

La lucha contra la pobreza*

Nuestro mundo comporta una mayoría de familias pobres que contrasta con una minoría de ricas. Se hace preciso poner fin a un proceso mundial según el cual la separación entre países pobres y países ricos se acrecienta: todo el mundo, al menos de palabra, reconoce esta necesidad.

Sin embargo, éste es un fenómeno más complejo, es la coexistencia *en el seno de un país rico* de familias desfavorecidas y familias acomodadas. Durante mucho tiempo, se ha considerado que esta situación era puramente transitoria, ya que el crecimiento permitiría a cada uno satisfacer poco a poco el conjunto de sus necesidades fundamentales. Este supuesto, a pesar de la fase de crecimiento excepcional que los países industrializados han conocido en estos últimos quince años, no se ha cumplido: la pobreza subsiste, unas veces menos, *otras veces más*, hasta el punto que se puede decir que los economistas y responsables políticos se habían equivocado: lejos de resolver la pobreza, el crecimiento parece que a veces la acentúa.

¿Es esto exacto? ¿Cómo se puede combatir? ¿Cuáles son las lecciones que pueden extraer los países que están en el umbral de la sociedad industrializada? Éstas son las tres preguntas que ahora me propongo discutir.

I. POBREZA Y CRECIMIENTO

El crecimiento se caracteriza por un aumento del volumen nacional de la riqueza sin que estén precisadas:

- La distribución de esta riqueza
- La modificación de las condiciones de vida a una renta dada

1. *Distribución de las rentas*

Los mecanismos de la economía concurrencial apenas tienen directamente razones para garantizar un crecimiento homogéneo de las rentas. En una fase

* Traducción de Eugenio Aguiló.

de crecimiento rápido, la empresa se enfrenta a estrangulamientos que se manifiestan a nivel de la mano de obra, sobre todo especializada en mayor medida que la no cualificada. De este modo en los cuadros superiores se produce, en ciertas especialidades, un fuerte aumento en sus remuneraciones, debido a la abundante demanda, cuando ya se encuentran en la cúspide de la jerarquía. Incluso a nivel de obreros, la aceleración del crecimiento valorariza las cualificaciones más elevadas en detrimento de los obreros no formados cuyos salarios, de suyo bajos, corren el riesgo de estancarse.

Así se constata en los países industrializados que el abanico de las remuneraciones se ha modificado poco en el transcurso del crecimiento de los últimos quince años. En Francia, por ejemplo, el índice de las percepciones mensuales de los cuadros, desde 1949 a 1967, ha ido por delante de las pertenecientes a los empleados y obreros en un 30 por ciento.¹

Naturalmente, las rentas familiares pueden estar en una jerarquía diferente pues incorporan, a veces, varias remuneraciones y tienen en cuenta las transferencias sociales. Para el período 1956-1965, un estudio sobre las rentas de las familias² muestra que el abanico de rentas se redujo muy ligeramente: el índice de concentración (índice de Gini) pasó de 0,55 en 1956 a 0,47 en 1965. Igualmente esto parece ser lo ocurrido para el período 1962-1970. Pero esta evolución es débil y no afecta particularmente a la base de la curva de las rentas.

Se observa, pues, debido al crecimiento, una traslación de la curva de rentas, poco más o menos, paralela a sí misma. ¿Esta traslación puede producir que, lentamente, se supere el umbral de la pobreza?

Para responder a esta pregunta, se hace preciso, en primer lugar, definir el umbral. Este trabajo se ha realizado en los Estados Unidos donde este umbral ha sido definido a un nivel del triple del presupuesto alimenticio necesario para cubrir las necesidades de base de la familia.

Evolución de la pobreza en los Estados Unidos

Año	Umbral de pobreza (familia de 4 personas)		Número de pobres en millones
	En dólares-año	En % de la renta media	
1960	3.022	53,	39,9
1965	3.223	46,3	33,2
1970	3.968	40,2	25,4
1971	4.137	40,2	25,6

FUENTE: FRIED, RIULIN, SCHULTZE, TEETEKES, *Sitting national priorities: the 1974 Budget*. The Brookings Institution, Washington, 1973, p. 42.

1. CARRÉ, J. J.; DUBOIS, P., y MALINVAUD, E.: *La croissance française*, Le Seuil, 1972, p. 373.

2. BANDERIER, G.: «Répartition de revenus fiscaux des ménages», *Économie et Statistique*, núm. 16, octubre 1970 y núm. 52, febrero 1974.

Se observa pues, un decrecimiento, menos fuerte del que se hubiera podido imaginar, aunque ello es muy engañoso: el decrecimiento no afecta más que a las familias «normales» (12,6 millones de personas pobres en 1971 contra 27,7 en 1960) y no se da para las demás: personas solas o familias con cabeza de familia femenino (13 millones de personas en 1971 contra 12,2 en 1960). Once años de crecimiento no han dado ningún resultado para una mejor integración de ciertos grupos desfavorecidos.

2. *Modificación de las condiciones de vida*

La ineptitud relativa del crecimiento para suprimir el fenómeno de la pobreza se ha acentuado cuando se pasa de la noción de «renta» a la de «condiciones de vida»: el crecimiento aumenta por sí mismo la desigualdad creando diversas condiciones nuevas.

- la *monetarización* de la economía: muchos servicios gratuitos existentes en el seno de una comunidad rural desaparecen en la sociedad industrializada donde todo se debe pagar.
- la *segregación por el habitat urbano* obliga a las familias más desfavorecidas a habitar en zonas disgregadas que provocan tiempos de transporte que sobrecargan la duración del trabajo. Los fenómenos de aglomeración agravan esta tendencia.
- la *movilidad del empleo* provocada por el crecimiento, comporta costes sociales: todo cambio cuesta al individuo tanto más cuanto peor preparado esté.
- la *privatización de los bienes* producto de la economía de mercado suprime algunos equipamientos colectivos particularmente indispensables en las personas más pobres. De este modo el automóvil ha provocado que líneas de ferrocarriles «no rentables» deban ser cerradas, agravando así las condiciones de los que no pueden adquirir un automóvil. En este sentido el profesor Tsuru³ citaba en relación al Japón, el caso de la desaparición de baños públicos por la introducción del cuarto de baño en las viviendas japonesas: «la abundancia ha conducido al confort a las personas acomodadas y a un acrecentamiento de las dificultades a las pobres».
- la *inflación* que ha acompañado al crecimiento en la mayoría de países industrializados ha tenido efectos nocivos sobre las personas marginadas de la sociedad industrial.

No se trata de concluir que el crecimiento no ha hecho más que acentuar la pobreza, pero, simplemente, hay que señalar que el crecimiento no entraña espontáneamente la reducción de las desigualdades y la supresión de la pobreza. *Si ello se quiere conseguir, es indispensable una política deliberada.*

3. *Economie et Société Humaine*, Denoel, 1972, p. 371.

II. LAS TÉCNICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

Se pueden señalar cuatro tipos de estrategias:

- Una acción sobre los mecanismos del mercado.
- Una estrategia de ayudas en servicios.
- Una estrategia de ayudas en bienes.
- Una estrategia de ayudas de renta.

1. *Una acción directa sobre los mecanismos de mercado*

La garantía de *empleo* y la garantía de una renta decente ligada al empleo son las componentes esenciales.

En relación al empleo, la mayoría de los países desarrollados han introducido reglas que aseguran a los asalariados una cierta continuidad y una cierta seguridad. Sin embargo, no se puede ir muy lejos por esta vía, sobre todo si se apunta a obtener un fuerte crecimiento que incremente los cambios entre empresas y entre sectores industriales.

En cuanto a la *renta ligada al empleo*, Francia instituyó, por ejemplo, un *Salario Mínimo Interprofesional de Crecimiento* que prohíbe remunerar a un asalariado por debajo de una cuantía mínima por hora de trabajo. Este mínimo está indiciado, a la vez, sobre el coste de la vida y sobre el progreso general de la economía, a fin de que el poder de compra correspondiente aumente regularmente. El S.M.I.C. ha pasado de 3,30 F/h. (a 1 de enero de 1970) a 5,43 F/h. el 1 de enero de 1974, es decir una progresión del 65 por ciento bastante superior a la de los precios al detalle.

Una orientación semejante constituye un método duradero de lucha contra la pobreza en la medida en que puede provocar la eliminación progresiva de las actividades industriales que no puedan garantizar, frente a la competencia internacional, una remuneración satisfactoria a los trabajadores. Este objetivo, muestra, sin embargo, que una política de revalorización continua de las bases salariales únicamente puede ser *progresiva*, puesto que implica una reestructuración, por definición lenta, del aparato productivo; de no ser así se sufriría el riesgo, al crear paro, de ir contra el fin propuesto.

2. *Una estrategia de ayudas en servicios*

Una concepción dada, a menudo, de la pobreza, es la de que no es más que una manifestación aparente de los defectos de la sociedad, de manera que es preciso, más que remediar la pobreza existente, tratar de atacar sus causas profundas.

Es una tesis que fue defendida por el primer ministro sueco Olof Palme:⁴

4. *Économie et Société Humaine*, Denoel, 1972, p. 393.

«Si yo tengo, únicamente, una renta pequeña, se me concede la renta mínima garantizada y entonces el mercado se desembaraza de mí. Pero hay una razón concreta de esto: es que no tengo empleo o estoy enfermo o aislado. Entonces es preciso combatir la pobreza por medio de la creación de empleo».

Semejante postura en un hombre que tiene la responsabilidad concreta de la política de un país que tanto ha obrado en el campo social, es natural que haga reflexionar. Yo no puedo, sin embargo, adherirme más a ella sin ciertas reticencias, que a una parábola china quizás esclarecedora.

Un refrán chino dice: «Dale un pescado a un pobre: él comerá un día. Enséñale a pescar, él comerá siempre». La ayuda en forma de servicios parece mostrarse superior, en un grado, a la ayuda en bienes. Pero, de hecho, el proverbio chino debidamente completado se lee: «Enséñale a pescar, él comerá siempre pescado» y de ahí el defecto esencial de las ayudas tanto en bienes como en servicios: predeterminan las necesidades del pobre en lugar de dejar la responsabilidad de definir las y de elegir el medio de satisfacerlas por sí mismo. «Dale dinero, y él aprenderá a pescar, o a cazar, o a cultivar la tierra, según sus gustos», ésta es la filosofía de la estrategia de la renta, mucho más respetuosa, a mi entender, del libre albedrío del individuo.

Siempre la estrategia de ayuda en servicios fue una característica dominante del sistema social americano alrededor de 1965: los «social workers», al tener una formación de sociólogos, ayudaban a las familias en estado de miseria a reintegrarse, profesional y socialmente, en la sociedad. La Office for Equal Opportunities (O.E.O.) garantizaba este esfuerzo nacional de integración de las minorías desfavorecidas.

No parece que esta estrategia, al menos en Estados Unidos, haya dado menos resultados. La disolución de la O.E.O. lo atestigua de forma especial. Para mayor abundamiento en las razones filosóficas que se evocaban en la parábola china precedente, una de las explicaciones parece ser que los «social workers» evolucionaron lentamente hacia una especie de espíritu de cuerpo que, lejos de buscar la integración de las clases desfavorecidas, perpetuaban su existencia para mantener su clientela que constituía su razón de ser.

3. Una estrategia de ayudas en bienes

Consiste en clasificar las *necesidades* fundamentales y ayudar a las personas pobres a acceder a los bienes correspondientes. Todos los países modernos han realizado programas de este tipo, pero su campo de acción es variable.

Común a todos los países son los *equipamientos colectivos* accesibles a todos, sea gratuitamente, sea a tarifas inferiores a los precios de coste (red de carreteras, transportes comunes, justicia...)

Al margen de este patrimonio común, se manifiestan diferencias notables.

La *educación*, a menudo gratuita en Europa, no se establece así en varios países ricos, especialmente en Estados Unidos.

La *salud*, subvencionada por los sistemas de Seguridad Social, está dejada, en mayor o menor medida, a cargo del enfermo.

El *alojamiento*, es objeto de ayuda en casos sociales, sea bajo la forma de ayuda a la construcción (construcciones sociales) o bien por una asignación a las familias.

Finalmente, es preciso señalar la existencia en Estados Unidos de una *ayuda alimenticia*, bajo la forma de cartillas (food stamps) que corresponden a un coste presupuestario muy elevado 2.800 millones de dólares en 1972, de los cuales se beneficiaban 14 millones de personas (200 dólares/año por persona como media).

El principio de la ayuda en bienes es evitar la desviación de la ayuda hacia bienes distintos de los que se muestran como fundamentales: el padre de familia no gasta en el alcohol el dinero de las bolsas de educación de sus hijos.

Parece que, en este sentido, sea necesario distinguir dos categorías de bienes:

— *para los bienes de uso corriente*, tales como transportes, alojamiento, alimentación, se pueden demandar aunque el principio precedente tenga razón de ser: ya que la autoridad del Estado ¿haría un mejor reparto de estos bienes que el cabeza de familia?

— *para los bienes no «cotidianos»*, como la salud y la educación, podemos pensar que presionados por las necesidades cotidianas, la familia tendría tendencia a sacrificar el porvenir (educación) por el presente y lo aleatorio (la salud) por lo cierto, de manera que una intervención del Estado para resistir a estas tentaciones es legítima.

4. Una estrategia de ayudas en renta

Consiste en conceder a la familia un *complemento a sus ingresos* dejándole a su cargo la decisión en la forma de subvenir a sus necesidades. Las críticas hechas en lo referente a ciertos aspectos de las estrategias precedentes muestran que la ayuda en renta es mucho más neutra que las otras al respetar el libre albedrío de la célula familiar. Puede ponerse en práctica bajo varias formas, de las cuales, yo, presentaría aquí dos casos concretos:

— El proyecto del impuesto negativo americano de 1969.

— El proyecto del crédito impositivo inglés de 1972.

a) El proyecto del impuesto negativo americano de 1969

En agosto de 1969, el presidente Nixon propuso al Congreso un sistema de imposición negativo que funcionaba de la manera siguiente:

— Una familia de 4 personas *sin ninguna renta* obtendría una subvención de 1.600 dólares/año.

- Esta asignación decrecería en 0,5 dólares para todo dólar de más, ganado por encima de los 720 primeros dólares. La ayuda desaparecería pues, cuando la renta sobrepasase $720 + 2 \times 1.600 = 3.920$ dólares/año.

El gráfico 1 representa la renta efectiva de la familia en función de sus ganancias propias.

Se ve claramente la razón de ser del dispositivo:

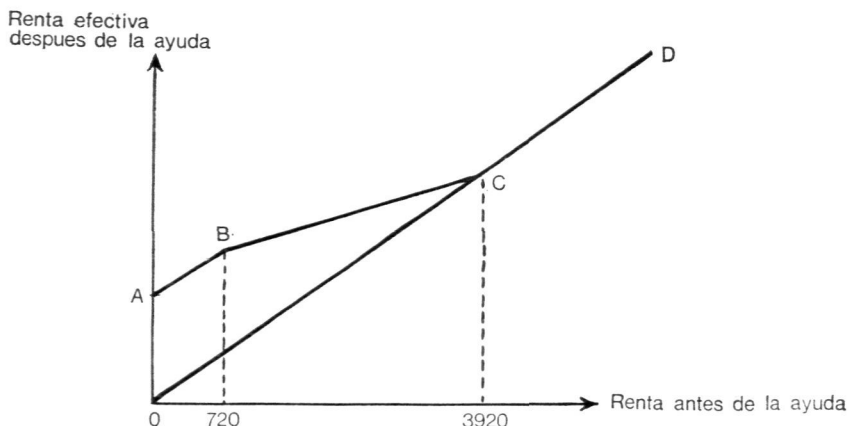


GRÁFICO 1

- Incitar a la familia a ganar una renta, dejándole la disposición integral de los 720 primeros dólares.
- Mantener esta incitación al dejar a la familia, por encima de este umbral, una ganancia neta de 0,5 dólares por cada dólar ganado.

Este esquema, con un coste del orden de 2.600 millones de dólares, fue criticado a la vez por los conservadores, que consideraban que los trabajadores contribuyentes subvencionaban a los holgazanes, y por los liberales que consideraban demasiado bajo el mínimo de 1.600 dólares fijado para una familia de cuatro personas.

Entonces, está claro que, entre estas dos tendencias, el arbitraje político es particularmente delicado, en el marco de un *presupuesto dado*:

- o se garantiza un mínimo más elevado, pero entonces se hace preciso decrementar la ayuda de forma más rápida con respecto a la renta, lo que deviene menos «rentable» para la familia del trabajador,
- o se hace decrecer la ayuda lentamente, a fin de estimular las ganancias personales producto del trabajo, pero la cuantía fija del presupuesto obliga a partir de un mínimo muy bajo.

Por ejemplo, a un presupuesto constante se puede:

— garantizar 1.600 dólares/año a una familia sin renta y hacer decrecer con la renta la ayuda a la tasa del 30 por ciento,

— o garantizar 2.800 dólares/año y hacer decrecer la ayuda a la tasa del 70 por ciento.

Sin duda este arbitraje estaba mal preparado para Estados Unidos, pues el proyecto fue rechazado por el Senado a pesar del voto favorable del Congreso.

b) El proyecto del crédito impositivo inglés de 1972

Este proyecto utiliza una técnica diferente, en lugar de completar el baremo fiscal por el impuesto negativo para las proporciones de renta más bajas, se acuerda una *asignación de base a toda la familia independientemente de su renta*.

Esta asignación está integrada en la renta imponible y desaparece por el impuesto cuando la renta se eleva. En Inglaterra, el Libro Verde de Octubre de 1972 preveía la concesión de *10 libras por semana* para una familia con una tasa impositiva del 30 por ciento.

Sin embargo, el proyecto inglés comporta una diferencia muy grande en relación al del presidente Nixon: *no se aplica más que a los asalariados que ganan, al menos, 8 libras por semana*, es decir, no concierne más que a los pobres sin empleo. A fin de evitar el delicado arbitraje tratado anteriormente entre incitaciones al trabajo y ayuda a los pobres, el gobierno inglés ha elegido tratar separadamente estos dos problemas.

III. LAS LECCIONES QUE SE DERIVAN PARA LOS PAÍSES QUE ACCEDAN A LA SOCIEDAD INDUSTRIAL

El interés por el crecimiento y el pleno empleo que preocupa a los responsables de la economía no se identifica, lo hemos visto, con el interés por la justicia social; y los países ricos actuales se encuentran, en consecuencia, enfrentados a problemas que, a su nivel de desarrollo, quedan un poco inatendidos.

La observación de este fenómeno debería servir de enseñanza a los países que se aproximan a la sociedad industrial a fin de evitar el mismo tipo de errores, gracias a las inflexiones juiciosamente aportadas a la política de crecimiento.

Tres tipos de inflexiones pueden ser puestas en evidencia en este terreno.

1. *Una política económica que tenga en cuenta la formación de una gama de rentas*

Un país que acelera su crecimiento tendrá tendencia a «faire feu de tout bois» al crecer a la vez sus *actividades tradicionales* en que la mano de obra barata proporciona productos competitivos y al introducir *sectores punta* que

precisan de una mano de obra cualificada y especializada. Es preciso tener en cuenta que la gama de rentas tiene tendencia a aumentar en el curso de semejante evolución y que la ventaja del crecimiento adquirida de esta forma será contrarrestada, en parte, por los términos sociales que aparecen ulteriormente.

Una política de crecimiento debe, pues, abordar los problemas de competitividad bajo las perspectivas del largo plazo, es decir, manteniendo los tipos de actividad que podrían, a la vez, soportar la competencia internacional y distribuir rentas coherentes con la necesidad de reducir progresivamente la pobreza. En particular, ello no es lógico, en una época en que las actividades de base se desplazan hacia los países pobres con salarios muy bajos, observándose que los países ya industrializados continúan dedicándose a inversiones importantes.

2. *Un sistema social que sea gradual con la renta*

Las principales dificultades de los países industrializados en su lucha contra la pobreza surgen de hecho porque el sistema social se ha asentado lentamente, en el transcurso del desarrollo, sin hacer referencia precisa a la renta de los beneficiarios. En Francia, por ejemplo, el conjunto de las transferencias se realiza mucho más desde los solteros hacia las familias numerosas que desde los ricos a los pobres.

Como un sistema social es un edificio que se construye de manera progresiva y continuada, se hace preciso velar, en cada etapa, en no comprometer la eficacia del conjunto al diluirse las ayudas independientemente de los niveles de recursos. Ése debe ser en particular el caso en los campos de la salud y la educación en que, para poner un ejemplo, el principio de la gratuidad es de hecho, bajo un sesgo social, más beneficioso a los ricos que a los pobres. La introducción de los criterios de renta debe, pues, acompañar al desarrollo del sistema si se pudiese obtener la mayor eficacia al menor coste. Según esto, las medidas en apariencia poco costosas se revelan, 5 o 10 años más tarde, como una carga enorme para el presupuesto si el campo de aplicación no está limitado.

3. *Un sistema social que trate de manera coherente la pobreza y el paro*

Hemos visto la estrecha asociación que existe entre la lucha contra la pobreza y el mercado de trabajo: una garantía de recursos demasiado generosa podría perturbar seriamente el equilibrio del empleo.

Por ello, de un lado, cada gobierno debe prestar auxilio a las clases más pobres y de otro, debe equilibrar el empleo al ayudar a los trabajadores en paro. Estas dos acciones que a menudo aparecen distintas, deben, de hecho, estar coordinadas: hay trabajadores más pobres que algunas familias en paro que se benefician de múltiples ayudas, y esto es tanto más cierto cuando el nivel de desarrollo se eleva.

La política de empleo debe formar parte de la política social de conjunto ocupándose de tres categorías:

- el de las personas con ineptitud para el trabajo (personas de edad, fundamentalmente),
- el de las personas que tienen un empleo,
- el de las personas aptas para el trabajo, pero sin empleo.

Para la primera categoría, un tope de recursos puede aliviar progresivamente la miseria de los más desfavorecidos, sin repercusión sobre el mercado de trabajo.

Para la segunda categoría, a menudo excesivamente ignorada, la pobreza debe ser tratada cuidando el mantener la incitación al trabajo, toda prestación debe evolucionar *progresivamente* con el salario y no aparecer y desaparecer brutalmente.

Para la tercera categoría, el sistema de ayuda al paro debe ser concebido a niveles coherentes con las ayudas precedentes, de lo contrario se arriesga a que el paro se prolongue deliberadamente en ciertos casos. Se trata, más bien, de un sistema de *seguro*, en que el paro es una situación transitoria en la vida de una sociedad industrializada más que un dispositivo de ayuda permanente.

* * *

Estas orientaciones generales sirven para el período de desarrollo industrial. Pero es preciso ver que el verdadero problema se planteará en la fase última del desarrollo: la sociedad posindustrial no podrá preservar la disyuntiva precedente entre trabajo y no trabajo. Su característica esencial será asegurar un nivel *mínimo* a cada uno de sus ciudadanos, bastante bajo, aunque decente, independientemente de una aportación al trabajo. Esto no significa que algunos imbéciles trabajarán duramente para permitir a otros estar ociosos, si bien cada uno podrá por sí mismo discernir entre la cantidad de trabajo remunerado que desea realizar y el nivel de renta que desea. Esta elección que, actualmente, no existe más que bajo la forma de «todo o nada», «trabajo o paro», se manifestará lentamente, sobre todo por la elección de la duración del trabajo.

Esto significa, también, que la sociedad tomará conciencia del hecho de que la ociosidad es, a veces, una forma no mercantil de trabajo (creación artística o cultural), de manera que la ausencia de remuneración en las actividades mercantiles no es necesariamente sinónimo de parasitismo en la sociedad. Pero, en el bien entendido, que la toma de conciencia de estos datos nuevos no será sin duda posible antes que un nivel de vida nacional muy elevado haga pasar a segundo plano las reivindicaciones sobre la satisfacción de las necesidades más inmediatas.