

«La reforma del estado de bienestar en Gran Bretaña»

El presente artículo expone las líneas de debate y transformación del Estado de Bienestar que se desarrollan en la actualidad en Gran Bretaña, impulsadas por el nuevo Gobierno laborista de Tony Blair. Después de presentar la estrategia modernizadora general del New Labour —modernización económica, educativa y del sistema de "welfare"—, el artículo se centra en tres aspectos principales: El análisis de las ideas para la reforma de los mecanismos de protección social; la descripción de las propuestas concretas de reforma de las prestaciones sociales; y las diferentes medidas emprendidas para mejorar los niveles de empleabilidad de la población en edad laboral (contratos New Deal, salario mínimo, Working Family Tax Credit y mínimos exentos en materia fiscal). El artículo concluye con la discusión de algunos de los aspectos problemáticos de la estrategia adoptada, con especial referencia a las contradicciones internas generadas entre los grupos defensores del Estado de Bienestar y a los límites ideológicos de la propuesta de los nuevos líderes de la izquierda europeos respecto al "fin de la asistencia".

Artikulu honek gaur egun Britainia Handian eta Tony Blair-en gobernu laborista berriak bultzatuta garatzen ari den ongizatearen estatuaren gaineko eztabaida eta beraren itxuraldaketa argudioak azaltzen ditu. *New Labour* delakoaren estrategia modernizatzaile orokorra —ekonomiaren, hezkuntzaren eta ongizate sistemaren modernizazioa— aurkeztu ostean, artikuluak hiru gai nagusi jorratzen ditu: gizarte babeseko tresnak erreformatzeko ideien azterketa, gizarte prestazioak erreformatzeko proposamen zehatzak eta lan egiteko adinean dagoen biztanleriaren enplegatze gaitasuna hobetzeko hartu diren neurriak (*New Deal* kontratuak, gutxieneko soldata, Working Family Tax Credit delakoa eta gutxieneko kopuru salbuetsiak zerga alorrean). Artikuluaren bukaeran, hartu den estrategian arazoak dituzten hainbat alderdiri buruz eztabaidatuko da, bereziki ongizatearen estatuaren alde agertzen diren taldeen artean sortu diren barne kontraesanak eta Eu-ropako ezkerrearen buruzagi berrien proposamenak dituen muga ideologikoak "asistentziaren amaierari" dagokionez.

The present article is a report on the discussion and lines of transformation of the Welfare State that are being developed at present in Great Britain, impelled by Tony Blair's new Labour Government. After presenting the general modernising strategy of New Labour —economic modernisation, educational modernisation and modernisation of the welfare system—, the author focuses on three principal aspects: the analysis of ideas for reform of social protection mechanisms; the description of concrete reform proposals of the social benefits, and the different measures undertaken to improve the levels of potential employment of the population (New Deal contracts, minimum salary, Working Family Tax Credit and tax exemption cut offs). The article concludes with the discussion of some of the problematic aspects of the adopted strategy, with special reference to internal contradictions generated between groups that defend the Welfare State and the ideological limits of the proposal of the new leaders of the European left with respect to the "end of assistance".

1. Introducción
2. Protección social y modernización socio-económica
3. Ideas y estrategias básicas para la reforma de los mecanismos de protección social
4. La reforma de las prestaciones sociales
5. Las medidas emprendidas en materia de empleabilidad
6. Reflexiones finales

Palabras clave: Estado de bienestar, reforma, protección social, prestaciones sociales, empleo.
Nº de clasificación JEL: D6, E24, H55, I32, I38

1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo presenta las líneas de debate y transformación del Estado de Bienestar que se desarrollan en la actualidad en Gran Bretaña, impulsadas por el nuevo Gobierno laborista de Tony Blair.

Aunque aparentemente alejadas de nuestra realidad, las iniciativas británicas tienen gran importancia, no tanto porque constituyan una tercera vía, como gustan de afirmar los portavoces ideológicos del Gobierno británico o el propio Tony Blair, como porque, en la historia reciente, han demostrado ser capaces de configurar alguno de los modelos en los que se inspiran habitualmente las propuestas debatidas en el contexto de la política española.

En cierta forma, la importancia de las actuaciones británicas radica en que

constituyen la plasmación europea de las líneas de reforma, normalmente más radicales, que van imponiéndose en Estados Unidos y que, a medio y largo plazo, acaban teniendo indudable influencia en el conjunto de los países europeos. Resulta evidente que las propuestas británicas se inspiran en gran medida en la reforma del sistema americano de welfare adoptada en 1996 (*Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*), aunque dotándola de un contenido más cercano a las preocupaciones sociales dominantes en el continente europeo.

Se asume por tanto en este artículo la hipótesis de que el modelo británico constituirá a medio y largo plazo uno de los principales puntos de referencia para el debate ideológico de la reforma del Estado de Bienestar, lo que afectará lógicamente al debate más

específico relativo al tratamiento de la lucha contra la pobreza y la desigualdad económica en las sociedades europeas occidentales.

2. PROTECCIÓN SOCIAL Y MODERNIZACIÓN SOCIO-ECONÓMICA

Analizando las declaraciones y textos políticos gubernamentales, puede constatar que el principal objetivo estratégico del nuevo Gobierno laborista británico se sitúa en garantizar a la población niveles adecuados de empleabilidad. En su formulación británica, este término recoge la perspectiva de dotar a la población desempleada con los medios, habilidades, cualificaciones u oportunidades que resulten necesarios para facilitar su salida del marco de la protección o asistencia social y/o facilitar su inserción en el empleo. Garantizados niveles adecuados de empleabilidad, el Gobierno cree posible alcanzar una situación de pleno empleo y, a través de ello, superar los actuales niveles de pobreza.

Para conseguir este objetivo general, las autoridades británicas se plantean tres ámbitos de actuación necesaria para la modernización: la economía, el sistema educativo y el sistema de protección y asistencia social o welfare.

El objetivo de la *modernización económica* se sitúa en la creación de empleo. Esta modernización se orienta al fomento de la productividad y del crecimiento económico, diseñando para ello unas políticas económicas prudentes que garanticen la estabilidad y el crecimiento económico sostenido, en un marco de contención de los niveles de

inflación. Estas políticas implican continuidad en el mantenimiento del más estricto rigor presupuestario y monetario como instrumentos de reducción del déficit público y de contención de los niveles de inflación.

El nuevo laborismo en el poder renuncia expresamente a políticas salariales y de gasto de carácter expansivo así como al recurso a una mayor presión fiscal, a pesar de la fuerte contención salarial aplicada durante los veinte años de gobierno conservador y de la reciente mejoría del estado de las finanzas públicas. La drástica reducción del déficit público en el último año, como consecuencia del fuerte crecimiento económico y del consiguiente aumento de los ingresos fiscales, ha permitido de hecho revisar a la baja las previsiones de déficit para 1998 (1,5% del PIB frente al 4,5% en que se situaba en 1997). La tendencia a la caída debería mantenerse en 1999, año en el que las estimaciones sitúan el déficit en un 0,75% del PIB.

Siguiendo la trayectoria de los tories, el New Labour británico también antepone la flexibilidad del mercado de trabajo y la adaptabilidad de la población activa, factores considerados clave para aumentar los niveles de empleabilidad, al reforzamiento de las normativas de protección laboral. De hecho, la administración británica sigue por detrás del resto de Europa en la protección de sus trabajadores, como demuestra su reciente oposición a las directivas europeas sobre comités de empresa o sobre el trabajo de los menores (según fuentes sindicales, hay alrededor de dos millones de menores ocupando empleos regulares en Gran Bretaña).

Si la modernización económica busca el aumento de los empleos disponibles, la

modernización educativa constituye para el Gobierno británico la vía para garantizar plenas oportunidades para el empleo a toda la población y la llave para reincorporar a la sociedad a los colectivos excluidos, particularmente los jóvenes.

Esta modernización educativa pasa por dotar a estos colectivos de nuevas cualificaciones y de una mejor educación. Y es que para el laborismo británico actual la competitividad de los trabajadores europeos no pasa tanto, en el contexto de la globalización, por mayores niveles de protección como por una mayor cualificación. Como señaló Blair en su discurso del 24 de marzo ante los parlamentarios franceses, *"...la meilleure sécurité de l'emploi ne tient pas aujourd'hui à la protection de la loi mais à la qualification, à l'optimisation des compétences et à l'action d'un service de l'emploi et de la solidarité qui permet à chacun d'aller plus loin et d'aller plus haut"*.

Constituye por tanto la tarea del Gobierno fomentar la capacitación y la oportunidad, equipar a la población con las herramientas necesarias para ganar prosperidad y romper las barreras que la frenan, tal y como señala el propio Tony Blair en un artículo reciente¹.

Además de generar empleo y de crear oportunidades para adaptarse a él, también es necesario romper las trabas externas susceptibles de desincentivar el acceso al empleo. Ahí es donde aparece la idea de que la empleabilidad y la mayor adaptabilidad de la fuerza de trabajo pasa también en Gran Bretaña por una *modernización del sistema de welfare*,

que no puede seguir siendo el mismo que el diseñado a finales de los años 40. En este caso, el objetivo es configurar un modelo que no sólo no desincentive sino que contribuya a consolidar el paso de la asistencia o de la protección social al mundo laboral entre la población desempleada.

Este objetivo podría conseguirse, de una parte, introduciendo mecanismos de incentivación negativa al mantenimiento en las prestaciones asistenciales, con una presión a la baja de la cuantía real de estas prestaciones que las hiciera menos atractivas e impulsara la búsqueda de alternativas laborales; de otra parte, previendo sistemas de incentivación positiva al acceso al empleo, apoyando la inserción laboral y garantizando mayores recursos económicos a los trabajadores, incluso a aquellos situados en la parte baja de la escala laboral. Estas dos líneas de actuación podrían incluso complementarse: la reducción del gasto en prestaciones podría servir para financiar las medidas de incentivación positiva al empleo.

El laborismo no renuncia sin embargo a mantener un sistema de protección social que ofrezca suficiente seguridad en un mundo en cambio. La sociedad debe ofrecer a todos los ciudadanos necesitados una garantía de protección como contrapartida a la exigencia que se les debe hacer de responsabilidad individual en la participación en la vida social a través del empleo.

En realidad, el planteamiento de nuevo Estado de Bienestar puede resumirse en tres ideas, señaladas por el Gobierno: oportunidades para todos, trabajo para los que pueden trabajar y seguridad frente al riesgo para los que no pueden. Una

¹ La izquierda del centro; *El País*, Martes 7 de abril de 1998

seguridad cuya garantía, por cierto, no correspondería únicamente al Estado, «que no tiene el monopolio del bienestar», sino también a la iniciativa privada e individual.

Como resume Tony Blair, "En esta garantía de seguridad se concretaría la síntesis entre individuo y comunidad que genera esperanzas para la creación de una sociedad cívica y moderna. Durante demasiado tiempo nos ha paralizado la oposición entre lo individual y lo colectivo. Pueden y deben estar unidos, no siempre a través del Estado, sino de unas redes sociales y comunitarias fuertes"².

En el planteamiento ideológico del New Labour queda por tanto ligada la modernización de la economía, asociada a mayor flexibilidad del mercado de trabajo, a una reforma del Estado de Bienestar orientada precisamente a facilitar la disponibilidad y la adaptabilidad de la fuerza de trabajo al empleo, en definitiva su empleabilidad, completando con ello el proceso de modernización educativa.

Este planteamiento se enmarca en referencias ideológicas generales a valores tales como la responsabilidad personal, la adaptación al cambio y a las nuevas ideas, la aceptación del riesgo, la predisposición a aprender nuevas formas de producción y, en general, la reivindicación de la ética del trabajo y de la idea de que los derechos sociales deben completarse con deberes individuales (no defraudar impuestos, ahorrar para la jubilación, ocuparse de los menores, etc.).

El proceso de modernización planteado tendría la virtualidad de hacer posible el

acercamiento a una situación estable de pleno empleo que no sólo permitiría mejorar la situación de los más desfavorecidos sino que constituiría la base para la plena modernización de los servicios públicos, particularmente de la enseñanza y de la sanidad, una modernización que podría enfocarse sin necesidad de recurrir a una mayor presión fiscal ni de incrementar el déficit público.

A juicio del Gobierno británico, este conjunto de procesos de modernización constituiría la segunda revolución modernizadora que necesita la sociedad británica, tras la revolución económica neo-liberal que ha llevado a la globalización y que se considera como inevitable.

Este proyecto político constituye, para los nuevos laboristas, una tercera vía en la acción política que pretende situarse en un punto intermedio entre el neo-liberalismo (que abandona a la población a su propia suerte) y el intervencionismo estatista aplicado en la práctica política por la socialdemocracia de los años 60 (que tiende a sustituir a la población a la hora de resolver todas y cada una de sus necesidades). Esta tercera vía se caracterizaría por la búsqueda de la cohesión social pregonada en Europa en un contexto de mayor acercamiento al modelo americano de pleno empleo, basado en una responsabilización activa de todas las partes (Estado, ciudadanos e instituciones particulares) en la búsqueda de la empleabilidad.

Esta tercera vía busca salvar el Estado de Bienestar, integrándolo en el funcionamiento de una sociedad económica liberal orientada al pleno empleo en el contexto de la globalización.

² Ver nota 1

En esta perspectiva, la justicia social no se conseguiría tanto, aunque también desde luego, mediante mecanismos redistributivos clásicos —transferencias de los más acomodados a los más desfavorecidos— como por la consolidación de una situación de pleno empleo completada con la acción pública del Estado en materias como la educación, la sanidad y unas garantías mínimas de recursos.

A la vista de estos planteamientos, es preciso reconocer que Tony Blair y su ministro de Hacienda, Gordon Brown, no desfiguran la realidad cuando señalan que, en realidad, las ideas defendidas configuran el marco ideológico fundamental que inspiró la plasmación original del Estado de Bienestar formulada a mediados de siglo por Lord Beveridge, una plasmación que vinculaba desde luego protección a pleno empleo.

Pero tampoco debe sorprender, analizando las propuestas laboristas, que William Hague, el líder de la oposición conservadora, manifestara a principios de enero su apoyo a unas ideas de reforma basadas en poner fin a la cultura de la dependencia y en el estímulo a sistemas alternativos de protección centrados en el esfuerzo individual.

3. IDEAS Y ESTRATEGIAS BÁSICAS PARA LA REFORMA DE LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN SOCIAL

En el apartado anterior hemos reflejado el objetivo laborista de reforma en profundidad del sistema de welfare, objetivo que se resume en la perspectiva de acabar con la era de asistencialismo

que se inicia tras la Segunda Guerra Mundial. Ahora bien, ¿qué significado tiene realmente para los laboristas británicos esta perspectiva de reforma? Para responder a esta cuestión, debemos analizar las ideas y estrategias que subyacen a su proyecto de reforma del welfare.

3.1. Ideas generales para la reforma

En relación a esta cuestión, debe señalarse inicialmente que la valoración que realiza el New Labour del sistema británico de protección social actual es globalmente negativo, considerando que este sistema está internamente viciado por una serie de distorsiones relacionadas entre sí.

Para el Gobierno laborista, la primera de estas distorsiones hace referencia al nivel de fraude existente, con bolsas importantes de población que se ha acostumbrado a vivir de los beneficios sociales sin contemplar el valor y necesidad de su concurso en la fuerza laboral. El Impacto del fraude en el sistema de prestaciones sociales británico se estima en más de un billón de pesetas (entre cuatro y cinco mil millones de libras esterlinas anuales). Los principales ámbitos en los que se sitúa este fraude hacen referencia a los '*disability benefits*' (prestaciones por incapacidad) y a los '*housing benefits*' (prestaciones por vivienda).

En el primer caso, la estimación del nivel de fraude, según el National Audit Office, se acerca a los 130.000 millones anuales (499 millones de libras), habiéndose comprobado, por ejemplo, que un 63% de la población beneficiaría de la '*disability living allowance*' (DLA) incumple alguno de los requisitos requeridos para acceder a la prestación.

El origen de este problema se asocia a que el acceso a esta prestación ha constituido la principal vía de escape, mayoritariamente irregular, para una parte importante del colectivo de parados llegados al final de su tiempo de acceso a las prestaciones por desempleo. La explosión en los últimos quince años de estas prestaciones de incapacidad esconde por tanto una realidad oculta de desempleo, además de constituir un manifiesto ejemplo de distorsión de los objetivos iniciales de una prestación social.

En el caso de los '*housing benefits*', las estimaciones sitúan el nivel de fraude en alrededor de 235.000 millones anuales (900 millones de libras sobre un presupuesto total de 12 billones para ese programa). El Green Paper para la reforma del welfare define la lucha contra este tipo de fraude como objetivo preferente, lo que no deja de entenderse cuando se conoce que, en un 99% de los casos, este fraude no da lugar a persecución alguna cuando acaba siendo detectado.

La segunda distorsión señalada hace referencia al efecto Mateo que provoca la gestión del actual sistema de prestaciones, en parte como consecuencia de su propio diseño pero también en buena medida como resultado de la existencia del fraude. En este sentido, las autoridades británicas estiman que la proporción del gasto en welfare que beneficia directamente a la parte más desfavorecida la población (el 20% más pobre) no ha hecho sino descender a lo largo del tiempo, situándose en estos momentos en torno a un 30% del gasto total del sistema.

La tercera distorsión fundamental se asocia a la configuración del sistema de

prestaciones que, quedando totalmente descoordinado del sistema fiscal, no estimula a la población a abandonar el mundo de la protección y de la asistencia social para incorporarse al sistema laboral. De hecho, en muchos casos el acceso al empleo supone en Gran Bretaña, con la pérdida de las prestaciones y la obligación de cotizar y pagar impuestos, una pérdida de capacidad adquisitiva en relación al status de beneficiario del welfare.

A consecuencia de estas distorsiones el nuevo laborismo británico considera que el actual sistema de protección no incide realmente en la lucha contra la exclusión. En realidad, el sistema no incide en las causas de la pobreza ni en su superación sino que se limita a reproducirse a sí mismo, manteniendo a los beneficiarios en su realidad de pobreza y desempleo, lo que en ningún caso puede, a juicio del Gobierno, interpretarse en términos de justicia social. De hecho, la pobreza y la desigualdad han crecido en Gran Bretaña: en la actualidad una de cada cinco personas dispone de menos de la mitad del ingreso nacional medio contra una de cada diez en 1979.

Esta circunstancia es tanto más llamativa como que el gasto en welfare no ha dejado de progresar. Así, en estos momentos representa alrededor de una tercera parte del gasto público total del Estado (contra 13,5% en el momento del lanzamiento del Estado de Bienestar a finales de los años 40), aumentando anualmente su coste en alrededor de un 4%.

A la vista de estos datos, el Gobierno británico considera que la dependencia a largo plazo de las prestaciones welfare no constituye, en el caso de la población

activa o potencialmente activa, una opción política sino una vía sin salida. La solución pasa, en la lógica británica, por el acceso al trabajo de los que puedan trabajar, apareciendo el trabajo como la mejor de las vías para acceder al bienestar (lo que no implica sin embargo una disminución de la ayuda a destinar a los realmente necesitados, es decir los que no tienen otros medios de subsistencia que las prestaciones, los *'truly poor'*).

Esta solución no sólo constituye una vía para superar las disfunciones internas del sistema de protección social sino también una oportunidad para liberar fondos que resultan necesarios para abordar otros objetivos de actuación públicos, ligados a la formación, la educación, la salud e incluso a las propias actuaciones orientadas a la inserción laboral de los más desfavorecidos.

En realidad, en el diagnóstico del nuevo laborismo británico y de su Gobierno, el sistema welfare no sólo no resulta positivo para sus beneficiarios sino que, además, detrae recursos esenciales para el futuro de la sociedad en su conjunto, precisamente aquellos ligados al proyecto de modernización de los servicios públicos. Resulta por tanto imprescindible evitar la sangría que supone financiar el mantenimiento de situaciones de fracaso social, que no encuentran ningún tipo de salida en términos de integración social, en un momento en el que resulta imprescindible invertir en la empleabilidad de las nuevas generaciones, en especial en el marco del sistema educativo y formativo.

El proyecto de reforma del sistema de prestaciones sociales deberá así beneficiar tanto a los más necesitados

como al país en su conjunto, haciendo frente a las principales prioridades sociales de la gran masa de población británica (desmasificación y democratización del sistema educativo, eliminación de las listas de espera en la sanidad pública, etc.).

La importancia de esta cuestión no es menor. El propio Tony Blair ha afirmado que la medida del éxito de su política en esta legislatura dependerá de su capacidad para reducir los niveles de desempleo y de dependencia de las prestaciones asistenciales de forma que una parte creciente del presupuesto pueda ser destinada a atender las necesidades educativas y sanitarias.

3.2. Estrategias generales para la reforma

La lógica subyacente a estas ideas de reforma se ha traducido en buena medida en la búsqueda de fórmulas para limitar el impacto económico de las prestaciones sociales del Estado de Bienestar, impacto que ascendía a finales de 1997 a cerca de cien mil millones de libras anuales. Analizando las declaraciones del principal baluarte ideológico e impulsor de la reforma, el ministro Frank Field, el objetivo no está tanto en la reducción de las prestaciones del sistema de bienestar o de su volumen de gasto, que en realidad debería realmente aumentar, como en la redefinición de las formas de financiación de este gasto. En concreto, la estrategia básica consistiría en aumentar la parte que correspondería financiar directamente al contribuyente, ampliando los riesgos que deberían ser cubiertos individualmente o mediante programas colectivos de protección de carácter

no estatal (fondos privados de pensión, por ejemplo).

A largo plazo, el eje de esta reforma se centra sobre todo en el sistema de pensiones, partiéndose del principio básico de que, si al Estado le corresponde garantizar unos recursos mínimos a través de una pensión base, debería ser responsabilidad de los ciudadanos poner los medios necesarios para acceder a una segunda pensión, susceptible de ser ofrecida por empresarios, sindicatos o compañías privadas.

La novedad de este planteamiento estriba en que el Estado sería responsable de garantizar por ley la obligatoriedad del acceso a esta segunda pensión y las formas que debe adoptar. De esta forma, se plantearía una transformación del papel del Estado en materia de protección social, siendo menos responsable de facilitar prestaciones y más de regular las instituciones, públicas y privadas, encargadas de facilitar la protección social obligatoria.

En sus formulaciones más radicales, estos planteamientos de reforma se asocian además a propuestas relacionadas con la introducción de sistemas de comprobación de recursos o de formas de tasación fiscal de algunas prestaciones, medidas todas ellas específicamente orientadas a las capas medias y altas de la población.

En el primer caso, al objetivo de reducción del gasto se añadiría la búsqueda de una mayor justicia social. A cambio del no acceso a las ayudas de colectivos con recursos suficientes, la introducción de sistemas de comprobación de recursos podría en efecto permitir mejorar el nivel de

las prestaciones para los colectivos más necesitados e incluso, en algunos casos, simplemente permitir el acceso a las prestaciones de colectivos actualmente no atendidos.

En este contexto del debate, las prestaciones que han sido objeto de atención preferente han sido las prestaciones por maternidad, aunque incluso se ha llegado a sugerir públicamente la idea de ampliar esta perspectiva a las propias pensiones de jubilación en reformas a introducir en futuras legislaturas.

En lo relativo a la tasación de ciertas prestaciones, el debate se ha centrado sobre todo, por su parte, en los '*child benefits*' (prestaciones para la infancia). Sin embargo, el carácter universal que tienen en Gran Bretaña estas prestaciones no ha sido puesto en tela de juicio en ningún momento.

En última instancia, el objetivo de las propuestas más radicales consistiría en limitar el papel del Estado de Bienestar al de una última red de seguridad (*safety net*) para los grupos más desfavorecidos, debiendo los demás sectores de la población contribuir más intensamente a sus necesidades de protección, atención y cuidado.

Estos planteamientos más radicales deberán sin embargo esperar a tiempos mejores para concretarse en la acción política del Gobierno británico. De hecho, el Green Paper para la reforma del welfare no incide en los aspectos señalados (tasación y comprobación de recursos), centrándose sobre todo en la fijación de líneas de actuación contra el fraude en las prestaciones y en la formulación de ideas para

coordinar las actuaciones públicas y privadas que resultarían necesarias para garantizar jubilaciones dignas.

En este campo, en línea con los planteamientos iniciales de Field, el Green Paper sugiere la posibilidad de introducir, junto a la pensión pública, que queda garantizada con carácter universal, la obligatoriedad de un plan de pensión privado complementario. Las formulaciones definitivas a este respecto dependerán de una revisión en profundidad del sistema de pensiones que se desarrollará a lo largo de la presente legislatura.

El proyecto presentado no profundiza en los mecanismos a través de los cuales podrán acceder los colectivos más desfavorecidos —y por tanto con menor capacidad de ahorro— a los planes de pensiones complementarios. Las compañías financieras privadas, que ven lógicamente una gran perspectiva de negocio en esta propuesta, ya han empezado sin embargo a estudiar nuevos productos susceptibles de ajustarse a las características de los grupos con salarios más bajos de cara a su posible ajuste al programa. Aunque la administración vería con mejores ojos una apuesta por sistemas de pensiones complementarias basadas en fondos de pensión gestionados por empresarios y/o sindicatos (apostando de hecho el Green Paper por el impulso a este tipo de actuaciones, presentadas como el mayor éxito del siglo en la historia de las prestaciones sociales), lo cierto es que menos del 50% de los empresarios británicos ofrecen en la actualidad este tipo de planes.

La moderación de propuestas que se observa en el Green Paper, en contraste con el radicalismo de los planteamientos

formulados con anterioridad por algunos miembros del Gobierno, en especial la Secretaría para la Seguridad Social Harriet Harman, se asocia en gran medida a la fuerte oposición manifestada ante ciertas propuestas por amplios sectores del Partido Laborista, tanto entre los defensores de los colectivos más desfavorecidos como entre los más directamente vinculados a los intereses de las clases medias, que veían en las propuestas fórmulas indirectas de incremento de la presión fiscal.

Las críticas se han centrado sobre todo en los peligros de una opción no universalista en la definición de las prestaciones. Además de contribuir a aumentar los niveles de estigmatización de los más desfavorecidos, reforzando la división social, la opción por los sistemas de comprobación de recursos en relación a algunas prestaciones podría abrir la vía a la aplicación de una lógica no universalista a cualquier tipo de prestación o servicio, incluida la atención sanitaria y el acceso a la educación. En esta línea de pensamiento, la vía racional para superar los desajustes entre ingresos y gastos pasa por una mayor tasación de los colectivos más favorecidos (opción a la que se niega a recurrir, no obstante, el actual Gobierno que no quiere ver incrementados los niveles de presión fiscal).

La moderación de propuestas también se ha visto beneficiada por la favorable evolución económica del país. El aumento de los ingresos fiscales, como consecuencia del crecimiento económico, ha permitido, sin necesidad de recortes significativos en las prestaciones, aumentar el presupuesto destinado a educación(250 millones de

libras adicionales, situando el gasto total en 2.500 millones de libras), sanidad (500 millones adicionales para el National Health Service hasta situar su presupuesto actual en 1.700 millones de libras) y transporte (500 millones de libras adicionales para mejora del transporte público a lo largo de los próximos tres años).

Incluso ha sido posible plantear líneas de incremento del gasto en relación a ciertos tipos de prestaciones. Así, el Green Paper prevé una mejora de las prestaciones básicas de jubilación, un aumento en los niveles de apoyo a las familias y menores más desfavorecidos y un incremento en las cuantías del '*income support*', la prestación equivalente a los ingresos mínimos introducidos por nuestras Comunidades Autónomas.

La situación definida en el Green Paper parece sin embargo más el resultado de un compromiso temporal que de un acuerdo definitivo susceptible de dar respuesta a todas las necesidades. El mayor peligro para su viabilidad estriba en que, como señalan algunos miembros del laborismo, quedan pendientes las grandes reformas estructurales en la educación y la sanidad, reformas cuya financiación podría plantear de nuevo problemas y contradicciones en el futuro.

Ante el fracaso temporal de las estrategias radicales de reducción del gasto en prestaciones sociales, la viabilidad del proceso de reforma acabará dependiendo a corto y medio plazo de la capacidad de crecimiento de la economía británica y del éxito del Gobierno laborista en la lucha contra el fraude en las prestaciones y por la empleabilidad de los desempleados.

4. LA REFORMA DE LAS PRESTACIONES SOCIALES

Delimitado el marco ideológico de la reforma, podemos centrarnos a continuación en las actuaciones efectivamente desarrolladas por el Gobierno laborista, analizando inicialmente los cambios introducidos en el sistema de prestaciones sociales.

4.1. La reforma de la normativa sobre familias monoparentales (*lone parents*)

La aplicación de las nuevas ideas laboristas se inicia en el último trimestre de 1997 con la reforma de la normativa sobre familias monoparentales, de aplicación a partir de abril de 1998.

Esta reforma, la más en línea con una perspectiva inicial de reducción del nivel medio de las prestaciones asistenciales, se ha traducido en la reducción de las prestaciones a los titulares de familias monoparentales (*lone parents*) de hasta 10,50 libras semanales (unas 2.700 pesetas), situando las prestaciones en los mismos niveles que los correspondientes a las parejas casadas.

La reducción planteada es ciertamente muy limitada, máxime cuando se prevé que no será de aplicación a los beneficiarios actuales. No obstante, su impacto económico total no resulta despreciable, estimándose el ahorro en el gasto en entre 300 y 500 millones de libras para los tres próximos años.

Sin embargo, la importancia de la medida es ante todo simbólica. Se trata en cierta forma de dejar claro que no es con pequeños apoyos asistenciales

adicionales (en este caso unas pocas libras semanales más en relación al resto de las familias) como se luchará por la integración social de las familias monoparentales sin recursos sino incentivando, incluso mediante la disminución de las prestaciones si resultara necesario, al máximo de desempleados a encontrar un trabajo o acceder a programas de formación.

La reacción crítica a esta medida, planteada inicialmente por el anterior gobierno conservador, ha resultado sin embargo muy amplia, tanto en el espectro político opositor (en concreto, el partido liberal-demócrata) como dentro del seno del propio laborismo, con manifestaciones evidentes incluso en el grupo parlamentario pro-gubernamental (algunos parlamentarios votaron en contra de la propuesta oficial).

La amplitud de esta crítica ha impulsado al Gobierno a profundizar en su ya anticipado propósito de favorecer la inserción laboral del colectivo y mejorar sus condiciones generales de existencia, definiéndose al respecto distintas medidas de importancia.

La actuación más significativa se relaciona con la previsión de gasto de 310 millones de libras, para el conjunto de la legislatura, destinadas a financiar la atención extra-escolar de los hijos en el marco del plan de vuelta al trabajo de los titulares de familias monoparentales. La medida ha sido introducida en el Presupuesto 98/99 y se gestionará a través de una deducción fiscal que permitirá cubrir un 70% de los costes de atención extra-escolar de los menores (*Child Care Tax Credit*).

Para hacer viable esta línea de trabajo, el Gobierno laborista pretende además potenciar la creación de estructuras de atención extra-escolar a menores (*before and after-school programmes*), tratando de ampliar la oferta existente en un millón de plazas, cubriendo el enorme déficit existente en relación a este tipo de servicios. El objetivo sería desde luego favorecer los procesos de inserción laboral pero también, en este caso, mejorar la calidad de la atención a los niños. No hay que olvidar a este respecto que se estima en unos 350.000 los niños de entre 5 y 12 años que actualmente vuelven a casas vacías a la finalización de la jornada escolar.

Estas actuaciones, claramente inspiradas en acciones similares desarrolladas en el marco de la reforma americana del welfare, se enmarcan además en una acción más general de incremento de los '*child benefits*' (2,50 libras semanales), siguiendo en ello la estrategia de consolidación de estas prestaciones establecida en el Green Paper. La prestación seguirá manteniendo su contenido universalista, quedando exenta a efectos fiscales.

La Secretaria para la Seguridad Social Harman ha manifestado también, por otra parte, la determinación del Gobierno de contribuir a la inserción laboral de las familias monoparentales mediante la contratación de consejeros sociales específicamente orientados a esta finalidad.

4.2. El debate sobre otros posibles recortes sociales

La segunda gran medida sometida a discusión pública en el contexto de la estrategia laborista de contención del

gasto en prestaciones asistenciales ha sido la posible reforma de las prestaciones para discapacitados (*disability benefits*), propuesta que para algunos miembros del Gobierno, en concreto Harman, apoyada por el ministro de Hacienda Gordon Brown, constituía la mejor vía de actuación para hacer frente a las necesidades existentes en educación y sanidad, dado el enorme crecimiento registrado por estas prestaciones en el contexto reciente de evolución de la política de welfare.

Aunque la elaboración de la propuesta llegó a alcanzar un nivel de desarrollo importante, en este caso a la oposición creciente del grupo parlamentario laborista se sumó la manifiesta oposición conservadora a una reforma en este campo y, sobre todo, disensiones internas dentro del propio gabinete laborista, lideradas por el ministro de Educación Blunkett, uno de los ministros que teóricamente deberían haberse beneficiado de la medida. Esta oposición ha llevado al propio Primer Ministro Tony Blair a imponerse ante los sectores más radicales, moderando sus pretensiones.

La oposición a la reforma de los '*disability benefits*' marca de hecho un punto de inflexión desde las manifestaciones iniciales orientadas a anticipar la llegada de grandes transformaciones, marcadas por recortes significativos en el nivel de las prestaciones, a las propuestas actualmente sobre la mesa, inclusive las contenidas en el Green Paper, mucho más moderadas y con renuncia expresa a cualquier tipo de recorte radical del sistema de prestaciones. En el caso concreto de los '*disability benefits*', la fuerte oposición encontrada ha llevado a

centrar la actuación en este campo en la lucha contra el fraude, renunciando a las propuestas iniciales de recorte en algunas prestaciones y de introducción, en relación a otras, de sistemas de comprobación de recursos, tasación fiscal o incluso límites temporales.

En realidad, de los planteamientos iniciales sólo queda, además de la ya referida perspectiva de lucha contra el fraude, el objetivo de incentivar la inserción laboral en el caso de los discapacitados que tengan capacidad suficiente para trabajar. De hecho, se han introducido incentivos en el presupuesto 98/99 para favorecer la inserción laboral de este colectivo, aunque se ha dejado claro desde el Gobierno que, en ningún caso, se obligará a trabajar a las personas discapacitadas.

Además de los '*disability benefits*', el Gobierno también estuvo considerando otros recortes sociales, en particular en relación con los '*housing benefits*'. En este caso también estos recortes han sido finalmente descartados, orientándose la actuación a la lucha contra el fraude y definiendo la política de inserción laboral en términos fundamentalmente positivos (programas *welfare to work*).

4.3. Los límites de los recortes sociales

Como puede comprobarse, las medidas de recorte en las prestaciones han sido objeto de sustancial reconsideración, evitándose actuaciones drásticas después de la fuerte oposición sufrida con la reforma de las prestaciones para familias monoparentales y, aún más intensamente, con la perspectiva de reforma de los '*disability benefits*'. No sólo no se han puesto en

marcha las medidas más conflictivas (tasación de las prestaciones asistenciales, ampliación de las prestaciones sujetas a comprobación de ingresos) sino que se ha optado incluso por potenciar las acciones de signo contrario.

En este sentido, además de la ya referida subida de los *child benefits*, debe destacarse el aumento de las cuantías del *'income support'* así como las ayudas extraordinarias a personas de la Tercera Edad para financiar sus gastos de energía (20 libras extra a todos los pensionistas para hacer frente a los gastos energéticos ligados al invierno).

Como ya hemos visto, ha quedado claro además que no se establecerán medidas impositivas de cara al acceso al trabajo en relación a las familias monoparentales o los discapacitados. Si éstos acceden al empleo, se les garantizará incluso la vuelta al nivel de sus prestaciones anteriores (en los tres primeros meses en el caso de las familias monoparentales y en el año en el caso de los discapacitados).

Con estas actuaciones se ha dado satisfacción a la oposición interna del movimiento laborista pero también a la mayoría de las organizaciones sociales voluntarias y a los sindicatos. De hecho, estos colectivos no sólo han sostenido que el mantenimiento del actual sistema de bienestar sigue siendo abordable, señalando que el Estado británico gasta mucho menos en prestaciones sociales que la mayor parte de los demás miembros de la Unión Europea, sino que resulta además necesario un aumento de las prestaciones sociales. Las subidas de las cuantías del *'income support'* y de los *'child benefits'* deben situarse sin duda en este contexto.

La reciente evolución de los hechos evidencia en cualquier caso la dificultad que entraña una reforma radical del sistema de prestaciones sociales, caracterizada por la disminución, eliminación o cambio cualitativo del contenido de las mismas, en especial cuando viene liderado por las organizaciones que, en principio, están naturalmente llamadas a defender a los colectivos que se benefician habitualmente de estas ayudas sociales.

El actual statu quo no va sin embargo a satisfacer probablemente a nadie, pudiendo considerarse más como una tregua temporal que como el reflejo de un consenso acabado. De hecho, ya se observan nuevos movimientos, en particular en relación a cuestiones como la aplicación de programas más estrictos de inserción laboral, al estilo del *'workfare'* americano.

Así, a primeros de abril Harriet Harman volvió a salir a la palestra, anunciando que a partir de octubre del año 2000 se adoptarán medidas susceptibles de generalizar la obligatoriedad de la búsqueda de empleo entre los desempleados, considerando que para esa fecha el Gobierno laborista dispondrá de suficientes recursos laborales o de formación profesional para ofrecer una alternativa a la dependencia de las prestaciones a toda la población activa o potencialmente activa. De tener apoyo esta orientación, podrían volver a la palestra algunas otras ideas de Harman, concretamente la en su día anunciada posible consideración de límites temporales en relación a ciertas prestaciones, concretamente las aplicadas a familias monoparentales, siguiendo en ello el modelo introducido con la reforma del welfare americano (con referencias concretas a la

experiencia desarrollada en Wisconsin cuyo gobernador ha sido el primer político americano en proclamar, con afán sin duda retórico, el fin efectivo de la era del welfare en un Estado americano).

Quedará por comprobar si en este caso, de nuevo, estas propuestas responden sólo a los proyectos de los sectores más radicales del laborismo en su lucha por la transformación en profundidad del welfare o si se trata realmente de actuaciones realmente asumidas por el Gobierno en su conjunto, susceptibles de ser finalmente impuestas a los sectores laboristas más afines al actual sistema de prestaciones.

5. LAS MEDIDAS EMPRENDIDAS EN MATERIA DE EMPLEABILIDAD

Además de las medidas señaladas en el punto anterior, relativas a favorecer la inserción laboral de los padres solos y de los discapacitados dependientes de la asistencia, dos son los grandes tipos de medidas puestos en marcha por el Gobierno británico para garantizar la empleabilidad de la población: el programa de *welfare to work* destinado a menores de 25 años y las diversas actuaciones orientadas a garantizar unos niveles salariales mínimos a los colectivos de trabajadores sujetos a bajos salarios.

5.1. El *welfare to work* para jóvenes (*New Deal*)

El programa de lucha contra el desempleo juvenil (*New Deal*) constituye el instrumento principal previsto en el Plan nacional de lucha contra el paro hecho público el 13 de marzo de 1998 y

una de las piezas esenciales del programa político general del Gobierno británico.

Se trata de un programa orientado a incitar a los jóvenes parados de larga duración a reintegrarse en el mercado de trabajo, tratando de hacer realidad el objetivo plasmado en el manifiesto laborista de mover a 250.000 jóvenes desempleados de larga duración desde los sistemas welfare al mundo del trabajo o de la formación. El coste del programa se situará en torno a 1,3 billones de pesetas (5.000 millones de libras) para los cinco años de la legislatura, corriendo en buena parte su financiación a cargo de los 3.500 millones de libras obtenidos como consecuencia de la privatización de las compañías energéticas públicas.

Aun manteniendo una prestación económica a los beneficiarios, el programa pretende alejarlos de la dependencia pasiva de la asistencia, dotarles de cualificaciones operativas en el mercado y permitir a las empresas responder con flexibilidad a las necesidades cambiantes del mercado, incrementando su capacidad productiva. Esta faceta no tiene una importancia menor, debiéndose recordar que, en estos momentos, las carencias formativas existentes en áreas clave de la economía británica, como las tecnologías de la información, están presionando sobre los salarios y amenazando con tener serios efectos sobre la inflación.

De forma más específica, los principales puntos del programa son los siguientes:

1. Aunque el objetivo preferente del programa son los jóvenes desempleados de larga duración (más de seis meses desempleados), podrán igualmente

beneficiarse de él personas discapacitadas, padres solos (*lone parents*), jóvenes que hayan abandonado recientemente servicios de protección y prisioneros de 18 a 24 años que hayan llegado al final de su sentencia. Una especial atención debería también prestarse a ayudar la inserción laboral de jóvenes pertenecientes a minorías étnicas.

El programa también se extenderá a las personas mayores de 25 años desempleadas por más de un año merced a unos 250 millones de libras adicionales incorporados al programa.

La orientación final del programa ha sido más abierta que la inicialmente planteada, exclusivamente orientada a menores de 25 años. La razón se asocia en buena medida a los cambios que se están produciendo en el desempleo británico, con un número cada vez menor de desempleados menores de 25 años (menos de 118.000 a principios de 1998 frente a los 216.000 mayores de 25 años desempleados por más de dos años).

En general, el planteamiento básico del programa es que no debería haber personas jóvenes en una situación de desempleo que no se incorporen a algún programa de inserción laboral en un plazo razonable de tiempo, normalmente inferior a seis meses.

2. Transcurridos al menos 6 meses de inactividad, las personas a las que se dirige el programa, principalmente menores de 25 años, accederán a un periodo intensivo de

asesoramiento y orientación cuya duración será de 4 meses. Transcurrido este periodo, de no haberse encontrado un empleo, se les ofrecerá alguna de las alternativas siguientes: un trabajo subvencionado por el gobierno, un trabajo de seis meses de duración en un grupo de trabajo local (*environmental task force*) o en el sector voluntario (*voluntary sector*) o una formación a tiempo completo durante un periodo de doce meses.

En el caso de negativa a aceptar alguna de las mencionadas alternativas, los afectados perderán sus prestaciones sociales, aspecto que resulta clave a la hora de considerar el sentido real de este programa. El programa se inspira en la idea de la responsabilidad personal de trabajar tanto como en la relativa a la necesaria oferta social de una oportunidad para el trabajo, recogiendo en gran medida las formulaciones de los programas 'workfare' americanos.

3. A fin de garantizar un número suficiente de puestos de trabajo para poder ofertar a la población objeto del programa, el Estado ofrece a los empleadores, por la contratación de una de estas personas por un tiempo mínimo de 30 horas semanales, una subvención semanal de hasta 60 libras durante un periodo de seis meses. Esta subvención puede ser complementada mediante el acceso de las empresas a fondos complementarios para formación.

Los trabajos ofertados deberían continuar más allá de este periodo inicial de seis meses, a menos que el

empleador pueda justificar que la experiencia laboral de seis meses ofertada constituye una oportunidad de alta calidad para los jóvenes de cara a mejorar sus oportunidades de empleo. En tal caso, la experiencia se entendería como positiva y aceptable en términos de cualificación y de formación.

A fin de evitar abusos en la aplicación del programa, los empleadores que contraten a personas con cargo al mismo deberán comprometerse a no desplazar trabajadores existentes para crear puestos de trabajo vacantes. Se espera que los empleadores retribuyan a sus empleados según las normas del mercado, no pudiendo en ningún caso el empresario obtener un beneficio económico monetario directo del programa.

Inicialmente, los objetivos del gobierno se centran en que un 40% de los 250.000 participantes en el programa accedan a un empleo. Un 25% de este porcentaje del 40% correspondería a contrataciones realizadas en el sector público.

El programa se ha implantado en doce áreas piloto en enero de 1998, generalizándose a todo el país a partir de abril, tal y como se ha concretado recientemente en el Presupuesto británico 99/98. El éxito de la aplicación del programa gubernamental dependerá de la medida en que las empresas privadas se comprometan con él y con la contratación de estos colectivos. De ahí la importancia de la labor de captación a realizar en el ámbito empresarial, insistiéndose en este caso por parte del Gobierno británico en los beneficios que las empresas pueden

obtener de un proceso de cualificación y acceso a la experiencia laboral de nuevos colectivos laborales.

Siguiendo el modelo de trabajo de captación de empresas introducido en Estados Unidos por la Administración Clinton, la labor desarrollada por el Gobierno en este campo está siendo importante, con un número sustancial de empresas y organizaciones que ya se han comprometido con el programa, especialmente en el caso de las grandes empresas, muchas de ellas multinacionales. Entre 3.000 y 4.000 empresas, según las fuentes, se han comprometido a ofrecer trabajo, habiéndose conseguido una cifra de 16.000 colocaciones a principios de abril en las áreas piloto de aplicación inicial del programa. Hay que señalar que el trabajo de captación se está viendo facilitado por la existencia de una fuerte demanda de fuerza de trabajo en varios sectores de la economía.

El éxito gubernamental en su afán de captación de empresas colaboradoras está siendo algo menor en el marco de las instituciones bancarias y financieras, lo que ha inducido al Gobierno a lanzar a finales de marzo una campaña específica de concienciación en este sector, dirigida específicamente a la City londinense. Esta campaña ha contado con el apoyo del Midland Bank, una de las escasas entidades financieras comprometidas desde sus inicios con el programa.

La iniciativa británica cuenta con un gran nivel de apoyo a nivel europeo. El planteamiento de inserción laboral de los jóvenes frente a la asistencia y la perspectiva de acciones de acompañamiento personalizado para la inserción ha inspirado de hecho

la formulación del programa TRACE francés, uno de los elementos clave del nuevo Plan de lucha contra la exclusión aprobado en Francia.

La idea de financiar el trabajo y no la asistencia entre los jóvenes es una idea compartida tanto por los socialistas franceses (como declaró recientemente el secretario de Estado francés para la Sanidad, Bernard Kouchner, *"Nous avons des préoccupations identiques qui tournent autour de moins d'assistance et de plus de retour á l'emploi"*) como por el candidato socialdemócrata para el Gobierno alemán, Schröder.

5.2. Los incentivos al trabajo

Además del programa específico de *welfare to work* para jóvenes desempleados, destacan las diversas medidas, normalmente de carácter más general, orientadas a favorecer el acceso al trabajo de los colectivos dependientes de las prestaciones asistenciales, incluyendo aquí las acciones orientadas a favorecer a los trabajadores con bajos salarios.

Este aspecto tiene una gran importancia en Gran Bretaña ya que en este país los salarios llegan a resultar muy bajos, incluso en el caso de trabajos a tiempo completo, viéndose además afectados por un sistema fiscal regresivo, con una tasa impositiva mínima muy elevada, situada en el 20%. Este es un grave problema para aquellos que acceden a empleos de baja remuneración desde la asistencia, perdiendo con ello el beneficio de sus prestaciones de origen.

De hecho, en Gran Bretaña el acceso al empleo no garantiza de forma automática

ni la superación de la pobreza ni siquiera, en algunos casos, ingresos superiores a los disponibles en el marco de la asistencia, lo que hace que muchos británicos eviten el trabajo declarado y escasamente remunerado para conseguir los subsidios estatales. Esto es particularmente evidente en el caso de aquellos colectivos que en el marco del régimen asistencial pueden acceder a diferentes prestaciones (por ejemplo las familias monoparentales).

Por ese motivo, las bajas tasas de desempleo existentes en Gran Bretaña encubren la realidad de un desempleo potencial muy superior, enmascarado por un número muy amplio de personas orientadas hacia prestaciones sustitutivas como las *'disability allowances'* o incluso el *'income support'*. Esta circunstancia explica por otra parte que desde 1990 no haya habido apenas generación de empleo neto en este país, a pesar de la extensiva desregulación de los mercados de trabajo bajo los gobiernos conservadores.

En estas condiciones, la superación del desempleo no pasa sólo por acciones clásicas de mejora de los niveles de empleabilidad, como las acciones de formación, sino también por hacer suficientemente atractivos los empleos disponibles que se caracterizan por su baja remuneración y/o por sus peores condiciones de trabajo.

En este caso, por tanto, la empleabilidad no se asocia tanto a capacitación del desempleado como al aumento de la capacidad de atracción de los empleos realmente existentes o susceptibles de ser creados. El objetivo del Gobierno británico se centra precisamente en tratar de remover cualquier desincentivo para el acceso a este tipo de

empleos de forma que los desempleados opten por el trabajo frente a la asistencia.

Bajo el lema de «el trabajo paga y recompensa la iniciativa», Brown expuso en la presentación del nuevo presupuesto británico 98/99 un programa que puede construir «un Estado moderno de bienestar que, en lugar de atrapar a la gente en la pobreza, provee de oportunidades para todos». La reforma del sistema de bienestar se compagina por tanto también con el establecimiento de un sistema de incentivos a empleadores y empleados, particularmente en relación a bajos salarios (*"I say to those who can work: This is our New Deal. Your responsibility is to seek work. My guarantee is that if you work, work will pay"*).

Además de planteamientos directamente vinculados a la reforma del sistema de seguridad social (national insurance), con un incremento de los umbrales a partir de los cuales resulta obligatoria la cotización, las reformas en este campo se centran fundamentalmente en tres dimensiones: instauración de un salario mínimo, implantación del *Working Family Tax Credit* y rebaja de los topes fiscales del 20 al 10% en las categorías bajas de la escala laboral.

5.2.1. El salario mínimo

El gobierno laborista presentó el 27 de noviembre de 1997 un proyecto de ley que desembocará en la instauración, en la primavera de 1999, de un salario mínimo. El Reino Unido sigue siendo en la actualidad el único de los grandes países industrializados europeos en el que las remuneraciones de la población asalariada depende en la práctica de una decisión discrecional del empresario.

El proyecto aprobado introduce un salario mínimo aplicable a escala nacional, sin distinción de región, sector de la economía o tamaño de la empresa, quedando exentos únicamente los trabajadores autónomos y los empleados en organizaciones caritativas a razón de algunas horas por semana. La introducción del salario mínimo constituye uno de los mecanismos necesarios para poner fin a salarios de miseria en Gran Bretaña, según la propia expresión de la ministra de Comercio e Industria, Margaret Beckett, con salarios horarios a veces inferiores a dos libras/hora.

La cuantía del salario se dará a conocer en mayo de 1998 como continuación a las conclusiones de la comisión creada a estos efectos. El umbral donde situar el nivel del salario mínimo está siendo, como era de prever, objeto de amplio debate. Mientras los sindicatos piden que el mínimo se sitúe por encima de las 4 libras (4,40 en el caso de algunos colectivos minoritarios), los empresarios señalan que 3,20 es el máximo posible si no se quieren introducir importantes pérdidas de empleo. Los conservadores, por su parte, siguen oponiéndose a cualquier tipo de salario mínimo.

La problemática de algunos grupos especiales es igualmente resaltada, no faltando los sectores que auguran pérdidas de empleo en estos grupos (jóvenes, personas sin cualificación, discapacitados, etc.).

5.2.2. El *Working Family Tax Credit*

Otra medida fundamental introducida por el Gobierno británico es el *Working Family Tax Credit*, una actuación que se inspira en el modelo americano de *Earned Income Tax Credit* (EITC) y que pretende ayudar a las

familias trabajadoras con menos recursos a hacer frente al pago de impuestos que se deriva de su incorporación al trabajo lo que, como hemos visto, les acaba situando con frecuencia en una posición similar o incluso peor a la anterior a la inserción laboral. El objetivo de la prestación es que el desempleado que encuentra un trabajo, aunque sea mal remunerado, siempre acabe ingresando más que lo que cobraba estando en el desempleo, sintiendo por tanto incentivos para acceder al trabajo o mantenerse en él.

La medida se ha concretado en el Presupuesto 98/99 y se pondrá efectivamente en marcha en octubre de 1998. Establece para las familias con al menos un miembro empleado a tiempo completo unos umbrales mínimos de ingreso, superiores a los de las prestaciones por desempleo, que se garantizarán, en el caso de los trabajadores afectados, mediante una aportación pública complementaria en la paga semanal. No será necesario solicitar prestaciones asistenciales complementarias, si bien podrá seguir cobrándose el complemento a través de la Seguridad Social. El programa prevé además un umbral complementario, de nivel superior, por debajo del cual los trabajadores quedarán exentos del pago de impuestos.

En definitiva, tal y como queda formulado, este sistema garantiza, para los trabajadores con bajos salarios:

1. La percepción de su salario de partida.
2. La obtención de un complemento económico, incorporado a la paga semanal, decreciente conforme sube la cuantía del sueldo, garantizado por el Estado.

3. La exención de estos ingresos a efectos fiscales.
4. La posible acumulación de otras prestaciones asistenciales no sometidas a imposición, particularmente los '*child benefits*'.

El *Working Benefit Tax Credit* se presenta como un primer paso en la dirección de una mayor integración entre el sistema fiscal y el sistema de prestaciones asistenciales, objetivo que está en la mente del gobierno británico en el largo plazo. Tal y como señaló ante la correspondiente comisión parlamentaria Martin Taylor, presidente del grupo de trabajo gubernamental para el estudio del sistema fiscal y de prestaciones británico, la total integración de ambos sistemas no puede ser planteada en estos momentos pero podría llegar a tener sentido en el futuro, concretándose en un sistema integrado de impuestos y prestaciones.

En cierta forma, de hecho, el *Working Family Tax Credit* tiene vocación de funcionar a modo de impuesto negativo sobre la renta, completando el Estado los ingresos de aquellos trabajadores que no llegan a un nivel suficiente de renta y estableciendo un punto neutro en el que el Estado ni aporta complemento alguno ni recauda cuantía alguna. Al igual que sucede con el EITC americano, este planteamiento puede llevar a dejar de considerar el complemento aportado como una prestación social (tal y como aún sucede en la actualidad con el *Family Credit*), presentándose más bien como un complemento fiscal.

Esta sería, en realidad, la principal novedad que introduce el *Working Family Tax Credit* en relación al *Family Credit*, prestación de contenido estrictamente asistencial. El paso de un

mecanismo asistencial a otro fundamentalmente fiscal (aunque no enteramente) tiene la ventaja básica de limitar los efectos de estigmatización que se asocian o pueden asociarse al contacto con los servicios asistenciales. Permite además vincular estrictamente la percepción de los complementos salariales al propio hecho del trabajo, lo que se concibe como un elemento clave para pasar de una mentalidad basada en la asistencia a una vinculada a la ética del trabajo. Desde una perspectiva financiera, en relación al Family Credit, el nuevo sistema implica una mayor aportación financiera por parte del Estado. El coste añadido es de alrededor de 1.000 millones de libras, lo que supone un incremento del 50% respecto al coste actual del *Family Credit*. No obstante, debe decirse que en estas cantidades queda incluida la parte correspondiente a la subvención prevista para la atención extra-escolar de menores en el marco del programa de inserción laboral de las familias monoparentales (*Child Care Tax Credit*).

5.2.3. *El mínimo de ingresos no sujeto a imposición*

El *Working Family Tax Credit* está llamado a combinarse con una tasa impositiva mínima del 10% en el caso de los hogares con menos recursos, en vez del tope mínimo actualmente establecido en el 20%.

La medida, que constituía una de las promesas contenidas en el programa electoral laborista y una pieza clave en el proceso de armonización entre el sistema fiscal y de welfare, ha sido finalmente anunciada en el Presupuesto 98/99.

Se ha dejado sin embargo manos libres al Gobierno para implantarla en el momento en que lo considere más oportuno, lo cual no deja de ser chocante a la vista de la rápida implantación de otras reducciones fiscales, en concreto la reducción del impuesto sobre los beneficios de la sociedades, en vigor a partir de abril 1999.

6. REFLEXIONES FINALES

Para concluir el artículo, presentamos a continuación unas breves reflexiones finales sobre el modelo de reforma del Estado de Bienestar actualmente en curso en Gran Bretaña.

1. En primer lugar, podemos destacar que la preocupación central de las medidas británicas, en lo relativo a inserción laboral, se centra en dos colectivos básicos: jóvenes y familias monoparentales, fundamentalmente madres solteras. De una u otra forma, se busca limitar el acceso de estos grupos al sistema asistencial como vía para reducir el nivel de gasto y prevenir la cultura de la dependencia, considerándolos como dos grupos particularmente de riesgo a este nivel.

La preocupación por estos dos colectivos está también presente en los procesos de reforma en curso en otros países. En el caso de las familias monoparentales, la experiencia americana de reforma del welfare se centra de hecho fundamentalmente en este colectivo, insistiendo específicamente en las acciones de inserción laboral, los límites temporales al mantenimiento en la

asistencia y las medidas complementarias de *'child care'*. Aunque en Francia el tratamiento de los padres o madres solos con hijos no plantea tanto debate social, sí debe resaltarse que se plantean, en el contexto del nuevo plan de lucha contra la exclusión, medidas económicas de estímulo a la vuelta al empleo. En este caso, sin embargo, los complementos salariales tienen una aplicación estrictamente temporal, a diferencia del carácter estructural que supone el *Working Family Tax Credit* o el EITC americano.

En el caso de los menores de 25 años, ya hemos podido comprobar que la filosofía de aproximación a la inserción laboral de este colectivo resulta muy similar en Francia, con un programa TRACE muy en la línea del programa británico de *Welfare to Work* o *New Deal*.

La oposición del Gobierno Jospin a integrar en el *'Revenu Minimum d'Insertion'* (RMI) a los menores de 25 años en Francia, en contra de las reivindicaciones del movimiento de parados, es especialmente significativa en este contexto, explicándose por la oposición existente a que este tipo de personas dependan de la asistencia. El que en Gran Bretaña los menores de 25 años sí accedan actualmente a las prestaciones de garantía de ingresos mínimos (*income support*) constituye de hecho uno de los motivos por los que este grupo goza de tanta preferencia en la definición de las

intervenciones laboristas en materia de inserción laboral.

Ambos Gobiernos comparten de hecho la perspectiva de que la integración social de los más jóvenes pasa por el acceso al empleo y no por la dependencia de las prestaciones asistenciales.

2. El segundo aspecto de interés a resaltar es la dificultad que están encontrando los sectores más radicales del laborismo en su lucha por transformar de raíz el sistema de protección y asistencia social. La dificultad de imponer estas medidas desde la izquierda se hace sin duda evidente, encontrando una muy firme oposición en amplios núcleos del laborismo, de los sindicatos y de las organizaciones no gubernamentales. Aunque no es descartable una solución a la americana, donde al final las reformas radicales se imponen con el apoyo (o la presión) de las fuerzas conservadoras, es poco probable que esto pueda constituir una salida en Gran Bretaña en el corto y medio plazo.
3. El tercer aspecto a resaltar se asocia en gran medida con el anterior. En la práctica, el origen de los planteamientos radicales de transformación del welfare en Gran Bretaña, vigentes en sectores importantes del laborismo en el poder, se asocia al hecho de que, en estos momentos, el debate en torno al Estado de Bienestar no sólo está condicionado por la polaridad izquierda-derecha sino también por las propias contradicciones internas

de los grupos defensores del Estado de Bienestar.

De hecho, en el debate relativo a la reforma británica, la cuestión clave real se vincula con la dicotomía mantenimiento o desarrollo de las prestaciones asistenciales versus modernización y desarrollo de los grandes servicios públicos, particularmente educación y de salud. La contradicción afecta directamente por ello a los propios colectivos comprometidos con la defensa del modelo general del Estado de Bienestar.

Aunque el crecimiento económico británico está contribuyendo a favorecer por ahora el mantenimiento del statu quo (puede mantenerse el nivel de las prestaciones y al mismo tiempo aumentar la inversión en servicios públicos), habría que ver cuál sería la situación si el nivel de crecimiento económico se estancara.

4. Un cuarto aspecto a destacar es la funcionalidad de reformas como las actualmente desarrolladas en Gran Bretaña en relación al funcionamiento del sistema económico. Esta funcionalidad no sólo se percibe a nivel macroeconómico (la reforma del sistema de prestaciones es una condición del proceso más general de modernización de la economía) sino también a nivel microeconómico.

A diferencia de lo que habitualmente se cree, la experiencia americana reciente con

beneficiarios del welfare vuelve a demostrar que, lejos de tener una propensión a la dependencia de las prestaciones, estos colectivos pueden resultar extremadamente funcionales para las empresas en periodos de fuerte demanda de fuerza de trabajo, aportando una mano de obra barata susceptible de ser reciclada con resultados favorables en términos competitivos. El interés por los beneficiarios del welfare resulta hoy evidente en muchos sectores empresariales americanos como alternativa para suplir carencias laborales (cuantitativas y cualitativas).

Esta cuestión debe llevar a un debate en profundidad sobre la articulación de las políticas de inserción laboral y de protección de los trabajadores, tratando de garantizar condiciones de trabajo adecuadas para los asalariados y de evitar abusos empresariales, financiados en parte con fondos públicos.

5. Conviene en quinto lugar realizar una breve mención al discurso ideológico general e incluso a la utilización de algunos términos específicos por parte de la actual izquierda europea. En concreto, la idea del fin de la asistencia proclamada por Blair (en una forma similar a la de la superministra Aubry en Francia), aun fundamentándose en un objetivo político progresista, entraña sin embargo riesgos objetivos.

El discurso ideológico actual, que en estos momentos puede servir para justificar un giro radical en relación a una gestión conservadora de la asistencia, puede sin embargo llegar a servir en otros momentos para justificar una transformación conservadora radical del sistema. Esta transformación podría incluso llegar a poner en tela de juicio el propio derecho a la asistencia, derecho menor y poco apreciado sin duda pero que, recogido en los principados tratados internacionales de derecho social, ha constituido la base para la difusión y consolidación jurídica de sistemas de garantía de ingresos mínimos, complementarios de las prestaciones de seguridad social.

Éste no es un peligro menor, tal y como evidencia la experiencia americana. La introducción de límites temporales al acceso a las prestaciones asistenciales, aprobada en la PRWORA americana de 1996, constituye de hecho la máxima expresión real de la idea del fin de la asistencia. En este caso, el fin de la asistencia puede pasar simplemente por la finalización del tiempo máximo durante el cual se garantiza el derecho a una prestación asistencial y no por el acceso a un empleo garantizado por el Estado.

6. En todo caso, los planteamientos británicos de reforma del Estado de

Bienestar tienen sin duda un gran interés por su voluntad de anteponer el derecho al trabajo a la dependencia de las prestaciones, planteamiento que tiende a consolidarse como una característica de la izquierda europea en su definición de una moderna política social.

En cierta forma, además, el modelo británico se caracteriza sobre todo por su intento de asociar salario, prestaciones económicas complementarias y las formas de salario indirecto ligadas a los grandes servicios públicos —educación pública, sanidad gratuita, subvenciones a la vivienda, etc.— como los principales instrumentos para la integración social y la superación de la pobreza y la exclusión.

En este sentido, la propuesta británica constituye una referencia original que, para el estudioso de los sistemas sociales, tiene tanto interés como el modelo francés —en el que las medidas de reparto del trabajo resultan fundamentales— o los modelos de los pequeños países del norte europeo, especialmente Dinamarca y los Países Bajos —caracterizados por su éxito en mantener un modelo tradicional de Estado de Bienestar en un contexto de recuperación de situaciones de pleno empleo—.