

El camino hacia el subsidio activo

¿ Otra forma de protección social o amenaza para la ocupación?

Guy STANDING *

1. Mercados del trabajo flexibles, marginación y razón de ser del « subsidio activo »

El aumento del número de personas clasificadas o consideradas como pobres en las sociedades industriales prósperas ha sido una realidad enconada durante el decenio de 1980. Algunos lo atribuyen fundamentalmente a los bajos niveles de la demanda agregada ; otros, a la salida irreversible de la corriente principal de la economía de las personas incapaces de adaptarse a unos mercados del trabajo cada día más flexibles y compartimentados ; y aun hay quienes opinan que este fenómeno se debe a la inoperancia de la seguridad social en el contexto de esos mercados del trabajo más flexibles, en tanto que otros sostienen que un número considerable de trabajadores son « inempleables » en función de los salarios existentes, o de remuneraciones que pudieran proporcionarles una calidad de vida aceptable.

Sean cuales fueren sus causas, el hecho es que la transformación experimentada por las sociedades industriales durante el último decenio ha originado una proliferación de grupos que se sitúan en el estrato inferior y más precario del mercado del trabajo. Tal vez la categoría que esté creciendo con mayor rapidez sea la de los que podríamos llamar « trabajadores intermitentes » o « flexi-trabajadores », es decir, aquellos que unas veces tienen trabajo y otras carecen de él, y entre los cuales hay personas que alternan varias actividades o situaciones laborales distintas, o que se encuentran a medio camino entre el empleo asalariado y el empleo por cuenta propia, pero que no perciben ingresos fijos ni disfrutan de un derecho suficiente a la protección social que conlleva el puesto de trabajo en una empresa o a la protección de la seguridad social. Estos trabajadores intermitentes están expuestos a la marginación, puesto que pueden caer fácilmente en la pobreza crónica, en parte por carecer de empleo estable u otras formas de seguridad laboral ¹. Sin embargo, por debajo de ellos, en lo que se refiere a categoría, ingresos y calidad de vida, figuran los individuos conceptuados, con o sin razón, como

* Organización Internacional del Trabajo.

¹ Sobre el concepto de seguridad en el empleo, véase Standing (1990).

«subclase»², que en esencia se supone formada por personas que se han deslizado de una participación marginal en la fuerza de trabajo a un aislamiento radical que las excluye del mundo del trabajo y de las redes principales de la asistencia social. Esos desahuciados suelen derivar hacia el alcoholismo, la delincuencia menor y otras formas de comportamiento anómico. La reflexión sobre los individuos más expuestos a caer en estas situaciones obliga a preguntarse si la panoplia tradicional de las políticas relativas al mercado del trabajo y de la seguridad social es adecuada para hacer frente a los problemas concretos de esos contingentes en auge de flexi-trabajadores y desarraigados sociales.

Volviendo la vista a lo que fue la evolución del Estado del Bienestar en los decenios de 1970 y 1980, nos inclinamos a pensar que la respuesta debe ser negativa (Standing, 1989). Esta conclusión ha inducido a muchos analistas a ver en el «subsidio activo» (*workfare*) una alternativa, es decir, una manera de reintegrar a los marginados al flujo económico de la sociedad y de evitar que otros corran la misma suerte. El lenguaje en que se expresa el subsidio activo es bastante vago, pero la idea básica es la de que los individuos pueden beneficiarse de transferencias de ingresos por cuenta del Estado, siempre y cuando satisfagan determinadas obligaciones en materia de trabajo establecidas por organismos gubernamentales o sus representantes.

Aunque la idea tiene una larga historia – sus principios se formularon por primera vez en la ley de pobres, promulgada en la Inglaterra de 1536, en relación con los llamados «vagabundos aptos para el trabajo» –, su denominación social surgió en los Estados Unidos a fines del decenio de 1960, sobre todo a raíz del Programa Federal de Incentivos al Empleo (WIN), y de su aplicación parcial en ese país en 1981, cuando una serie de leyes federales autorizaron a los Estados a instituir programas de bienestar social por y para el trabajo, con objeto de combatir el desempleo. En 1986, veintinueve estados de la Unión aplicaban distintos planes de subsidio activo destinados a los beneficiarios del programa de ayuda a las familias con hijos a cargo (AFDC)³. La argumentación relativa al subsidio activo en los Estados Unidos ha pasado de la idea de trabajo a cambio de una contraprestación a la noción de preparación para la autosuficiencia durante el período de percepción de las prestaciones. Así pues, casi todos los estados de la Unión instauraron planes que imponían a los beneficiarios de los subsidios, si no querían perder todas esas percepciones o parte de ellas, la elección entre aceptar un empleo no contractual estipulado (es decir, un empleo no derivado de un

² Pueden verse definiciones, por ejemplo, en Wilson (1987), págs. 6-8. Los críticos parecen confundir los motivos de quienes emplean esa denominación con la realidad que pretende expresar, esto es, la situación de pobreza unida al abandono de una actividad económica regular. Véanse opiniones críticas en Lister (1990) y Macnicol (1987), entre otros.

³ En las elecciones presidenciales estadounidenses de 1988, los principales candidatos se pronunciaron, sin excepción, en favor de algún tipo de política federal sobre el subsidio activo. Un paso importante en esa dirección fue la ley de ayuda familiar de 1988, cuyo objetivo era alentar a las madres solteras a la búsqueda de empleo.

Cuadro 1. Estados Unidos: Número de participantes en el Programa de Experiencia Laboral Comunitaria, por estados, en 1986-1987

| Estado | 1986 | 1987 | Estado | 1986 | 1987 |
|--------------------|-------|-------|---------------------|--------|--------|
| Alabama | 580 | 0 | Nueva York | 11 444 | 14 977 |
| California | 0 | 6 700 | Ohio | 2 773 | 4 158 |
| Carolina del Norte | 3 976 | 9 978 | Oklahoma | 2 500 | 933 |
| Carolina del Sur | 56 | 46 | Pennsylvania | 0 | 2 948 |
| Colorado | 471 | 465 | Utah | 771 | 1 189 |
| Dakota del Norte | 138 | 138 | Vermont | 0 | 110 |
| Dakota del Sur | 269 | 280 | Virginia | c. 600 | c. 600 |
| Georgia | 400 | 0 | Virginia Occidental | 4 700 | 5 039 |
| Iowa | 837 | 627 | Washington, DC | 8 | 7 |
| Kansas | 1 093 | 593 | Wisconsin | 0 | 300 |
| Minnesota | 152 | 93 | Total | 30 768 | 49 251 |
| Nevada | 0 | 70 | | | |

Nota: Algunos estados no tenían asignaciones presupuestarias para este programa. No todas las asignaciones fueron utilizadas, pero no hay razones para pensar que la proporción variase de 1986 a 1987.

Fuente: United States House of Representatives, Committee on Ways and Means: *Background material and data on programs* (Washington, DC, 1989), cuadro 5, págs. 526-527.

contrato de trabajo que prevea una protección normal del empleo), asistir a «clases de búsqueda de trabajo» y reanudar los estudios escolares o emprender cursos de capacitación a tiempo completo. Los planes de subsidio activo que han ido surgiendo a nivel estatal varían considerablemente, pero en 1990 la reforma del sistema federal de protección social confirmó la tendencia a la adopción generalizada de esa forma de subsidio ⁴. Los últimos datos publicados indican que sólo en un año el número de colocaciones habidas en el marco del principal programa de subsidio activo aumentó probablemente en más de un 60 por ciento (cuadro 1).

También en Europa se ha observado en los últimos años una pujante y acelerada progresión del subsidio activo, sobre todo en el Reino Unido (por ejemplo, con los programas gubernamentales de formación en el empleo y el programa de reinserción RESTART), en la República Federal de Alemania (con la ley federal de asistencia social), en Suecia (en especial con los Equipos de Juventud), en Dinamarca (que en la actualidad está elaborando la legislación pertinente) y en Italia (donde en 1989 se dio curso en el Parlamento a tres proyectos de ley sobre la introducción de diversas reformas que proponían el pago de prestaciones de bienestar social a cambio de un deter-

⁴ Algunos programas se consideran mucho más eficaces que otros; uno de ellos es el Programa de Iniciación al Empleo de Massachusetts (MASSWEP), que, a diferencia de muchos otros, iba destinado a varones desempleados. El programa hoy vigente en ese estado no prescribe el trabajo obligado, mientras que en otros estados de la Unión, por ejemplo en Virginia Occidental y Carolina del Norte, se recurre con mucha mayor frecuencia a la obligatoriedad (Gueron, 1986).

minado trabajo). Cabría discutir la cuestión de si alguno de esos programas, o todos ellos, se corresponden en sentido estricto con el concepto de subsidio activo, pero no cabe duda de que tanto dirigentes políticos como sociólogos de muy diversas ideologías han convenido en considerar el subsidio activo como una respuesta al problema de la pobreza en un entorno de prosperidad. Por eso, es importante evaluar sus ventajas e inconvenientes.

El debate sobre el subsidio activo debe contemplarse como parte de la deliberación en curso sobre los derechos civiles y económicos inherentes a la «ciudadanía». El quid de la cuestión, según muchos observadores, está en que, en las sociedades modernas industrializadas y en los mercados flexibles del trabajo, los pobres no tienen acceso a los bienes y servicios sociales que necesitan para seguir siendo miembros activos de la sociedad. Se propende a excluirlos de la dinámica social del consumo de masas, que se basa en la creación ininterrumpida de nuevas «necesidades». Una sociedad orientada hacia el consumo tiende a ser una sociedad fragmentadora que agudiza las diferencias en cuanto al nivel de vida, y el subsidio activo puede conceputarse como un intento de mitigar la tensión resultante. Sólo si la sociedad fuera más «produccionista», en el sentido de que las funciones del trabajo y las redes de asistencia estuvieran cultural, social y económicamente interrelacionadas, la integración social resultante de esa vinculación recíproca permitiría a los pobres desempeñar un papel efectivo. El recurso a distintas modalidades de subsidio activo ha coincidido con períodos de transición en los que se observa un desfase entre la bases económicas y sociales de la colectividad y los mecanismos de regulación heredados de una época de relativa estabilidad. Si, como creen algunos (por ejemplo, Piore y Sabel, 1984; Pyke y colaboradores, 1990), hubiera de llegar una época de «especialización flexible» tal que la mayoría de los individuos encontrarán cabida en «distritos industriales» y pudieran, al mismo tiempo, obtener provecho de redes no oficiales de asistencia social, entonces el subsidio activo volvería a desaparecer. Pero si continúan en aumento la desigualdad y la fragmentación de la fuerza de trabajo, es muy posible que el subsidio activo llegue a ser un instrumento de regulación importante, considerado como legítimo y normal, al menos por quienes se sitúan «por encima» de los estratos sociales principalmente afectados.

En el presente artículo se analizan los argumentos aducidos en pro y en contra del subsidio activo. Aunque se ha pretendido recoger las principales ventajas e inconvenientes esgrimidos al respecto, sin duda no habremos logrado hacer justicia a todas las opiniones. Lo único que cabe esperar es que este análisis ayude al lector a formarse su propio criterio sobre lo que promete ser una cuestión cada vez más candente en el decenio de 1990.

2. Los pros y los contras

El subsidio activo se puede definir como una política administrada por los poderes públicos en virtud de la cual las personas necesitadas que carecen

de empleo fijo se comprometen a aceptar una forma de trabajo a cambio de transferencias de ingresos por cuenta del Estado. Algunos observadores han distinguido entre el subsidio activo «obligado» – el imperativo de trabajar a cambio de una subvención social – y el subsidio activo «de nuevo estilo». Este último, que goza de mayor aceptación entre los pensadores liberales, se ha definido como la obligación reglamentaria de participar en uno o más programas estatales de lucha contra el desempleo centrados en torno a la formación, la búsqueda de trabajo, la escolarización o el trabajo en favor de la comunidad. En la práctica, la distinción entre subsidio activo obligado o subsidio activo de nuevo estilo no tarda en difuminarse, y para lo que aquí nos interesa vamos a ceñirnos al concepto medular.

Juntamente con el auge del subsidio activo ha surgido una tendencia complementaria en favor del «subsidio de aprendizaje» y el «subsidio de formación», dirigida a los jóvenes menores de 20 años, y en el marco de la cual los jóvenes sin empleo pueden recibir ayuda económica del Estado *sólo si* asisten a un centro escolar o siguen cursos de formación profesional. En los Estados Unidos, y concretamente en el estado de Wisconsin, se viene aplicando un plan de esa naturaleza, que ha sido presentado como una etapa en el establecimiento de un «contrato social» entre los jóvenes menores de 20 años y la sociedad ⁵.

En favor del subsidio activo existen argumentos poderosos, que a continuación vamos a resumir y examinar, sin que el orden de exposición guarde relación con su importancia.

El subsidio activo como fórmula promotora de la ciudadanía funcional

Acaso la tesis más sustancial sea la de que el subsidio activo acrecienta las posibilidades del Estado para que los ciudadanos cumplan mejor su función. Así, un partidario del subsidio activo sostiene que, «para mejorar el orden social», el Estado debe recurrir a programas de asistencia social «que exijan una mayor funcionalidad ⁶ de los beneficiarios que se hallan en dificultad» (Mead, 1986, pág. 7). Este autor afirma que los programas de asistencia social de los Estados Unidos, en particular el AFDC, han tenido por efecto definir el lugar [de los beneficiarios] en la sociedad estadounidense en función de sus necesidades y sus debilidades, y no de su capacidad [para desempeñar esas obligaciones]. Esta falta de responsabilidad es una de las razones que hacen que el rechazo al trabajo, la delincuencia, la disgregación de la familia y otros problemas estén mucho más extendidos entre los participantes de esos programas que entre la población estadounidense en general (Mead, 1986, pág. 9). El subsidio activo, según esta tesis, hace que la protección

⁵ Véase la crítica de Corbett y colaboradores (1989).

⁶ Mead define la «función del ciudadano» como la capacidad de asumir obligaciones sociales tales como el aprendizaje, el trabajo, el sostenimiento de la familia y el respeto de los derechos de los demás.

social pase de ser un derecho sujeto a la comprobación de los medios de vida a ser una obligación recíproca entre la sociedad y el individuo.

A este argumento los críticos podrían responder que es discutible que el Estado tenga la presunción de convertir a los individuos en «ciudadanos funcionales» obligando a los grupos más pobres a realizar determinadas actividades. Hay escasas pruebas de que la falta de responsabilidad sea una de las causas importantes de la delincuencia y demás problemas citados, y dista mucho de estar claro que exista una relación de esa índole, como tampoco lo está el que, si existiera, fuera posible distinguir entre causa y efecto. En una afirmación sorprendente, Mead (1986, pág. 10) declara: «Lejos de culpar a las personas que no cumplan, el Estado debe persuadirlos a *culpase a sí mismas*» (cursiva en el original). Si una persona ha sido víctima de un contrato, sea por mala suerte o porque carece de la habilidad necesaria para conseguir o conservar el tipo de trabajo que se le ofrece, ¿por qué habría que animarla a sentirse tan merecedora de censura? ¿Puede ser realmente un deber del ciudadano sentirse responsable y culpable de todos sus infortunios personales? Habría que preguntarse también si es deseable que los programas de asistencia se utilicen para «inculcar valores» (Mead, 1986, pág. 10).

El subsidio activo como manera de combatir la dependencia

Un segundo argumento favorable es el de que el subsidio activo impone una prueba de trabajo, que es el medio más eficaz de demostrar la realidad de la indigencia. Este punto de vista se basa, en parte, en el supuesto previo de que los incentivos no dan resultado en el caso de los pobres, opinión que se sustenta en la evidencia empírica de que los ensayos de mantenimiento de los ingresos llevados a cabo en el decenio de 1960 arrojaron sólo variaciones marginales en la oferta de mano de obra (Mead, 1986, pág. 83). Así, se afirma que, si una persona no quiere trabajar o aceptar los empleos que se le ofrecen, será que no tiene una gran necesidad de obtener ingresos. Partiendo de este razonamiento se llega en seguida a ideas discutibles sobre pobres «merecedores» y «no merecedores»⁷. Los debates que tuvieron lugar en los Estados Unidos sobre el subsidio activo, los ingresos garantizados y la reforma de la protección social en los años ochenta se embrollaron en esta distinción de dudosa ascendencia. Una propuesta de compromiso consistió en conceder una mayor garantía de ingresos a los individuos estimados como inempleables (por ejemplo, las madres con hijos de corta edad), lo que implicaba una menor incitación a aceptar un empleo remunerado, a causa del efecto negativo del aumento implícito del tipo impositivo marginal (trampa de la pobreza), mientras que los considerados empleables (por ejemplo, los maridos) verían reducido el derecho a la percepción de ingresos en función

⁷ Este era el argumento central de un opúsculo del Centro de Estudios del Empleo de la Universidad de Buckingham, *Would workfare work?* (Buckingham, Universidad de Buckingham, 1987).

de sus recursos, y se les impondría a la vez la obligación de trabajar. Este tipo de distinciones entre individuos empleables e inempleables resulta un tanto subjetivo. Según los partidarios del subsidio activo, la cuestión estriba en que los perceptores de la prestación pierden la voluntad de trabajar y caen en un estado de dependencia. Algunas mentes conservadoras van más allá, y se oponen al subsidio activo «de nuevo estilo» precisamente porque, a su juicio, no elimina la dependencia. Apoyan el subsidio activo fundamentalmente como una amenaza implícita, con miras a cerciorarse de que los beneficiarios de la prestación de desempleo sean diligentes en la búsqueda y aceptación de un trabajo o en la adquisición de una formación.

Los críticos del subsidio activo no aceptan ni una ni otra versión de la tesis de que los desempleados de larga duración u otras personas no integradas en la población activa y que reciben transferencias de ingresos caigan en una «cultura de la dependencia». Según ellos, las afirmaciones relativas a una dependencia generalizada son muy exageradas. Por ejemplo, en una evaluación del plan de subsidio activo de Massachusetts se llegó a la conclusión de que la mayoría de los varones desempleados de larga duración podrían haber encontrado empleo sin la «experiencia del trabajo» que les fue impuesta (Friedman y colaboradores, 1981, pág. 157). Diversos estudios han puesto asimismo de relieve que los pobres tienen el mismo deseo de trabajar que el resto de la población (por ejemplo, Goodwin, 1983).

Cabría sostener que los sistemas clásicos de seguridad social han erosionado las formas no institucionales de solidaridad social y originado nuevas formas de dependencia (Delruelle-Vosswinkel, 1988, pág. 5). Pero el subsidio activo no contribuye en modo alguno a restaurar esa solidaridad no institucional. Al convertir a una parte de la población en objetivos del subsidio activo (las personas a las que se califica de empleables, o sea, una forma implícita de afirmar que no son merecedoras de la protección social) y a otros en beneficiarios de la protección social (los individuos a los que se califica de no empleables), se refuerza aún más la falsa dicotomía entre los presuntos ciudadanos productivos y aquellos otros que se presume son improductivos.

El argumento de lucha contra la dependencia que esgrimen los partidarios del subsidio activo es un argumento de doble filo. ¿Por qué pensar sólo en los pobres? ¿Y la dependencia de la clase media, que es considerable? En muchos países, las capas más prósperas de la población dependen efectivamente de las desgravaciones fiscales que les permiten contraer deudas enormes (por ejemplo, en hipotecas). En realidad, numerosos perceptores de ingresos medios dependen de los sistemas de protección fiscal.

Los promotores de la antidependencia abogan por una transformación de la protección social que sustituya el universalismo por la selectividad y los subsidios por los préstamos, según el modelo del Fondo social británico, que no concede donaciones a los pobres, sino préstamos de emergencia. Se estima que una reforma de este tipo está justificada porque anima a los pobres a administrar su presupuesto y los obliga a salir a trabajar. Este razonamiento

suele ir acompañado de una tendencia a preconizar el subsidio activo, sobre todo porque la concesión de préstamos a individuos insolventes se puede contemplar como un modo de hacer que los indigentes sean además deudores, lo que permite a los defensores del subsidio activo presentar la obligación de trabajar como una manera de satisfacer sus compromisos financieros. Es éste un planteamiento punitivo, porque implica que el hecho de ser pobre es atribuible exclusivamente a las propias acciones.

El subsidio activo como medio de reducir la pobreza

Los partidarios del subsidio activo sostienen también que éste tiene por efecto elevar los ingresos a largo plazo de los participantes por encima de los que percibirían si siguieran acogidos a la protección social. Hay estudios empíricos indicativos de que eso puede ser cierto en el caso de un grupo importante, como el de las familias monoparentales; un estudio llevado a cabo en los Estados Unidos puso de relieve que los ingresos ulteriores de los participantes en el programa de subsidio activo eran considerablemente mayores que los de quienes seguían beneficiándose de la protección social (Manpower Demonstration Research Corporation, 1983).

Con todo, el mismo estudio indicaba, igualmente, que las ganancias en materia de ingresos eran insuficientes para sacar de la pobreza a los beneficiarios (en otras palabras, para que pierdan el derecho a la transferencia de la protección social). Otros estudios han demostrado también que las ganancias respecto al ingreso relativo eran mínimas, que sólo se han podido determinar efectos a corto plazo y que los ingresos posteriores de las familias biparentales se habían reducido a causa del subsidio activo (Friedlander y colaboradores, 1986; Friedlander y Gueron, 1990).

A este respecto, hay que considerar también una secuencia de efectos indirectos, dado que los empleos de último recurso, que son los que normalmente contemplan los partidarios del subsidio activo, tienen escasa productividad social, inferior estatuto laboral y una deficiente remuneración. No acrecientan apenas las posibilidades de conseguir empleo en actividades de categoría superior, y no contribuyen a invertir la tendencia a la marginación, que es un proceso estructural. Si las personas en situación de pobreza acogidas al subsidio activo ven en ello pocas oportunidades de incorporarse al flujo principal de la economía, el elemento coercitivo que comporta el subsidio activo no podrá suscitar un individualismo que propicie el espíritu de autonomía y menos aún asegurar ingresos más altos a largo plazo.

Hay otras razones para poner en duda que el subsidio activo sea un medio eficaz de reducir la pobreza. Un plan de subsidio activo en gran escala ha de introducir forzosamente distorsiones en el tramo inferior del mercado del trabajo. Es probable que atribuya una importancia desmesurada al objetivo de maximizar la «tasa de colocación», en detrimento de un verdadero desarrollo de las calificaciones (Ogborn, 1986, pág. 3). La mano de obra mal remunerada va en detrimento de la mano de obra de calidad, generando

efectos de sustitución – como se ha observado incluso en Suecia – y debilitando la posición negociadora de los grupos de asalariados de menor categoría y más bajos ingresos.

El subsidio activo como respuesta al desempleo

Se ha estimado, asimismo, que el subsidio activo reduce el desempleo no sólo de manera directa, sino también porque disuade a ciertos beneficiarios de protección social a registrarse como desempleados en busca de trabajo y anima a los empleadores a ofrecer puestos nuevos con salario bajo⁸. En relación con este aserto, se ha argumentado (por ejemplo, Mead, 1986, pág. 71) que el subsidio activo es necesario porque en las sociedades prósperas la mayor parte del desempleo es voluntario, debido sencillamente a que a los pobres no les agrada el tipo de empleos a que pueden aspirar y los abandonan una y otra vez con la esperanza de encontrar algo mejor. Por consiguiente, el nivel de la demanda agregada no influye en su situación de desempleo.

Esta argumentación no resiste un examen detenido, en particular porque la afirmación del carácter voluntario del desempleo se basa en hipótesis dudosas o no comprobadas (Standing, 1981). En cualquier caso, una política que redujera el desempleo disuadiendo de registrarse a las personas que realmente tienen derecho a hacerlo no sería una política legítima y sólo conseguiría agravar la pobreza de quienes no reunieran los requisitos estrictos exigidos para recibir ayuda económica. Se ha difundido ampliamente, por ejemplo, que ése ha sido el resultado de un cambio de la política del Reino Unido por la que se disponía que los menores de 20 años sólo pudieran recibir subsidios de vivienda si participaban en el Plan de Formación de la Juventud, financiado por el Estado; el aumento del número de jóvenes sin hogar y varias consecuencias sociales adversas derivadas del mismo se han atribuido a ese cambio (*The Guardian*, 23 de junio de 1990, pág. 3).

Otra afirmación de los partidarios del subsidio activo relacionada con la anterior es la de que el subsidio en cuestión elimina la «trampa fiscal del desempleo», esto es, el hecho de que, en el marco de la mayoría de los sistemas de protección social, los desempleados que aceptan un puesto de trabajo mal remunerado topan con tipos impositivos marginales realmente altos en el impuesto sobre la renta, y pierden el derecho a la percepción de prestaciones sociales de resultados de la elevación de sus ingresos. Algunos economistas favorables al subsidio activo han adoptado esta posición debido, en parte, a su convencimiento de que los tipos marginales del impuesto sobre

⁸ Otro método, probablemente también muy costoso para las finanzas públicas, ha sido adoptado en los Estados Unidos en algunos programas similares a los del subsidio activo, donde los servicios locales de protección social responsables de esos programas subcontrataron las actividades relativas al empleo. Como es lógico, este método plantea problemas sobre el control de los gastos públicos y la calidad de los trabajos.

la renta *deberían* ser más altos en el extremo inferior de la escala, dado que las personas acomodadas han de ser más incentivadas a trabajar en razón de su mayor productividad, mientras que la producción perdida de los pobres a quienes el alto nivel de los tipos marginales disuade de trabajar no tendría gran trascendencia. Desde esta óptica, el subsidio activo es una manera de evitar la trampa fiscal del desempleo.

Esa lógica tiene el inconveniente de ser radicalmente injusta. El argumento relativo al tipo de la imposición diferencial no sólo es dudoso en el plano teórico, además de socialmente injusto, sino que, si lo que se pretendiera fuera eliminar la trampa fiscal del desempleo, sería preferible la alternativa de una transferencia de ingresos incondicional (Standing, 1989).

Una crítica algo distinta del subsidio activo como instrumento para combatir el desempleo es la de que realmente puede incrementar el desempleo friccional (o irreductible). Casi por definición, la participación en un programa de subsidio activo interrumpe la búsqueda de trabajo por parte de la persona desempleada, y por lo tanto puede contribuir a la ineficacia del mercado del trabajo. Es difícil emprender la busca del tipo de trabajo que se desea, o que uno piensa que podría desempeñar, si a la vez se está obligado a participar en un programa de subsidio activo.

De hecho, las evaluaciones relativas a los participantes masculinos en los programas de subsidio activo de los Estados Unidos, dirigidos a los padres en situación de desempleo en las familias con hijos a cargo, han puesto de manifiesto que el subsidio en cuestión retardaba la reincorporación en el mercado del trabajo.

El subsidio activo como moderador de la inflación de los salarios

Se afirma también que el subsidio activo presiona a la baja sobre los salarios, y por consiguiente favorece indirectamente el empleo. Este argumento no puede aceptarse sin más. Sus defensores suelen especificar que la remuneración de los acogidos al subsidio activo debe ser el equivalente de las prestaciones de protección social, o bien esa cantidad más un complemento que cubra sus gastos profesionales. A menudo proponen que la remuneración del subsidio activo debería ser inferior a la de los empleos asalariados peor retribuidos.

Probablemente haya algo de verdad en esa afirmación. Pero, además de plantear problemas de equidad, supone la existencia de un mercado del trabajo competitivo, no de un mercado del trabajo muy segmentado, donde los salarios de los grupos «centrales» están aislados de los salarios de la «periferia». Además, la argumentación de los partidarios del subsidio activo es, sin duda, inquietante, pues recurrir abiertamente a ese subsidio para reducir los salarios en el tramo inferior del mercado del trabajo evoca una manipulación económica que distorsiona de forma muy intencionada los mecanismos del mercado.

El subsidio activo como instrumento de desarrollo de las calificaciones

Los programas de subsidio activo han sido presentados como un medio de mejorar las calificaciones, ya sea mediante la formación directa o a través de la adquisición de una experiencia laboral; con ello los beneficiarios del subsidio resultarían más empleables y se favorecería la reintegración social de los grupos marginados.

La principal objeción a esa tesis es la de que el subsidio activo genera en la práctica pocas calificaciones técnicas, ya que, más que una verdadera capacitación para un oficio u ocupación, proporciona poco más que una formación «orientativa» o «preparatoria para el trabajo». Los programas de formación pueden acrecentar las posibilidades de empleo de algunas personas y marginar más a otras, quizá alentando a los empleadores a sustituir por trabajadores con calificaciones «académicas» a otros con calificaciones no sancionadas por un título, pero no por ello menos valiosas. En cualquier caso, los planes de formación deberían atraer al trabajador por su valor intrínseco, esto es, la formación debe ser vista por los posibles beneficiarios como un elemento que contribuye a la mejora personal de sus calificaciones. Es posible, por el contrario, que la inclusión del sujeto en un programa de subsidio activo reduzca la capacidad de los participantes para someterse a una formación profesional adecuada (Patino, 1986).

El subsidio activo da por sentado que la integración social puede lograrse desempeñando un «trabajo», a veces bajo el amparo de la «orientación profesional» de un funcionario local. Asimismo, da por sentada la respuesta a un interrogante que dista de ser claro y presume que lo que hay que reformar es el comportamiento de las personas y no las instituciones que en teoría están a su servicio. Por ejemplo, en Wisconsin se aplica una forma particular de subsidio activo que obliga a los menores de 20 años a volver a la escuela o a frecuentar una institución de formación a cambio del cobro de las prestaciones sociales – lo que en Wisconsin denominan *learnfare* –; es éste un ejemplo clásico de respuesta a un problema que no ha sido formulado con claridad. Es posible que los adolescentes necesiten disciplina, aunque algunos elementos críticos pueden disentir de que «la estaca» de la seguridad social se utilice para imponerles el comportamiento deseado. Pero ¿están seguras las autoridades responsables de que ése es el verdadero problema? Supongamos que las escuelas imparten materias que no tienen interés o no son apropiadas para quienes deben estudiarlas; en el supuesto de que se produzca un elevado índice de fracasos escolares, ¿habrá que atribuirlo a los antecedentes culturales, a los rasgos de comportamiento de los jóvenes o a los propios centros de enseñanza? La cuestión estriba en que los juicios subjetivos sobre el índice de asistencia a la escuela no constituyen una base fidedigna a la hora de decidir si una persona merece beneficiarse o no de una ayuda económica.

El subsidio activo como instrumento de reducción del costo de la política social

Una de las ventajas que se han atribuido al subsidio activo es que la obligación de trabajar reduce el costo social del sistema de protección, porque genera más producción, y por lo tanto ingresos fiscales. Se afirma también que el trabajo dirigido reduce los costos administrativos, incluidos los que se derivan de la necesidad de comprobar que los beneficiarios de las prestaciones sociales buscan efectivamente un empleo remunerado y están dispuestos a aceptarlo.

A esto replican sus oponentes que las ventajas económicas que supone eliminar a unos cuantos «gorrones» de las listas de beneficiarios de las prestaciones sociales mediante el subsidio activo son modestas en comparación con el consiguiente costo social y económico para los solicitantes necesitados, y que en la práctica, cuando se trata de empleos reales y productivos, los que perciben el subsidio activo tienden a desplazar a los trabajadores con empleo fijo, lo que origina gastos suplementarios. Esos efectos de desplazamiento se han observado, por ejemplo, en las evaluaciones de los ensayos en materia de subsidio activo llevados a cabo en San Diego (Goldman y colaboradores, 1985).

También es dudosa la afirmación de sus defensores de que el subsidio activo puede reducir masivamente los gastos de protección social, porque los altos costos de inspección y otras tareas administrativas pueden tener efectos disuasorios sobre su aplicación efectiva (Casey, 1986, pág. 57). Para ser eficaz, el subsidio activo requiere una reforma institucional onerosa, por la necesidad de unificar servicios de protección social y de las agencias de colocación⁹. En las evaluaciones de este subsidio rara vez se han tenido en cuenta esos costos o los derivados de los efectos de inercia y de desplazamiento, lo que ha desembocado en evaluaciones optimistas, con la consiguiente tendencia al alza de las precisiones sobre su rentabilidad socioeconómica.

El subsidio activo como medio de restaurar la «ética del trabajo»

Una de las ventajas que con más fuerza proclaman los partidarios del subsidio activo es la de que inculca o restaura la «ética del trabajo». Algunos van más allá al afirmar que el sistema de prestaciones sociales *debería* fomentar activamente la disciplina laboral. Habida cuenta de que hay otras instituciones sociales que se orientan hacia ese objetivo, como las iglesias y las escuelas, no habría por qué oponerse a que lo hiciera una institución más. En

⁹ Según una revista estadounidense favorable al subsidio activo, «es frecuente que la administración del Estado inscriba a los beneficiarios de prestaciones sociales en busca de empleo en un 'club de trabajo', donde se practica una especie de terapia de grupo en la que otras personas en la misma situación brindan motivación y apoyo moral. En San Diego, cuando un miembro del 'club de trabajo' comunica al grupo que ha encontrado empleo, el animador, que es un asistente social, lo celebra haciendo sonar un cencerro» (Williams, 1986, pág. 80).

el Reino Unido, por ejemplo, algunos economistas destacados han argumentado que, puesto que la escolarización general ha sido impuesta a la fuerza, también debería serlo la formación profesional posescolar de todos los adolescentes (Layard y Prais, 1990).

A esto responden sus oponentes que el subsidio activo está mal orientado porque inculpa implícitamente a la víctima, pues *presume* que el grupo destinatario carece de «ética del trabajo» y necesita que se lo obligue. El problema real puede ser simplemente una falta de oportunidades de empleo. Además, dado que el subsidio activo tiende a favorecer la proliferación de empleos artificiales, «irreales», en el fondo puede menoscabar una ética del trabajo auténtica.

Al igual que la reducción de la dependencia, la restauración de la ética del trabajo mediante el subsidio activo parece invitar a la manipulación social. La maquinaria y las instituciones constituidas para supervisar las políticas de subsidio activo se podrían transformar con facilidad en mecanismos de coerción. No queremos decir con ello que todos los partidarios del subsidio activo alberguen tales intenciones, pero muchos observadores (por ejemplo, Moffitt, 1986) han señalado que en los Estados Unidos, a medida que se extendía el subsidio activo, su carácter de obligatoriedad ha terminado por imponerse a la incentivación. Puesto que el subsidio de referencia otorga un poder discrecional considerable a los burócratas de la zona, es inevitable que las oficinas locales de subsidio activo incurran en la formulación de juicios subjetivos. El sistema se asienta, en última instancia, en las sanciones, y en la práctica es probable que la carga de la prueba de un comportamiento apropiado recaiga en el desempleado o persona necesitada, que tal vez no se sepa expresar o no pueda demostrar la legitimidad de sus actos (Corbett y colaboradores, 1989, pág. 4).

Esencialmente, el subsidio activo tiene por función regular el comportamiento individual y colectivo y constituir una mano de obra dirigida. Por consiguiente, lesiona cuando menos el derecho al trabajo, cuestión a la que nos referiremos más adelante. En el mejor de los casos, es, en principio, un instrumento político paternalista ⁹, como lo demuestra el hecho de que sus partidarios condenen los programas de protección social «no directivos», porque alentarían a los beneficiarios a emprender cursos de formación sólo para aquellos trabajos que desean obtener, de lo que se deduce obviamente que, a la postre, trabajan menos horas que antes porque la formación recibida suele prepararlos para tareas que están «fuera de su alcance», y no para «trabajos más modestos y que en la práctica les resultan asequibles» (Mead, 1986, pág. 65).

Esta clase de formulación produce una sensación de incomodidad en los oponentes del subsidio activo. Si nadie quiere hacer esos trabajos modestos, señal de que habrá que aumentar los salarios que se pagan en el mercado o automatizar la actividad, o bien hallar el modo de pasarse sin ella; y a la inversa: si son muchos los asalariados atraídos por determinados trabajos, será preciso dejar que disminuya el salario de mercado referente a tales

trabajos con respecto a la remuneración ofrecida para las tareas más modestas. Dicho en otras palabras, no se puede censurar a los desempleados que reaccionan a las señales del mercado escogiendo a su antojo la vía para la reintegración. Las normas de la mayoría no tienen por qué ser universalmente válidas. El subsidio activo es una forma de regulación que «reintegra» a los miembros de las clases menos favorecidas de una manera que tal vez no sea de su agrado.

El subsidio activo como respuesta a la economía sumergida

Se afirma que el subsidio activo contribuirá a reducir la economía sumergida, porque hará más difícil que los desempleados que en realidad trabajan sigan percibiendo prestaciones, si bien fuera de la economía imponible. A esto responden los críticos que el subsidio activo no puede hacer mucha mella en la economía sumergida porque la mayor parte de los que participan en ella también están empleados en otros trabajos. Diversos estudios empíricos han puesto de relieve que el trabajo «invisible» es más frecuente entre los asalariados fijos que entre los desempleados. Es posible que los programas de subsidio activo reduzcan de modo marginal la parte de las actividades no estructuradas de menor importancia pero, a falta de pruebas convincentes de lo contrario, cabe suponer que ese efecto sea mínimo y que apenas tenga incidencia en el debate general sobre el subsidio activo.

El subsidio activo como medio de restablecer una protección social más justa

Según sus partidarios, el subsidio activo es más equitativo que la protección social clásica. Este razonamiento parte de la idea de que los ingresos íntegros que percibe una persona se componen a la vez de dinero y de tiempo libre. En las prestaciones sociales convencionales, los beneficiarios de las transferencias de ingresos, que no tienen obligaciones que les resten tiempo, perciben de hecho más que numerosos asalariados mal retribuidos cuyo «tiempo libre» perdido se puede asimilar a un ingreso del que se los priva. En relación con este criterio se argumenta que es injusto que, en el marco de la protección social clásica, algunos trabajadores cobren prestaciones en dinero por no hacer trabajos desagradables, en tanto que otros no acogidos a la protección social realizan esas tareas a cambio de un salario.

A los oponentes, este razonamiento les parece un sofisma. Si se aceptara la idea que subyace a esta defensa del subsidio activo – la de que los ingresos totales que representa la protección social son superiores a su valor monetario, por la existencia de un componente oculto de ocio –, ello contribuiría a justificar un sistema de transferencias incondicionales de ingresos, porque implicaría que las trampas de la pobreza y el desempleo que comportan los actuales regímenes fundados en la comprobación de los medios de

vida son todavía más graves de lo que dejan entrever las comparaciones de ingresos.

Existe, en realidad, otro problema de equidad bastante distinto. Los partidarios del subsidio activo han insistido mucho en que ese sistema fortalece la unidad familiar, ya que hace hincapié en la importancia de un comportamiento social responsable de los adultos empleables, cuestión que ha ocupado un lugar destacado en la reciente aprobación de reformas de la protección social en los Estados Unidos. Ahora bien, no cabe duda de que sería injusto penalizar a toda una familia o un hogar retirándole sus derechos sociales porque uno u otro de los padres no cumple determinado requisito del comportamiento exigido para tener derecho a una ayuda de la que dependen todos los miembros de la familia. Por otra parte, parece casi seguro que los programas de formación destinados a los adolescentes acarrearán inseguridad económica y tensiones internas en los núcleos familiares (Corbett y colaboradores, 1989, pág. 7). En vez de fortalecer la unidad familiar imponiendo normas de conducta, el subsidio activo puede, en realidad, erosionarla al incrementar las fuentes de tensión interna. ¿Es eso equitativo?

El subsidio activo como medio de legitimar las transferencias sociales

Una justificación más declaradamente política del subsidio activo es la alegación de que con la imposición de programas de trabajo a los beneficiarios de prestaciones de protección social se refuerza el apoyo político a los programas de formación social en general. También sirve para demostrar a otros, entre ellos a los empleadores potenciales, que las personas que viven de la asistencia social son realmente empleables.

Sin embargo, la realidad es que el subsidio activo, más que suscitar el apoyo de la población, puede debilitar el respaldo público a la idea general de protección social estigmatizando a los pobres y fomentando una visión discriminatoria del «ellos y nosotros», actitud que menoscaba el principio de ciudadanía, que consiste en esencia en tratar a todos los individuos por un igual y no en establecer diferencias.

En contraste con el subsidio activo, la transferencia de ingresos sin obligación de trabajar disociaría la responsabilidad social del Estado de garantizar la seguridad de unos ingresos mínimos de la responsabilidad personal del individuo en cuanto al desarrollo de sus capacidades y de un sentido de la ocupación en el marco de la vida entera, lo que en la época que se avecina exigirá cada vez más a cada cual disponer de un haz individualizado de calificaciones, intereses y experiencias, más que de un conjunto normalizado y predeterminado de conocimientos.

Finalmente, el subsidio activo tiene escasa probabilidad de ser eficaz porque no cuenta con el favor de ninguno de los grupos directamente afectados. Los participantes tienden a rehuirlo o lo soportan de mala gana; los funcionarios que lo administran prefieren entenderse con una clientela

bien dispuesta, y por lo tanto son reacios a obligar a los beneficiarios de las prestaciones sociales a contentarse con trabajos subalternos. Las autoridades públicas y los otros empleadores se resisten a contratar los servicios de los beneficiarios en cuestión porque piensan que esos trabajadores, a pesar de percibir un subsidio, son poco fiables, presentan una elevada tasa de rotación y requieren una vigilancia estrecha, mientras que los sindicatos los miran con malos ojos porque se les antojan una amenaza para el empleo, los salarios y los beneficios sociales de que disfrutaban los afiliados que tienen un trabajo seguro.

El subsidio activo como medio de hermanar derechos y deberes

Un argumento fundamental que se utiliza para justificar el subsidio activo es el de que los derechos deben ir acompañados de deberes. Esto, se dice, es la esencia misma de la ciudadanía. Esta lógica tiene seguidores tanto en la derecha como en la izquierda políticas. Así, Gorz (1985) ha defendido el deber imperativo de desempeñar un servicio social determinado en contrapartida del derecho de disponer de unos ingresos de base por cuenta del Estado.

Ahora bien, el derecho de «hacer» sólo puede ser reconocido como tal si existe el derecho correspondiente de «no hacer». El subsidio activo amenaza directamente ese principio elemental de la justicia y compromete las posibilidades de elección y, también, la libertad. La tesis que aducen sus defensores de que el derecho a una asistencia económica debe tener su correlato en el deber de trabajar, se puede contemplar como una reciprocidad desigual, ya que la insistencia en los deberes amenaza con derivar hacia una mançillación de los posibles beneficiarios y, con ello, alentarlos a renunciar a sus derechos. No cabe duda de que los derechos económicos sólo tienen contenido si los individuos pueden ejercitarlos. Para quienes carecen de recursos económicos, eso sólo es posible si pertenecen a un grupo que les proporcione la pujanza colectiva necesaria para contrarrestar su vulnerabilidad. Los defensores del subsidio activo lo vinculan a la idea de ciudadanía; pero la ciudadanía debe ser universal e igualitaria. ¿Por qué obligar a los pobres a ejecutar un trabajo que les es impuesto, cuando los ricos no sufren esa coerción? Si es deseable dar a los pobres la posibilidad y el poder de participar como «ciudadanos activos», eso es también un argumento para no supeditar la asistencia económica al imperativo de un trabajo, no en favor de la instauración del subsidio activo.

3. Conclusiones

Sería absurdo pretender que todos los argumentos de peso estén de un lado o del otro. Pero, en última instancia, hay razones para preocuparse. El subsidio activo estigmatiza a los pobres porque relaciona ciertas actividades

con un fracaso anterior, y porque menoscaba el derecho universal al mantenimiento de unos ingresos más aún de lo que lo ha erosionado la evolución reciente del mercado del trabajo. El subsidio activo representa una desviación de los principios nacionales que garantizan la seguridad social de un país. Se deriva, además, de un concepto peculiar de la obligación mutua; peculiar porque no está claro que se puedan definir satisfactoriamente ni la idea de «mutuo» ni el concepto de «obligación». En el tipo de sociedad más flexible que está surgiendo en las economías modernas industrializadas, lo conveniente sería facilitar la diversidad de comportamientos, no restringirla mediante mecanismos arbitrados para inducir a los pobres a que se adapten a un conjunto de normas dictadas por el Estado. El subsidio activo ni corrige los componentes estructurales de los mercados del trabajo que originan o intensifican la marginación ni tampoco abre perspectivas de mayor equidad. Nos lleva por un camino nada prometedor.

Referencias bibliográficas

- Casey, B. 1986. «Back to the poor law? The emergence of 'workfare' in Britain, Germany and the USA», en *Policy Studies* (Londres), vol. 7, núm. 1, julio, págs. 52-64.
- Corbett, T.; Deloya, J.; Manning, W., y Uhr, L. 1989. «Learnfare: The Wisconsin experience», en *Focus* (Universidad de Wisconsin-Madison, Institute for Research on Poverty), vol. 12, núm. 2, otoño-invierno, págs. 1-10.
- Delruelle-Vosswinkel, N. 1988. *The socio-cultural factors of new poverty*, ponencia presentada ante el Seminario sobre nueva pobreza en la Comunidad Europea (Bruselas), Université Libre de Bruxelles, 28 y 29 de abril.
- Friedlander, D.; Goldman, B.; Gueron, J., y Long, D. 1986. «Initial findings from the demonstration of state work/welfare initiatives», en *American Economic Review* (Nashville), vol. 76, núm. 2, mayo, págs. 224-229.
- Friedlander, D., y Gueron, J. 1990. *Are high-cost services less effective than low-cost services?* (Nueva York, Manpower Demonstration Research Corporation, 1990).
- Friedman, B., y colaboradores, 1981. *An evaluation of the Massachusetts Work Experience Program* (Washington, DC, US Department of Health and Human Services).
- Goldman, B., y colaboradores, 1985. *Findings from the San Diego job search and work experience demonstration* (Nueva York, Manpower Demonstration Research Corporation).
- Goodwin, L. 1983. *Causes and cures of welfare: New evidence on the social psychology of the poor* (Lexington, Massachusetts, DC, Heath).
- Gorz, A. 1985. «L'allocation universelle: version de droite et version de gauche», en *Revue nouvelle* (Bruselas), núm. 81, págs. 419-428.
- Gueron, J. M. 1986. «Work for people on welfare», en *Public Welfare* (Washington, DC), vol. 44, núm. 1, págs. 7-12.
- Layard, R., y Prais, S. 1990. «Employment training: Time to think about compulsion», en *Financial Times* (Londres), 15 de marzo, pág. 15.
- Lister, R. 1990. *The exclusive society: Citizenship and the poor* (Londres, Child Poverty Action Group).
- Macnicol, J. 1987. «In pursuit of the underclass», en *Journal of Social Policy* (Cambridge), vol. 16, núm. 3, julio, págs. 293-318.
- Manpower Demonstration Research Corporation. 1983. *Workfare: The impact of the Reagan program on employment and training* (Nueva York).
- Mead, L. M. 1986. *Beyond entitlement: The social obligations of citizenship* (Nueva York, Free Press).

- Moffitt, R. 1986. «Work incentives in the AFDC system: An analysis of the 1981 reforms», en *American Economic Review*, vol. 76, núm. 2, mayo, págs. 219-223.
- Ogborn, K. 1986. *Workfare in America: An initial guide to the debate*. Social Security Review Background/Discussion Paper núm. 6 (Canberra, Department of Social Security).
- Patino, D. 1986. «Finding work for the poor in Arizona», en *Public Welfare*, vol. 44, núm. 1, págs. 16-17.
- Piore, M., y Sabel, C. 1984. *The second industrial divide* (Nueva York, Basic Books).
- Pyke, F.; Becattini, G., y Sengenberger, W. (directores de la publicación). 1990. *Industrial districts and inter-firm co-operation in Italy* (Ginebra, International Institute for Labour Studies).
- Standing, G. 1981. «La noción de desempleo voluntario», en *Revista Internacional del Trabajo*, 1982/1, págs. 1-16.
- . 1989. *European unemployment, insecurity and flexibility: A social dividend solution*, estudios en el ámbito del PME (Ginebra, OIT, 1989).
- . 1990. *Labour regulation in an era of fragmented flexibility*, ponencia presentada ante la Conferencia Internacional sobre protección de los trabajadores y dinámica del mercado del trabajo, Berlín, 16 al 19 de mayo.
- Williams, M. J. 1986. «Is workfare the answer?», en *Fortune Magazine* (Nueva York), 27 de octubre, pág. 80.
- Wilson, W. J. 1987. *The truly disadvantaged: The inner city, the underclass, and public policy* (Chicago, University of Chicago Press).