

Ciepp

CENTRO INTERDISCIPLINARIO PARA EL ESTUDIO DE POLITICAS PUBLICAS



Documento de Trabajo N° 79

El sistema de Speenhamland, el Ingreso Ciudadano y la “retórica de la reacción”

Julio Aguirre
Rubén M. Lo Vuolo

Febrero 2011
ISSN 1668-5245

RESUMEN

El sistema de Speenhamland, un episodio en la historia de las Leyes de Pobres inglesas, frecuentemente es citado para alegar que las políticas de transferencias de ingresos – como la propuesta de Ingreso Ciudadano- reducirán la oferta laboral y los salarios, incrementando la pobreza y, finalmente, perjudicando a los propios receptores del beneficio. Este trabajo revisa la experiencia de Speenhamland sobre la base de estudios recientes y muestra que estas políticas no pueden haber tenido las consecuencias negativas que se les han atribuido. Más aún, si Speenhamland tuvo algunos impactos negativos, es porque se asemeja a políticas basadas en los principios del Impuesto Negativo a los Ingresos, los cuales son diferentes a la propuesta del Ingreso Ciudadano.

ABSTRACT

Speenhamland, an episode in English Poor Law history, is frequently quoted to claim that income transfer policies -such as the Citizen's Income proposal-, will reduce labour supply and wages, increase poverty and end up harming recipients. This work revisits the Speenhamland episode drawing on recent scholarship and shows that these policies could not have had the negative consequences that have been attributed to them. Moreover, if Speenhamland had some problems, it was because it resembles policies grounded in Negative Income Tax principles, which are rather different from Citizen's Income proposal.

El sistema de Speenhamland, el Ingreso Ciudadano **y la “retórica de la reacción”**

Julio Aguirre y Rubén M. Lo Vuolo¹

“Lo inexistente como real, lo inexistente como elemento de un régimen legítimo de verdad y falsedad, es el momento (...) que marca el nacimiento de la bipolaridad disimétrica de la política y la economía”

Michel Foucault

Nacimiento de la biopolítica

1. El sistema de Speenhamland y su importancia para el debate de las políticas de transferencias de ingresos

El sistema de Speenhamland nació en mayo de 1795 en el municipio de Speen (condado de Berkshire en Inglaterra)² cuando sus Magistrados, enfrentados a la hambruna que se estaba diseminando en el territorio y al aumento del precio del trigo, “obligan a las parroquias a abonar un subsidio que complete los salarios de los trabajadores pobres de manera que se alcance un umbral para cuya determinación se toma en consideración la composición del hogar y que queda indexado con respecto al precio del trigo” (Van Parijs y Vanderborght, 2006: 27)³. Hasta ese momento, la ayuda pública estaba destinada principalmente a los incapaces de trabajar o a los desempleados que eran rotados entre las granjas locales; el sistema de Speenhamland la extendió a los capaces de trabajar [able-bodied] (Blaug: 1963, 151).

¹ Becario e Investigador Principal, respectivamente, del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Ciepp)

² El condado de Berkshire se ubica en el sudoeste de Inglaterra y su historia se remonta a las fronteras que fijó el rey Alfredo el Grande de Wessex (894-899). La actual capital es la ciudad de Reading.

³ Una parroquia [*parish*] es una unidad territorial históricamente bajo la administración de un obispo. Las parroquias eclesiásticas se separaron luego de las parroquias civiles, término utilizado hasta hoy en día en muchos países para designar una división administrativa. Por extensión el término parroquia se utiliza para designar a la gente de una comunidad o congregación de la jurisdicción respectiva.

En resumen, Speenhamland consagraba un “derecho a la vida” mediante un sistema de complemento a los ingresos salariales [*aid-in-wages*], pero tenía como referencia un nivel de ingreso mínimo que variaba según la composición de las familias y ajustado según el precio del trigo. De este modo aparece lo que podría considerarse como la primera política pública de sostenimiento del poder de compra (ingresos) destinada a las familias cuyos ingresos quedaban por debajo de un nivel establecido como básico para cubrir ciertas necesidades (especialmente de alimentación y vivienda).

El sistema de Speenhamland es parte del conjunto de normas y prácticas que conformaron lo que se conoce como las Leyes para Pobres [*Poor Laws*]. Estas medidas apuntaban a regular la mendicidad y el vagabundeo, otorgando beneficios a personas en estado de necesidad, siempre y cuando no abandonaran las parroquias o distritos respectivos donde se asentaban. Como digresión, vale aclarar que lo habitual es distinguir entre dos grupos de *Poor Laws*, las cuales comprendían diversas prácticas y modalidades⁴. Las *Old Poor Laws* (dentro de las cuales se ubica el sistema de Speenhamland) son aquellas vigentes durante el período comprendido desde finales del siglo XVI (reinado de Isabel I) hasta 1834 y están ligadas a una concepción judeocristiana de caridad. Su diseño e implementación era fuertemente descentralizado en las parroquias locales. Las *Old Poor Laws* fueron reemplazadas por las llamadas *New Poor Laws*, que se extienden desde 1834 hasta el advenimiento del Estado de Bienestar moderno en Inglaterra (después de la segunda guerra mundial). Las *New Poor Laws* eran más centralizadas (se abandona la parroquia como órgano ejecutor), se asentaron en la generalización de las “casas de trabajo” (*workhouses*) y en una menor asistencia a los “capaces de emplearse”⁵.

En términos generales, las *Old Poor Laws* se caracterizaban por lo siguiente: **a)** la parroquia era la jurisdicción de aplicación de las normas; **b)** las ayudas se financiaban fundamentalmente a través de impuestos sobre las propiedades locales; **c)** la gestión estaba a cargo de funcionarios nombrados por los jueces locales; y **d)** las ayudas variaban dependiendo del “tipo” de pobre al que se dirigían: limosnas y asilos para los pobres incapacitados (ancianos y enfermos), aprendizaje de oficios para los niños, trabajo para los pobres capacitados, y castigo o prisión para los que podían y no querían trabajar. El sistema Speenhamland marca un hito dentro de las *Old Poor Laws* porque no exigía una contrapartida a cambio de la asistencia: el beneficio era otorgado incondicionalmente bajo

⁴ Block y Somers, 2003 (p. 294) reconocen, tomando como referencia las conceptualizaciones actuales, al menos ocho modalidades o programas distintos dentro de las *Poor Laws*: ingresos mínimos (como el sistema Speenhamland), seguros por desempleo estacional, trabajos públicos, subsidios a los empleadores, *workfare*, asignaciones familiares, *workhouses* y *out-of-parish-relief*.

⁵ Ver las referencias de las páginas web consultadas: “*British Social Policy 1601-1948*”, “*The Poor Law*” y “*The Poor Law an overview*”.

la justificación del “derecho a la vida”. El sistema Speenhamland fue totalmente abolido en 1834, dando lugar al advenimiento de las *New Poor Laws*.

Speenhamland es clave en la historia de la economía política. Por ejemplo, la crítica al sistema de Speenhamland se condice con las ideas difundidas en aquella época por Thomas Robert Malthus, cuyo “*Ensayo sobre el principio de la población*” fuera publicado en 1798 (Malthus: 1951). En su libro, Malthus establece el siguiente conocido principio: mientras la población crece siguiendo una progresión geométrica, los alimentos lo hacen por progresión aritmética. De allí Malthus criticaba la generalización de la ayuda pública a los pobres señalando que tenía como consecuencia que éstos trabajen y ahorren menos, tengan hijos más jóvenes y procreen más, al tiempo que estimula la suba del precio de los bienes de primera necesidad y la caída de los salarios.

Tal vez el análisis más difundido sobre el tema sea el que Karl Polanyi realiza en su clásico trabajo “*La gran transformación*” (Polanyi, 1992, Cap. VII y VIII). Polanyi concluye que el sistema de Speenhamland terminó perjudicando a quienes eran sus propios beneficiarios porque, al garantizar un complemento de ingresos hasta un determinado nivel, lo que hizo fue: **1)** estimular la disminución de salarios, en tanto que cuando más bajos fueran los mismos, los trabajadores recibían un complemento público; **2)** fijar en la práctica un “techo” muy bajo para los ingresos de los trabajadores porque el nivel garantizado se volvió el máximo ingreso al cual podían aspirar.

De esta y otras lecturas similares acerca de lo acontecido con el sistema de Speenhamland deriva una retórica sobre el tema que postula que este tipo de políticas daña el funcionamiento del mercado de empleo y genera situaciones típicas como la llamada “trampa de la pobreza”⁶. Basados en la misma fuente, ciertos analistas señalan que las políticas que buscan garantizar ingresos básicos, como las del tipo de “ingreso básico” [*Basic Income*] o “ingreso ciudadano” [*Citizen’s Income*]⁷, pueden terminar en la práctica repitiendo los señalados problemas atribuidos al sistema de Speenhamland⁸:

⁶ Se designa como “trampa de la pobreza” a aquella situación en la que los beneficiarios de una política pública de transferencia de ingresos condicionada -mediante un test de recursos- a no superar un determinado nivel, deciden no buscar fuentes autónomas de ingresos (como el empleo remunerado) porque de ese modo perderían el beneficio. “Si la percepción del beneficio fiscal está condicionada a la verificación de insuficiencia de ingresos de otras fuentes, entonces hay un rango dentro del cual las personas analizaran racionalmente la conveniencia o no de realizar trabajo remunerado”. Este “rango de ingresos dentro del cual al beneficiario potencial de estos subsidios a la pobreza no le conviene aumentar sus ingresos por otras fuentes, es lo que se denomina trampa de la pobreza” (Lo Vuolo, 1995: 30).

⁷ Por ingreso ciudadano entendemos la propuesta que busca garantizar mediante transferencias públicas, un ingreso monetario de nivel básico a todas las personas y de forma incondicional. Para una discusión amplia de los contenidos y debates en torno al ingreso ciudadano, ver Lo Vuolo, 1995, Raventós, 1999; Raventós, 2007; Van Parijs y Vanderborght, 2006.

⁸ Ver, por ejemplo, Bluestone y Ghilarducci (1996), Howell (1997); Clement (1997).

caída de salario real, aumento de pobreza y, en definitiva, perjuicio para los que se suponen deben ser sus principales beneficiarios.

Por lo tanto, el análisis del sistema de Speenhamland tiene amplio interés actual, tanto para la academia especializada como para los diseñadores de políticas sociales, porque es de los pocos ejemplos históricos de donde se pueden extraer enseñanzas concretas sobre este tipo de políticas. Así, lo acontecido con el sistema de Speenhamland es motivo de reflexión y referencia, especialmente en debates sobre políticas de transferencias de ingresos a los pobres en países como EEUU, Canadá o Inglaterra (Block y Somers, 2003: 284-286). Un argumento repetido al respecto es que el sistema de Speenhamland prueba que las políticas de garantía de ingresos se vuelven contra los propios beneficiarios en tanto sus beneficios se transforman en un techo de ingresos muy bajo, al tiempo que estimulan la caída de los salarios en el mercado laboral.

Esta retórica, aplicada al sistema Speenhamland, deriva en dos muy cuestionables conclusiones: la primera es que los sistemas de transferencia de ingresos hacia las familias pobres se convierten en un desestímulo para el trabajo asalariado, la segunda es que, al mismo tiempo, facilitan que se produzca una baja sostenida de los salarios y así terminan perjudicando a los propios pobres (Block y Somers, 2003: 284-286). Como lo hemos discutido más extensamente en otros trabajos, este tipo de argumentos también es reconocible en América Latina y en Argentina⁹.

En este trabajo nos ocupamos de discutir la pertinencia de este tipo de argumentaciones recogiendo ciertas enseñanzas del sistema de Speenhamland en base a la literatura más reciente que viene revisando las tradicionales lecturas sobre el tema. Para ello, en primer lugar nos ocupamos de reseñar los contenidos y el contexto histórico de implementación del sistema de Speenhamland. Luego, presentamos una síntesis de los argumentos tradicionales acerca del funcionamiento y los efectos del mismo, considerando tres fuentes: **1)** el *Royal Comission Report* de 1834 (que es la fuente crítica principal de las *Old Poor Law* y la fundamentación de los cambios que dieron lugar a las *New Poor Laws*); **2)** el análisis de Marx y Engels generalizado a las *Poor Laws* (especialmente las *Old*); **3)** el análisis de Karl Polanyi.

A continuación nos ocupamos de sintetizar el “revisionismo” sobre el sistema de Speenhamland en base a los trabajos de Blaug (1963 y 1964) y Somers (2003). Aquí reseñamos ciertas evidencias que cuestionan las señaladas conclusiones sobre los efectos prácticos del sistema, como así también precisamos el contenido específico (y acotado) del mismo que no permite asimilarlo con la propuesta del IC.

⁹ Ver Lo Vuolo (1995: capítulo 1) y Lo Vuolo (2010).

Finalmente, sintetizamos las conclusiones acerca de lo que fue el sistema de Speenhamland y las enseñanzas que de aquel pueden extraerse. En especial, nos ocupamos de señalar la necesidad de distinguir el contexto histórico de Speenhamland con respecto al actual, como así también buscamos precisar las diferencias que presenta con la propuesta del IC. Contra la opinión de muchos analistas, y por esas diferentes características, el funcionamiento efectivo de Speenhamland no puede utilizarse para marcar probables efectos negativos del IC. Por el contrario, esta experiencia sirve para señalar los problemas de las actuales políticas asistenciales dirigidas a las familias pobres y que podrían ser superados con propuestas afines con el IC.

2. Las miradas tradicionales sobre el sistema Speenhamland

Las llamadas *Old Poor Laws* fueron promulgadas en 1579 en Escocia y luego en 1601 en Inglaterra. Estas normas imponían a las parroquias “la obligación de hacerse cargo de los indigentes por medio de una prestación en especie, a la vez que obligan a los perceptores que sean capaces de ello a trabajar a cambio, si es necesario, en *workhouses* establecidas para tal efecto” (Van Parijs y Vanderborght, 2006: 28)¹⁰. La *Workhouse Test Act* de 1723 le dio poder a las parroquias para denegar ayuda a quienes no querían alojarse en estos establecimientos. Sin embargo, la *Gilbert's Act* de 1782 buscó estandarizar los procedimientos para el funcionamiento de estos establecimientos y también habilitó a asistir a los capaces de trabajar sin que entraran en las *workhouses* (Blaug, 1963: 151; Clement 1999: 50).

Con estos antecedentes, y dados los crecientes tumultos vinculados en gran medida a la hambruna registrada en Inglaterra en 1795, en ese año se lanza el sistema de Speenhamland. El mismo funcionaba mediante una escala basada en el costo del pan y el tamaño de cada familia. Así, se determinaba un monto mínimo de ingresos que la parroquia garantizaba, para lo cual completaba los salarios de los trabajadores rurales pobres -en el caso de haberlos- o pagaba la totalidad cuando no hubiera ingreso alguno. Este incipiente “impuesto negativo a los ingresos” se financiaba con impuestos locales.

Para Robert Castel el sistema de Speenhamland implicaba una suerte de “tutela comunitaria” basada en principios paternalistas que en la práctica representaba una particular forma de estructuración social-asistencial que tenía a las parroquias como organización central para la gestión de la asistencia. El sistema Speenhamland representa

¹⁰ La ayuda frecuentemente consistía en apoyo a familias que permanecían en sus propios hogares mediante comida, ropa, combustible, etc. Sin embargo, durante el siglo XVII se fueron diseminando las llamadas *workhouses*, donde se alojaba aquellos considerados capacitados para el trabajo, muchas veces sin pago y a cambio de techo y comida.

“la forma más lograda de las políticas asistenciales organizadas desde la edad media en torno a la necesidad de la pertenencia comunitaria” (Castel, 2009: 59). Para Castel, su principal objetivo era retener a los trabajadores rurales dentro de las parroquias, para así evitar las migraciones internas derivadas del acelerado proceso de industrialización y urbanización que vivía Inglaterra por la época.

El sistema de Speenhamland estuvo en práctica en algunas parroquias de Inglaterra hasta el año 1834 cuando fue derogado como resultado del informe negativo que sobre el mismo expone el *Royal Commission Report* de 1834 (en adelante, RCR). El análisis expuesto en este informe es la base sobre la cual se asentaron las interpretaciones tradicionales sobre el sistema de Speenhamland.

2.1. Los contenidos del RCR de 1834

El RCR se elaboró en base a un cuestionario “no sistemático y orientado ideológicamente” mediante el cual se recopilaron cientos de historias de los funcionarios de las parroquias sobre la “inmoralidad” y la “degradación” de los pobres rurales en la época (Blaug, 1963; Blaug, 1964; Block y Somers, 2003). De hecho, uno de los cuestionamientos efectuados al RCR es que los encuestados eran los mismos que tenían que pagar los impuestos para financiar Speenhamland. Lo cierto es que, teniendo como referencia estas historias, la conclusión del RCR fue que las *Old Poor Laws* en general y el sistema Speenhamland en particular, generaron incentivos perversos que atentaban en contra del trabajo y aumentaban la pobreza.

El RCR fue distribuido masivamente en una época donde comenzaban a surgir y desarrollarse las disciplinas que hoy se conocen como ciencias sociales, especialmente la económica. Por esta razón tuvo una enorme influencia en la academia de mediados del siglo XIX, cuando se imponía una visión de la dinámica económica y social inspirada en los trabajos de Thomas R. Malthus sobre el crecimiento poblacional. En síntesis, Malthus sostenía que el crecimiento poblacional (progresión geométrica) era superior a la capacidad de producir alimentos (progresión aritmética). Malthus desaprobaba las medidas de apoyo a los ingresos de las familias pobres porque entendía que agravaban este problema al estimular la procreación y erosionar los estímulos para emplearse (y de allí caería la producción).

Basado en este cuerpo de ideas, el RCR concluía que el sistema Speenhamland y su consagración del “derecho a la vida” de las personas, tenía una influencia negativa sobre la disciplina, la oferta laboral, la reproducción de la población y el crecimiento vegetativo de la pobreza. ¿Por qué? Porque las políticas de este tipo buscan eliminar el

“estado de escasez” y los mecanismos de auto-regulación necesarios para el equilibrio entre oferta y demanda del mercado laboral. Como puede observarse, nada muy diferente a la retórica que actualmente suele esgrimirse para denunciar la “perversidad” de las políticas de apoyo a los ingresos de los grupos más necesitados de la población.

Para ese entonces –principios el siglo XIX– la pobreza rural, el hambre, el pauperismo, el desempleo y las migraciones eran problemas que se veían progresivamente agravados en relación al pasado inmediato. El RCR atribuyó esos problemas al modo en que funcionaban las *Old Poor Laws*, incluyendo en primer lugar a Speenhamland. Desde aquí se promovió la eliminación de este sistema y el reemplazo de las *Old Poor Laws* por las *New Poor Laws*.

Entre otras cosas, una de las medidas adoptadas como resultado de las nuevas leyes para pobres fue dividir el sistema de parroquias existentes en nuevas unidades administrativas llamadas “Uniones de Leyes de Pobres” [*Poor Law Unions*], administradas localmente y sometidas a nuevas reglas con respecto al funcionamiento de las *workhouses*. En términos generales, las nuevas leyes para pobres aumentaban las exigencias para el acceso a la asistencia pública, reduciendo los beneficios a aquellos que eran físicamente incapaces de realizar algún trabajo, penalizando la vagancia y dejando la mayor libertad posible a los mecanismos del mercado¹¹. En síntesis, las *New Poor Laws* fueron más restrictivas en cuanto a su alcance, más punitivas contra la vagancia y orientadas a forzar a que busquen empleo las personas consideradas capaces de trabajar.

Así, el RCR es un hito para la política social y fuente de inspiración para una variedad de argumentos contrarios a la aplicación de políticas de sostenimiento de ingresos. A partir de aquí, la idea generalizada fue que Speenhamland había sido una experiencia muy negativa. Por un lado, el desempleo había crecido porque los trabajadores, al tener garantizado un ingreso mínimo de subsistencia, no querían trabajar. Por otro lado, el sistema de Speenhamland era el responsable de la caída del salario mínimo porque los empleadores pagaban bajos salarios gracias y transferirían a las parroquias la carga de pagar el complemento. Asimismo, el bajo nivel de ingresos que se garantizaba en la práctica establecía un “techo” que condenaba a la pobreza de los propios beneficiarios. En resumen, la producción había disminuido y los ingresos de los trabajadores también, por lo que el impacto de Speenhamland había sido nocivo para los propios beneficiarios y la economía en su conjunto.

¹¹ Entre las cláusulas más controvertidas, la *Bastardy Clause* volvía mucho más difícil y costoso que antes obtener beneficios para las madres de hijos ilegítimos. Así, las mismas se volvían las únicas responsables de su manutención y en caso de no estar en condiciones de hacerlo debían entrar obligatoriamente a las *workhouses*. Estas y otras medidas que volvían más estrictas las condiciones para recibir asistencia fueron rechazadas y resistidas abiertamente

Esta visión sobre el funcionamiento de las *Poor Laws* se impuso como hegemónica en la materia. Las *Poor Laws* fueron materia de análisis incluso para Marx y Engels, a partir de su preocupación por analizar el modo en que se fueron generando las condiciones materiales para el advenimiento del capitalismo y la formación de la sociedad salarial.

2.2. Marx, Engels y las *Poor Laws*

Aunque no hay en los padres del materialismo histórico un análisis particular del sistema Speenhamland, sí se ocuparon de las *Poor Laws* (en términos generales) Específicamente, para Marx y Engels estas leyes se vincularían con los procesos necesarios para realizar la acumulación originaria que el capitalismo requiere y forzar a los trabajadores rurales de la época a incorporarse al mercado laboral asalariado.

El análisis marxista incorpora a las *Poor Laws* como un instrumento súper-estructural que asiste al desarrollo del capitalismo en dos frentes: 1) disciplinando a la clase trabajadora (a través de *workhouses* y castigos a la “vagancia”) y 2) imponiendo un techo en los ingresos laborales mediante el uso de la escala del pan [*bread scale*] para calcular el subsidio, lo cual facilitó la apropiación de plusvalía y a la vez sirvió para garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo.

2.2.1. La acumulación originaria y la formación del mercado asalariado

En la visión marxista, para explicar la acumulación capitalista es necesario considerar la preexistencia de una *acumulación primitiva* que se configura como el punto de partida del circuito *dinero-mercancía-dinero* que da origen al sistema capitalista. Así, “La acumulación de capital presupone la presencia de plusvalía, y ésta la producción capitalista...” por ello es necesaria “una acumulación primitiva anterior a la acumulación capitalista” (Marx, 1973: 689).

En el análisis histórico de Marx el proceso que deviene en la *acumulación originaria* es un momento clave en el traspaso del orden feudal al capitalista. Dice Marx: “El movimiento histórico que separa al trabajo de sus condiciones exteriores es la última palabra de la acumulación llamada primitiva, porque pertenece a la prehistoria del mundo burgués (...) El orden económico capitalista salió de las entrañas del feudal” (Marx, 1973: 690-691). La génesis de la acumulación originaria se encuentra en los procesos de expropiación que tenían como objetivo acabar con el dominio feudal de la tierra para

implantar la moderna *propiedad privada de la tierra* y las leyes de domicilio legal¹². ¿Cómo se desarrolla este proceso? Mediante la separación del productor respecto a los medios de producción.

Para el análisis marxista, entonces, la expulsión de los pequeños propietarios de sus tierras hacia las ciudades es un proceso necesario para la acumulación originaria. Pero como el crecimiento de ese flujo de fuerza de trabajo proletaria se realiza a mayor velocidad que la absorción de empleo por parte de las manufacturas, muchos trabajadores y sus familias quedan en una situación de miseria, naciendo así una “masa de mendigos, ladrones y vagabundos” (Marx, 1973: 713). Es en este contexto que Marx ubica la aparición de las *Poor Laws* (sin hacer distinción entre las distintas modalidades de las mismas a las que nos referimos previamente). Para Marx, estas normas surgen para dar respuesta al vagabundaje (considerado como “voluntario”) y para “disciplinar” a los desposeídos de toda propiedad salvo su fuerza de trabajo.

Marx hace un minucioso análisis histórico de lo que denomina la “sanguinaria legislación contra los expropiados a partir de finales del siglo XV” y sus “leyes sobre salario”¹³. Según Marx, el carácter común de estas leyes era el castigo físico y psíquico a quienes eran considerados vagabundos, llegando a permitir su comercialización como esclavos.

En cierto modo, puede afirmarse que para Marx la causa de la pobreza y el pauperismo rural no es la “perversidad” de las *Poor Laws* (y dentro de ellas el sistema Speenhamland, que no es tratado específicamente). La pobreza y el pauperismo rural son una consecuencia de los procesos necesarios para la acumulación originaria y la conformación del mercado asalariado en base a la transformación de la fuerza de trabajo en una mercancía. Las *Poor Laws* serían un medio para regular, disciplinar y dominar a la nueva clase proletaria en ascensión.

2.2.2. Las consecuencias de la escala basada en los precios del pan

Para la visión marxista, las escalas basadas en el costo del pan [*bread scales*] que los municipios utilizaban para calcular los ingresos que debían garantizarse a los trabajadores, se volvieron una forma de reducir los salarios pagados por el mercado, y por lo tanto favorecían la apropiación de plusvalía por parte de la clase capitalista. Según Engels, “Mientras las *Poor Laws* sobrevivieran era posible complementar los bajos salarios

¹² Marx hace aquí un especial énfasis en el período de la Restauración de los Estuardo, ver Marx, 1973: 704-705.

¹³ Marx no menciona explícitamente a Speenhamland sino que se refiere en general a las “leyes sobre el salario”.

de los trabajadores rurales en base a las escalas utilizadas. Esto, sin embargo, llevó inevitablemente a reducciones en los salarios ya que los granjeros, naturalmente, querían que la mayor parte posible del costo para mantener a los trabajadores estuviera a cargo de las *Poor Laws*” (citado en Block y Somers, 2003: 289, traducción nuestra).

Si bien esta conclusión es similar a la del RCR, la lógica explicativa es distinta. No se trataba de falta de predisposición al trabajo ni de desestímulo a la oferta laboral, sino que para Marx y Engels el problema se agravaba debido al mecanismo que permitía que los empleadores bajaran los salarios al mínimo y cargaran así a las parroquias con el costo de complementarlos. Los incentivos perversos se darían para los empleadores que tienden a bajar los salarios al mínimo, y no para los trabajadores por su supuesta pulsión para evitar el trabajo (como se desprende del RCR).

En otras palabras, mientras que para el RCR la pobreza y el pauperismo son consecuencia de las acciones de un Estado que impide el correcto funcionamiento de los mecanismos auto-reguladores del nascente mercado laboral asalariado, para Marx-Engels se explican por el proceso de acumulación originaria, la incapacidad de absorción de la fuerza de trabajo por parte de las nascentes industrias urbanas y la apropiación de plusvalía de los terratenientes fijando los salarios en niveles mínimos. En cierto modo, para Marx y Engels las *Poor Laws* son una suerte de remanente del sistema feudal, un eslabón de un largo movimiento histórico cuya consecuencia fue la extracción de riquezas del sector rural hacia el industrial.

2.3. El análisis de Karl Polanyi

Karl Polanyi tiene una opinión diferente sobre el tema, en tanto sostiene que el sistema de Speenhamland debe entenderse como parte del proceso de “doble movimiento” entre liberación y regulación que caracteriza la “Gran Transformación” que implica el proceso de consolidación del capitalismo. Por un lado se verifica el movimiento hacia la liberación del mercado capitalista pero, en simultáneo, se requiere un proceso paralelo de regulación por parte del Estado para evitar los impactos desastrosos sobre la vida humana que esa liberación desata. Speenhamland es parte de este contra-movimiento de regulación estatal que, según Polanyi, también tuvo efectos negativos en el bienestar de la población trabajadora (Standing, 2009: 3-4).

Para Polanyi el problema central de la época fue que “el mercado de mano de obra fue el último de los mercados organizados bajo el nuevo sistema industrial (...) La tierra y el dinero se movilaron antes que la mano de obra (...) por efectos de estrictas restricciones legales sobre su disponibilidad física” (Polanyi, 1992: 128). La tesis central

de Polanyi, repetida por muchos analistas del tema, es que el sistema Speenhamland impedía la creación de un mercado de mano de obra competitivo en Inglaterra, demorando así la instauración integral del nuevo orden de mercado industrial.

¿Cómo se verificaba para Polanyi esta contradicción? Como el sistema de Speenhamland subsidiaba los salarios bajos, los empleadores podían reducir estos a su antojo y los trabajadores, al estar protegidos contra el hambre –trabajaran o no-, no iban a resistir esta baja en los salarios. Más aún, en el largo plazo los trabajadores preferían el subsidio al salario porque este último tendía a bajar sin límites. Así, los trabajadores recurrían al subsidio franco sobrecargando la capacidad de las parroquias para financiarlo, lo que llevó a que progresivamente todos los habitantes del campo cayeran en la miseria. “El intento de creación de un orden capitalista sin un mercado de mano de obra había fracasado desastrosamente” (Polanyi, 2006: 131). Para llegar a estas conclusiones, y al igual que los *Commissioners* del RCR y que Marx-Engels, Polanyi toma como evidencia datos que registran disminución de la producción rural, caída de los salarios y aumento de la pobreza de la clase trabajadora.

Así, Polanyi combina dos de los argumentos previos. Por un lado, las fuerzas tendientes a organizar el mercado asalariado privaban a la gente de sus prácticas laborales tradicionales y obligándola a ganarse la vida vendiendo su fuerza de trabajo. Por el otro, el sistema de subsidios no dejaba que el trabajo fuera remunerado por su verdadero valor de mercado. De aquí concluye que Speenhamland se vuelve en contra de sus propios beneficiarios al trabar el advenimiento de la sociedad salarial.

Según Polanyi, Speenhamland fue un intento desesperado de la clase terrateniente por frenar los diversos impactos políticos y económicos que se derivaban del proceso de industrialización y de su pérdida de poder. Así, se buscaba evitar la disociación social entre el campo y la ciudad, reforzar la autoridad tradicional y mejorar los salarios rurales (inferiores a los salarios pagados por la industria). Esto, para frenar las oleadas migratorias que despoblaban al campo. Speenhamland ocupa un momento bisagra entre dos tipos societales: uno paternalista, pre-capitalista y tradicional que protegía a los trabajadores de las consecuencias del sistema de mercado; y otro que organizaba todos los factores de producción bajo el sistema de mercado capitalista movilizado por el afán de lucro.

En este proceso, el primer obstáculo para la constitución de un mercado libre de trabajo fue, para Polanyi, la ley de “asentamientos” de 1662, que “anclaba” a los

trabajadores a una localidad a través de la “servidumbre parroquial”¹⁴. Cuando esta ley se flexibiliza en 1795, surge un nuevo impedimento “no intencionado”: Speenhamland, con su “sistema paternalista” de subsidios. Para Polanyi “el sistema salarial demandaba imperativamente la abolición del ‘derecho a la vida’ proclamado en Speenhamland (...) el sistema salarial tenía que universalizarse (...) aunque esto significara privarlos de su derecho legal a la subsistencia. El ‘derecho a la vida’ había resultado una trampa mortal” (Polanyi, 1992: 129).

Para Polanyi, el “derecho a la vida” consagrado por Speenhamland se vuelve en contra de los trabajadores porque no diferenciaba entre indigentes y trabajadores. Esto, en resumidas cuentas, evitaba la conformación de estos últimos como una clase económica. “La abolición de Speenhamland fue el verdadero nacimiento de la clase trabajadora moderna” (Polanyi, 1992: 153). De aquí, el inevitable fin de Speenhamland y su reemplazo por las *New Poor Laws* que establecían una relación más amigable con el mercado asalariado en formación.

Sin embargo, el mismo Polanyi advierte que los problemas generados por Speenhamland fueron producidos gracias a que en la época existía un ordenamiento de las relaciones laborales que impedía las asociaciones sindicales (materializada en las leyes anti-asociación de finales del siglo XVIII). De haber existido las organizaciones de representación de los trabajadores, el resultado hubiese sido seguramente otro: “(L)a intervención paternalista de Speenhamland provocó las Leyes anti-asociación, que constituyeron una nueva intervención, y sin las cuales Speenhamland pudo haber conducido a una elevación de los salarios en lugar de deprimirlos, como realmente ocurrió. En unión a las leyes anti-asociación, que permanecieron vigentes durante otro cuarto de siglo, Speenhamland produjo el resultado irónico de que el “derecho a la vida”, financieramente implantado, arruinó finalmente a las personas a quienes trataba presuntamente de socorrer” (Polanyi, 1992: 132).

Polanyi contextualiza así sus conclusiones. Hay que tener en cuenta que el sistema de Speenhamland se aplica en un momento en que el mercado asalariado se estaba formando y cuando no existían asociaciones de trabajadores con potencial capacidad para impedir la baja de salarios. Condiciones/Combinaciones distintas a las que existen actualmente. Si bien en algunos países de los menos desarrollados todavía

¹⁴ Polanyi alude a *An Act for the better Relief of the Poor of this Kingdom* (conocida como *Settlement Act*). Esta ley permitía salir de una determinada parroquia y volver a su lugar de residencia a aquellos llegados a la que la justicia consideraba como probables de ser una carga para los impuestos destinados a los pobres que se pagaban en la parroquia. Se exceptuaba a los recién llegados que probaran poseer recursos suficientes, lo cual estaba lejos de la capacidad adquisitiva de un trabajador promedio.

persisten relaciones laborales primitivas y allí las asociaciones sindicales pueden ser débiles, lo cierto es que en los Estados modernos el contexto es diferente al de Speenhamland.

Polanyi señala que las complejas consecuencias de Speenhamland en combinación con la Ley antiasociaciones “escapaba a la comprensión de los observadores mas expertos de la época” (Polanyi, 1992: 132). Sin embargo, él mismo sufrió problemas de comprensión por su aceptación de las conclusiones del RCR y del pensamiento más tradicional en la materia. Estas conclusiones han sido refutadas por trabajos más recientes¹⁵.

3. Las nuevas interpretaciones sobre Speenhamland

La visión tradicional sobre el funcionamiento y los efectos del sistema de Speenhamland, brevemente reseñada en los apartados previos, ha sido severamente cuestionada. Entre otras cosas, se señala que la información utilizada para los análisis es de dudosa veracidad y también que no ha tenido debidamente en cuenta los alcances y el contexto de la experiencia. En lo que sigue sintetizamos los aspectos centrales de la relectura sobre lo acontecido con el sistema de Speenhamland.

3.1. Speenhamland no fue una política generalizada

En primer lugar, el sistema de Speenhamland se aplicó de manera desigual en el territorio de Inglaterra y mal puede correlacionárselo con datos para el conjunto del país. El régimen de protección social de la época era altamente descentralizado y los oficiales de cada parroquia tomaban decisiones importantes sobre qué asistencia brindar y de qué forma hacerlo (Block y Somers, 2003: 293). Por ejemplo, *“Todos los condados del norte, con la excepción de Yorkshire, negaron categóricamente complementar los salarios. También lo hicieron los condados en Wales y en el suroeste, con la excepción de algunos distritos en el condado de Devon. Además, incluso en el Sur y Sureste, la mayoría de la parroquias en Hampshire, Kent, y Surrey, al menos la mitad de las parroquias en Essex, Suffolk y Sussex, y todo el condado de Hertfordshire y Middlesex (incluyendo Londres) rechazaron aplicar la política de Speenhamland. La expansión del sistema hacia el*

¹⁵ Block y Somers, 2003 (290) destacan que la validez y objetividad del RCR fue puesta en cuestión con anterioridad por: J. R. McCulloch, *“The literatura of Political Economy”* 1938, London School of Economics Press; y, sobre todo, por Sidney y Beatrice Webb, *“English Local Government: English Poor Law History. Part II: The Last Hundred Yerars”*, 1929, Hamden. Sin embargo, las conclusiones de estos trabajos mantienen la visión general del RCR sobre Speenhamland.

extremo norte en Nottinghamshire y su adopción en Riding del Norte y del Este, es de alguna manera inesperada” (Blaug, 1963:159).

Por otra parte, los datos que habilitarían la realización de análisis de tipo empírico (ya sea sobre el alcance, los costos o montos asignados) son de difícil acceso cuando no inexistentes. Los datos recopilados por los historiadores sólo registran información sobre la totalidad de las *Poor Laws* (sobre más de quince mil parroquias entre 1802 y 1834), pero no permiten estudiar las particularidades de cada parroquia en cuanto a la modalidad o tipo de política aplicada. En cualquier caso, las diferencias entre los municipios del sur y del norte son muy grandes. Así, mientras la región sur se empobrecía y aumentaban los gastos en asistencia, en la región norte los gastos en asistencia para “*able bodied*” eran muy bajos y el crecimiento económico más elevado.

Un modo de sortear provisoriamente estos problemas es concentrar el análisis en la región sur. Pero, aún así, queda lidiar con las dificultades para del alto grado de descentralización y la presencia de múltiples políticas de asistencia. En cualquier caso, un error repetido es considerar que Speenhamland fue una política generalizada y además única.

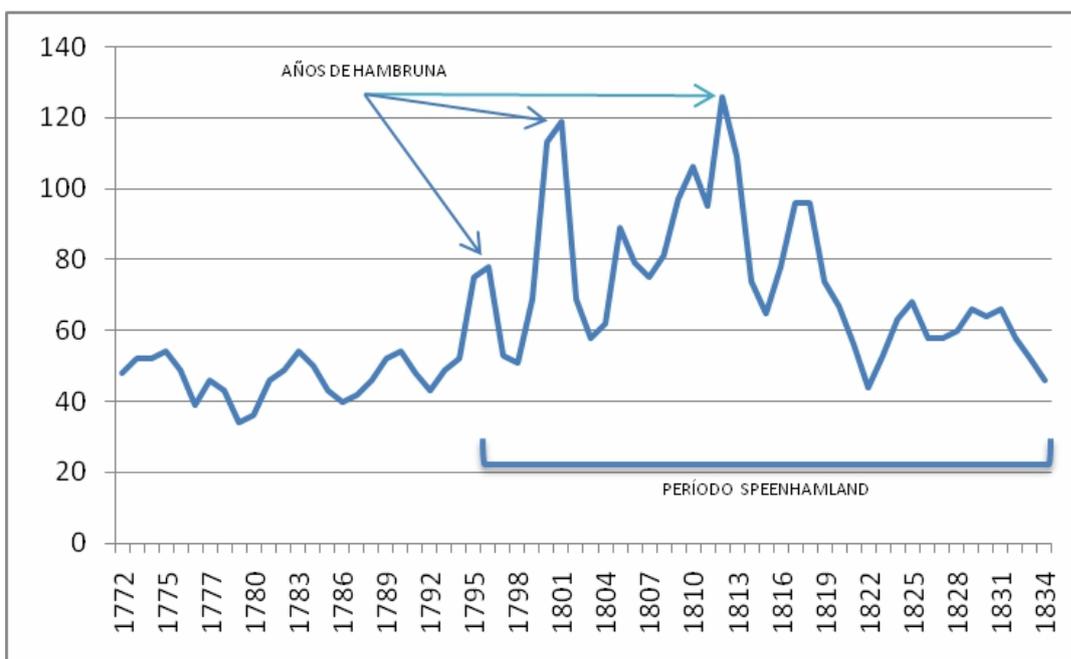
En otras palabras, no pueden hacerse generalizaciones sobre las *Poor Laws* (como las señaladas en el análisis de Marx-Engels) o sobre la relación directa entre Speenhamland y la situación social (como las señaladas para el RCR y Polanyi). Speenhamland no estaba generalizado en toda Inglaterra, por lo que no pudo afectar del mismo modo a toda la población rural y ni siquiera a todas las parroquias por igual.

3.2. Speenhamland no afectó la producción, no aumentó el desempleo ni bajó los salarios

No es correcto atribuir al sistema de Speenhamland una caída de la producción en el sector rural. De hecho, nuevos datos señalan que el total de la producción de trigo creció sustancialmente entre 1795 y 1834 como resultado de un aumento en la superficie cultivada (alrededor de un 33% para el período 1790/1830). El problema fue que la demanda de empleo creció más lentamente, probablemente por mejora de la productividad (Block y Somers, 2003: 304). Esto sería consistente con otros datos que muestran que la tendencia en el largo plazo de los salarios fue más bien positiva, dado que aumentaron “los salarios rurales semanales de los hombres de 1790 hasta la finalización de las guerras napoleónicas, luego hay una breve baja durante la *depresión agraria*, seguida de una recuperación y un pequeño incremento desde comienzos de los 1820 hasta 1834” (Block y Somers, 2003: 305).

Un elemento que no suele tomarse en cuenta al analizar los impactos del sistema de Speenhamland, es la volatilidad de los precios de los granos durante su vigencia (ver Gráfico). Esto se debió, en parte, a las guerras napoleónicas¹⁶; por ejemplo, durante el conflicto de la “segunda coalición” (1802 y 1803), el precio del trigo trepó de \$69 a \$113 en solo un año y, concluida la guerra el precio volvió a caer abruptamente a los valores previos con bruscas oscilaciones entre medio. Las oscilaciones en los precios de los granos también se explican por los cambios en la paridad de la moneda local respecto al oro, por las modificaciones en las formas de producción resultantes de la incorporación de maquinaria y por los fenómenos climáticos. De este modo, se vieron muy alterados el costo de vida, las ganancias de los propietarios en la región y el valor de los beneficios calculados en *bread scales* (Block y Somers, 2003: 295-296; Blaug, 1963: 162-164).

Precio del Trigo en Inglaterra: 1772 a 1834¹⁷



Los movimientos en el precio del trigo y los movimientos de los salarios deben vincularse entre sí. De este modo puede observarse cómo los años de hambrunas (1795, 1802-03 y 1812) se correlacionan con los picos en el precio del trigo y con una depreciación de los salarios reales. Durante todo el período de vigencia de Speenhamland

¹⁶ Las guerras napoleónicas se esparcieron por todo Europa entre 1799 y el 20 de noviembre de 1815, cuando Napoleón fue derrotado en la batalla de Waterloo. Estas guerras involucraron en un bando a Francia y en el otro bando a los “Aliados”, cuya conformación se modificó varias veces durante todo el conflicto, pero siempre tuvo a Gran Bretaña como enemigo permanente de Francia y su republicanismo.

¹⁷ Elaboración propia en base a datos de Block y Somers, 2003.

los salarios reales tendieron más bien a crecer en el largo plazo, pero hubo períodos donde cayeron considerablemente como resultado del acelerado aumento del precio de los granos.

Si a lo anterior sumamos los problemas del desempleo estacionario del sector agrícola y el aumento relativo de la calidad de vida en las ciudades resultante de la expansión industrial (los trabajadores urbanos estaban mejor pagados que los rurales), es muy difícil atribuir a Speenhamland los problemas de caída de salarios, desempleo y pobreza. Es más probable que la explicación sea de tipo macroeconómica y que, en todo caso, Speenhamland haya tenido ciertos efectos compensatorios a nivel micro allí donde funcionó efectivamente.

3.3. Speenhamland sirvió para complementar ingresos familiares allí donde estuvo vigente

La caída de los ingresos en las familias rurales no puede atribuirse al sistema de Speenhamland sino a otros motivos. En primer lugar se debe considerar la declinación a partir de 1790 de la producción de artesanías en la economía rural del sur de Inglaterra, correlativa con el rápido ascenso de la industria en el norte, y que afectó el empleo sobre todo de las mujeres que con esta actividad aportaban complemento de los ingresos de los hombres en las familias rurales. En segunda instancia, la expropiación de tierras y la consolidación de *holdings* que modificaron el uso de la tierra y dificultaron la crianza de animales y la producción en pequeña escala de frutas y vegetales, otra tradicional forma de complementación de los ingresos con producción para autoconsumo de las familias rurales¹⁸. Por último, y sobre todo a partir de 1813, la demanda de mano de obra en las grandes granjas se redujo considerablemente, afectando en especial el empleo de mujeres y menores, y con ello los ingresos de las familias en las que tradicionalmente varios de sus miembros aportaban ingresos por su trabajo de la tierra.

Por lo anterior, parece ser más factible concluir que los cambios en los ingresos de las familias rurales durante la época obedecieron a un complejo entramado de elementos y no sólo al sistema de Speenhamland. Más bien, las *Poor Laws*, incluido Speenhamland, en esos períodos protegían a los trabajadores y sus familias de condiciones aún peores. De hecho, los ingresos de las familias durante los primeros años del siglo XIX parecen haber aumentado levemente y luego crecieron un 8% en el período 1820-1840 (Block y Somers, 2003, 2003: 307).

¹⁸ Incluso, durante el período Speenhamland un debate recurrente entre los magistrados de las parroquias era dotar a las familias rurales de pequeñas parcelas de tierra *–allotments–* para que estas pudieran procurarse alimentos y una fuente adicional de trabajo. Estas medidas fueron implementadas solo en algunas pocas localidades (Block y Somers, 2003: 308).

3.4. Las críticas a Speenhamland ocultan el impacto de la política económica en la época

La política económica en la época explica muchos de los impactos que tradicionalmente se atribuyeron a Speenhamland. En primer lugar, luego de las guerras napoleónicas se regresó a la paridad de la libra con el oro vigente en períodos previos a la guerra. Esto provocó una fuerte caída de los precios del trigo (ver tabla 1) y llevó a la quiebra masiva de bancos rurales por falta de reservas y liquidez (Block y Somers, 2003: 309)¹⁹. Junto con la vuelta a la paridad de preguerra hubo una deflación del precio del trigo (ver Gráfico) que sumada a una nueva legislación de mayo del 1819 –que forzaba a desembolsar todos los pagos en oro– agravaron seriamente la situación del sector rural. Esto tuvo un efecto directo en los costos, inversión y desempleo del sector rural.

Es razonable atribuir las conclusiones del RCR a un intento por ocultar estos impactos de la política económica estimulada por el *mainstream* favorable al libre mercado (incluyendo el asalariado). “El mito sobre Speenhamland fue creado durante los años de recesión en el sector agrícola para desviar la culpa de la crisis de las políticas gubernamentales hacia los pobres rurales, que eran las grandes víctimas de la recesión económica (...) este mito funcionó para cubrir el primer gran fracaso de la nueva ciencia de la economía política.” (Block y Somers, 2003: 312).

Tanto la difusión del liberalismo económico durante el siglo XIX como la búsqueda por convencer a otros países de instaurar el libre comercio, el patrón oro y la confianza en el mercado auto-regulado, dependían de la posibilidad de demostrar efectos positivos de la política económica y descargarla del peso de la responsabilidad por la situación de los pobres rurales (y el potencial de conflicto social que de aquí devenía). Culpano a las *Poor Laws* y a las conductas de los propios pobres de la caída de la producción, aumento del desempleo, caída de los salarios y demás, se dispensaba a las políticas de liberación económica y conformación del mercado asalariado de toda responsabilidad.

4. Las enseñanzas de Speenhamland y el Impuesto Negativo a los Ingresos

El recorrido realizado hasta aquí permite extraer algunas conclusiones que revisan/refutan/modifican la imagen habitual que se tiene sobre el funcionamiento y los impactos de la experiencia del sistema Speenhamland. Tanto los datos empíricos sobre el desempeño económico como los documentales sobre los sucesos históricos desmienten

¹⁹ David Ricardo jugó un rol central en la promoción de esta política

gran parte de las interpretaciones tradicionales sobre lo ocurrido en esta época clave para comprender los fundamentos de las políticas de regulación de la cuestión social en sociedades capitalistas.

El sistema Speenhamland aparece en un período de transición entre la sociedad tradicional y la sociedad industrial, donde la preocupación principal de las élites terratenientes y de los magistrados era atender la pobreza rural, retener población y regular las migraciones internas. Asimismo, la creciente pauperización de la clase trabajadora en el proceso de formación del mercado laboral asalariado alentaba un doble movimiento de la política pública: por un lado liberaba mercados pero por el otro debía regular sus consecuencias devastadoras sobre el orden social.

El mercado asalariado estaba en proceso de configuración y las organizaciones de trabajadores estaban desactivadas, de forma tal que la libertad para fijar condiciones de empleo (incluyendo salarios) no tenía límites. Al mismo tiempo, el pensamiento económico preponderante elaboraba argumentos para cargar sobre las espaldas de las clases más pobres la responsabilidad de una actitud poco favorable al trabajo y de una conducta descontrolada en materia reproductiva. Todo esto sucedía en un contexto donde una sucesión de hechos políticos y económicos alimentaba fuertes oscilaciones en las variables económicas más importantes para la producción rural, en especial el tipo de cambio y el precio del trigo.

En síntesis, el recorrido realizado permite extraer las siguientes conclusiones que son relevantes para revisar el uso que suele darse a la experiencia de Speenhamland en los debates actuales sobre los impactos de las políticas de transferencias de ingresos:

a) La crítica al sistema de Speenhamland se sostiene principalmente en las conclusiones del RCR, cuya metodología es muy cuestionable, y también en la falta de consideración de datos que sólo recientemente han salido a luz.

b) No puede atribuirse al sistema Speenhamland impactos sobre toda la economía inglesa y dudosamente sobre toda la región sur, puesto que su aplicación no fue generalizada y en todo caso la administración fue muy descentralizada en combinación con otras políticas bajo el amparo de las *Old Poor Laws*.

c) Las hambrunas y el empobrecimiento rural en ciertos años durante la vigencia del sistema de Speenhamland se explican por procesos vinculados a las políticas macroeconómicas adoptadas y a las transformaciones estructurales derivadas del paso de una sociedad tradicional a una sociedad industrial. Entre otras, la reestructuración de la propiedad de la tierra para cultivo, las expropiaciones, las dificultades para absorber mano de obra asalariada en la industria, la caída progresiva de la demanda y el valor de los

productos artesanales, la disminución en la demanda de mano de obra en las granjas, la quiebra de muchos terratenientes producto de los efectos financieros de la vuelta a la paridad oro de períodos de preguerra, etc.

d) Las políticas del tipo Speenhamland probablemente ayudaron a aliviar los impactos negativos sobre los ingresos familiares de los trabajadores rurales derivados de los procesos enumerados previamente.

e) Los salarios tendieron a crecer levemente en el largo plazo, aunque tuvieron caídas fuertes por las fluctuaciones macroeconómicas debidas en gran medida a las oscilaciones del valor del trigo y del tipo de cambio.

f) En todo caso, la caída de salarios se debió a la ausencia de organizaciones sindicales en condiciones de defender los derechos de los trabajadores y a que el sistema de Speenhamland fijaba un techo muy bajo de ingresos que era similar para quienes trabajaban o no.

g) La atribución al sistema de Speenhamland de las situaciones de desamparo de la clase trabajadora, y en especial de la rural, debe comprenderse en el contexto de elaboración de un discurso que apuntaba a señalar la perversidad de la regulación estatal sobre la vida y a apuntalar teorías económicas que buscaban naturalizar el funcionamiento del mercado, el libre comercio y el peligro de la reproducción de las clases más pobres.

El mito de Speenhamland y las falacias de los argumentos tradicionales sobre dicho sistema son reconocibles en muchos debates contemporáneos acerca de los potenciales efectos de políticas de transferencias de ingresos. Aplicadas a la propuesta del IC, estas críticas son equivocadas por dos motivos principales. Uno, porque lo ocurrido con el sistema Speenhamland debe analizarse en su contexto específico que en muchos casos difiere del actual. Dos, porque el sistema de Speenhamland no es igual al IC.

La crítica más consistente al sistema de Speenhamland es la que señala su probable impacto micro debido al test de recursos que compensaba ingresos hasta un determinado techo y según las cargas de familia. Este modo de operación es semejante al que proponen los impulsores del llamado “Impuesto Negativo a los Ingresos” [*negative income tax*]. Esta propuesta, difundida principalmente por Milton Friedman (Friedman, 1966), propone establecer un nivel de ingresos en base al cual calcular un “crédito fiscal” a favor de los contribuyentes. Al igual que en el sistema de Speenhamland, las familias (o personas) cuyos ingresos en un período fiscal queden por debajo del mismo reciben una

compensación por la diferencia entre esos ingresos y el nivel de crédito fiscal garantizado²⁰.

Justamente, la confusión entre el modo de operar del Impuesto Negativo a los Ingresos y el IC es uno de los temas de permanente debate en estas cuestiones²¹. De hecho, las diferencias entre estas dos propuestas son uno de los elementos centrales para entender las críticas que los defensores del IC hacen a los programas de “Transferencias Monetarias Condicionadas” [*Conditional Cash Transfer Programs*] que actualmente pululan en América Latina (Lo Vuolo: 2010). Estos programas funcionan en muchos aspectos como un Impuesto Negativo a los Ingresos.

Por el contrario, las características centrales del IC son: **1)** es un derecho de las personas por el mero hecho de existir, independientemente del tipo de arreglo de vida que elija; **2)** es incondicional, en tanto para su acceso no se exige cumplir condiciones como desempeño de tareas, pago de primas de seguro, declaración de estado de necesidad, etc.; **3)** es monetario, o sea el pago del beneficio no es en especie sino en la moneda de curso legal del lugar de residencia; **4)** se paga periódicamente; **5)** actúa como crédito fiscal en la declaración del impuesto a los ingresos (ganancias) de las personas²².

6. Conclusiones: El sistema de Speenhamland, el Ingreso Ciudadano y la retórica de la reacción

Para aclarar este último punto, vale detenerse en examinar las diferencias entre el sistema Speenhamland y la propuesta del IC. Las mismas están ilustradas en el Cuadro siguiente.

²⁰ Ver Lo Vuolo, 1995, capítulo 1; Parker, 1989, capítulo 10.

²¹ Ver la discusión que al respecto hace Van Parijs et al., 2002.

²² La operación del IC como crédito fiscal en el impuesto a los ingresos suele confundirse con la idea de que el IC se financia “sólo” con los recursos ese impuesto. No es así. El IC puede financiarse con otros recursos, pero el beneficio opera fiscalmente como crédito fiscal para garantizar su impacto progresivo en el impuesto a los ingresos personales.

Speenhamland y el Ingreso Ciudadano

	Sistema Speenhamland	Ingreso Ciudadano
Sujeto destinatario	Las familias pobres. Se consideran los ingresos familiares en comparación a una <i>bread scale</i> .	Es una asignación individual.
Condicionabilidad	No exige contrapartida, pero está limitado a la situación de pobreza.	Incondicionado, sin contrapartida ni test de recursos.
Alcance y nivel	Aplicado a nivel local y hasta un techo.	Aplicado a nivel nacional, con alcance universal y actuando como un piso sobre el cual se acumulan otros ingresos
Medio de pago	Normalmente, dinero legal (complemento a los salarios).	Dinero Legal.
Momento de pago	Ex - post, se debe probar la situación de pobreza.	Ex - ante, no requiere test de recursos.
Exigibilidad	Solo aquellos por debajo de la línea fijada. Requiere un cálculo del monto.	Crédito fiscal exigible por todos y operable por vía del impuesto a los ingresos (ganancias).
Trampas de la pobreza y el desempleo	Según los nuevos datos no se puede culpar al sistema Speenhamland de los cambios en el desempleo y la pobreza rural. A pesar de ello, se puede concluir teóricamente que el test de recursos anclado a la <i>bread scale</i> pudo operar como una trampa de pobreza.	Al no requerir test de recursos, el IC evita la trampa de la pobreza ya que no se constituye en el techo máximo de ingresos al que puede aspirar un individuo o familia, sino que actúa como un piso sobre el cual se suman todos los otros ingresos adicionales que se puedan obtener.

Por lo anterior, puede afirmarse que el sistema de Speenhamland no funcionaba como la propuesta del IC sino más bien como la propuesta del Impuesto Negativo a los Ingresos. Las políticas más afines con el sistema de Speenhamland que actualmente operan en América Latina son los programas de “Transferencias Monetarias Condicionadas”, como es el caso de los programas *Oportunidades* de México o el *Bolsa Familia* de Brasil²³. Caben al sistema de Speenhamland las críticas a este tipo de programas como así también el reconocimiento de sus impactos en aliviar la situación de las familias más pobres.

Quienes utilizan Speenhamland para anticipar efectos nocivos del IC sobre los salarios, el empleo y los ingresos de los trabajadores, no sólo deberían revisar sus

²³ Para una descripción del funcionamiento de estos programas en el mundo, ver World Bank, 2009. La *Asignación Universal por Hijo* de Argentina no tiene como referencia los ingresos familiares sino el salario mínimo y la categoría ocupacional del padre o madre de los hijos e hijas a cargo. Ver Lo Vuolo, 2010.

opiniones en base a las nuevas evidencias de lo efectivamente ocurrido con esta experiencia en Inglaterra, sino que además deberían anoticiarse de las diferencias que el mismo tiene con la propuesta del IC. A esto, se suma el diferente contexto histórico de aplicación del sistema Speenhamland en relación con la actualidad.

Primero, el sistema analizado estaba dirigido a los trabajadores rurales y se aplicaba con criterios diferentes en cada jurisdicción local, en un momento de fuerte inmigración del campo a las ciudades. No es el caso actual, donde la mayor parte de la población se ocupa en los servicios y la industria, al tiempo que vive en zonas urbanas. El IC tiene alcance universal dentro del Estado nacional

Segundo, en la época de Speenhamland no existían organizaciones sindicales ni leyes laborales de protección al trabajador que impidieran el abuso en la baja de salarios. Actualmente esas leyes y organizaciones existen, por lo que se trata de buscar una adecuada complementación entre las mismas para evitar efectos negativos en el bienestar de las personas y el funcionamiento del mercado laboral.

Tercero, en la época de Speenhamland el mercado laboral asalariado estaba en formación y el proceso de industrialización atraía mano de obra (si bien no en la medida que expulsaba población del campo). Actualmente, el mercado laboral asalariado está consolidado y el problema central es su reorganización para dar cuenta de las nuevas tendencias productivas. Como lo apunta André Gorz en uno de sus últimos textos (Gorz, 2007), lo que hoy se vive es un agotamiento de la sociedad asalariada organizada centralmente en torno al trabajo como mercancía. Las políticas de IC ciudadano aparecen como un elemento clave para administrar la transición desde esa sociedad organizada en torno a la relación salarial hacia otra donde la distribución del poder de compra ya no tendría una relación tan estrecha con el valor del trabajo en el espacio de la producción de mercancías. Esta transición es muy diferente a la señalada por Polanyi cuando advierte que Speenhamland se había transformado en un obstáculo para el advenimiento de la sociedad salarial.

Cuarto, si algo comparte en común la época de Speenhamland y la actual es el contexto discursivo del pensamiento convencional en la materia²⁴. Así como los comisionados encargados de redactar el RCR culpaban a la política de asistencia social y a la poca predisposición al trabajo de las clases trabajadoras de los problemas de la pobreza y el desempleo, hoy se insiste en una retórica similar.

²⁴ Para un análisis del pensamiento económico convencional y de su papel en la definición de la retórica predominante en materia social, ver Lo Vuolo, 2001, capítulo 1).

Este tipo de retórica es consistente con lo que Albert Hirschman define como la “retórica de la reacción” (Hirschman, 1991). Esta retórica busca cargar a ciertas políticas públicas orientadas en un sentido igualitario con la culpa de ser “perversas”, “inútiles” y “peligrosas”. Serían “perversas” porque en lugar de lograr los objetivos buscados, generarían una cadena que llevaría a obtener resultados no deseados e incluso totalmente contrarios a los buscados intencionalmente. “Inútiles” porque cualquier intento de cambiar lo que la “natural” estructura de la organización social establece, sería abortado y nada se modificaría. Finalmente, serían “peligrosas” porque el sólo intento de cambio, aún cuando puede ser deseable en sí mismo, provocaría costos y consecuencias mucho peores.

Los críticos de la propuesta del IC utilizan frecuentemente esta “retórica de la reacción”, argumentando que una política de este tipo habrá de desestimular el esfuerzo laboral, hará caer el salario, afectará la inversión, etc. Al igual que en la época de Speenhamland, esta retórica busca ocultar los impactos negativos sobre el bienestar de la gente tanto de las políticas económicas como así también de las políticas asistenciales focalizadas. Justamente, si algo enseña Speenhamland es que no son convenientes políticas focalizadas en los pobres, condicionadas a la verificación de insuficiencia de ingresos y que tienen “atrapada” a la gente de la asistencia. Estas deficiencias se superarían con políticas afines con los principios del IC, esto es, con políticas incondicionales que establezcan un piso de ingresos sobre cuya base las personas puedan disponer de una mayor libertad y autonomía para generar ingresos complementarios.

Referencias Bibliográficas

- Blaug, M. (1963) "The Myth of the Old Poor Law and the Making of the New", *The Journal of Economic History*, 23, 151-194.
- Blaug, M. (1964) "The Poor Law Report Reexamined", *The Journal of Economic History*, 24, 229-245.
- Block, F. y Somers, M. (2003) "In the Shadow of Speenhamland: Social Policy and the Old Poor Law", *Politics & Society*, 31, 283-323.
- Bluestone, B. and Ghilarducci, T. (1996) "Rewarding Work", *The American Prospect*, 7, no. 26, May-June, 40-46
- Castel, R. (2009) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires, Editorial Paidós.
- Clement, A. (1997) "Revenue Minimum: Les Lecons de Speenhamland", *Lien Social et Politique* 42, 49-60.
- Friedman, M. (1966) "The Case for the Negative Income Tax: A View from the Right", en *Issues of American Public Policy*, H., B. J. (eds) Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ.
- Gorz, A. (2007) "Penser l'exode de la société du travail et de la marchandise", *Mouvement*.
- Hirschman, A. O. (1991) *The Rhetoric of Reaction. Perversity, Futility, Jeopardy*. Cambridge, Massachusetts, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Howell, D. (1997) "Block and Manza on the Negative Income Tax", *Politics & Society* 24, no. 4, December, 533-39.
- Lo Vuolo, R. M. (2001) *Alternativas. La economía como cuestión social*. Buenos Aires, Argentina, Altamira.
- Lo Vuolo, R. M. (2009) *Distribución y crecimiento. Una controversia persistente*. Buenos Aires, Madrid, Ciepp/Miño y Dávila Editores.
- Lo Vuolo, R. M. (2010) *Las perspectivas de Ingreso Ciudadano en América Latina. Un análisis en base al "Programa Bolsa Familia" de Brasil y a la "Asignación Universal por Hijo para Protección Social" de Argentina*, Documentos de Trabajo CIEPP, 76, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.
- Lo Vuolo, R. M., (ed.) (1995) *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, Miño y Dávila / Ciepp, Buenos Aires, Argentina.
- Malthus, T. R. (1951) *Ensayo sobre el principio de la población*. México Fondo de Cultura Económica.
- Marx, K. (1973) *El Capital (Tomo 1)*, Buenos Aires, Editorial Cartago.

- Parker, H. (1989) *Instead of The Dole. An enquiry into integration of the tax and benefit systems*. London, UK, Routledge.
- Polanyi K. (2006) *La Gran Transformación*. Fondo de Cultura Económica. México, 2006
- Raventós, D. (1999) *El derecho a la existencia. La propuesta del Subsidio Universal Garantizado*. Barcelona, España, Ariel Practicum.
- Raventós, D. (2007) *Las condiciones materiales de la libertad*. España, El viejo topo.
- Standing, G. (2009) *Work after Globalization. Building Occupational Citizenship*. Cheltenham, UK, Edward Elgar.
- Van Parijs, P., Jacquet, L. y Caesar Salinas, C. (2002) “El ingreso básico y sus parientes: El ingreso básico parcial versus el *Earned Income Tax Credit* (EITC) y la reducción de los aportes a la seguridad social, como formas alternativas de enfrentar la ‘nueva cuestión social’”, en *La renta básica en la agenda: Objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano*, Van Der Veen, R., Groot, L. y Lo Vuolo, R. M. (eds) Miño y Dávila / Ciepp, Buenos Aires, Argentina, pp. 89-142.
- Van Parijs, P. y Vanderborght, Y. (2006) *La renta básica. Una medida eficaz para luchar contra la pobreza*. Barcelona, Paidós.
- World Bank (2009) *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*, A World Bank Policy Research Report, 47603, World Bank.

Sitios web de interés consultados

- <http://www.rgu.ac.uk/>: “British Social Policy 1601-1948”, disponible en: <http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/historyf.htm>, última consulta 04 de enero de 2011.
- <http://www.institutions.org.uk/>: “The Poor Law”, disponible en: [http://institutions.org.uk/poor_law_unions/the_poor_law1.htm#The "Speenhamland" System 1792](http://institutions.org.uk/poor_law_unions/the_poor_law1.htm#The%20%22Speenhamland%22%20System%201792), última consulta 04 de enero de 2011.
- <http://www.victorianweb.org/>: “The Poor Law an overview”, disponible en: <http://www.victorianweb.org/history/poorlaw/poorlawov.html>, última consulta 04 de enero de 2011.
- <http://www.workhouses.org.uk/> última consulta 04 de enero de 2011.