

BIENESTAR Y SEGURIDAD SOCIAL: EL EJEMPLO BRITÁNICO

0. INTRODUCCIÓN

El artículo pretende presentar con cierto detalle las medidas definidas por la seguridad social británica para garantizar el bienestar de los ciudadanos y luchar contra la pobreza. A tales efectos, después de describir rápidamente los fundamentos del modelo de seguridad social en vigor hasta abril de 1988 y de introducir un marco general para la comprensión de las reformas recientemente implantadas por el Gabinete conservador de Margaret Thatcher, el texto se concentra en la descripción de los principales instrumentos utilizados en Gran Bretaña para la contención de la pobreza: los subsidios complementarios.

1. EL SISTEMA BRITÁNICO TRADICIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL

El sistema de seguridad social ha venido constituyendo tradicionalmente uno de los pilares del estado de bienestar británico. Su origen está en la legislación social de la inmediata post-guerra, inspirada toda ella en el denominado Informe Beveridge (1). La eliminación de la pobreza y la consecución de unos niveles adecuados de bienestar constituyen los objetivos de

(1) W. Beveridge, «Social Insurance and Allied Services», 1942, London: HMSO.

esta legislación; sus instrumentos, un régimen nacional de seguros sociales completado con medidas adicionales de redistribución de la riqueza. El acceso de los ciudadanos a las distintas pensiones y subsidios está jurídicamente regulado en este sistema, salvaguardando tribunales independientes sus derechos en la materia.

En líneas generales, el sistema descrito se estructura en tres grandes bloques de medidas: en primer lugar, un régimen nacional de seguros sociales; en segundo lugar, un conjunto asociado de pensiones no contributivas; por último, un conjunto de subsidios complementarios, de tipo asistencial, para personas o familias con ingresos insuficientes.

El objetivo del sistema público de seguros sociales es cubrir los riesgos sociales hoy tradicionales, es decir, todas aquellas contingencias relacionadas con el desempleo, la enfermedad, la invalidez, la jubilación, la maternidad y el fallecimiento. Estas contingencias son cubiertas por el sistema siempre que, previamente, los potenciales beneficiarios hayan aportado las cotizaciones suficientes a la caja del seguro. La pensión base en caso de jubilación, invalidez o fallecimiento es calculada según modalidades idénticas. Se completa con aportaciones adicionales—procedentes del Estado o de los distintos regímenes profesionales— que guardan relación con los ingresos obtenidos por el cotizante a lo largo de su carrera profesional.

Las pensiones no contributivas constituyen un segundo nivel de acción de la seguridad social británica. Las principales modalidades hacen referencia, por un lado, a prestaciones destinadas a apoyar a familias con hijos y, por otro, a ayudas para la cobertura de determinadas situaciones que afectan a colectivos discapacitados—en particular ancianos, deficientes e inválidos de guerra— no beneficiarios directos de los seguros sociales previstos en el régimen nacional. Entre las pensiones descritas destaca el denominado «child benefit», prestación universal, no sujeta a ningún tipo de imposición, destinada al mantenimiento de los hijos dependientes.

A diferencia de lo que ocurre en otros países, las pensiones no contributivas no tienen en Gran Bretaña un papel determinante, siendo en general muy restrictivo el acceso a ellas, salvo por lo que se refiere al «child benefit». No ocurre lo mismo con los subsidios complementarios de tipo asistencial, tercer nivel de actuación de la seguridad social británica. En este caso, Gran Bretaña constituye sin duda uno de los máximos ejemplos de desarrollo de un sistema de subsidios mínimos garantizados, complementarios del sistema de pensiones generales, contributivas o no contributivas. Así, en el año 1985, en torno a un 27 % del presupuesto total de la seguridad social británica fue destinado a este tipo de prestaciones (2).

La dimensión del porcentaje señalado no debe ser interpretado en exclusiva en términos de desarrollo de estos subsidios. También refleja la parcial ineficacia del régimen general de la seguridad social así como del propio sistema de relaciones laborales en la consecución de niveles adecuados de bienestar. Esta ineficacia se refleja en el numeroso contingente de personas y familias de inactivos, desempleados e, incluso, ocupados que siguen requiriendo una ayuda suplementaria a la prestada por las prestaciones generales para poder cubrir los mínimos vitales o llegar a un nivel de vida mínimamente adecuado. En el sistema británico corresponde precisamente a los subsidios complementarios hacer frente a estas necesidades no cubiertas, asumiéndose explícitamente la inevitabilidad de su existencia como medio para la eliminación de las situaciones persistentes de pobreza

(2) «Reform of Social Security», Department of Health and Social Security, 1985, London: HMSO. Este informe es conocido como el Libro Verde de la reforma de la seguridad social o Informe Fowler.

que el régimen general se revela incapaz de eliminar.

2. LA SOCIAL SECURITY ACT DE 1986

La Social Security Act de 1986, operativa desde el pasado mes de abril, supone una importante reforma del sistema descrito, introduciendo algunas pautas que se encaminan hacia un nuevo sistema de seguridad social, propio de un modelo de estado que podríamos denominar asistencial.

En su formulación teórica general, el modelo asistencial de organización de la acción del estado tiene, en lo que se refiere a la seguridad y asistencia social, tres rasgos característicos: en primer lugar, orienta el funcionamiento del régimen general de seguridad social hacia la garantización de prestaciones básicas, equivalentes a los mínimos existenciales, más que hacia la consecución de un adecuado nivel de bienestar, similar al disfrutado por el individuo antes de depender de la Seguridad Social; en segundo lugar, estimula la responsabilidad personal para la previsión de niveles de bienestar superiores, regulando y promoviendo la contratación directa de seguros personales o profesionales como vía para la obtención de los recursos complementarios necesarios; por último, consolida estructuras asistenciales en la lucha contra la pobreza, sometiéndolas en la medida de lo posible al control presupuestario a través del fomento del trabajo social discrecional.

En las formulaciones más radicales del nuevo modelo, las estructuras asistenciales discrecionales constituirían incluso los únicos instrumentos para garantizar unos mínimos ¿existenciales? a la población. Así, se sugeriría la eliminación pura y simple del régimen nacional de seguridad social, correspondiendo la previsión y cobertura de los riesgos sociales a regímenes de pensiones personales y/o profesionales. Si estas formulaciones encontraran una plasmación completa en la realidad, ello supondría en definitiva pasar de un modelo orientado a la redistribución de los recursos y a la obtención del bienestar para todos a un modelo en que el Estado no tendría otra responsabilidad que garantizar a toda la población unos mínimos de ¿existencia?

¿Por qué razón resulta coherente sostener que las reformas introducidas en abril por el Gabinete conservador de Margaret Thatcher son propias del tipo ideal

de estado asistencial? Podemos señalar tres tipos de razones: en primer lugar, la reforma limita el desarrollo del régimen nacional de seguros sociales; en segundo lugar, estimula y facilita la privatización del sistema; por último, inicia los pasos hacia el reforzamiento de los mecanismos asistenciales complementarios, dotándoles además de un mayor nivel de discrecionalidad (3).

La reforma de abril limita, en efecto, el desarrollo del régimen nacional a través de una redefinición de los derechos de los cotizantes. Si bien el Estado mantiene el sistema tradicional de seguros sociales, lo hace sobre la base de sustanciales recortes, destinados a reducir el gasto público y a ir preparando, sin duda, futuras reformas aún más drásticas. Estos recortes hacen referencia a tres grandes aspectos:

- En primer lugar, la base de ingresos para el cálculo de las prestaciones básicas se ve modificada: los veinte mejores años de la carrera profesional del cotizante se ven sustituidos por la media del conjunto de esta carrera.
- En segundo lugar, el componente adicional de la pensión —recordemos que la pensión consta de un componente básico general y de un componente adicional ligado a los ingresos a aportar por el estado o por los regímenes profesionales— se reduce al 20 % de las cotizaciones base, frente al 25 % utilizado antes de la reforma.
- Por último, con la nueva reforma, las viudas —uno de los grupos más numerosos entre los beneficiarios de la seguridad social— ven reducidos sus derechos a la mitad de la pensión del esposo ligada a los ingresos, en vez de la totalidad prevista en el modelo anterior, además de otras restricciones menos importantes.

La limitación de derechos en el disfrute del régimen nacional de seguros sociales tiene su complemento lógico en una clara tendencia a estimular el recurso individual a los sistemas privados de pensiones. Este proyecto sigue una doble vía: de una par-

(3) Para un análisis en profundidad de las reformas recientes en materia de subsidios complementarios, ver «The Social Security Act», Community Care, n.º 696, 28 January 1988. Suplemento INSIDE.

te, crear una nueva modalidad de pensión personal, alternativa al régimen nacional (4); de otra, reorientar las pensiones hacia los regímenes profesionales.

A diferencia de otros países —entre otros el nuestro— en que las disposiciones sobre pensiones personales están ya en vigor, en Gran Bretaña la apuesta gira por ahora en torno a la potenciación de las pensiones profesionales. Esta vía es, sin duda, más productiva a corto plazo, en la medida en que tradicionalmente existía ya la posibilidad legal, para un cotizante, de abandonar el régimen nacional en favor de un régimen profesional, siempre, eso sí, que de dicho cambio el cotizante consiguiera iguales o mayores ventajas. La reforma de la seguridad social busca simplemente favorecer las vías para que este abandono sea más fácil y socialmente más rentable.

Las principales medidas utilizadas para estimular el proceso señalado son de tres tipos:

- En primer lugar, se establecen incentivos fiscales para estimular a los empleadores a crear su propio sistema profesional de pensiones.
- En segundo lugar, se garantiza a las pequeñas y medianas empresas el acceso al sistema. Con el fin de estimular a estas empresas a establecer pensiones profesionales alternativas al régimen nacional, la reforma permite ahora los regímenes que exigen de los empleadores un número mínimo de cotizaciones en vez de una cuantía mínima de prestaciones de pensiones, como hasta ahora estaba establecido.
- Por último, para dar una cierta estabilidad al régimen profesional en su conjunto, la reforma establece las vías para que sea posible la transferencia de los derechos de pensión, garantizando con ello la movilidad de la mano de obra. A partir de ahora, las personas ocupadas durante dos años o más por un mismo empleador estarán protegidas. La transferencia de derechos como condición «sine qua non» para el abandono del régimen nacional deja así de

(4) «Reform of Social Security. Programme for Action», Department of Health and Social Security, 1985, London: HMSO. Informe conocido como White Paper.

ser un obstáculo para la consolidación de los regímenes profesionales.

No hace falta insistir en que el interés por reducir al máximo la parte correspondiente al régimen nacional de pensiones está detrás de este conjunto de actuaciones privatizadoras.

Por último, la reforma parece querer consolidar los mecanismos asistenciales complementarios de la seguridad social. En la nueva vía reformista, el papel del sistema de ayudas complementarias de la seguridad social está llamado a jugar un papel aún más importante que el desempeñado hasta ahora. No sólo porque, a diferencia del régimen nacional de seguros sociales, la administración considera necesaria su consolidación sino sobre todo porque, con los recortes establecidos en el acceso al régimen nacional y en las prestaciones a cubrir por éste, la demanda potencial de ayudas complementarias puede ir aumentando paulatinamente. Podemos prever, por ello, que el peso relativo del gasto público en ayudas complementarias seguirá incrementándose a medio plazo en el presupuesto de la seguridad social británica (5).

Uno de los datos más llamativos de la reforma de los subsidios complementarios es el aumento de la discrecionalidad. Como podremos comprobar posteriormente, la creación del Fondo Social tiene esta estricta finalidad, coherente con la necesidad de controlar y, llegado el caso, reducir el gasto público en materia de seguridad social.

A pesar de todo lo que venimos señalando, lo cierto sin embargo es que el alcance de los cambios introducidos por la reforma sigue siendo todavía limitado. Su significado profundo, más que a la definición de un sistema alternativo puro, parece asociarse a la contención de un proceso

(5) La consolidación de este tipo de ayudas no significa no obstante potenciación económico-financiera. En este sentido, puede comprobarse, en el ya señalado número de Community Care, cómo la reforma tiende también a restringir globalmente los derechos existentes con anterioridad, en especial por lo que se refiere a jóvenes y discapacitados, desde una perspectiva grupal, y a ayudas para el mantenimiento de la vivienda, desde una perspectiva sectorial. En cualquier caso, lo que sí resulta indiscutible es la opción gubernamental por los subsidios complementarios en detrimento de las pensiones no contributivas. La congelación del «child benefit», por ejemplo, es una decisión gubernamental coherente con el deseo de centrar el apoyo a las familias con bajos niveles salariales en la programación de subsidios asistenciales.

que parecía consolidado y al inicio, aún tímido, de la contrarreforma.

Gran Bretaña sigue teniendo, portanto, un sistema de seguridad social más o menos coherente con el modelo de estado de bienestar. De ahí que pueda resultar interesante conocer con algo más de detalle cómo se configura la seguridad social británica tras las recientes reformas y cual resulta ser su significado real en la lucha contra las desigualdades. En este camino, nos ocuparemos en exclusiva de una parte del sistema, la relativa a los subsidios complementarios. Esta cuestión es, de hecho, la que más puede interesar a Euskadi desde la perspectiva de su estructura competencial actual. En efecto, la estructuración de los subsidios complementarios constituye una competencia exclusiva de nuestra comunidad, a tenor de lo que establecen la Ley de Servicios Sociales, el Estatuto de Autonomía y la propia Constitución.

3. LOS SUBSIDIOS COMPLEMENTARIOS EN LA ACTUAL SEGURIDAD SOCIAL BRITÁNICA

Como ya ha sido señalado, los subsidios complementarios tienen en el sistema británico el fin último de luchar contra la pobreza no resuelta a través del disfrute de las pensiones del régimen nacional de seguridad social o de las prestaciones no contributivas a él asociadas. A tales efectos, los subsidios o ayudas complementarias se estructuran en tres grandes subsistemas: el dirigido a garantizar unos ingresos mínimos; el dirigido a facilitar la cobertura de los gastos de vivienda y, por último, el orientado a hacer frente a necesidades específicas o extraordinarias.

El objetivo de los subsidios de ingresos mínimos es garantizar la cobertura de las necesidades mínimas de mantenimiento de personas y familias. Existen dos tipos principales de subsidios: el «family credit» y el «income support». El «family credit» se destina a familias en las que el cabeza de familia o, en su defecto, su pareja están ocupados a tiempo completo. Este subsidio tiene como principal objetivo complementar, de acuerdo con un baremo progresivo, los bajos niveles salariales hasta alcanzar determinados niveles de ingresos mínimos garantizados. Por su parte, el denominado «income support» trata de facilitar igualmente unos ingresos mínimos —inferiores a los del «family credit»— a las personas o familias excluidas del mercado de trabajo.

Ni el «income support» ni el «family credit» tienden a considerar el factor vivienda. Y ello porque el sistema prevé una serie de ventajas complementarias en la materia —los «housing benefits»— para los colectivos más necesitados, entre ellos los beneficiarios del «income support» y, en ciertos casos, los del «family credit». Estas ayudas se configuran en la práctica como desgravaciones, prácticamente absolutas, en lo relativo a gastos de alquiler y pago de impuestos sobre la vivienda.

Por último, para hacer frente a necesidades específicas o coyunturales, el sistema se completa con un Fondo Social —el «Social Fund»— de carácter discrecional en cuanto a su adjudicación. Este fondo trata de hacer frente a demandas de carácter específico —colectivos con necesidades especiales— o extraordinario —demandas de tipo coyuntural, relacionadas en general con la adquisición de artículos de consumo duradero—.

Exceptuando el Fondo Social, las distintas ayudas señaladas tienen algunos rasgos de importancia en común. En primer lugar, todas estas ayudas responden a normas jurídicamente consolidadas, de carácter universal, portanto definidoras de derechos. Es posible pedir la revisión de una decisión relativa a estos subsidios ante el correspondiente Tribunal de la Seguridad Social.

En segundo lugar, los subsidios se adjudican después de una investigación acerca de los recursos disponibles en que no sólo son tomados en consideración las rentas habituales sino también el patrimonio disponible (means-tested benefits). Algunas reglas generales aplicadas en la investigación hacen referencia a las siguientes cuestiones:

- a) El peticionario no debe tener un capital de más de 6.000 libras —1.260.000 pesetas— para poder solicitar las ayudas. Los elementos básicos considerados como capital son el dinero en bancos o sociedades inmobiliarias, las inversiones en bonos y similares, las indemnizaciones por despido, así como la propiedad de terrenos o de una segunda residencia. Las posesiones personales—un coche, por ejemplo— también pueden ser consideradas como capital pero no la vivienda propia.
- b) El cálculo de los ingresos se hace una vez descontados impuestos y

cotizaciones al seguro nacional, estimándose a partir de los ingresos de los dos últimos meses o de las últimas cinco semanas. Fuera de esta norma general, podemos señalar la existencia de algunas variantes específicas para solicitantes que desempeñan un trabajo autónomo, tienen ingresos fluctuantes o acaban de empezar a trabajar.

- c) Algunos ingresos no son considerados a efectos de cálculo de los ingresos base del solicitante. Se incluyen aquí, en general, todos los relativos a pensiones no contributivas o subsidios complementarios distintos al que se solicita. En cambio, si el solicitante tiene entre 3.000 y 6.000 libras, se asume la existencia de un ingreso en concepto de capital —el tariff income—, equivalente a una libra por cada 250 libras con respecto a las 3.000 libras establecidas como límite máximo para la no contabilización de ingresos por capital.

Por último, la concesión de las ayudas no exonera completamente, en ningún caso, de la cobertura de determinadas obligaciones fiscales hasta ahora exentas. Así, todos los beneficiarios de las medidas de ayuda deberán cubrir al menos un 20 % de sus impuestos domésticos así como la totalidad de sus tasas por consumo de agua. Deberán, asimismo, hacer frente, como hasta ahora, a los impuestos generales, aspecto que antes de la reforma causaba algunos problemas graves, concretamente el hecho de que el pago de los subsidios incrementara en más de un 100 % los tipos marginales del impuesto sobre la renta.

Señaladas las ideas generales sobre los distintos subsidios y ayudas, analizaremos a continuación sus características específicas.

3.1. El «family credit»

El «family credit» tiene como objetivo complementar los recursos escasos de aquellas familias cuya cabeza —y/o su pareja— está ocupado a tiempo completo. Esta ayuda constituye, en la práctica, en un país en el que no existe ningún tipo de salario mínimo interprofesional, una prima añadida a los bajos salarios, orientada a garantizar un salario mínimo. Es, en definitiva, un complemento del Estado a las bajas remuneraciones.

Para acceder al subsidio, las familias deben cumplir las siguientes condiciones:

- a) Al menos un adulto en la familia debe trabajar normalmente por más de 24 horas a la semana. Esta condición se aplica tanto a parejas como a personas solas con hijos dependientes.
- b) Algún adulto en la familia debe tener a su cargo a un niño o joven menor de 18 años miembro del hogar. La responsabilidad se supone existente cuando el niño vive normalmente con el adulto. Un joven de 16 a 18 años será habitualmente considerado dependiente si está realizando estudios secundarios a tiempo completo o acaba de terminarlos recientemente.
- c) El peticionario y su pareja deben residir de ordinario en Gran Bretaña y ninguno de ellos debe trabajar exclusivamente en el extranjero (la

ayuda se paga exclusivamente en Gran Bretaña).

En el caso de parejas, es a la mujer a quien le corresponde solicitar la ayuda. Es igualmente a la mujer a quien se le paga dicha ayuda. La concesión se hace de una vez por seis meses, no revisándose en el intervalo para tomar en consideración cambios en las circunstancias de vida familiar. Esto puede ser positivo para el peticionario si en el período consigue incrementar sus ingresos. Pero puede ser negativo si tiene algún otro hijo o ve reducidos sus ingresos habituales. Los incrementos en los niveles de ayuda que pueda adoptar la administración al inicio de un nuevo año presupuestario tampoco se aplican hasta pasados los seis meses señalados.

El cálculo del subsidio responde a una serie de reglas bastante sencillas. Por una parte, cada familia tiene derecho a una cuantía máxima de subsidio, basada en el número y edades de los niños o jóvenes dependientes, todo ello de acuerdo con el siguiente varemó de ayudas:

BAREMO DE AYUDAS SEMANALES PARA EL «FAMILY CREDIT» (en libras y pesetas)

Subsidio semanal máximo	Libras	Pesetas
Adulto o pareja	32.10	6.700
Niño menor de 11 años	6.05	1.300
Niño de 11 a 15 años	11.40	2.400
Joven de 16 ó 17 años.....	14.70	3.100
Joven de 18 años	21.35	4.500

El subsidio máximo para una familia concreta se calcula añadiendo una a otra las distintas ayudas específicas —a la pareja, a los hijos de tal o cual edad, etc.—.

Por citar algunos ejemplos, las máximas ayudas para determinados tipos de familias serían las siguientes:

AYUDA SEMANAL MÁXIMA PARA DETERMINADOS TIPOS FAMILIARES (en libras y pesetas)

Tipos de familias	Ayuda semanal máxima	
	En libras	En pesetas
Adulto con niño menor de 11 años	38.15	8.000
Pareja, un niño menor de 11 años	38.15	8.000
Pareja, 2 hijos menos de 11 años	44.20	9.300
Pareja, 1 hijo 11-15, 1 16-17	58.20	12.200

Para acceder a la máxima ayuda, el solicitante debe tener un ingreso situado, para el presente año fiscal, en 51,45 libras semanales—unas 10.800 pesetas—, independientemente del tipo de familia de que

se trate. Si el ingreso familiar resulta superior a dicha cantidad, no por ello dejará la familia detener derecho a alguna ayuda. Para calcularla, se detraerá de la ayuda máxima posible un 70 % del ingreso fami-

liar excedentario respecto al umbral de las 51,45 libras. Por ejemplo, para un adulto con un niño menor de 11 años que ingresa 65 libras semanales, la ayuda se fijará de la siguiente forma:

Ayuda a recibir = ayuda máxima - 0,70 del excedente respecto al umbral de ayuda.

Siendo, la ayuda máxima: 38.15 libras (ver cuadro anterior) y el excedente = 0,70 X (60 - 51,45) = 5,99 libras.

La ayuda a recibir será igual a 38.15 - 5.99, esto es: 32.16 libras.

De acuerdo con los criterios anteriores, podemos llegar a definir la oscilación de los ingresos mensuales mínimos garantizados a estas familias en pesetas bajo tres hipótesis:

a) Hipótesis mínima.

Implica que el sueldo semanal teórico de la familia se sitúa en el 75 % del umbral de ayuda —38.6 libras, unas 8.100 pesetas mensuales—.

b) Hipótesis estándar.

Implica que el sueldo semanal teórico de la familia se sitúa en el umbral de ayuda —51.45 libras, unas 10.800 pesetas—.

c) Hipótesis máxima.

Define el nivel de ingresos en que se situarían las familias de mayor nivel de ingreso con derecho a algún tipo de ayuda.

Los resultados aparecen en el siguiente cuadro:

**INGRESOS MÍNIMOS GARANTIZADOS A BENEFICIARIOS DEL «FAMILY CREDIT»
(hipótesis, mínima, máxima y estándar)**

Tipos de familias	Ingresos mínimos mensuales		
	Mínimo	Estándar	Máximo
Adulto con niño menor 11 años.....	70.000	81.500	96.500
Pareja, un niño menor de 11 años	70.000	81.500	96.500
Pareja, 2 hijos menos de 11 años.....	75.000	87.000	104.500
Pareja, 1 hijo 11-15, 1 16-17	88.000	100.000	122.500

NOTA: Sin incluir las pensiones contributivas a favor de las familias consideradas, concretamente el «child benefit» (6).

Como puede verse en el cuadro, el «family credit» consolida unos ingresos mínimos a las familias. Estos resultan, no obstante, variables en función de los ingresos familiares inicialmente disponibles, manteniendo el sistema compensatorio un diferencial de ingresos inter-familiar más o menos equivalente al existente antes de la concesión del subsidio.

A fin de estudiar el significado de las ayudas aportadas, hemos preparado el siguiente cuadro, cuadro en el que relacionamos los ingresos garantizados bajo las hipótesis estándar y máximas definidas para el «family credit» con unos umbrales comparativos de pobreza y miseria (7).

Tipos de familias	Ingresos mínimos mensuales		Umbrales comparativos de	
	Estándar	Máximo	miseria	Y pobreza
Adulto con niño menor 11 años	81.500	96.500	53.300	94.500
Pareja, un niño menor de 11 años	81.500	96.500	58.200	101.400
Pareja, 2 hijos menos de 11 años	87.000	104.500	62.500	106.600
Pareja, 1 hijo 11-15, 1 16-17	100.000	122.500	73.500	127.000

(6) En la práctica, no obstante, la tendencia del Gobierno conservador es a eliminar las pensiones contributivas más directamente vinculadas a estas ayudas. La congelación de las cuantías del «child benefit» es coherente con estas ideas.

(7) La definición de los umbrales se realiza tomando como punto de partida el reciente estudio del Gobierno Vasco sobre la pobreza en la Comunidad Autónoma Vasca, «La Pobreza en la Comunidad Autónoma Vasca. Avance». Dichos umbrales se ajustan a la inflación habida entre 1986 y 1988 y a unas probables tasas de equivalencia del poder de compra entre la CAV y Gran Bretaña, estimándose para la CAV

en un 120 % de la unidad británica de partida. Por otra parte, en la definición de dichos umbrales se acepta como grupo de edad de referencia —en cuanto a la edad del cabeza de familia— las siguientes hipótesis:

Tipo familiar	Edad media del cabeza de familia
Adulto con niño menor 11 años	— 34 años —
Pareja, un niño menor de 11 años ..	34 años — 34 años
Pareja, 2 hijos menores de 11 años ..	35 — 44 años
Pareja, 1 hijo 11-15, 1 16-17.....

Podemos comprobar que el sistema del «family credit» sólo permite a sus beneficiarios situarse en el límite de la pobreza en el caso de la hipótesis máxima. En lo relativo a la hipótesis estándar—más representativa—, las ayudas apenas les permiten situarse en un 80-85 % de los umbrales de pobreza. Sin embargo, teniendo en cuenta que las familias analizadas también serán perceptoras de ayudas como el «child benefit» así como, en muchos casos, de los «housing benefits», podemos suponer que la vida de estas familias se situará, en la práctica, en el límite de la pobreza. De ahí que la combinación de pensiones no contributivas—«child benefit»— y subsidios complementarios —«family credit» y a veces «housing benefits»— constituya un mecanismo adecuado para superar la pobreza en las familias encabezadas por un trabajador ocupado a tiempo completo; al menos en la mayoría de los casos. Sin embargo, esta combinación tiene un límite: no permite, en efecto, dejar a la familia al abrigo de problemas coyunturales, fundamentalmente porque la capacidad de ahorro de estas familias debe tender a cero al situarse en el límite en que gastos y necesidades coinciden. Desde la perspectiva de la obtención de bienes de consumo duradero que requieren una política familiar de ahorro —compra de un coche, por ejemplo—, esta situación constituirá un indudable cuello de botella para la elección libre de alternativas.

3.2. El «income support»

El «income support» constituye un subsidio de garantías de ingresos mínimos destinado a cubrir las necesidades de las familias o personas cuyos recursos son juzgados insuficientes para satisfacer sus necesidades y que no tienen una ocupación a tiempo completo en el mercado laboral o en el sistema educativo. En el caso de parejas, estas condiciones deben ser cumplidas por los dos miembros, pudiendo solicitar la ayuda tanto el hombre como la mujer.

La estructura del subsidio se compone de dos niveles complementarios: en primer lugar, un nivel básico de subsidio o pensión personal o familiar; en segundo lugar, un sistema complementario de primas destinado a cubrir necesidades especiales de los potenciales demandantes. Estas primas se dirigen principalmente a personas discapacitadas, ancianas o no, siendo en general muy restrictivas las con-

diciones impuestas para acceder a ellas (8).

Al igual que lo que ocurría con el «family credit», la administración completa los recursos personales o familiares hasta llegar al nivel de ingresos mínimos a que se tiene derecho. En lo relativo al «income support», sin embargo, no se dan niveles variables de ingresos finales en función de los ingresos preexistentes, sino que se complementa éstos hasta llegar a determinados niveles, iguales para todos y únicamente variables en función del tamaño y la estructura familiar, así como de la estructura de primas.

La cuantía del subsidio básico y de las primas complementarias se presentan en el cuadro siguiente:

Un elemento importante a tener en cuenta en el «income support» es la distinción entre las familias o personas con derecho a ayudas dentro de un mismo hogar. En ese sentido, los jóvenes desempleados sin vinculación con el sistema educativo tienen derecho a una pensión personal independiente de la de los padres y los hijos dependientes de éstos, incluso en el caso de que vivan con ellos. Esta pensión se sitúa en unas 24.000 pesetas —unas 20.000 en términos de capacidad de compra en Euskadi— para jóvenes entre 18 y 24 años y en unas 30.000 —unas 25.000 en equivalencia vasca— para jóvenes mayores de dicha edad.

A pesar de que la lógica haría pensar lo contrario, los jóvenes desempleados no tendrían derecho a un subsidio mayor en el caso de que decidieran vivir de forma independiente. Esto hace que si bien el subsidio definido en el párrafo anterior pueda ser muy adecuado para garantizar un dinero de bolsillo, no lo es en absoluto para permitir una vida independiente. En este sentido, podemos estimar que una persona sola necesitaría, de acuerdo con supuestos similares a los señalados en la nota 7, unas 47.000 pesetas para situarse fuera de la miseria y unas 84.000 para ubicarse fuera de la pobreza. Aun siendo cierta la idea del sesgo que introduce en estas cifras el fuerte coste que representa la vivienda para la población joven de Euskadi,

(8) Una mayor información sobre esta cuestión puede obtenerse en el suplemento de Community Care mencionado en la nota 3, en particular en los artículos de Evelyn McEwan y Linda Lennard.

**BAREMO DE AYUDAS SEMANALES PARA EL «INCOME SUPPORT»
(en libras y pesetas)**

Subsidio semanal máximo	Libras	Pesetas
Individuos solos		
— Menor de 18 años	19.40	4.100
— Entre 18 y 24 años	26.05	5.500
— De 25 o más años	33.40	7.000
Parejas		
— Ambos menores de 18 años	38.80	8.100
— Uno al menos mayor de 18 años	51.45	10.800
Padre solo		
— Menor de 18 años	19.40	4.100
— Mayor de 18 años	33.40	7.000
Niños y jóvenes dependientes		
— Menor de 11 años	10.75	2.300
— De 11 a 15 años	16.10	3.400
— De 16 a 17 años	19.40	4.100
— De 18 años	26.05	5.500
Prima complementaria	Libras	Pesetas
Prima familiar	6.15	1.300
Prima padres solo	3.70	800
Prima pensionista discapacitado	10.65	2.200
— 60-79 años		
— Individual		
— Pareja	16.25	3.400
— 80 y más años		
— Individual	13.05	2.700
— Pareja	18.60	3.900
Prima discapacitado		
— Individual	13.05	2.700
— Pareja	18.60	3.900
Prima grave discapacitado		
— Individual	24.75	5.200
— Pareja ambos discap.	49.50	10.400
Prima niño discapacitado	6.15	1.300

la distancia entre las cifras planteadas y la cuantía del subsidio planteado en Gran Bretaña es tan grande que podemos llegar a decir que no resulta en modo alguno posible que la población joven acceda a su independencia a través suyo. Por el contrario, su cuantía resulta muy útil en el marco del hogar de origen, tanto desde la perspectiva de los padres como de los hijos. El resultado final es acentuar las presiones favorables al mantenimiento del «status quo».

El acceso a la independencia resultaría más fácil para parejas jóvenes excluidas del mercado laboral, en la medida en que el «income support» les garantizaría unos ingresos semanales de 51.45 libras, unas 47.000 pesetas mensuales, en especial si consideramos los beneficios complementarios que facilitan el acceso a la vivienda en Gran Bretaña. No obstante, esta cifra sólo permitiría una vida apenas situada en el umbral de la miseria —unas 53.300 pe-

setas serían a nuestro entender necesarias para salir de ella, aunque se incluyen en dicha cifra costes de vivienda no trasladables directamente a Gran Bretaña—. Además, esta cifra resultaría inferior a la que se derivaría del mantenimiento de los jóvenes en su respectivo hogar —48.000 para jóvenes entre 18 y 24 años y 60.000 para jóvenes de más de 25 años—. De nuevo, podemos observar la existencia de estímulos negativos a la independización.

En cuanto a las familias ya constituidas con hijos dependientes, el «income support» se compone del subsidio familiar destinado a la pareja —o al padre o madre solos—, así como del subsidio personal correspondiente a los hijos, además de las posibles primas familiares o personales. En la siguiente tabla reflejamos el subsidio mínimo garantizado a algunos tipos familiares, incluyendo igualmente datos comparativos sobre umbrales de miseria y pobreza.

Tipos de familias	Ingresos mínimos mensuales garantizados	Umbrales comparativos de miseria y pobreza	
		miseria	pobreza
Adulto con niño menor 11 años	40.300	53.300	94.500
Pareja, un niño menor de 11 años	56.700	58.200	101.400
Pareja, 2 hijos menos de 11 años	66.500	62.500	106.600
Pareja, 1 hijo 11-15, 1 16-17	79.300	73.500	127.000

NOTA: Sin primas específicas.

Los resultados resultan diferentes en función del tipo de familia, reflejándose sin duda una situación de desventaja relativa de las familias menos numerosas. En general, sin embargo, puede decirse que los «income support» garantizan a toda la población británica la superación de las líneas de miseria. Se alejan en cambio notablemente de los umbrales de pobreza, en la medida en que los ingresos garantizados no suponen, en el mejor de los casos, sino un 62 % de dicho umbral.

En definitiva, el sistema del «income support» permite a los beneficiarios superar la miseria pero no la barrera de la pobreza. Sin embargo, la cercanía al umbral de pobreza resulta mayor de lo que establece el porcentaje señalado en el párrafo anterior. Además de los «child benefits», en el caso de familias con hijos dependientes, la acción de los «housing benefits» complementa en buena medida el impacto directo del «income support».

3.3. «Housing benefits»

Los «housing benefits» son subsidios destinados a completar la incidencia de los subsidios de ingresos mínimos descritos en los dos apartados anteriores, garantizando en gran medida la gratuidad de la vivienda a sus perceptores. Su finalidad concreta es cubrir una parte de los gastos fundamentales de vivienda, principalmente impuestos y alquileres, utilizando para ello el sistema de desgravación.

Para verse beneficiados por los niveles máximos de reducción en los impuestos municipales sobre la vivienda —80 %— y en el pago de los alquileres —100%—, basta que los solicitantes y sus familias se sitúen por debajo o en el límite de las cantidades previstas como subsidio mínimo en el «income support». A tales efectos, se utiliza el mismo sistema de cálculo, tanto por lo que se refiere al subsidio básico como a primas complementarias. La única excepción es la relativa a la prima para ma-

dres o padres solos con hijos, la cual se sitúa en 8.60 libras semanales. Las condiciones anteriores pueden ser cumplimentadas tanto por beneficiarios del «income support» como del «family credit» —no se olvide aquí que los subsidios complementarios no son computados a efectos de cálculo de los ingresos base —e incluso por personas o familias que no recurren a los subsidios de ingresos mínimos señalados. De hecho, las solicitudes para acceder a los «housing benefits» se tramitan de forma independiente.

Las ayudas para gastos de vivienda no se limitan sólo a las familias cuyos ingresos se sitúan por debajo de los umbrales fijados para percibir el «income support». Así, familias cuyos ingresos se sitúan por encima de los ingresos mínimos previstos en el «income support» pueden también recurrir a las desgravaciones. En tales casos, por cada libra de ingreso por encima del umbral aplicable para el «income support», las familias afectadas verán reducidas en 85 pences la cuantía máxima de sus «housing benefits».

Sea cual sea la cuantía del subsidio, todos los beneficiarios deberán hacer frente a un 20 % de sus impuestos sobre la vivienda, así como a la totalidad de las tasas por consumo de agua. Esta cláusula restrictiva ha sido introducida después de la reforma.

En el momento de calcular la cuantía del subsidio, otras dos reglas restrictivas deben ser tenidas en cuenta. En primer lugar, los alquileres a cubrir por la seguridad social deben ajustarse a los niveles habituales en la zona residencial en que se reside, calculándose el subsidio a partir de dicha norma y no del alquiler real de la vivienda en el caso de que éste supere los niveles medios. En segundo lugar, existe una serie de deducciones para la fijación de las ayudas. Estas se aplican a las personas no-dependientes que conviven en el hogar. Si el no-dependiente tiene más de 18 años y trabaja más de 24 horas a la se-

mana, se aplica la deducción máxima —8.20 libras para alquileres y 3 libras para tasas—; en otros casos, la deducción es menor, —3,45 y 3 libras, respectivamente—.

A diferencia de otras ayudas, los «housing benefits» están gestionados por las autoridades locales. Sin embargo, después de la reforma, éstas han perdido gran parte de la autonomía de la que gozaban anteriormente. En concreto, las autoridades locales se verán limitadas a partir de ahora en sus posibilidades de aplicar acciones municipales complementarias de la ayuda de la seguridad social.

Las revisiones en la adjudicación de las ayudas se realizan, a diferencia de otras ya analizadas, con carácter anual.

3.4. El Fondo Social

El Fondo Social sustituye, tras la reforma, a las ayudas individuales complementarias del «supplementary benefits» —fórmula anterior al actual «income support»—, así como a los pagos de urgente necesidad, hasta entonces regulados en una vía similar a las de las demás ayudas. En su versión actual, el Fondo constituye un mecanismo de actuación discrecional, organizado en base a orientaciones administrativas, abiertas a la interpretación subjetiva de los trabajadores sociales de la seguridad social. Su finalidad resulta, no obstante, similar a las ayudas individuales complementarias del «supplementary benefit», esto es, hacer frente a las necesidades especiales o extraordinarias de los colectivos más necesitados. De ahí que los perceptores del «income support» sean los más claros usuarios potenciales del Fondo.

El Fondo opera sobre la base de un presupuesto anual prefijado. Para el año presupuestario 88-89, el presupuesto será de 203 millones de libras, dividido en 60 millones para ayuda comunitaria, 141 millones para préstamos y 2 millones para contingencias. A partir del presupuesto nacional, cada oficina de la seguridad social dispondrá de un fondo anual propio para ayudas y préstamos que no podrá sobrepasar. La gestión del Fondo se basará en mini-presupuestos mensuales, acordes con perfiles mensuales de gasto previamente pre-fijados. Con ello, se evitará que, ante negaciones de ayudas por motivos presupuestarios, pueda hablarse de bloqueo presupuestario real. La posibilidad

de solicitar ayudas siempre volvería a reiniciarse con este sistema en el siguiente mes. Sin embargo, las personas que vean negada su petición de ayuda no podrán volver a solicitarla hasta seis meses después, a menos que experimenten un cambio en sus circunstancias vitales.

El Fondo se estructura en tres tipos de ayudas o préstamos: las ayudas sociales comunitarias —community care grants—, los préstamos de mantenimiento —budgetary loans— y los préstamos de crisis —crisis loans—.

Las ayudas sociales comunitarias se centran en medidas vinculadas a la consolidación de un habitat adecuado para la persona, con medidas tales como la adecuación de la vivienda o la instalación de un mobiliario mínimo, en especial en relación con personas ancianas o discapacitadas. Dos serían los objetivos básicos de tales acciones: de una parte, completar la ayuda a beneficiarios del «income support» necesitados de apoyo extraordinario; por otra, apoyar medidas de desinstitucionalización o de prevención de la institucionalización o la hospitalización. Con algunas excepciones, la ayuda mínima será de 30 libras. La disponibilidad de un capital por encima de 500 libras reducirá la cuantía de la ayuda.

Los préstamos de mantenimiento tratan de enfrentarse con la financiación de artículos caros —cocina, dormitorio, etc.—, cuya necesidad de adquisición aparece de forma infrecuente y ante la cual el solicitante se encuentra carente de recursos financieros. Para tener derecho a estos préstamos, los solicitantes tendrán que haber estado recibiendo previamente el «income support» durante seis meses. El préstamo mínimo será de 30 libras y el máximo de 1.000 libras. Al igual que para las ayudas comunitarias, la disponibilidad de un capital de más de 500 libras reducirá el préstamo.

Por último, el objetivo de los préstamos de crisis es asistir a la población necesitada después de un desastre—un incendio o una inundación, por ejemplo— o en una emergencia —por ejemplo, una situación de insolvencia total—. Únicamente se darán cuando con ello se eviten serios riesgos para el solicitante o su familia y no exista asistencia alternativa posible, tales como un crédito de familiares o sociedades benéficas. Cubrirán sólo los gastos realizados durante las dos semanas posteriores a la aparición del desastre o de la

emergencia. No será necesario para recurrir a ellos estar percibiendo actualmente los «income support».

Los distintos tipos de préstamos analizados constituyen anticipos sobre futuras ayudas y se deducirán de éstas cuando se presten al individuo necesitado. Están libres de interés, recobrándose en partes variables del 5 al 25 % del subsidio prestado.

No es posible acabar esta somera presentación del Fondo Social sin insistir en el carácter profundamente asistencialista de la reforma del Gabinete conservador en esta materia. Así, son notables la cantidad de dificultades que se establecen para acceder a las ayudas y el alto grado de discrecionalidad existente en su concesión, además de los propios límites presupuestarios que condicionan la actuación de los gerentes del Fondo. Estas restricciones resultan tanto más llamativas como que hasta ahora la política de ayudas para estas necesidades estaba sometida a regulaciones generales en el contexto de los demás subsidios complementarios, respondiendo la actuación de la administración a los derechos establecidos para los ciudadanos. A partir de ahora, este aspecto desaparece, no pudiéndose ya recurrir ante un tribunal de justifica independiente en contra de las decisiones del Fondo.

Dada la naturaleza real de un Fondo destinado a abordar necesidades de una población insuficientemente cubierta, en su lucha contra la pobreza, por el «income support» u otros subsidios, los préstamos previstos en él pueden acabar empujando a la gente muy por debajo de la línea de pobreza. En efecto, la cobertura de necesidades de adquisición de artículos de consumo duradero requiere una capacidad de ahorro previa de la que carecen los beneficiarios de los subsidios y, muy particularmente, los beneficiarios del «income support». De ahí que obligarles a restituir los préstamos para la adquisición de estos artículos no acabe teniendo otra consecuencia que reducir el nivel de vida medio previsto en la política de subsidios, empujando a algunos hogares a la miseria. Lo mismo puede decirse de grupos cuyas necesidades especiales no están bien consideradas por el «income support», por ejemplo, algunos tipos de ancianos y discapacitados. En este caso, el problema es aún más grave, en la medida en que el origen del problema sería estructural —unas necesidades permanentes mal cubiertas— y no coyuntural —necesidad de abordar puntualmente la compra de bienes de con-

sumo duradero—. Ante el cúmulo de problemas señalados, parece inevitable admitir que la creación del Fondo va a acabar generando más problemas que los que pueda ir puntualmente resolviendo (9).

4. ALGUNAS CONCLUSIONES FINALES

El sistema británico de seguridad social constituye un mecanismo complejo de lucha contra la pobreza, basado en una combinación de pensiones contributivas, pensiones no contributivas y subsidios asistenciales complementarios. Centrándonos en estos últimos, las ideas básicas a retener serían, a mi entender, las siguientes:

1. El sistema británico de seguridad social permite a la población atendida superar, en general con amplitud, los umbrales de miseria. En el caso de familias de ocupados, el sistema de ayudas permite incluso superar los umbrales de pobreza de mantenimiento. Sólo es capaz de hacerlo, sin embargo, recurriendo al concurso de los subsidios complementarios, resultando insuficiente la acción de las pensiones generales, contributivas o no.
2. En su formulación interna, el sistema de subsidios complementarios británico introduce elementos que favorecen tanto el interés por el trabajo como por las mejoras salariales. En efecto, el sistema:
 - incentiva el trabajo, en la medida en que los niveles de ingresos mínimos garantizados siempre resultarán notablemente superiores en el caso de los ocupados que en el de los no ocupados.
 - incentiva igualmente el interés por la progresión salarial de los empleos, reflejando el «family credit» una reproducción de las diferencias salariales de partida en sus ingresos máximos garantizados.

El ajuste de la política fiscal a la reforma de los subsidios es una condición fundamental para conseguir los objetivos señalados, evitando que las tasas de incremento marginal del impuesto superen, como

(9) «The Social Fund», Chris Davies, Community Care n.º, Supplement Inside.

hasta ahora, el 100 % en virtud de la aplicación del subsidio.

Al actuar de la manera descrita, el sistema de subsidios también resulta funcional para la política de cotizaciones, en la medida en que facilita la inserción de la población en un régimen de trabajo normalizado.

3. A pesar de sus éxitos relativos en la lucha contra la pobreza, en su formulación actual, sin embargo, el sistema parece no dejar otra salida que la vida en el filo de la miseria a la población joven desempleada no independizada de sus familiares. Las disfunciones del sistema aparecen con claridad en este caso y en varios sentidos. Así, la política de subsidios no sólo no facilita la independización de los jóvenes desempleados sino que por el contrario, favorece la perpetuación de la juventud en el hogar de sus padres, contexto en el que el subsidio adquiere mayor funcionalidad. Esta actuación crea una sensación ficticia de bienestar que, si permite acrecentar la estabilidad social a corto plazo, no hace sino retrasar la aparición de los problemas. El sistema descrito supone, además, una escasa rentabilización del gasto público, al menos si éste se enfoca desde la perspectiva de la política social y no desde la perspectiva del orden público.

La desconsideración de la población joven también puede ser percibida en la ausencia de subsidios para personas solas, ocupadas y sin hijos a su cargo, por mucho que los salarios de estas personas resulten escasos. El «family credit» está, en efecto, condicionado a tener hijos dependientes. Este problema también puede afectar a personas mayores

solas, ocupadas y cuyos hijos hayan abandonado el hogar.

4. Por otra parte, el sistema parece no estar correctamente preparado para hacer frente a necesidades específicas —discapacitados o enfermos con necesidades especiales— ni tampoco para abordar necesidades de acumulación —compra de coche, mobiliario general, mobiliario de cocina, etc.—. En este caso, el recurso al Fondo Social no parece una solución efectiva, en la medida en que su estructuración se basa en una política de préstamos que acaban repercutiendo en un descenso del nivel de vida a medio plazo de los grupos afectados.
5. La necesidad de ser objeto de una meticulosa investigación para acceder a los subsidios complementarios constituye otro problema de importancia. El carácter asistencialista de la ayuda adquiere con ello una total perceptibilidad para los demandantes, aspecto que acaba retrayendo a muchos beneficiarios potenciales.
6. Las nuevas formulaciones del estado asistencial —complementarios del modelo económico liberal opuesto al sistema de intervención estatal en que se basa la sociedad del bienestar— tendrán en el futuro, caso de verse plasmadas a nivel gubernamental, a acentuar las contradicciones señaladas. En la práctica, de hecho, podemos decir que las máximas contradicciones del sistema descrito surgen con la aplicación, en la reciente reforma, de las medidas inspiradas en dichas formulaciones generales.

Luis Sanzo