

## **EL SALARIO SOCIAL: UN RETO SOBRE OBJETIVOS Y TÉCNICAS\***

MIGUEL OLMEDA DÍAZ  
Universidad de Valencia  
Departamento de Economía Aplicada

*"El único camino seguro para salir de la pobreza es el que pasa por el trabajo, la familia y la fe".*

*(G. GILBERT, Riqueza y pobreza)*

*"Los ricos se diferencian de nosotros principalmente en que tienen más dinero".*

*(E. HEMINGWAY)*

*"La desocupación útil del pobre sin empleo se sacrifica a la expansión del mercado de trabajo".*

*(I. ILLICH, The right to useful unemployment)*

En las propuestas del salario social y de la renta ciudadana garantizada resulta inevitable encontrar un alto nivel de ambigüedad terminológica. Se utilizan varias expresiones para referirse al mismo fenómeno social, impuesto negativo, renta mínima de subsistencia, renta mínima garantizada, renta mínima diferenciada, renta mínima de inserción, renta de resistencia, renta de actividad, renta social, salario social, asignación básica universal, subsidio universal ilimitado, sueldo de por vida y salario ciudadano (1). Y no están todas. La unificación terminológica vendrá, a mi entender, por: a) una mayor profundización analítica; b) por la diferenciación clara entre objetivos y técnicas; y c) por la conciencia del nacimiento y extensión de una ética de las relaciones y comportamientos sociales que la nueva tecnología y el crecimiento económico están haciendo patentes, de modo que,

---

\* IV Jornadas de Economía de los Servicios Sociales, 21-23 Marzo 1990, Vitoria. Sobre el Salario Social y el envejecimiento de la Sociedad, Asociación de Economía de la Salud, 1990.

parodiando a M. Blaug (2), tendrá que invadir el pensamiento económico en vez de evitarlo.

Esta Comunicación es simplemente un esfuerzo en esta dirección, subrayando *la diferenciación entre objetivos y técnicas* en las políticas y en los análisis de la protección social. Hecha la diferenciación se trata, en primer lugar, de situar en este contexto lo que puede ser aspecto del pensamiento económico conservador o progresista: al fin y al cabo, se ha insistido en que las dificultades en la consecución de los objetivos y en la utilización de las técnicas adecuadas son de tipo político y de valores más que de posibilidades económicas; y, en segundo lugar, precisar a partir de esta diferenciación los contenidos de la eficacia, la eficiencia y la rentabilidad social de las distintas propuestas de salario social y de renta ciudadana garantizada.

## **1. LA ELECCIÓN ENTRE OBJETIVOS Y ENTRE TÉCNICAS**

En la bibliografía -que empieza a ser abundante- sobre las propuestas del salario social y de la renta ciudadana garantizada, es posible captar dos hechos notables: la considerable variedad de objetivos propuestos y de técnicas a emplear, por una parte; y la frecuente confusión entre objetivos y técnicas. Si queda clara la necesidad de avanzar en separar adecuadamente unos de otros y la utilidad analítica de homogeneización de la variedad, no han sido un desperdicio estas páginas.

Espigando y seleccionando entre las propuestas, los objetivos se pueden agrupar en los siguientes:

1. Reducir o eliminar la pobreza convencional en los países avanzados.
2. Reducir o eliminar la nueva pobreza, es decir, garantizar a toda a población de una comunidad un satisfactorio nivel de seguridad económica.
3. Mejorar la distribución de la renta y de la riqueza, es decir, hacerla más igualitaria entre individuos y entre sectores de la población.

En relación con los objetivos agrupados, me interesa destacar tres cuestiones de pasada. En primer lugar, la diferenciación entre pobreza convencional y pobreza nueva. Es verdad, como indica S.

Milano (3), que cada época y cada comunidad tiene sus pobres y sus nuevos pobres; pero la distinción -tomada de I. Illich (4)- adquiere un especial interés en esta época y en Europa. La pobreza convencional hace relación a la cantidad y calidad de bienes y servicios disponibles por cada ciudadano, normalmente adquiridos en el mercado y producidos industrialmente; equivaldría al *"gap existente entre el consumo del rico y el del pobre en un mundo en que las necesidades básicas se determinan por bienes y servicios producidos industrialmente"*. La pobreza nueva, por el contrario, se refiere a la garantía de seguridad económica para todos y cada uno de los ciudadanos, con independencia de su comportamiento y de las incidencias exteriores a él; para Illich, *"aparece esta pobreza cuando la intensidad de la dependencia del mercado adquiere un cierto nivel. Subjetivamente, es la experiencia de abundancia frustrante que tiene lugar en personas mutiladas por su confianza en la riqueza de la productividad industrial"*. Como diría J. M. Keynes hace ya muchos años (5), se trata de ajustar las instituciones sociales al hecho de que el problema económico está resuelto, y que el problema humano no es el económico, sino el dar sentido a su tiempo y a su vida.

En segundo lugar, existe una graduación temporal entre los tres objetivos. En los años 60, el único relevante tanto en los análisis como en las políticas de protección social fue el primero: la reducción de la pobreza convencional, mediante políticas de pleno empleo y técnicas de bienestar social. En los años 70 y 80, empieza a abrirse camino el objetivo de la seguridad económica ciudadana, en la medida en que se critica y pretende reformar la Seguridad Social y decrece el entusiasmo por el modelo keynesiano; es de esperar que, en los 90, se instaure definitiva y predominantemente el segundo objetivo. Me interesa dejar aquí constancia de una hipótesis de trabajo: la redistribución más igualitaria de la renta no tiene presencia clara en las propuestas del salario social o de la renta garantizada. Residualmente, pueden resultar distributivas, pero no son resultados buscados. *"Es fácil darse cuenta -escriben A. W. Dilnot y otros (6)- que los esquemas de crédito fiscal son más o menos redistributivos que el "status quo"; no hay conexión necesaria entre este particular mecanismo y cualquier distribución de la renta"*.

En tercer lugar, existen relaciones de complementariedad y de sustitución entre los distintos objetivos. Esta dimensión, como la de gradualidad temporal señalada más arriba, responde a las

necesidades, posibilidades y costes sociales propios de cada comunidad y de cada momento histórico.

La otra dimensión del problema es *la elección entre técnicas*. Puede resultar útil separar dos actividades de estas técnicas: a) el acceso a las prestaciones, es decir, las condiciones que determinan la legitimación del beneficiario, y b) la distribución del coste, sobre todo financiero, de la prestación. En este sentido, vale la pena tener en cuenta la distinción entre prestaciones monetarias y no monetarias, por un lado, y costes monetarios y no monetarios de las prestaciones por otro. Y tiene interés aquí la distinción por dos razones: 1) hay tendencia a mezclar las prestaciones de bienes y servicios a precios nulos o subvencionados con la reducción de la pobreza; este tipo de provisión pública no es menos importante, pero tiene otro tratamiento; 2) es precisamente en los análisis de la renta garantizada y del salario social donde el economista ha hecho especial énfasis en los costes de oportunidad no monetarios, como son la desestimulación al trabajo, la trampa de la pobreza y del desempleo.

En una primera aproximación se distinguen dos grupos de técnicas: *la técnica del seguro*, especialmente en la forma de seguro público y obligatorio, y *la técnica fiscal*, mediante impuestos y transferencias monetarias. La técnica del seguro se caracteriza básicamente por: a) el principio contributivo del beneficiario; b) la prueba de medios; c) la selectividad de riesgos a cubrir; d) la relación estrecha entre mercado de trabajo y empleo y protección oficial. La técnica fiscal, por su parte, independiza la legitimación para las prestaciones de la contribución afectada al objetivo; desvincula la prestación monetaria del status laboral del beneficiario; no existen o se difuminan considerablemente las pruebas de medios; se trata de una cobertura general y no específica de riesgos. Hay, sin embargo, dos componentes: las prestaciones o transferencias monetarias, que pretenden suministrar poder adquisitivo a sujetos que no lo tendrían o no lo tendrían de modo suficiente; y los beneficios fiscales, que tratan de evitar que el sistema impositivo detraiga de la gente el poder adquisitivo que lo mantiene fuera de la situación de pobreza.

En relación con la elección entre técnicas, me interesa destacar que, puesto que la técnica del seguro público ha sido extensamente criticada y la técnica fiscal está todavía en trance de implantarse en su integridad, sustituyendo a las prestaciones y costes de la Seguridad

Social, lo que tenemos es una combinación variada de elementos de una y otra técnica.

Una segunda idea a destacar es que, aunque suele referirse al proceso de sustitución gradual de las técnicas al nivel y conciencia de las deficiencias de la técnica del seguro, mi sospecha es que la elección y preferencia por la técnica fiscal puede no estar necesariamente vinculada al fracaso de la Seguridad Social existente, al incremento del pago a largo plazo o a la imposibilidad previsible de una situación y política de pleno empleo. Sería más bien un problema de costes y beneficios sociales relativos entre las técnicas; no tanto por deficiencias de una de ellas y méritos propios de otras, sino simplemente por un cambio de valores, por una modificación en las ponderaciones dadas a unos costes y a unos beneficios que conforman la preferencia por una u otra técnica.

#### **CUADRO 1**

<i>TÉCNICAS</i>	<i>OBJETIVOS</i>		
	<i>Eliminación pobreza</i>	<i>Seguridad Económica</i>	<i>Distribución igualitaria</i>
<i>Seguros públicos</i>	1	2	3
<i>Impuestos-transferencias</i>	4	5	6
<i>Seguros - impuestos - transferencias</i>	7	8	9
<i>Seguros - impuestos - transferencias, reparto trabajo</i>	10	11	12

El cuadro nos ayuda a situar y quizás a patentizar problemas. Se puede analizar por filas. Cada fila nos indica las distintas posibilidades de que una técnica consiga un objetivo. El caso 1 ha sido el dominante y el más analizado y criticado; poco se ha hecho respecto a los casos 2 y 4. Los casos situados en las filas 3 y 4 constituyen el entramado relativamente confuso y ambivalente en que se están moviendo actualmente las propuestas de protección social. Los casos 7, 8, 10 y 11 son variedades distintas y que es posible matizar y relacionar. El análisis puede hacerse igualmente por columnas; indicando cada una

de las distintas técnicas con que cualquiera de los tres objetivos puede alcanzarse.

En todo caso, del cuadro puede desprenderse la idea básica que late en el fondo de la Comunicación: las propuestas, que con tanto esfuerzo y resistencia se están elaborando en relación con el salario social, tienen todas ellas una marcada característica de *provisionalidad*; son pasos y caminos hacia la garantía ciudadana de una seguridad económica, mediante el sistema fiscal, es decir, la combinación 5 del cuadro. Refiriéndose a la Renta Mínima de Inserción francesa, Toni Negri escribe que "*constituye en realidad la antesala de un nuevo derecho fundamental: el derecho a un salario de ciudadanía... por el mero hecho de ser ciudadano... que está ya próximo*" (7). A mi entender, esta provisionalidad le viene dada por: a) las limitaciones del primer objetivo y de la primera técnica; en otras palabras, es necesario más y los ciudadanos lo demandan políticamente; b) las posibilidades de una nueva tecnología y una nueva ética: es posible económicamente y socialmente es rentable.

Estoy convencido, pues, que no llegará el año 2000 sin que en Europa se establezca como derecho fundamental de todo ciudadano la renta garantizada, capaz de suministrar un nivel satisfactorio de seguridad económica.

## **2. LAS PROPUESTAS DEL SALARIO SOCIAL: ¿PENSAMIENTO CONSERVADOR O PROGRESISTA?**

La ambigüedad aludida no se manifiesta sólo en la terminología y en la confusión entre los objetivos y técnicas; también se presenta en las valoraciones políticas y éticas convencionales. Resulta poco explicativo en estos momentos el recurrir a la dicotomía valorativa de izquierdas y derechas. Con toda probabilidad, el pensamiento convencionalmente de derechas y el de izquierdas participan básicamente del mismo esquema, basado en las relaciones, las necesidades y posibilidades de la sociedad industrial. Pueden resultar, como escriben D. Coyle y A. Wildasky (8), ideas sin cuerpo. Ellos prefieren distinguir entre tres culturas, la individualista competitiva, la jerárquica y la igualitaria, para explicar el fenómeno y las políticas relativas a la pobreza. Ante la pregunta de quién es el responsable de la pobreza, cada cultura responderá de distinta manera. La

individualista competitiva pensará que la pobreza surge de la incapacidad personal o de las autoridades que interfieren inadecuadamente la iniciativa individual; la cultura jerárquica atribuirá la pobreza a los fallos de la propia conducta y a no seguir los consejos de expertos y autoridades constituidas; la cultura igualitaria responde atribuyendo la pobreza al sistema, es decir, a las malas instituciones que restringen la actividad de determinados grupos o de individuos.

Otra manera útil de enfocar el problema de la valoración de las propuestas es la ofrecida por Claus Offe (9), separando la *ortodoxia* – el conocimiento comprobado en el pasado es apto para señalar los caminos que conducen al futuro, aun en condiciones de crisis-; el *realismo* -posturas que aceptan los hechos nuevos, descartan las antiguas interpretaciones y construyen una nueva orientación allí donde la realidad parece exigirlo-; y *la tercera vía* -posturas de transición entre una y otra, correspondientes al cruce entre dos tecnologías y dos procesos institucionales de distinta fundamentación ética-.

En todo caso, parece claro que nos hallamos en los finales de una cultura individualista competitiva y en los albores de una cultura igualitaria; que en la lucha entre la ortodoxia y el realismo predominan las terceras vías. Por ello las propuestas de solución son muy limitadas e incompletas. Fundamentalmente en dos aspectos, que quedan sin resolver: a) la distribución correcta del producto creciente entre la población, y b) la asignación de la capacidad laboral existente a tareas socialmente útiles.

Sería posible extenderse en una serie de aspectos cuya valoración sitúa a las propuestas del salario social a medio camino entre el pensamiento económico conservador y el progresista: el trabajo, el mercado de trabajo y su peso en las decisiones colectivas, la vinculación del hombre con los valores de cambio y con los de uso, el miedo a la disminución de la oferta laboral y la relación entre renta y marginación, etc., etc..

No me gustaría, sin embargo, pasar del todo por alto el proceso de tres modalidades de ruptura que se están haciendo cada día más patentes: 1) ruptura entre crecimiento económico y empleo laboral; 2) ruptura entre mercado de trabajo y seguridad económica, y 3) ruptura de la participación en el PIB a través de la aportación del mercado, y la aparición de una distribución política colectiva como derecho de ciudadanía.

Par último, unas palabras sobre la manoseada cuestión de los incentivos. Junto con el coste financiero total, los estímulos negativos al trabajo constituyen la gran idea que frena la aceptación de las instituciones del salario social y, mucho más, de la renta ciudadana. Hay aquí una magnífica piedra de toque para detectar el carácter conservador o progresista. En efecto toda disminución de la oferta laboral se considera de signo negativo y, en consecuencia, todo aumento será de signo positivo. Pero: 1) hay una demanda creciente e intensa de actividades que ni el mercado ni el sector público están dispuestos a satisfacer ni quizás sea deseable que lo hagan; 2) el peso relativo del mercado de bienes y servicios sobre cosas decrece en relación con los servicios sobre personas; 3) el coste de oportunidad del trabajo pagado en el mercado es cada vez menor e incluso puede ser negativo.

Por otra parte, las transferencias de renta no sólo afectan al trabajo negativamente en cuanto son incrementos de poder adquisitivo; dan, además, mayor seguridad económica y menor riesgo al desempleo. Y estas características pueden afectar positivamente a la cantidad y calidad del trabajo ofrecido en el mercado laboral y fuera de él. En todo caso, vale la pena dejar constancia de lo escrito por Bertrand Russell: *“El tiempo libre es esencial para la civilización y, en épocas pasadas sólo el trabajo de los más hacia posible el tiempo libre de los menos. Pero el trabajo era valioso no porque el trabajo en sí fuera bueno, sino porque el ocio es bueno. Con la técnica moderna sería posible distribuir el ocio sin menoscabo de la civilización”* (10).

### **3. EFICACIA, EFICIENCIA Y RENTABILIDAD DE LAS PROPUESTAS DE SALARIO SOCIAL**

Fundamentalmente, interesa aquí relacionar con los objetivos y las técnicas de que se ocupa la Comunicación tres categorías económicas básicas: eficacia, eficiencia y rentabilidad. En concreto, se quiere perfilar cuatro relaciones: 1) el grado con que es alcanzable cada uno de los objetivos descritos con cada una de las técnicas enumeradas (eficacia); 2) cada objetivo y cada técnica tienen unos costes sociales, unos costes de oportunidad para conseguir el grado con que consigue cada objetivo (eficiencia técnica); 3) tanto las técnicas como los objetivos, con sus respectivos costes y beneficios, tienen que responder adecuada y justamente a las preferencias de los

ciudadanos (eficiencia económica); y 4) el saldo neto de los costes y beneficios de cada técnica y de cada objetivo debe ser positivo, y se ordenarán los objetivos y las técnicas de acuerdo con el valor absoluto positivo del saldo neto (rentabilidad social).

Lo que me interesa destacar aquí y ahora es que resulta útil aplicar estas cuatro categorías analíticas tanto a los distintos objetivos enumerados como a las diversas técnicas descritas para el diseño de las nuevas propuestas de salario social. Los distintos objetivos, cada objetivo puede ser más alcanzable, más o menos costoso (y con distintos tipos de costes) para el mismo nivel de consecución, más o menos ajustado a las preferencias en cada lugar y tiempo de los ciudadanos y con un saldo neto social mayor o menor. Estos cuatro análisis indicadores pueden predicarse igualmente de las distintas técnicas.

La literatura especializada está repleta de referencias a los contenidos de estas cuatro relaciones; mi sospecha, sin embargo, es que quizás falte ordenación, separación y atribución detallada. Aquí sólo se hace una rápida enumeración, como ejercicio y ejemplo de la utilidad de la división (divide y vencerás); en todo caso, hasta etimológicamente más análisis significa más división, más separación sistemática y ordenada.

### **3.1. Eficacia, eficiencia y rentabilidad en los objetivos**

1. Cada objetivo puede tener un montante global de coste financiero diferencial, así como distinto nivel de beneficio financiero para la población.
2. Cada objetivo puede tener costes de oportunidad diferenciales en la forma principalmente de desestímulos al trabajo remunerado y mercado de trabajo; así como pueden tener estímulos diferenciales para la actividad ciudadana fuera del mercado laboral.
3. Cada objetivo puede implicar unos beneficios de actuaciones solidarias diferenciales.
4. Cada objetivo puede responder mejor o peor a las preferencias de los ciudadanos.

### **3.2. Eficacia, eficiencia y rentabilidad de las técnicas**

1. Cada técnica puede ser más o menos eficaz para cada uno de los objetivos.
2. Cada técnica puede tener un coste financiero mayor o menor.
3. Cada técnica puede estimular o desestimular más o menos las distintas direcciones del comportamiento económico y social.
4. Puede tener cada técnica un diferente coste administrativo.
5. Cada técnica puede responder más o menos a las preferencias de ciudadanos.

## **4. CONCLUSIÓN**

A partir del cuadro, se dispone de doce situaciones distintas; ello permite que puedan denominarse con nombre propio, reduciendo así el nivel de imprecisión terminológica.

Hay igualmente una especificación de casos a los que referir los contenidos analíticos de eficacia, eficiencia y rentabilidad.

Es posible, por último, ordenar las doce situaciones por valoraciones progresistas o conservadoras.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- (1) AA. VV., *La Acción social*, nº 12, pág. 10.
- (2) BLAUG. M., *Economic Theory in retrospect*, 1982, pp. 541-42.
- (3) MILANO, S., *La pauvreté absolue*, Hachette, 1988.
- (4) ILLICH, I., *The right to useful unemployment*, London, Boyards, 1978.
- (5) KEYNES, J. M., "Las posibilidades económicas de nuestros nietos", *Papeles de Economía Española*, nº 6, 1981, 353-361.
- (6) DILNOT, A. W. y otros, *The reform of Social Security*, Oxford IFS., 1986.

- (7) NEGRI, T., "Una ley histórica: el salario de inserción social", en *Documentación de Cáritas*, Febrero, 1990, pág. 74.
- (8) COYLE, D., y A. WILDASKY, "Requisites of radical reform: income maintenance versus tax preferences", *Journal of Political Analysis and Management*, 1987, nº 1, pág. 2.
- (9) OFFE. C., "El que no trabaja, sin embargo, comerá", en *Documentación de Cáritas*, Febrero 1990, págs. 213-217.
- (10) RUSSELL. B., *Elogio de la ociosidad*, Barcelona, Edhasa, 1986.