora. Recorred el país, las grandes ciudades, los pueblos pequeños, y encontraréis un bienestar que jamás habéis visto antes, al menos en la historia de este país”. Estas

palabras son aún más asombrosas si se piensa que vienen de un político conservador y aluden a la herencia que dejaron las reformas sociales llevadas a cabo por un gobierno laborista.

Datos recabados en la ciudad de York (Inglaterra) en intervalos de 30 años, confirman esta evolución. Hacia 1900, un investigador concluyó que un 28 por ciento de la población de York no ganaba lo suficiente para comprar los alimentos necesarios para conservarse en buenas condiciones físicas. En 1936 volvió a repetir este estudio y comprobó que un 31 por ciento de la población vivía en la pobreza. Finalmente, otra investigación llevada a cabo en 1961 dio como resultado que sólo un 3 por ciento de los habitantes de York era indigente. Entre los dos últimos estudios medió el modelo de Beveridge.

En segundo lugar, dio cohesión a las jóvenes democracias que sustituían a los regímenes totalitarios (Alemania, Austria, Italia) o habían sucumbido al embate de dichos regímenes (todas las democracias europeas continentales, salvo Suecia y Suiza que compraron cara su soberanía).

Sin embargo, fracasó en cuatro cosas importantes.

No se cumplió el pronóstico de Beveridge según el cual se lograría la ocupación plena.

Tampoco contribuyó a igualar las oportunidades y achicar la diferencias sociales de un modo significativo (de hecho segmentó aún más la sociedad entre ganadores y perdedores). Quienes pertenecían a las clases más pobres siguieron atados a las mismas y traspasaron esta condición a sus hijos y nietos. Aún hoy siguen recibiendo mejor educación, teniendo las mejores oportunidades laborales y percibiendo los ingresos más altos las personas que nacen en los hogares más favorecidos.

Asimismo, generó la llamada trampa de la desocupación por la cual los desocupados de baja calificación prefieren seguir percibiendo ayuda social en lugar de aceptar trabajos inseguros y mal pagos (y que generan costos adicionales como, por ejemplo, de guardería y de transporte). Esto se debe a que la ayuda se interrumpe totalmente cuando se percibe un salario similar al beneficio, y puede demorar en otorgarse cuando se la solicita de nuevo. Además, como los test de recursos que anteceden a la ayuda se aplican sobre el conjunto de los ingresos del grupo familiar, se desalienta que el otro cónyuge acepte trabajos de tiempo parcial. Precisamente son los hogares que se hallan en el límite de la solvencia los que no pueden permitirse atravesar períodos sin recibir ningún ingreso. Por último, como los test de recursos incluyen también los ahorros, que deben agotarse antes de que se conceda la ayuda, se hace prácticamente imposible instalar un negocio por cuenta propia, o invertir dinero en programas educativos.

Como contraparte, las empresas no encuentran muchos incentivos para crear empleos de baja remuneración para personas poco calificadas, dado que es difícil hallar y conservar a trabajadores de estas características que estén lo suficientemente motivados.

Por último, dado que se trata de una ayuda condicionada a la situación laboral y social del solicitante, se crea una situación en la cual existe la permanente sospecha de que las personas necesitadas de ayuda intentan engañar a los funcionarios encargados de otorgarlas. En los últimos tiempos este tema ha sido trasladado a la política con efectos preocupantes: con frecuencia muchos políticos populistas han hecho campañas de recolección de votos acusando a los desocupados de vivir del dinero de quienes trabajan. Esta situación ha contribuido aún más a segmentar la sociedad de estos países en dos partes.

### **La nueva cuestión social**

No obstante, mientras los éxitos del modelo de Beveridge predominaran sobre sus limitaciones era de esperar que se siguiera por la senda trazada, máxime si se podía seguir prestando servicios focalizados en los segmentos de la población más afectados sin tener que alterar de raíz la seguridad social estructurada en torno al trabajo. Van Parijs, Jaquet y Salinas describen esta fórmula (la combinación de los modelos de Bismark y Beveridge) como la solución desarrollada a lo largo del siglo pasado para hacer frente a la vieja cuestión social, definida como "la insostenible desigualdad entre capitalistas y proletarios generada por el proceso de industrialización".

La situación cambió finales de los 70 y comienzo de los 80 del siglo pasado. Los autores citados describen la inflexión que se produjo por esos años:

"La intervención pública en la acumulación de capital físico y humano, unida a la ampliación de los derechos de los trabajadores -principalmente bajo la forma de derechos de negociación colectiva, legislación laboral y programas de seguridad social hicieron que, gradualmente, los trabajos de tiempo completo dejaran de ser una faena pesada e ineludible, para convertirse en un bien preciado. El patrón de redistribución resultante de estos arreglos parecía ir por el buen camino mientras la gran mayoría de los hogares tenía asegurado el acceso al empleo y a los derechos asociados a él -como las asignaciones extra por hijo, en períodos de desempleo involuntario, o el derecho a una pensión decente para la viuda del trabajador sin un historial de empleo. Pero por la interacción de una variedad de razones -como el cambio tecnológico, la integración económica europea, la "globalización", las privatizaciones, la inestabilidad del matrimonio, el hecho de que los matrimonios se produzcan entre personas del mismo nivel educativo <educational homogamy>, etcétera- ya no podemos contar con que esta cobertura sea lo suficientemente amplia".

Ahora nos hallamos frente a una nueva cuestión social, que consiste en que un número creciente de hogares ya no encuentra los modos para asegurarse el acceso a puestos de trabajo adecuados. La norma ha dejado de ser la seguridad de por vida a través de ingresos ganados. "Puede decirse, entonces, que la nueva cuestión social genera una nueva división de clase, basada en la posesión de un empleo. Esta nueva cuestión social es característica del capitalismo del Estado de Bienestar y es crucialmente diferente de la vieja división de clase, la cual estaba basada en la propiedad de los medios materiales de producción y enraizada en la vieja cuestión social del capitalismo industrial" (ídem)

## II. El bien común

Antes vimos cómo cambió la percepción de la pobreza en las postrimerías de la Edad Media, y cómo uno de los fundamentos morales de la nueva burguesía urbana (el valor del esfuerzo individual) llegó hasta nuestros días impregnando los sistemas de ayuda social existentes. Pero hubo otra línea de pensamiento muy vigorosa que puso el acento en el derecho natural y en la idea del contrato social para afirmar los derechos inalienables de los individuos, y abordó estos asuntos desde otra perspectiva completamente distinta.

El humanista y jurista holandés Hugo Grocio (1583-1645), autor de *De jure belli ac pacis* (1625), uno de los primeros tratados sobre derecho internacional, se remitía al derecho natural para afirmar que la Tierra pertenecía a toda la humanidad.

Si era así, ¿qué ocurría con la propiedad privada de los bienes? Asimismo, ¿qué ocurría con los derechos inalienables de quienes habían quedado fuera del reparto (es decir, la mayoría de los ciudadanos)?

Conocemos la respuesta que dieron a este tema Carlos Marx (1818-1883) y sus herederos, que se desfondó estrepitosamente en 1989. Pero algunos contemporáneos de Marx dieron otras respuestas más acordes con la libertad.

Todos ellos partían de la existencia de bienes que, por su naturaleza, no se podían reemplazar por otros equivalentes. Por ejemplo, todos no podemos poseer la misma villa en el mismo acantilado con vista al mar (suponiendo que lo quisiéramos). El problema se tornaba más complicado cuando se hablaba de bienes cuya posesión generaba desigualdades más significativas, como la propiedad de la tierra y de los medios de producción.

Uno de los primeros en reflexionar sobre este asunto fue Thomas Paine (1737-1809), político y publicista nacido en Inglaterra, autor del folleto *El Sentido Común* (1776) que influyó fuertemente en la opinión pública norteamericana durante los años previos a la independencia de los Estados Unidos. En un folleto posterior, titulado *Justicia Agraria* (1797), Paine proponía asignarle un monto global a cada ciudadano cuando llegara a la edad adulta, y una renta a todos los que alcanzaran la edad de 50 años, ambas provenientes de un fondo nacional. Este monto y esta renta se adjudicarían "como indemnización por la pérdida de sus derechos naturales causada por el sistema de propiedad de la tierra". Para Paine no era posible repartir la tierra de manera justa, pero era posible y justo repartir sus frutos entre todos los habitantes, "ricos o pobres", dado que "todas las personas tenían el mismo derecho a ello, independientemente de los bienes que hubieran obtenido por sí mismos, por herencia o por otros medios".

Varios autores de procedencia muy distinta tuvieron ideas similares. El maestro y carpintero norteamericano Thomas Skidmore (1790-1832) propuso repartir en partes iguales el valor de las propiedades de ciudadanos fallecidos a lo largo de un año entre los jóvenes que llegaban a la vida adulta ese mismo año. El filósofo francés Francois Huet (1814-1869) distinguió entre los bienes que adquirían las personas y aquellos que heredaban. Cuando las personas murieran, los bienes heredados (es decir, los segundos) debían pasar a la comunidad, que los usaría para financiar servicios básicos en beneficio de todos los ciudadanos jóvenes.

Pero otro inglés, Thomas Spence (1750-1814), fue más lejos: opinó que toda forma de propiedad representaba una pérdida de lo que llamaba la propiedad natural común, que debía ser compensada, y propuso que esta compensación se hiciera mediante un pago trimestral, y no con un pago único al comienzo de la vida adulta como proponían sus antecesores. De acuerdo a la idea de Spence, el monto provendría de la recaudación que sobrara una vez restados los gastos públicos. Este remanente se repartiría de modo igual entre todos los ciudadanos independientemente del sexo, la edad, la condición social o la situación económica de cada uno de ellos.

En la misma línea de razonamiento, el utopista francés Charles Fourier (1772-1837) pensaba que todos los hombres tenían derecho a una ayuda básica como indemnización por la pérdida de los derechos naturales primarios [de cazar y pescar libremente, de recolectar y apacentar a sus animales]: "Como este primer derecho natural -el derecho de cazar, de pescar, de recolectar y de usar las pasturas- se perdió en la sociedad civilizada, ésta debe proporcionar una indemnización" (*La fausse industrie*, 1836). Y añadió otra idea importante: dado que se trataba de una compensación por los derechos perdidos, los pobres no debían realizar nada a cambio de esta ayuda. Algo similar propuso un alumno de Fourier, Victor Considerant (1808-1893).

El filósofo inglés John Stuart Mill (1806-1873) admiraba a Fourier. En su obra *Principios de economía política* se ocupó exhaustivamente del sistema ideado por aquél, que calificó como la "forma de socialismo mejor elaborada". Y añadió lo que sigue: "Este sistema no contempla la supresión de la propiedad privada, ni tampoco de la herencia;

al contrario, las considera expresamente como elemento para repartir mercancías, capital y trabajo".

Por su parte, el belga Joseph Charlier (1816-1896) opinaba que la propiedad privada representaba una pérdida de los derechos naturales y atentaba contra los principios básicos de justicia, por lo que creía que, a largo plazo, los bienes de producción y los suelos debían ser propiedad exclusiva del estado. En su obra *Solution du problème social ou constitution humanitaire* (1848) Charlier proponía un régimen transitorio en el cual se les concedería una renta vitalicia a los propietarios de los bienes, y las demás personas recibirían un salario universal básico mensual o trimestral, que calculaba de acuerdo a una estimación de la renta proveniente de esos bienes.

Como vemos, estos pensadores tenían dos cosas en común: opinaban que existían bienes que por su naturaleza eran excluyentes y proporcionaban ventajas a unos sobre otros, y que esta ventaja debía ser compensada de algún modo (sólo Charlier proponía la propiedad estatal de los bienes). Los tres primeros pensaban además que la compensación debía hacerse al comienzo de la vida adulta, cuando las personas se hallaban en la plenitud de sus fuerzas.

Asimismo, podemos comprobar cómo las diversas formas de compensación van cristalizando cada vez más como salario regular a medida que nos alejamos de las sociedades agrarias y nos acercamos a las industrializadas.

### **La idea del salario universal llega al debate público**

En 1918 el filósofo inglés Bertrand Russell (1872-1970) publicó un libro, titulado *Roads to freedom*, en el que abogaba en favor de un salario social para todo el mundo, trabajaran o no, que permitiera satisfacer las necesidades básicas. Ese mismo año apareció un panfleto, redactado por un joven ingeniero llamado Dennis Milner (1892-1957) conjuntamente con su mujer Mabel, en el que se proponía una asignación universal, ajustada al producto interno bruto, que se entregaría semanalmente. En opinión de los Milner, todos los ciudadanos tenían el derecho moral a contar con los medios mínimos de existencia. Más tarde Dennis Milner publicó un libro donde amplió estos conceptos (1920). Tanto Russell como los Milner querían dar respuesta al problema de la pobreza, agravado por la Gran Guerra que devastó Europa entre 1914 y 1918.

Sobre todo los textos del matrimonio Milner tuvieron un cierto impacto en la opinión pública gracias a que el Partido Laborista británico los incluyó como tema de debate en su congreso de 1920. Finalmente la idea fue desechada, un año más tarde, pero se mantuvo viva entre los círculos intelectuales allegados al partido. Uno de los más destacados partidarios de la misma (la denominó *basic income*) fue George D. H. Cole (1889-1959), economista y cientista político, primer titular de la cátedra de teoría política de Oxford. Otro fue el economista y premio Nobel James Meade (1907-1995), que gozaba de un alto reconocimiento científico. Meade proponía que se pagara un dividendo social a todos los ciudadanos por los beneficios generados por el capital productivo, que en su opinión no era otra cosa que propiedad pública confiada a una gestión privada.

El debate sobre la asignación universal continuó en Inglaterra hasta mediados de los años cuarenta cuando perdió terreno frente a la propuesta de Beveridge, que parecía la más barata y adecuada para resolver problemas que de todos modos se creían pasajeros. Tuvieron que transcurrir varias décadas antes de que la asignación universal volviera a estar en el tapete.

### **Los Estados Unidos en la década de las convulsiones sociales**

Donde se debatió más fuertemente este tema fue en los Estados Unidos durante el apogeo de los movimientos civiles en la década de los sesenta. Esta fue también la época de la *Great Society* (1964) de Lyndon Johnson, el ambicioso plan de reformas sociales con el que pretendía eliminar la pobreza.

El economista Milton Friedman (1912-2006), en su libro titulado *Capitalismo y libertad* (1962) que fue un best seller internacional, propuso una idea emparentada con la asignación universal llamada impuesto negativo, que apuntaba a simplificar y hacer más transparente el sistema de seguridad social. La idea era la siguiente: de acuerdo a una tasa impositiva plana todos recibirían del estado un crédito impositivo X que devolverían como impuesto cuando el ingreso a gravar superara X; en caso de que la deuda impositiva fuera menor que X, los titulares recibirían como transferencia la diferencia entre X y el ingreso a gravar (la expresión impuesto negativo la acuñó en 1838 el fundador de la econometría Antoine Augustin Cournot: un premio es lo contrario de un impuesto; en el lenguaje algebraico se trata de un impuesto negativo). Una de las preocupaciones centrales de Friedman era que el sistema de seguridad social no interfiriera en el juego libre de la economía, como ocurría con los programas de asistencia corrientes.

La idea de Friedman causó sensación y despertó interés en la esfera política. En 1967 el presidente demócrata Lyndon B. Johnson creó una comisión para que estudiara la viabilidad del impuesto negativo. También se llevaron a cabo proyectos pilotos en los Estados Unidos y Canadá. Pero el paso más vigoroso en esta dirección lo dio el presidente republicano Richard Nixon, que se apropió de una variante del impuesto negativo elaborada por el senador demócrata Daniel Moynihan y la incluyó en su ambicioso programa de seguridad social llamado *Family Assistance Plan* (FAP). La idea de Nixon era eliminar la ayuda social existente (*Aid to Families with Dependant Children*), que se remontaba a los años 30 y se limitaba a asistir a las familias necesitadas, y

sustituirla por un ingreso mínimo garantizado con salarios subsidiados para los trabajadores (no exactamente lo que quería Friedman, que era partidario del funcionamiento libre de la oferta y la demanda en base a las señales de los precios). El plan de Nixon fue aprobado por la cámara de diputados en 1970, pero fue rechazado por el senado por muy pocos votos. Hoy el impuesto negativo forma parte del programa de algunos partidos políticos; por ejemplo, en Alemania lo proponen el partido liberal (FDP), y la sección de Baden-Württemberg del partido verde.

Al mismo tiempo que se debatía la idea de Friedman, se propagó también la asignación universal como modelo alternativo. Uno de los defensores de la misma fue el economista y futurólogo Robert Theobald (1929-1999). Su idea de la asignación universal era imprecisa, pero la asoció con un tema candente ligado al desarrollo económico: tarde o temprano la automatización tornaría innecesario el trabajo humano y, llegado el momento, se haría indispensable realizar algún tipo de transferencia para sostener la demanda.

Otro de los partidarios de la idea fue el también premio Nobel de economía James Tobin (1918-2002), creador de la famosa tasa Tobin para regular el tráfico de divisas, quien partió del salario mínimo en el sentido de Beveridge, aunque calculado más generosamente, para más tarde llegar a la asignación universal -la llamaba demogrant-, que podía hacerse indistintamente en forma de pago directo o de exención impositiva según los deseos de los ciudadanos. Tobin fue el primero en calcular la viabilidad del impuesto negativo. Este economista pertenecía a los círculos liberales norteamericanos que buscaban soluciones de fondo para mejorar la situación de las personas menos favorecidas. Los títulos de algunos de sus textos revelaban muy claramente sus aspiraciones: "Aumentar la renta de los pobres", "Mejorar el estatus económico de los negros", "Terminar con la pobreza en los Estados Unidos". Fue el principal asesor económico de George McGovern, candidato demócrata para las elecciones presidenciales de 1972, que incluyó el demogrant en su programa.

En 1968 Tobin firmó un documento con otros mil doscientos economistas, entre los que se hallaban el premio Nobel de economía de 1970 Paul Samuelson (1915-2009) y John Kenneth Galbraith (1908-2006, asesor de los presidentes Kennedy, Johnson, Carter y Clinton), donde le pedían al Senado norteamericano que aprobara un sistema de ingresos garantizados.

Sin embargo, desde las presidencias de Reagan comenzó a prevalecer la opinión contraria de que las políticas sociales terminaban ahondando los problemas que querían resolver y se creó un clima favorable a desmontarlas. Como cuenta en un libro reciente el premio Nobel de economía Paul Krugman (*The conscience of a liberal*, 2007), los círculos más conservadores del partido republicano consiguieron influir en segmentos de la opinión pública norteamericana enlazando hechos inconexos -como el aumento de la ayuda social por un lado, y, por otro, el surgimiento de ghettos en los centros de las grandes ciudades, el incremento de los estallidos sociales y la delincuencia-. La idea que se propagó fue que se usaba el dinero de ciudadanos honestos, que vivían de sus trabajos y pagaban impuestos, para fomentar la holgazanería y el crimen. Con ello se rompió el consenso existente en los dos grandes partidos norteamericanos destinado a preservar los pilares de la seguridad social del NEW DEAL (el programa amplio de reformas que el presidente demócrata Franklin Delano Roosevelt inició en 1933 para paliar la desocupación masiva y la pobreza provocadas por la crisis económica mundial de 1929), que anteriormente habían respetado los presidentes republicanos Eisenhower, Nixon y Ford. El resultado fue que se recortaron los impuestos a los ingresos más altos, y decrecieron substancialmente los montos que se destinaban a la asistencia (en particular a la asistencia médica).

La panacea a los problemas sociales pasó a ser el crecimiento económico y la demanda de trabajo y remuneración salarial. Veinte años después se vio que la desigualdad había aumentado pese a que la economía había crecido de manera sostenida. Ya en la década de los ochenta, la década del presidente Reagan, el ingreso del uno por ciento de los norteamericanos que más ganaban aumentó un cien por ciento, mientras que los del veinte por ciento que menos ganaban disminuyó un diez por ciento (Ralf Dahrendorf). Hoy la desigualdad de ingresos es igual a la que existía en 1920 (Krugman).

Sin embargo, la idea de la asignación universal siguió contando con adherentes calificados dentro y fuera de los Estados Unidos, como los premios Nobel de economía Herbert Simon (1916-2001), Friedrich Hayek (1899-1992) y Robert Solow (nacido en 1924).

### **La crisis del Estado Benefactor**

En las décadas del 70 y 80 el estado benefactor entró en crisis en Europa Occidental. El detonante fue la recesión mundial de mediados de los setenta, que provocó un incremento de la desocupación. La recaudación de los estados disminuyó, y aumentaron de manera dramática los gastos de seguridad social. También comenzaban a alarmar ciertas tendencias estructurales como el envejecimiento de la población. Sobre todo los costos de las jubilaciones y de los sistemas de salud presionaron sobre los sistemas impositivos.

Otro factor novedoso fue la disolución de las estructuras familiares tradicionales, a la par que las mujeres se emancipaban de su papel de esposas y amas de casa. Originalmente el Estado Benefactor se estructuró tomando como referencia al modelo de familia tradicional con un sostén masculino que disponía de un empleo duradero. De pronto, los sistemas de seguridad social tuvieron que hacer frente a necesidades de

mujeres y madres solas que carecían del respaldo de núcleos familiares, lo que añadió más costos adicionales.

Pero la principal comprobación, que causó desconcierto pues iba contra las suposiciones al uso acerca del comportamiento del mercado laboral, fue que, cuando la economía volvió a crecer, la desocupación permaneció incambiada o siguió aumentando.

A todo esto, ya empezaba a manifestarse un fenómeno que se acentuó en los últimos años: disminuyó el trabajo estable a tiempo completo, y se multiplicaron formas de ocupación que se alejan del modelo tradicional. Actualmente ya casi la mitad de la población activa de los países desarrollados trabaja a tiempo parcial. En los Estados Unidos apenas el 55 por ciento de la población activa responde al estereotipo del empleado fijo, y un 45 por ciento no está empleado en régimen de dedicación plena. En estas nuevas formas de ocupación se inscriben tanto los empleos free lance o de contratos a término, característicos de la industria de la información (acordes con la flexibilidad que exige esta rama), así como también los empleos "precarios" en las ramas tradicionales, similares a los que desempeñan otros trabajadores regulares en esas mismas ramas, pero con peores sueldos y sin ninguna de las protecciones que tienen sus colegas. Estas formas de ocupación son un fuerte desafío para los sistemas de seguridad social convencionales.

Asimismo, como ocurrió en los Estados Unidos, la presión sobre los sistemas impositivos produjo movimientos adversos al Estado Benefactor que exigían reducir los impuestos de manera drástica (en 1973 el partido danés Fremdskriftsparti obtuvo un 16 por ciento de los votos, apenas un año después de su fundación, con un programa de reducción masiva de los impuestos). Un aspecto que contribuyó a dañar la imagen del Estado Benefactor fue el peso de los grupos de interés que se beneficiaban del mismo, y amenazaban con restarle a los parlamentos capacidad de decisión y control sobre el presupuesto.

El conflicto resultante -la división entre quienes están firmemente parados en el mercado laboral y aquellos que no encuentran trabajos adecuados para asegurar su existencia- constituye lo que hoy se conoce como la nueva cuestión social. La situación es más crasa en países que no cuentan con redes de cobertura social amplia, y el segmento más pobre realiza trabajos precarios o informales, con escaso o ningún acceso a los beneficios sociales y sin jubilación asegurada. Según Groot y van der Veen, la nueva cuestión social "gira básicamente en torno a la incapacidad de las instituciones existentes del mercado laboral y de la seguridad social para garantizar el acceso al empleo, y al mismo tiempo, evitar de modo seguro que caigan en la pobreza, tanto quienes tienen trabajo, como quienes no lo tienen". Los modelos convencionales coinciden cada vez menos con la situación real que viven los individuos, tanto en el mercado de trabajo como en el plano familiar.

Para enfrentar esta situación se barajaron varias posibilidades focalizadas en los problemas que se querían resolver. Las mismas iban desde la reducción del tiempo de trabajo y subsidios para los empleos poco calificados, hasta el apoyo monetario para la atención de los hijos, jubilación anticipada, salarios mínimos y el resurgimiento de formas de workfare y learnfare (palabras con las que se designan, respectivamente, la obligación de buscarse un empleo o de asistir a cursos de capacitación, como condición para recibir asistencia social). Estas propuestas, orientadas a salvar el Estado Benefactor rediseñando algunos de sus aspectos, se hallaban en franca competencia con aquellas consistentes en reducir drásticamente los beneficios para volver más competitivas las economías, y atraer más inversiones mediante regímenes impositivos más ventajosos.

De esta pulseada salió lo que sus precursores llamaron el Estado Benefactor activo (en él se inscriben el New Labour de Tony Blair y los gobiernos de Gerhard Schröder en Alemania). La conclusión fue que el Estado Benefactor de posguerra había resultado demasiado permisivo y trababa el desarrollo económico con rigideces excesivas. En términos generales, la decisión que se tomó fue reducir la dependencia de la ayuda social mediante la doble combinación de exigencias más duras (modelos atenuados de workfare y learnfare), y programas para posibilitar el acceso al mercado laboral. Desde entonces los receptores de ayuda se vieron obligados a aceptar los trabajos que les ofrecieran (con más énfasis en Inglaterra, con menos en Alemania), ya fueran empleos de tiempo completo, empleos con salarios combinados (salarios bajos y subsidios del estado hasta llegar al nivel de la ayuda social) o servicios comunitarios con empleos creados por fuera del mercado. Por su parte las oficinas de empleo pasaron a cumplir un papel más activo para intentar que los solicitantes de ayuda se insertaran de algún modo en el mercado laboral. Los defensores de este modelo hablaban de restablecer al equilibrio entre el derecho a la seguridad social y los deberes correlativos de los receptores de ayuda (a esto se le llama principio de reciprocidad). Los impuestos destinados a sostener el régimen de ayuda básica se emplearon sobre todo con este propósito, en lugar de proveer asistencia pasiva.

El otro oído, más atento a la competencia, fue sensible a las propuestas tendientes a reducir los montos de ayuda y la duración de la misma, a bajar el salario mínimo y a flexibilizar el mercado de trabajo facilitando los procedimientos de despido. Los ejemplos de Inglaterra y Alemania muestran cómo se conjugaron estos dos componentes.

En Inglaterra, los gobiernos sucesivos de Margaret Thatcher (1979-1990) marcaron el fin del consenso económico y social de posguerra. El fundamento del mismo había sido la expansión del Estado Benefactor expresado en el modelo de la mixed economy (economía mixta), caracterizado por una fuerte presencia del Estado en la economía (siguiendo las recomendaciones del economista británico John Maynard Keynes, 1883-1946). La ruptura de este consenso se produjo en los mismos años en que el



presidente Reagan cortó las amarras con el New Deal.

En materia de seguridad social volvió a cobrar fuerza la idea de que la búsqueda de medios de subsistencia era responsabilidad de los individuos y no de las redes de protección social. En consonancia con este cambio en la forma de entender la problemática social, y en el marco de una reducción drástica del gasto público (uno de los pilares de la política de Thatcher), el Estado achicó su parte en el sistema jubilatorio adicional (SERPS), que existía desde 1978, y se establecieron condiciones más duras para la ayuda social y los subsidios de paro. Los efectos que acompañaron esta política, como por ejemplo mayores índices de pobreza, mayor indigencia, mayor desigualdad de ingresos, y el estancamiento de algunas regiones que no fueron remolcadas por el “boom” económico de los 80, fueron vistos como males inevitables de carácter transitorio.

El gobierno laborista de Tony Blair eligió un camino intermedio entre el Estado Benefactor de posguerra y lo que los laboristas denominaron “la frialdad capitalista” de Thatcher. A diferencia del Estado Benefactor permisivo, la “tercera vía” reclamaba una actitud más activa de los beneficiarios de la ayuda social. Al mismo tiempo se invirtieron esfuerzos y dinero en fortalecer el capital humano mejorando el sistema educativo.

Sin embargo, el balance en materia social de los gobiernos conservadores y laboristas, desde Thatcher en adelante, es poco satisfactorio, y pone en duda que sea temporal el precio en desatención y pobreza que hay que pagar para promover el desarrollo económico.

Según el índice de pobreza de las Naciones Unidas de 2004, en materia de salud, educación, nivel de vida y exclusión social, Gran Bretaña queda peor parada que sus vecinos continentales. El índice de pobreza infantil es casi el doble que en Francia y un 51 por ciento superior al de Alemania. También con Blair la desigualdad de ingresos siguió creciendo ininterrumpidamente, según datos del Institute for Public Policy Research (IPPR) dados a conocer en 2004. A su vez, el sistema de salud está desfinanciado, la mortandad infantil es una de las más altas de Europa Occidental y la expectativa de vida es menor que en Francia, Alemania e Italia. Un dato significativo es que los trabajadores alemanes y franceses cuentan con más horas libres al año que sus colegas británicos (unas 235 más), pero tienen mayor productividad por hora.

En Alemania también se intentó combinar medidas para reactivar la competencia con reformas de la seguridad social inspiradas en la idea del Estado Benefactor activo. Durante los gobiernos del canciller social demócrata Gerhard Schröder (1998-2005) se acortó el período establecido en que se podía percibir subsidio de paro, se acentuaron los controles de los parados que recibían ayuda social, y se impusieron restricciones a la elegibilidad de los trabajos ofrecidos por las oficinas laborales (la libertad para aceptarlos o rechazarlos). Al mismo tiempo, se redujeron los aportes del estado al sistema jubilatorio, se elevó la edad para jubilarse y se elevaron las contribuciones privadas para la salud.

Como consecuencia de los recortes efectuados desde la fecha, los indicadores sociales empeoraron sensiblemente. Según datos del Deutsche Institut für Wirtschaft (DIW), en los últimos años se ahondó la brecha entre quienes reciben ingresos más elevados (desde 1992 sus ingresos se multiplicaron por tres) y aquellos que ganan menos (desde la misma fecha sus ingresos disminuyeron un 13 por ciento).

Asimismo, el porcentaje de ciudadanos que reciben menos del 60 por ciento del salario promedio (que en 2007 fue de 1274 euros netos), es decir, que de acuerdo a la definición de la Unión Europea se hallan por debajo de la línea de la pobreza (en Alemania en esas fechas se situaba en 764 euros netos por adulto, 1605 neto para una pareja con un hijo y 956 neto para una persona sola con un hijo) pasó del 11 por ciento en 2000, al 18,3 por ciento en 2006.

### **La apuesta contra la desocupación y la pobreza**

Entre los instrumentos focalizados que se idearon últimamente para combatir la desocupación y la pobreza se destacan los siguientes:

En los Estados Unidos se implementó el Earned Income Tax Credit, un subsidio impositivo que se otorga a trabajadores que perciben salarios bajos, los llamados working poor (trabajadores pobres). Variantes de este modelo se aplicaron en varios países europeos como Gran Bretaña, Francia, Holanda y Dinamarca. Este instrumento no ofrece ayuda a los desocupados, pero permite mejorar levemente los índices de pobreza de los trabajadores de bajos salarios, segmento de personas que en los Estados Unidos está más fuertemente representado que en Europa en virtud de que las leyes laborales son menos restrictivas. Un estudio realizado en 1994 estimó que mediante el EITC uno de cuatro hogares saldría de la pobreza.

En Europa, las soluciones propuestas van en dos direcciones, que Van Parijs, Jaquet y Salinas denominan “beneficios en el empleo” y “subsidios a la elección del tiempo de empleo”. El primero (beneficios en el empleo) apunta a aumentar el volumen total del empleo, ya sea concediéndole beneficios a los empleadores o a los empleados. La intención es aumentar el número de empleos en la franja inferior de ingresos y promover que los receptores de la ayuda social retornen al mundo laboral. En el primer caso el beneficio puede consistir en la reducción de los aportes patronales a la seguridad social. En el segundo puede ir desde la reducción de los aportes de los trabajadores a la seguridad social hasta subsidios al salario. Al fomentar la existencia de empleos de salario bajo, estos mecanismos contribuirían a atenuar la trampa de la desocupación que se mencionó

arriba.

El segundo eje de la discusión, los subsidios a la elección del tiempo de empleo, no apunta a aumentar el volumen total de empleos sino a distribuirlos de manera distinta para que un número mayor de personas compartan un mismo empleo. A esta categoría pertenecen las compensaciones por las jubilaciones anticipadas, las compensaciones por la interrupción voluntaria del trabajo (por ejemplo, para estudiar o para atender a los hijos) y los beneficios otorgados a quienes reducen el tiempo de trabajo, que pueden adoptar la forma de reducción del impuesto a la ganancia o de los aportes a la seguridad social.

Hay autores que dudan de que el incremento del volumen total del empleo reduzca la desocupación de manera significativa. En primer lugar, porque no está dicho que sean los desocupados de larga data quienes tomen esos empleos. Bien podría ocurrir que un número importante de los mismos recaigan en personas que ingresan por primera vez al mercado laboral, por ejemplo, los jóvenes que terminan sus estudios o las amas de casa que no tienen manchas en su historial de trabajo. Además, dado que los salarios estarán muy poco por encima del monto de la ayuda social, no existirá un incentivo real para que los receptores de la misma compitan por esos puestos.

Otros de los efectos negativos que podrían tener los subsidios al salario sería que muchos empleadores bajaran los salarios del personal menos capacitado al nivel en que se otorgan los subsidios. Este es uno de los peligros del modelo que más preocupa a los sindicatos.

Además, a largo plazo podría producirse que estos subsidios se transformaran en un obstáculo para la movilidad ascendente de los trabajadores de bajos salarios. Esto se produce si la tasa impositiva marginal (la tasa que se paga por cada euro adicional de ingreso) aumenta sensiblemente para los salarios que sobrepasan esa línea.

Otra de las propuestas consiste en crear empleos transitorios en el sector público. En contra de esta idea se aducen tres cosas: en primer lugar, habría que elevar la presión impositiva para solventarlos, y cuanto más dure el programa más estructurales serán los costos del mismo; en segundo lugar, podría ocurrir que estos puestos fueran ocupados principalmente por personas que habrían conseguido trabajo por medios convencionales (algo que se observa en muchos programas laborales); en tercer lugar, podría afectar el crecimiento del empleo en el sector privado. Por otra parte, nadie asegura que se trate de una solución transitoria, sobre todo si no da resultados en el corto plazo y los beneficiarios de estas medidas no ingresan en el mercado laboral. Por el contrario, podría ocurrir que se transformara en un mecanismo permanente que terminara absorbiendo muchos insumos y ya no discriminara claramente entre desocupados de larga data y postulantes comunes.

Muchos temen que ambas alternativas, los subsidios a los salarios y la creación de puestos de trabajo en el sector público, conduzcan a una expansión desenfrenada del gasto público y, de paso, distorsionen el mercado laboral mediante la caída de los salarios de la escala más baja. Asimismo, la creación de empleos por fuera del mercado podrían provocar la desaparición de puestos de trabajos en el sector privado (por ejemplo, de las empresas que realizan trabajos comunales), con lo cual lo que se obtendría por un lado se perdería por el otro.

El obstáculo principal para eludir la trampa de la desocupación sigue siendo la imposibilidad de acumular ingresos que imponen los actuales sistemas de prestaciones. El temor a perder los beneficios de la ayuda social impide que muchos desocupados asuman trabajos a tiempo parcial, que son los que crecen en las franjas más bajas.

Una solución extrema es el sistema de workfare (la obligación de trabajar), que sólo se aplica de manera estricta en Wisconsin, EEUU. La máxima que acompaña este programa es no work, no pay (sin trabajo no hay paga), o también whoever can work must work (el que puede trabajar, debe trabajar). Este instrumento se aplica en varios niveles, que van desde programas de 24 meses, con 28 horas semanales de trabajo y 12 de capacitación para desocupados de larga data, hasta subsidios salariales para trabajadores a prueba.

En formas más atenuadas el sistema de workfare existe en muchos países y se manifiesta en disposiciones más exigentes que obligan a los desocupados a aceptar trabajos "razonables", aunque estén notoriamente por debajo del salario anterior y la calificación del desocupado. La máxima "no hay derechos sin responsabilidades", que el sociólogo británico Anthony Giddens, ex director de la London School of Economics and Political Science, acuñó para la Third Way (la llamada tercera vía entre el socialismo y el capitalismo) es para Dahrendorf una exaltación del papel disciplinador del trabajo.

A este sistema cabe hacerle las mismas objeciones que a los modelos anteriores. Los problemas siguen siendo a) el volumen total de los empleos, en particular de los empleos de baja remuneración -lo cual hace inefectivo el procedimiento si al mismo tiempo no se crean empleos por fuera del mercado-, b) el efecto negativo sobre los salarios del mercado para los trabajadores menos capacitados, y c) la destrucción de empleos del sector privado si se crean empleos por fuera del mercado. Si ocurriera esto último, y el Estado creara empleos para obligar a trabajar a los menos aptos o más reacios, los costos netos de un workfare podrían equivaler al que representa mantener a un presidiario. Las razones para favorecer este sistema serían sobre todo morales más que económicas.

Por último, todos los sistemas focalizados tienen un precio social muy alto, que perjudica a los destinatarios cuando pretenden ingresar en el mercado laboral; cuánto

más exitosas sean estas medidas, más fácil será identificar a sus beneficiarios como personas que no saben o no pueden mantenerse por sí mismas. La mayoría de las veces los empleadores se muestran reacios a contratarlas aún cuando reciban estímulos para hacerlo. Los parados de larga data (voluntarios o no) arrastran un estigma difícil de sacudirse en un mundo laboral donde el historial de trabajo ininterrumpido sigue cumpliendo un papel determinante.

### El escándalo de la pobreza

Desde que se abrió paso la idea moderna de ciudadanía (que, según la filósofa alemana Hannah Arendt, consiste en "la igualdad en el sentido de que todos tienen idénticos derechos a su personalidad legal y a recibir protección y, al mismo tiempo, a actuar casi literalmente *a través de ella*") se tornó problemático el desfase entre aquella y la desigualdad real. ¿Cómo pueden ejercer sus derechos los ciudadanos que luchan diariamente contra las privaciones? ¿Cómo puede una democracia moderna tolerar la fragmentación social y la marginalización sin dañarse seriamente? Por último, ¿qué ocurre con la igualdad de oportunidades como ideal de justicia?

El modelo ideado por Bismarck es excluyente por naturaleza dado que sólo contempla a quienes tienen trabajo. Pero, además, cimienta la exclusión y las desigualdades de múltiples maneras. En primer término, es estratificador (lo contrario a redistributivo) dado que el monto de las prestaciones depende de los salarios percibidos. En segundo término, induce a que se discrimine a las mujeres a causa de las interrupciones por maternidad y atención de la familia.

Pero es, sobre todo, por las formas que adquirió la aplicación del modelo que se segmenta más fuertemente a la ciudadanía entre quienes se benefician del mismo y los que quedan fuera de toda protección. Nos referimos a la acción combinada de las empresas, que trasladan su parte de los costos de la seguridad social al precio final de sus productos o servicios, y pagan todos los consumidores estén o no asegurados, y de los sindicatos, que han conseguido blindar a sus asociados contra las fluctuaciones de la oferta y la demanda. Como dice Hugh Thomas refiriéndose a esto último, "la protección contra la competencia en el mercado laboral ha creado un abismo entre los que, ya sea en las empresas privadas o en las públicas, tienen un empleo y los que, por culpa de la edad o la mala suerte, no lo tienen".

Esta anomalía es una consecuencia inevitable del sistema de seguridad social basado en el trabajo. Mientras la existencia dependa del trabajo asalariado, los trabajadores sólo pueden asegurar sus fuentes y sus niveles de ingreso mediante la acción colectiva; como individuos aislados quedarían expuestos a la buena voluntad de sus empleadores. Pero la negociación colectiva prospera a costa del taponamiento de las vías de acceso a los beneficios de muchos ciudadanos. Los sindicatos se han transformado, al mismo tiempo, en garantes de la seguridad social de sus afiliados y en instrumentos de exclusión.

La injusticia que deviene de este estado de cosas es aún mayor en tiempo de crisis, dado que los gobiernos se inclinan a apuntalar el modelo -inyectándole dinero si es necesario-, y a recortar los gastos de asistencia de los que quedan fuera del mismo. Hugh Thomas resume así la situación que venimos denunciando: "...la 'fuerza laboral organizada' se ha convertido en casi todos los países democráticos en el tercer elemento de una tríada, con el estado y los patronos como los dos elementos restantes; esta tríada constituye una fuerza que rivaliza en la práctica con la soberana institución parlamentaria". Lo que finalmente cuenta es la fuerza que tenga cada una de las partes para imponerle su voluntad a los demás. Se trata de una práctica ajena a la idea de ciudadanía; nos acerca a las tribus y los clanes contra los que lidiaron nuestros antepasados para fundar los estados pluralistas modernos, y que tanta extrañeza nos causan cuando los vemos actuar descarnadamente en otras latitudes. De acuerdo a la lógica que describimos, para un individuo que quiera mejorar su situación es más provechoso apoyarse en el grupo más fuerte, que apelar a los recursos y los mecanismos institucionales con que cuentan los ciudadanos.

Esto es algo que en mayor o menor grado ocurre en todas partes, también en Uruguay. Sin embargo, es más visible en Argentina donde la ciudadanía queda claramente atenazada por los grupos de presión.

¿Quiénes son los verdaderamente perjudicados?

Una investigación británica sobre la pobreza, realizada en el 2000, distingue cuatro formas de exclusión social: "Empobrecimiento o falta de unos ingresos adecuados y de lo necesario para vivir; exclusión del mercado laboral; exclusión de los servicios sociales; y exclusión de las relaciones sociales" (Dahrendorf).

En Uruguay cabe hacer la misma clasificación, con la salvedad de que las cifras de excluidos es considerablemente mayor y su situación más dramática: en Inglaterra se calcula que afecta a un 10 por ciento de la población, mientras que en Uruguay llega casi al tercio del total de habitantes, del cual varias decenas de miles de personas viven en la indigencia.

¿Cómo se puede describir la situación de estas personas?

De acuerdo a Dahrendorf, estos individuos no forman una clase en sentido estricto dado que no son capaces de organizarse ni de articular sus intereses: no llegarán al parlamento con representantes propios, ni paralizarán en señal de protesta ninguna rama de la producción. Se trata de una multitud sin perfil. El sociólogo norteamericano William Julius Wilson los llama los *truly disadvantaged*, los verdaderos

desfavorecidos.

En un estudio temprano, realizado en los años 70, Paul Lazarsfeld y Marie Jahoda describían a los parados como gente apática, que viven su situación como un destino individual sin esperanzas. Los excluidos del presente se parecen mucho a los parados de aquel estudio.

Dahrendorf señala que en el pasado los trabajadores emprendieron sus luchas porque tenían esperanzas de éxito: "el conflicto social sólo aparece cuando existe un rayo de esperanza". En cambio, estas personas que viven marginalizadas carecen de perspectivas. Son las que mejor se ajustan al perfil sobre la pobreza que hace 200 años trazó John Adams (1735-1826), uno de los padres fundadores de los Estados Unidos: "[el pobre] se siente apartado de los demás. Anda a tientas en la oscuridad. La humanidad no se ocupa de él. Callejea y vagabundea sin que nadie se ocupe de él (...) No le censuran y reprueban sus actos, lo que ocurre es que nadie repara en él (...) Ser totalmente ignorado y saberlo es intolerable".

Hannah Arendt fue aún más drástica: "la pobreza es algo más que carencia...; es abyecta debido a que coloca a los hombres bajo el imperio absoluto de sus cuerpos, esto es, bajo el dictado absoluto de la necesidad...".

Ahora bien, si las formas de acción colectiva del pasado están fuera del alcance de las personas que viven en la marginalidad, hay otras vías de escape que generan alarma. Una de ellas es lo que los expertos llaman *opting out* (optar irse), por ejemplo, mediante el consumo de drogas que llegan a los barrios marginales en sus variantes más crudas (el crack, la pasta base). El consumo de estas drogas más agresivas y de efectos muy dañinos impele a delinquir a quienes carecen de los medios para comprarla. Pero además existe un *opting out* colectivo, la organización de bandas juveniles que con frecuencia terminan delinquiendo y sembrando miedo en sus zonas de operación. Una salida, y la posibilidad de contar con ingresos, la dan también las mafias que trafican con drogas, uno de los peores estigmas de nuestra época. En México, en Brasil, y en muchos países más, estas mafias cumplen tareas de sostén social en lugares donde no existe ninguna otra forma de protección (en Colombia el jefe mafioso Pablo Escobar, líder del cartel de Medellín, hizo construir un barrio entero para gente sin techo). Esta es prácticamente la única forma en que los excluidos se hacen notar y llegan a la prensa.

Durante el breve interregno que va desde finales de la segunda guerra mundial hasta mediados de los años setenta, se pensó que la pobreza se erradicaría por completo de los países desarrollados. La conjugación de la crisis del Estado Benefactor y la confianza ciega en la capacidad distributiva de los mercados condujo a que se desanduviera este camino. Muy pronto las cifras mostraron que se ampliaban de nuevo las brechas educativas y laborales, y resurgían algunas manifestaciones de pobreza extrema en Europa Occidental, como por ejemplo no tener dinero para viajar a visitar a familiares próximos o no contar con abrigo para protegerse del frío (Dahrendorf).

La enseñanza que arrojaron tanto la aplicación del modelo de Beveridge como las medidas de signo contrario de las últimas décadas fue la siguiente: es posible acabar con la pobreza, pero únicamente mediante la combinación de impuestos y transferencias. Sin políticas redistributivas la economía puede crecer (y crece), pero no remolca consigo a toda la población.

### **El debate presente sobre la asignación universal**

Con la crisis del Estado Benefactor volvió a cobrar fuerza la idea de la asignación universal en contraste con los modelos de ayuda social condicionada.

En 1992, el filósofo belga Philippe Van Parijs se expresaba en estos términos: "... ya no puede suponerse que la gran mayoría de los hogares estén en condiciones de cubrir sus necesidades básicas gracias a los salarios provenientes del empleo actual de uno de sus miembros, o a los beneficios derivados del empleo que uno de sus miembros tuvo en el pasado. Bajo este supuesto, central a la concepción del moderno Estado de Bienestar, la red de seguridad que constituye la asistencia social podría quedar confinada a un conjunto de casos marginales (...) En toda Europa, cada vez más hogares se ven forzados a depender de la asistencia social, y se vuelven prisioneros de la red que ella brinda. El impacto conjunto del cambio tecnológico y la internacionalización de los mercados está haciendo cada vez más difícil para las economías de los países capitalistas avanzados, la generación de un número suficiente de empleos que sean rentables y provean además a los trabajadores de un salario vital. El resultado de este proceso es, cada vez más, una 'economía dual', una 'sociedad de dos tercios', en la que la divisoria más significativa, en lo que hace al bienestar material, no es ya la que separa a los capitalistas de los trabajadores, sino la que separa a quienes cuentan con empleos apropiados, del resto de la población. No existe una forma fácil de combatir esta tendencia. Pero el reemplazo de la red de seguridad social en la que los más débiles y desfavorecidos quedan atrapados, por un piso firme e incondicional sobre el que puedan pararse con certeza -en otras palabras, el reemplazo de un esquema condicional de ingresos mínimos por un genuino ingreso básico- es visto cada vez más como un componente indispensable de cualquier estrategia en este sentido".

En muchos casos ello ocurrió sin nexo alguno con los debates del pasado, como por ejemplo en Dinamarca y Holanda.

Algunos de los recientes defensores de la idea centraron el tema en consideraciones éticas. Por ejemplo J. P. Kuiper (1922-1985), profesor de medicina social de

Amsterdam, sostenía que había que separar la ocupación del salario para que el trabajo asalariado perdiera su carácter inhumano.

En Holanda el impulso más grande provino de un pequeño partido con representación parlamentaria (el *Polietieke Petij Radicalen*) y del sindicato de la alimentación (*Voedingsbond FNV*). Ambos contribuyeron a que el tema adquiriera relevancia política.

A mediados de los 80, el Consejo Científico para la Política Gubernamental (*WWR*) holandés propuso un modelo de asignación universal que no sustituía totalmente el salario mínimo. En otros países de Europa se formularon reclamos parecidos, aunque con menor eco en la esfera política. El más trascendente provino del sociólogo y filósofo francés André Gorz (1923-2007). En 1985 Gorz comenzó proponiendo un salario a cambio de servicios sociales (contraprestaciones), pero fue deslizándose cada vez más hacia la idea de la asignación universal (1997).

En nuestros días la idea cuenta entre sus adherentes a personalidades provenientes de todas las esferas, por ejemplo, Lord Dahrendorf (1929-2009) miembro del Bundestag alemán por el partido liberal, director de la London School of Economics and Political Science y miembro de la Cámara de los Lores, el demócrata cristiano Dieter Althau, ex ministro presidente del estado alemán de Turingia, y el empresario del mismo país Götz Werner, fundador de la cadena de droguerías *dm*. Por último, el Partido Verde alemán debatió la asignación universal en su congreso del año 2007, aunque finalmente la moción para incluirla en el programa fue rechazada por muy pocos votos. Actualmente existe en Europa una red de partidarios de la misma, llamada BIEN (*Basic Income European Work*), que publica información sobre el tema y realiza congresos cada dos años.

Pero los dos hechos más notables al respecto ocurrieron en Alaska en 1982 y en Brasil en 2004. En Alaska se creó una asignación universal parcial (en el sentido de que no alcanza para cubrir las necesidades básicas) que beneficia a cualquier habitante que lleve seis meses residiendo legalmente en la región. Esta asignación consiste en un pago anual basado en los dividendos que se obtienen de la explotación del petróleo. En Brasil el presidente Lula firmó una ley que introduce la asignación universal de manera progresiva y sujeta al crecimiento económico. En un principio la reciben los grupos sociales más necesitados, pero se pretende que progresivamente se haga extensiva al resto de los ciudadanos.

### III. La asignación universal

¿En qué consiste exactamente? Los autores belgas Philippe Van Parijs y Yannick Vanderborght definen la asignación universal como “un ingreso conferido por una comunidad política a todos sus miembros, sobre una base individual, sin control de recursos ni exigencia de contrapartida”. Paralelamente se eliminan la mayoría de las prestaciones existentes.

El Colectivo Charles Fourier, integrado por sindicalistas e investigadores belgas, lo explica así: “[se suprimen] los seguros de paro, los sistemas legales de jubilaciones, los sistemas existentes de ayuda social y de renta mínima garantizada, las deducciones y créditos impositivos para las personas a cargo, las becas de estudio, las subvenciones al empleo, la ayuda del Estado a empresas con dificultades”. A cambio se abona “cada mes a cada ciudadano una suma suficiente para cubrir las necesidades fundamentales de un individuo que viva solo, trabaje o no, sea pobre o rico, viva solo, con su familia, en concubinato o en comunidad, haya trabajado o no en el pasado”.

¿No es esto un contrasentido y un derroche inútil de dinero? ¿No va contra todo lo que pensamos acerca del trabajo y la remuneración?

Los partidarios de la asignación universal responden a estas preguntas con argumentos que entroncan con las dos grandes líneas que hemos venido examinando: la búsqueda de un instrumento eficaz para combatir la pobreza y la exclusión, y el problema moral de la desigualdad.

#### Beveridge mejorado

Referido a lo primero (su valor como instrumento para combatir la pobreza y la exclusión), el hecho de que la asignación universal se otorgue de manera automática a todos los individuos, independientemente de su situación familiar o financiera, ayudaría a superar algunos de los defectos más notorios del sistema de Beveridge.

El primero de ellos es que permitiría llegar a un número mayor de necesitados. Como se recordará, el sistema de Beveridge presta asistencia únicamente a quienes demuestren estar necesitados de ayuda. Pero ello requiere la gestión activa de los interesados, lo que a su vez presupone que conozcan que existe esa posibilidad y que sepan dónde se realizan los trámites correspondientes. A todo esto se suman otros factores igualmente paralizantes: las personas que nunca realizaron trámites ante dependencias públicas con frecuencia se sienten intimidadas, lo cual se agrava si tienen dificultades para expresarse, o apenas saben leer y escribir.

Además, muchas veces los controles efectuados por los funcionarios son percibidos como intromisiones humillantes en la vida privada.

El semanario Die Zeit describe las chicanas que sufren los receptores de ayuda social en Alemania: "Quien depende de la Arbeitslosengeld II (la ayuda social para personas que llevan mucho tiempo desocupadas) debe declarar si tiene ahorros y de qué marca es su auto. Las oficinas de empleo quieren saber cómo vive, y si mantiene relaciones amorosas con la persona con la que comparte la vivienda. Para evitar la suspensión del pago tiene que presentarse regularmente en las oficinas de empleo y aceptar los trabajos que se le ofrecen. Se trata de trabajos 'socialmente útiles' por los que se pagan de uno a dos euros por hora. En el Estado de Sajonia, los desocupados deben tapiar habitaciones en sus pisos para no usar más metros cuadrados de los que les corresponden por ley. En el Estado de Schleswig-Holstein, los inspectores realizan controles encubiertos, interrogan a los niños para averiguar si la madre tiene novio, o entran a las habitaciones con cámaras de video para juntar pruebas -todo esto está documentado oficialmente".

Estos factores se conjugan para que mucha gente que vive en situación de pobreza no solicite o no reciba ayuda social.

En contrapartida, se ha visto que los sistemas universales son más eficaces para llegar a un mayor número de personas necesitadas que los focalizados en los segmentos más pobres. A título de ejemplo, Dinamarca y Japón intentaron reducir el costo de las asignaciones familiares centrándolas en los hogares de menores ingresos. Sin embargo, volvieron al sistema universal que se practica en casi todas partes luego de comprobar que los requisitos para solicitarlas actuaban como impedimento para llegar al mayor número de hogares necesitados de ayuda.

El segundo inconveniente importante del modelo de Beveridge consiste en la imposibilidad de acumular ingresos a la ayuda social, lo que genera la llamada trampa de la desocupación. En los hechos se traduce así: por cada euro que se gana en un empleo, se pierde otro de ayuda social. Como esta situación afecta sobre todo a los trabajadores menos calificados, que sólo pueden acceder a trabajos inseguros y mal remunerados, la mayoría de las veces es preferible seguir recibiendo ayuda social que buscar empleo. Encima, los trámites para recibir asistencia son engorrosos y hay que renovarlos cada vez que se vuelve al paro, con el riesgo de que no se tenga ninguna entrada durante un tiempo. Por el contrario, la asignación universal permite la acumulación de ingresos con lo cual vuelve a hacerse ventajoso buscar trabajo.

Otro inconveniente es que pone el acento en los núcleos familiares y en los jefes de hogares, y no en los individuos. Antes vimos que el modelo de Beveridge se ideó en épocas en que existía la familia tradicional estructurada en torno a un jefe de hogar que aseguraba el sustento de la misma. Hoy la gama es muchísimo más amplia. Existen parejas no casadas que conviven bajo un mismo techo, parejas casadas sin hijos, parejas que viven en casas separadas, parejas que conviven con otras parejas en comunas, parejas del mismo sexo con o sin hijos, familias patchwork compuestas por personas adultas que traen niños de relaciones anteriores, y parejas cuyos miembros viven en ciudades distintas. La asignación universal les daría mejor piso a todas estas formas de relación que la asistencia convencional. Además, al asegurar la necesidades mínimas de existencia de cada individuo, cumpliría en este ámbito una función emancipadora pues permitiría romper con las ataduras involuntarias.

Hay otras ventajas adicionales de la asignación universal que no son menos importantes. Una de ellas es que permitiría combinar tiempos activos con fases que se destinaran para calificarse o atender a las familias. Esto beneficiaría sobre todo a las mujeres, que son las grandes perjudicadas de los sistemas de seguridad social basados en el trabajo (\*). Del mismo modo, ayudaría a valorizar adecuadamente las tareas de atención a niños, enfermos, ancianos o discapacitados, que hoy realizan miles de personas anónimas sin recibir paga ninguna. También les daría un suelo más firme a las personas que tienen empleos temporales o "precarios". Por último, colocaría a los trabajadores en mejor situación para negociar con los empleadores. Al largo plazo, los trabajos más insalubres serían mejor remunerados o realizados por máquinas dado que se haría más difícil encontrar gente dispuesta a trabajar bajo cualquier condición.

Por todas estas razones la asignación universal daría un paso más decidido que el modelo de Beveridge para romper la exclusión y acercar a las capas más pobres a la vida ciudadana.

### **¿Es justo que unos vivan del trabajo de otros?**

Esta pregunta va al nudo moral de la asignación universal, pero también de todos los sistemas de asistencia basados en los impuestos.

Para responder a esta interrogante debemos remitirnos nuevamente a Paine. Según éste, el pago incondicional equivalía a compensar el derecho de cada individuo a una parte igual del valor de la tierra. Lo que se exigía es que quienes sacaban fruto de un bien que no se podía reemplazar por otro equivalente, pagaran un alquiler por el uso de los recursos naturales que inicialmente no pertenecían a nadie. En este sentido la transferencia no era meramente una ayuda a necesitados, sino que era entendida como un derecho de iguales referido a un bien común. Era la alternativa a una repartición justa de la tierra, que es imposible de realizar.

¿Cómo trasladamos este tema a nuestra época?

Actualmente las desigualdades que tienden a transmitirse de una generación a las siguientes tienen su origen en la brecha creciente entre las remuneraciones salariales, que se corresponde con una estructura de inserción laboral fuertemente estratificada.

En otro lugar señalábamos que los puestos de trabajo estables y bien remunerados constituyen recursos cada vez más escasos. A este componente se suman otros que influyen en el proceso de selección de quienes aspiran a ocupar esas plazas.

Para empezar, los talentos, la salud, el sexo, la raza, la nacionalidad e incluso la belleza física son ventajas determinantes que premian a quienes ya han sido favorecidos por la "lotería genética". En segundo lugar, resultan favorecidos quienes provienen de hogares con altos niveles de riqueza, de ingresos, o de un capital cultural-educativo-profesional, y se benefician de vínculos de parentesco y amistad a la hora de cursar estudios y de insertarse en el mercado laboral. También las oportunidades de ocio están repartidas de manera desigual: en términos morales, no hay demasiadas diferencias entre quienes reciben subsidio sin realizar nada productivo, y el modo desigual en que se distribuyen el trabajo, la riqueza y el ocio (Vanderborght y Van Parijs).

Por el contrario, esos mismos componentes gravitan como desventajas para quienes provienen de hogares que no tienen posibilidades de brindar esos respaldos a sus descendientes.

Así, las dinámicas que operan por inercia en las instancias de socialización educativa y laboral contribuyen a reforzar las desventajas originadas en los puntos de partida.

De acuerdo a la formulación de Vanderborght y Van Parijs, la "libertad real para todos" equivale a la "libertad real de hacer lo que podríamos desear hacer con nuestras vidas, lo que no constituye solamente una cuestión de derecho, sino también un acceso efectivo a bienes y oportunidades". Dado que las oportunidades están repartidas de manera desigual, se justifica una renta universal que compense estas desigualdades con el criterio que aducía Paine: no como ayuda a los necesitados, sino como un derecho entre iguales referidos a un bien común.

En palabras de Vanderborght y Van Parijs, "la asignación universal no realiza una redistribución solidaria entre quienes trabajan y quienes no pueden hacerlo, sino que le da a cada uno lo que le corresponde, independientemente de cuales sean sus elecciones acerca de la vida que quieren llevar".

Como no se puede estimar el valor exacto de esas desigualdades debe fijarse una cifra estimativa, que cubra las necesidades fundamentales de cada individuo, sin que la misma se transforme en una carga insostenible para el PIB de cada generación.

La idea última es que la asignación universal no se limite a dar ayuda a los necesitados para arrancarlos de la pobreza, sino que baraje de nuevo las cartas en un sentido más general. Si, como se espera, proporciona el sustento para que mejoren los términos de intercambio entre los ciudadanos, contribuirá a que se vayan desmontando los factores que originan las estratificaciones y las desigualdades. Lo que se pretende es que ponga los fundamentos para avanzar en dirección de una ciudadanía más igualitaria y más responsable, donde nadie haga pesar sus ventajas para sacar provecho de ellas a costillas de otros.

### **¿Quiénes querrán trabajar si reciben una asignación universal?**

Este es uno de los principales reparos que se le hacen al modelo. Se le suele responder de dos maneras. La primera consiste en proponer que el monto de la asignación sea bajo para obligar a que todo el mundo trabaje. Pero ese arreglo tendría el inconveniente de que volvería a colocar a los menos calificados en desventaja para competir por un bien escaso.

La segunda respuesta apunta a una visión más positiva del trabajo en un contexto ciudadano. Sin el acicate de la necesidad imperiosa, todas las personas, incluidas las menos capacitadas, podrán exigir mejores condiciones de trabajo y elegir mejores empleos. Los empleadores tendrán que esmerarse para ofrecer empleos más atractivos y con más posibilidades de progreso. Las empresas deberán asegurarse de que reúnen las mejores condiciones de salubridad. El desafío del futuro será ganarse a los trabajadores con propuestas más interesantes y más estimulantes.

### **¿Debe obligarse a trabajar?**

A muchas personas les resulta intolerable la idea de que haya gente que reciba un salario sin realizar nada a cambio.

Este asunto aparece reiteradamente cuando se habla de ayuda social, y, como vimos, tuvo su parte en los ajustes que sufrió el Estado Benefactor en las últimas décadas en Europa, donde se introdujeron medidas coercitivas para obligar a los parados a buscar trabajo.

Ya varios expertos señalaron la inutilidad de esas medidas. Si un trabajador muestra pocas ganas de aceptar o de conservar un empleo, su desinterés se manifestará en una productividad baja que inducirá al empleador a despedirlo. De esta manera el trabajador de marras se convertirá en un parado involuntario y tendrá derecho a percibir la asistencia mínima. Incluso en el caso en que el Estado lo contratara, los costos de equipamiento, de formación y supervisión, superarían la productividad del trabajo de una persona poco motivada.

Arriba vimos que podemos invertir los términos y considerar que la asignación universal sin condiciones es por sí misma una compensación por "los derechos perdidos", es decir, por las desigualdades que se reproducen continuamente desde el punto de partida. Para decirlo de otro modo: se trata de una contrapartida que la sociedad le paga a los que tienen clausurado el acceso a los bienes.

Dahrendorf añade otro argumento que quiero citar textualmente: "Hay derechos y hay deberes y responsabilidades. El ciudadano, el citizen o el citizen, tiene derechos y tiene deberes, pero son independientes los unos de los otros. La libertad de opinión no puede hacerse depender del pago de los impuestos, el derecho al sufragio no puede condicionarse a la predisposición a ayudar a los vecinos. Por eso, una política que afirma insistentemente que sólo los parados que se esfuerzan por buscar trabajo tienen derecho a percibir una ayuda del estado, o incluso que sólo pueden solicitar una ayuda estatal aquellos discapacitados y aquellas madres jóvenes que trabajan, una política así atenta profundamente contra la libertad".

### **¿Crear nuevos empleos o incrementar la renta general?**

A pesar de que el trabajo a tiempo completo se ha vuelto un bien cada vez más escaso, sigue cumpliendo un papel preponderante en el discurso público. Durante las campañas electorales los políticos continúan haciendo promesas que no pueden cumplir cabalmente, como la creación de nuevos empleos o medidas para asegurar los que existen. Del mismo modo, los gobiernos vuelcan inmensas sumas de dinero para subvencionar a empresas que dan trabajo a muchas personas.

¿Dónde debe ponerse el acento? Si seguimos apoyándonos en el trabajo para brindar protección, seguiremos excluyendo a las personas que carecen de empleos formales.

Seguir sosteniendo artificialmente las fuentes de trabajo distrae esfuerzos y fondos inmensos que podrían destinarse para amparar a más gente. Un caso aleccionador es el del consorcio alemán Arcandor, propietario de la línea de almacenes Karstadt, que existen en todas las ciudades grandes y medias de Alemania. En 2009 este consorcio llegó al borde de la quiebra como consecuencia de serios problemas de gestión que se arrastraban desde hacía años y que no tienen que ver con la crisis financiera. Los directores del consorcio pidieron al gobierno que le inyectara créditos y fianzas por un valor de 850 millones de euros aduciendo que la quiebra dejaría en la calle a 50.000 empleados. Esta es una forma habitual de presión de empresas privadas con dificultades operativas. Si para proteger esos puestos de trabajo el gobierno hubiera otorgado la ayuda que se le pedía, habría terminado a encubriendo la mala gestión empresarial a costillas de los contribuyentes. Esto habría distorsionado las señales del mercado y al mismo tiempo creado desigualdades en los esquemas de protección social. Los empleados de otras empresas en quiebra podrían preguntarse por qué no se les concede una ayuda similar. Pero además, dado que una ayuda de esta naturaleza contribuye a sostener artificialmente una oferta que tal vez sea excesiva para el mercado (es una de las hipótesis acerca de la crisis de Arcandor), podrían caer los precios de los artículos y las empresas que operan sin subvenciones se verían obligadas a despedir a empleados para sostenerse.

Tenemos suficientes ejemplos vernáculos donde aparece esta distorsión. La pregunta es: ¿qué sentido tiene apuntalar industrias que dan pérdida únicamente porque proveen de trabajo a mucha gente? Detrás de esta intención aparentemente loable se esconde una injusticia: se destina una enorme cantidad de dinero para favorecer a algunos sectores, pero otros quedan sin protección alguna.

Lo mismo ocurre cuando se reparte tierras entre gente que no tiene los medios para producirlas, como si poblar la campaña fuera un valor en sí mismo\*\*.

Distinto sería si pusiéramos el acento en la productividad y luego repartiéramos parte de la renta general entre todos los ciudadanos. En tal caso no nos interesaría seguir alimentando industrias obsoletas y campos mal llevados que contribuyeran poco y nada a la renta general o le quitaran una fuerte tajada, como ocurre actualmente. Esto vale tanto para las industrias y empresas privadas como para las públicas.

Con la asignación universal se busca superar este dilema dándole una protección adecuada a todos los ciudadanos, pero sin ponerle trabas al desarrollo económico. Lo que se pretende es combinar un mercado laboral más flexible - más sensible a las señales de la oferta y la demanda-, con una distribución más equitativa del trabajo, del ingreso, del tiempo libre y de las tareas y responsabilidades familiares.

Antes vimos que la asignación universal se ajustaría mejor a las nuevas



modalidades de trabajo temporal o parcial que los sistemas de protección convencionales porque tendería un puente entre las fases de ocupación y de desempleo. Justamente por esa razón podría cumplir un papel de distensión en los períodos de recesión económica en que las empresas se ven obligadas a despedir personal o a reducir las jornadas de trabajo. Con un piso asegurado, el despido y la reducción de la jornada laboral no conducen a nadie a la ruina.

Pero, además, también ayudaría a que disminuyera la desocupación mediante la redistribución de los empleos existentes. Por un lado, la posibilidad de sumar ingresos actuaría como incentivo para buscar trabajo. Por otro, como no estimularía a trabajar más horas, muchos trabajadores de las franjas de menores ingresos se mostrarían más dispuestos a reducir sus horarios de trabajo.

Asimismo, también podría ser usada temporalmente para atender a los hijos o recibir educación, lo que liberaría más puestos de trabajo. En este punto se cree que operaría más eficazmente que los subsidios a la elección del tiempo de empleo que vimos anteriormente. Los impuestos y los aportes permanecerían en un nivel estable puesto que la persona que ocupara el puesto de trabajo pagaría lo que dejaría de pagar el trabajador que lo abandonara.

Una mayor fluidez entre el empleo, la atención de los niños y la capacitación profesional podría tener otro efecto positivo muy importante: la mano de obra no se volvería obsoleta tan fácilmente. Un mercado de trabajo más flexible permitiría invertir más tiempo en capital humano, tanto de las personas activas como de sus hijos. También mejorarían la escolaridad y la salud de los niños. Todo esto redundaría favorablemente sobre el desarrollo económico.

### **Modelos mixtos**

Esto que vimos describe a grandes rasgos las características de este sistema.

Se trata entonces de un ingreso que reemplazará a los beneficios sociales existentes y que se sumará a otros ingresos. El efecto inmediato será que mejorará la suerte de los trabajadores que perciben salarios bajos y de aquellas personas que no reciben salarios.

Sin embargo, en su formas más puras recibe una fuerte resistencia, desde varias trincheras, por motivos diversos.

Uno de ellos es su "peso muerto", esto es, la cantidad de recursos que se destinan para pagarle un ingreso a gente que ni es pobre ni está desocupada, cuando podrían focalizarse en quienes realmente lo necesitan.

Antes vimos que, de acuerdo a la experiencia hecha con las asignaciones familiares, los modelos universales son más eficaces que los focalizados. Sin embargo, vistas las resistencias, algunos expertos proponen implementar la asignación universal como una variante del impuesto negativo a los ingresos. El efecto sería que la tasa impositiva marginal (aquella que se paga por cada euro adicional) anularía prácticamente la asignación universal para las personas que no la necesitaran. En este caso el test de recursos se realizaría después de que la asignación se otorgara (para recaudar el impuesto a las ganancias), con lo cual se cumpliría el propósito de llegar a más gente necesitada que las ayudas convencionales. James Tobin explicaba así la diferencia: "El método de la declaración impone la carga de la iniciativa a aquellos que necesitan los pagos; el método del pago automático pone la carga sobre quienes no los desean. Puede argumentarse que son estos últimos los que más probablemente cuenten con la necesaria familiaridad con las finanzas y la sofisticación burocrática".

Sin embargo, hay autores, como por ejemplo el empresario alemán Götz Werner, a quienes molesta la idea de que se le impongan limitaciones al modo en que se confiere la asignación universal, pues tarde o temprano llevarían a algún género de discriminación. Sólo cumplirá su cometido más ambicioso (que permita dar de nuevo las cartas) si se otorga sin condiciones asociada a la ciudadanía (como algo que les corresponde a todos), y no a la situación social y financiera de los individuos. Por otro lado, ya el impuesto a la renta incluye un tramo no gravado que atañe por igual a las personas de altos y bajos ingresos (y no es el único beneficio universal que reciben pobres y ricos sin que genere alarma o mala conciencia). En su opinión, la asignación universal podría ser entendida precisamente como ese tramo pagado al contado. Nada impediría que las persona ricas donaran su parte si así lo quisieran.

### **El Ingreso de Participación**

El otro tema que provoca fuertes reparos es que no se exija nada a cambio.

Como vimos, la incondicionalidad es uno de sus componentes básicos. Pero la idea que debe existir una correspondencia entre el esfuerzo y la remuneración se halla tan arraigada, que incluso autores que se manifiestan en favor de la misma (por ejemplo, el sociólogo alemán Ulrich Beck) proponen que se la condicione a tareas "socialmente útiles".

En algunos casos, las propuestas se acercan bastante a la idea de workfare. Aquí la asignación universal aparece más como un acto solidario, que exige una contraprestación, que como algo que le corresponde a todos en el sentido de Thomas Paine.

Pero hay autores que recomiendan un Ingreso de Participación (otros les llaman Ingreso Ciudadano o Eurodividendo) únicamente como medio para vencer esos reparos. Tal es el caso del economista británico Anthony Atkinson. En un texto de 1998, Atkinson se expresó así: "Es notable que, pese a la atención que se ha dado al Ingreso Básico [la asignación universal], y pese a que ha encontrado defensores en todos los partidos políticos, un esquema de este tipo no esté cerca de ser introducido. Si nos preguntamos por qué, pienso que el principal motivo de oposición al Ingreso Básico radica en su incondicionalidad. Existe el temor de que pueda llevar a la dependencia, o a una exclusión social inducida desde el Estado. Creo en consecuencia que, a fin de asegurarse el apoyo político, puede ser necesario para los promotores de un Ingreso Básico moverse hacia una solución de compromiso -sin renunciar al principio de no sujeción a un test de recursos, ni al principio de independencia, sino al del otorgamiento incondicional (...). Creo que un tal Ingreso de Participación ofrece una vía realista por la que los gobiernos europeos pueden llegar a convencerse de que un Ingreso Básico ofrece mejores perspectivas de futuro que el callejón sin salida de la asistencia sujeta a un test de recursos. En este campo se necesitan nuevas ideas, y ésta combina las preocupaciones gemelas por la pobreza y la exclusión social".

Sin embargo, la gama de actividades que propone Atkinson como requisito para recibir el Ingreso de Participación es tan amplia que, prácticamente, lo recibiría todo el mundo. Allí se incluyen todas las formas de trabajo remunerado, la búsqueda de trabajo, la incapacidad física para trabajar, los pensionistas, los que estudian y se capacitan, los que cuidan a ancianos, enfermos y niños, y los que realizan trabajos voluntarios.

Pero hay quienes temen que incluso condicionamientos tan leves podrían derivar en costos de control muy elevados, así como también en nuevas formas de intromisión en la vida privada de las personas. Si además se implementara con celo excesivo, podrían transformarse fácilmente en un sistema de workfare. Sólo se evitarían estos riesgos si se usaran procedimientos de comprobación muy laxos.

### **El teorema de la imposibilidad**

Una forma fácil y efectiva de oponerse en bloque a esta idea, sin tener que entrar a considerar los detalles, es poner en duda que tanto la asignación universal como los modelos mixtos se puedan llegar a financiar (la idea es simpática pero utópica). La objeción suele enunciarse más o menos así: en caso de que se fijara en un nivel que fuera aceptable en un plano económico y político, será demasiado baja para ser aceptada socialmente; en cambio, en un nivel socialmente aceptable -cercano a la ayuda social del presente en algunos países de Europa- sería demasiado costosa. (Groot y van der Ver).

Sin embargo, se han realizado estudios que indican lo contrario, en particular en Alemania donde este asunto se ha discutido en profundidad.

El diputado del Partido Verde (Bündnis 90/Die Grünen) y profesor de economía de la Universidad Goethe de Frankfurt, Strengmann-Kuhn, señala donde está el cuello de botella que da argumentos a quienes se oponen a la asignación universal esgrimiendo números. Si al gasto actual se le añadiera un modelo bruto de asignación universal basado, por ejemplo, en el impuesto a los ingresos, sería imposible financiar un sistema de este tipo. Pero las cifras brutas no contemplan algo importante: la reducción inmensa de costos que significaría que se suprimieran la mayoría de las prestaciones y subvenciones existentes (entre ellas la jubilación obligatoria, los seguros de desempleo, las asignaciones familiares, etcétera), y bajaran considerablemente los costos del aparato burocrático destinado a esos efectos.

Strengmann-Kuhn, aboga en favor de un modelo de asignación universal combinado con una tasa impositiva plana o constante (Basic Income Flat Tax). Según sus cálculos, contemplado el ahorro que representaría suprimir prestaciones y achicar los gastos burocráticos, se necesitaría una tasa constante del 54 por ciento para una asignación universal de 800 euros mensuales. Si el monto destinado a los menores de edad se redujera a la mitad, la tasa constante sería del 50 por ciento.

Veamos cómo funcionaría este modelo con una tasa constante del 50 por ciento: quien ganara 2.000 euros, pagaría 1.000 euros de impuestos y recibiría una asignación universal de 800 euros (la carga impositiva total equivaldría en este caso a 200 euros, es decir, a un 10 por ciento).

Aunque la tasa constante sería la misma, cuanto más altos fueran los ingresos, mayor sería la carga impositiva total. Por ejemplo, quien ganara 3.200 euros, pagaría 1.600 euros de impuestos (tasa constante del 50 por ciento) y recibiría una asignación universal de 800 euros. Sus ingresos netos serían de 2.400 euros, y la carga impositiva total equivaldría a un 25 por ciento.

Por último, quienes ganaran poco (en este caso el límite está en 1.600 euros) tendrían un ingreso neto superior al ingreso bruto. Por ejemplo, quien ganara 800 euros, pagaría 400 euros de impuesto a los ingresos y recibiría 800 euros de asignación universal. Su ingreso neto sería de 1.200 euros.

En opinión de Strengmann-Kuhn, la asignación univesal combinada con una tasa

constante simplificaría enormemente los sistemas impositivos y les daría más transparencia. Este sistema tendría además la ventaja de que se podría reformar fácilmente, dado que sólo dependería de dos parámetros: el monto de la asignación universal y el porcentaje de la tasa constante.

Otro ejemplo de un modelo de asignación universal sometido a estudio es el Ingreso Ciudadano Solidario (solidarisches Bürgergeldeinkommen) que ideó Dieter Althaus, ex ministro presidente del Estado de Turingia, y miembro de la Democracia Cristiana alemana.

El modelo de Althaus funciona así: quien no tiene ingresos propios recibe 800 euros de ingreso ciudadano, de los cuales se descuentan 200 euros para un seguro de salud uniforme. A partir de ahí, el ingreso ciudadano se reduce en 50 céntimos por cada euro ganado. Por ejemplo, quien gana 800 euros, recibe 400 euros de ingreso ciudadano (800 euros - 1/2 del ingreso propio= 400 euros), de los cuales se descuentan 200 euros para el seguro de salud. A partir de los 1.600 euros se paga un 25 por ciento de impuesto a los ingresos, que se calcula restándole 400 euros a la cuarta parte del sueldo ganado. Por ejemplo, quien gana 2.400 euros paga 200 euros de impuesto a los ingresos (1/4 del sueldo=600 euros - 400 euros= 200 euros). Una vez restados los 200 euros del seguro de salud, el sueldo neto de esta persona será de 2.000 euros.

De acuerdo a este modelo, los menores de edad reciben 500 euros de ingreso ciudadano (de los que se sustraen los 200 euros del seguro de salud) y pagan un 25 por ciento de impuesto si tienen ingresos propios. Las personas mayores de 67 reciben un suplemento de 600 euros mensuales (800+600= 1.200), de los cuales se restan 200 euros para el seguro de salud \*\*\*.

Al mismo tiempo, se suprimirían los costos salariales adicionales y la inmensa mayoría de las prestaciones existentes.

La fundación Konrad Adenauer, cercana a la Democracia Cristiana, encargó una investigación que confirmó la viabilidad del modelo de Althaus. Entre las críticas que recibió figura que los 200 euros de aporte uniforme para la salud se podrían gradar de modo de repartir los costos de manera más justa.

El empresario Götz Werner y la Initiative Grundeinkommen, con sede en Suiza, proponen un sistema que se financie exclusivamente mediante el impuesto al consumo.

En ambos casos intervienen tanto razones morales como económicas. Entre las primeras figura la siguiente: los impuestos al trabajo y a los beneficios gravan el aporte que los ciudadanos hacen a dicha riqueza. Por el contrario, el impuesto al consumo grava lo que nos apropiamos de esa riqueza, lo cual sería más lógico y justo. Para explicarlo con una imagen arcaica, es como si nos cobraran un peaje por llenar los graneros cuando se debería gravar que los vaciáramos.

Entre las segundas se aduce que los impuestos a las utilidades de las empresas y al trabajo intervienen en medio de la cadena productiva, en cada una de sus fases, encareciéndola innecesariamente. La consecuencia es que se fomenta una mayor concentración empresarial para eludir los costos que estos impuestos añaden al conjunto de los procesos de producción (que van desde la fabricación de cada una de las piezas que proveen los suministradores -sobre todos ellos recaen los impuestos al trabajo y a las utilidades de las empresas-, hasta el producto final que llega al mercado). Suprimir estos impuestos le daría alas a la competencia y abarataría los productos. Además, según Werner, son una forma encubierta de impuesto al consumo porque siempre se trasladan al costo final de los productos. Sea cual fuere el impuesto, siempre lo termina pagando el consumidor.

En cambio, el impuesto al consumo es más justo porque lo pagamos todos. No hay forma de eludirlo si los productos no se venden en negro. Werner propone un impuesto de valor agregado más estratificado que el que existe actualmente, que vaya desde tasas muy bajas para los productos de primera necesidad a otras bastante elevadas para artículos de lujo.

Contra este modelo se aducen dos cosas: en primer lugar, los ingresos más elevados no se vuelcan todos al consumo (se consume menos de lo que se gana) y la parte que se ahorra queda fuera del alcance del impuesto que propone Werner para financiar la asignación universal; en segundo lugar, llevaría muchos más años pasar a un sistema de asignación universal basado exclusivamente en el impuesto al consumo que a otro basado en un impuesto a los ingresos.

Algunas propuestas de la asignación universal contemplan que en parte se financie mediante el impuesto a la tierra, a la energía o al tráfico de capitales (como la famosa tasa Tobin) en lugar de basarse central o exclusivamente en el impuesto a las ganancias o al consumo. El filósofo uruguayo Carlos Pareja, coautor de este libro, propone que las empresas públicas y privadas les cedan un porcentaje determinado de participación en sus ganancias a fondos creados para costearla.

### ¿Una asignación universal parcial?

Un asunto que, según los expertos, no se debe perder de vista es que todos los modelos de asignación universal estudiados parten de la información de que disponemos ahora, y no sabemos exactamente cuál será su impacto real sobre la

economía y la sociedad.

Por ejemplo, no es fácil evaluar los costos suplementarios de un sistema de este género, dado que es difícil traducir en números cuánto se ahorraría si se reducen o se eliminan la inmensa mayoría de las prestaciones y las bonificaciones fiscales existentes, así como también las múltiples formas de subsidios directos o encubiertos. Se presume que una economía liberada de los impedimentos que tiene actualmente generaría más recursos. Entre las expectativas más optimistas figura que se multiplique el empleo parcial, el costo impositivo se compense con el "efecto redistributivo", y bajen los gastos de los beneficios adicionales. Entre las pesimistas se cuentan que nadie quiera trabajar y el sistema se derrumbe por su propia dinámica (aunque la exclusión y la pobreza ya erosionan muy fuertemente las motivaciones). Esto dependerá, entre otras cosas, de la habilidad de los empresarios para hacer ofertas más estimulantes como, por ejemplo, darles a los empleados más margen de iniciativa propia y mayor participación en las ganancias, y también del grado en que se automaticen las tareas desagradables. En todo caso tendrán que adaptarse a una demanda de trabajo con más poder de negociación.

Desafíos como éste no son tan excepcionales como parecen y es uno de los modos en que se desarrolló la industria moderna. Uno de los más célebres tuvo como protagonista al industrial norteamericano Eli Whitney (1765-1825) que inventó la desmotadora de algodón, la máquina que separa la pelusa de las semillas y que dio un fuerte impulso a la exportación de algodón hacia Europa. Whitney estaba convencido de que el único modo para abaratar los costos industriales era fabricar productos con partes reemplazables y estandarizadas. A esto le llamaba el "sistema norteamericano". Lo interesante para nosotros es cómo llegó a esta conclusión. En los años que siguieron a la independencia de los Estados Unidos la mano de obra especializada era muy cara y difícil de retener. Existía suficiente tierra para los emigrantes que llegaban, y por lo general les bastaba trabajar tres años en la industria para juntar suficiente dinero y comprarse una granja. Whitney comprendió que el único modo en que se podía sustituir el trabajo de artesanos especializados era creando maquinarias que pudieran ser usadas fácilmente por gente semi calificada que se capacitara en poco tiempo. El sistema que ideó Whitney se popularizó rápidamente. En 1835 el industrial inglés Richard Cobden visitó los Estados Unidos y llegó a la conclusión de que las maquinarias norteamericanas ahorran más mano de obra que en Inglaterra. Este es un buen ejemplo de cómo la industria se adaptó a una oferta menor de trabajo.

En todo caso, pasar de la situación presente a un sistema de asignación universal puede provocar desajustes importantes (por ejemplo, una distribución del ingreso que perjudique a los hogares más numerosos). Para evitar que se trasformen en cargas onerosas para la sociedad en su conjunto o para algún sector en particular, la mayoría de los expertos proponen comenzar de a poco. Por ejemplo, combinar el salario mínimo garantizado, que se otorga en muchos países de Europa, con una asignación universal parcial. Sería una variante más laxa que se regularía de acuerdo a la composición del núcleo familiar (Van Parijs, Jaquet y Salinas).

### **¿Por dónde empezar?**

Hasta ahora hemos visto estos temas desde una perspectiva general. Trasladados a Uruguay requieren algunas precisiones. No obstante, conviene tener en cuenta que la problemática no es muy distinta en esencia, aunque bastante más dramática que la que se vive en los países más desarrollados. Aquí también disminuyeron los empleos a tiempo completo y aumentó la precariedad. Aquí también creció el número de personas que quedaron excluidas del mundo laboral. Aquí también se ampliaron las desigualdades. Aquí también se sufren las consecuencias de la internacionalización de los mercados. Pero hay otras circunstancias que nos colocan en una situación bastante más desventajosa.

Para empezar, en Uruguay no tenemos coberturas amplias comparables a la de los Estados Benefactores europeos. Un segmento de la población tiene ingresos suficientes para contratar los servicios de salud, educación y seguridad social a precios de mercado (y sin embargo saca buen provecho de algunas prestaciones universales como los estudios universitarios gratuitos). Luego viene un segundo segmento que consiguió blindarse contra las señales del mercado y acapara el mayor número de transferencias. Por último, tenemos un tercer segmento (abarca a un tercio de los ciudadanos) que no tiene los medios para protegerse y tampoco recibe las transferencias que defiende celosamente el segundo segmento.

¿Cómo desatar este nudo? Mientras la seguridad social permanezca indisolublemente asociada al trabajo, cualquier intento de recortar los beneficios o de intentar redistribuirlos de manera más justa va a activar un reflejo corporativo en defensa de los mismos. Pero mantener el statu quo significa seguir alimentando la injusticia y provocando exclusión. Por otra parte, sostener que la panacea es el crecimiento económico y que, desmontados los monopolios y eliminadas las rigideces laborales, llegaremos al paraíso de la ocupación plena, es ignorar lo que ha venido ocurriendo en los últimos treinta años en las economías más desarrolladas. Los empleados y sindicatos de las empresas estatales tienen muy buenas razones para no confiar en ese canto de sirena.

Sin embargo, con la asignación universal en la mira pueden hacerse varias cosas. En primer lugar, puede iniciarse un debate sobre la justicia distributiva, que no es otra cosa que la justicia social. La controversia sobre las desigualdades no puede centrarse únicamente en la propiedad de la tierra y de los medios de producción, como en el pasado. Hoy hay que dar cuenta también de las oportunidades de inserción laboral y la distribución despareja de los beneficios sociales. Si la frontera de la desigualdad se

sitúa en una existencia asegurada, la discusión sobre los beneficios y las exclusiones debería abarcar también a quienes defienden los monopolios y los mercados fuertemente regulados, trasladan los costos de sus privilegios a la sociedad en su conjunto o imponen ajustes salariales ajenos a las fluctuaciones del mercado. Pero también hay que atender los temores legítimos de quienes piensan que un mercado menos regulado los termine desbarrancando.

En segundo lugar, ya se deberían ir sentando las bases para un sistema de asignación universal. En el presente se está todavía muy lejos de poder financiar un emprendimiento de esta magnitud (ni siquiera se podría costear un sistema de ingreso mínimo como existe en Europa). Pero esto no debería ser un excusa para quedarse de manos cruzadas. Al contrario, justamente porque se trata de una tarea de varios años habría que comenzar lo antes posible. Al fin de cuentas, algo similar ocurrió con las cajas de pensiones: durante años acumularon aportes antes de comenzar a dar prestaciones. Carlos Pareja propone un modelo análogo. Su idea es crear un Fondo de Equidad Ciudadana que se vaya financiando durante algunos años y, a partir de una fecha determinada, comience a pagar la asignación universal a las personas que nazcan. Estas personas ya no recibirán seguros de desempleo y jubilaciones estatales.

Paralelamente habrá que ver cómo se pueden ir desarmando los sistemas de regulaciones y subsidios sin negarle el amparo a nadie. Uno de los candidatos a la presidencia en las elecciones del año 2009 barajó la idea de que pagarle un sueldo vitalicio a los cañeros podría ser menos costoso que seguir manteniendo empresas que dan pérdidas enormes. Esta no debería ser una solución aislada, pero apunta en la dirección que vimos hasta aquí.

-----X-----

--

(\*) Los autores que se han ocupado del tema piensan que la asignación universal le daría a las mujeres claros beneficios tanto en término de renta como de libertad para elegir. Sin embargo, varias feministas han manifestado el temor de que con ello disminuya la presión para equiparar a hombres y mujeres en el mundo laboral, y se acentúe la desigualdad en el reparto de las tareas domésticas.

(\*\*) Si la intención es impedir que la emigración del campo a la ciudad engrose los bolsones de miseria, hay medidas mucho más eficaces y justas.

(\*\*\*) El modelo de Althaus se puede entender mejor a la luz de los siguientes ejemplos:

I. El señor Schmidt es albañil y gana 900 euros brutos mensuales. Recibe 350 euros de ingreso ciudadano (800 euros menos la mitad de su sueldo,  $800 - 450 = 350$ ). A esto se le restan los 200 euros del seguro de salud. Su ingreso neto mensual será de 1.050 euros.

II. La señora Werner es empresaria y tiene a su cargo a Michael de 16 años de edad. La señora Werner gana 5.000 euros brutos por mes. Paga 850 euros de impuesto a los ingresos (25 por ciento del ingreso - 400 euros). Michael estudia, pero además tiene una ocupación que le permite ganar 100 euros mensuales, por los que debe pagar un 25 por ciento de impuesto a los ingresos. Pero a su vez recibe 500 euros de ingreso ciudadano por ser menor de edad. Reunidos los ingresos de ambos, la familia dispone entonces de 4.725 euros a los cuales se le restan los 400 euros (2 x 200 euros) de seguro de salud. El ingreso neto mensual de la familia Werner será de 4.325 euros.

III. La familia Müller tiene dos niños. El señor Müller busca empleo. Como no tiene ingresos propios recibe 800 euros de ingreso ciudadano. La señora Müller trabaja en un salón de belleza. Gana 1000 euros y recibe 300 euros de ingreso ciudadano (800 euros - 500 euros). Por los dos niños la familia Müller recibe 1000 euros de ingreso ciudadano (2 x 500 euros). A la cifra resultante se le restan 800 euros para el seguro de salud (200 euros x 4). El ingreso neto de la familia será de 2.300 euros.

IV. La señora Wacker busca trabajo. Como no tiene ingresos propios recibe 800 euros mensuales, a los cuales se le restan los 200 euros del seguro de salud. Su ingreso neto será de 600 euros.

-----  
41

Literatura

Ulrich Beck, *Schöne neue Arbeitswelt*, Suhrkamp, Frankfurt am Main 2007.

Ralf Dahrendorf, *En busca de un nuevo orden*, Paidós, Barcelona 2005.

Friedrich August von Hayek, *Camino de sevidumbre*, Alianza Editorial, Madrid 2007.

Ernesti Isuabi, Rubén Lo Vuolo, Emilio Tenti Fanfani, *El Estado Benefactor: Un paradigma en crisis*, Miño y Dávila, Buenos Aires 1991.

Jürgen Kocka, Claus Offe (Hg.), *Geschichte und Zukunft der Arbeit*, Campus, Frankfurt am Main 2000.

Paul Krugman, *The conscience of a liberal*, Norton & Company, New York 2007.

Richard Sennet, *Die Kultur des neuen Kapitalismus*, Berliner Taschenbuch Verlag, Berlin 2008.

Hugh Thomas, Una historia inacabada del mundo, Mondadori, Barcelona 2001.

Rubén Lo Vuolo (comp.), Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano, Miño y Dávila, Buenos Aires 1995.

Yannick Vanderborght, Philippe Van Parijs, Ein Grundeinkommen für alle?, Campus, Frankfurt am Main 2005.

Robert van der Veen, Loek Groot y Rubén Lo Vuolo (comps.), La renta básica en la agenda, Miño y Dávila, Buenos Aires 2002.

Philippe Van Parijs, ¿Qué es una sociedad justa?, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires 1992.

Götz W. Werner, Einkommen für alle, Kiepenheuer & Witsch, Köln 2007.