

La Pobreza

Atkinson, A.B

La preocupación por la pobreza se ha expresado por siglos, aun cuando su prioridad en la agenda de la acción política no siempre ha sido elevada. Sus diferentes significados y manifestaciones han sido materia de estudio por historiadores, sociólogos y economistas. Sus causas se han identificado en una variedad amplia de fuentes, desde deficiencias en la administración del soporte del ingreso, a la injusticia del sistema económico y social. El alivio o la abolición de la pobreza se ha buscado en la reforma de la seguridad social, en la intervención en el mercado del trabajo y en cambios mayores en la forma de organización económica.

La pobreza hoy es más obvia y es la demanda más urgente de nuestra atención a escala mundial. La distribución desigual de ingreso entre países y las disparidades dentro de países, significa que hay un gran número de personas en África, Asia y América Latina cuyos niveles de vida todos estarían de acuerdo que son pobres. El Banco Mundial ha calculado que hay, cosa de, un total de mil millones personas viviendo en pobreza absoluta (Banco Mundial, 1982, p. 78), de las cuales casi 400 millones viven en Asia del Sur; casi 150 millones en China y algunos 100 millones en el Este y Sureste de Asia y en el Sub-Sahara de África. En tales niveles de vida los riesgos de muerte por hambre, frío y vulnerabilidad a las enfermedades, son de un orden bastante diferente a los de los países avanzados. Esto se ha manifestado, urgentemente, por si mismo, con la ocurrencia de hambrunas. Cualquiera que sea la causa inmediata de tales desastres, ya sea por el suministro totalmente inadecuado de la comida o su distribución desigual, la severidad de la situación en áreas tales como el Sahel y Etiopía es un indicador de lo precariedad de la supervivencia de muchos de los países de bajos ingresos.

Tal miseria masiva en los países pobres es muy diferente de la pobreza en los países avanzados. El objetivo de la Guerra Americana contra la Pobreza, lanzada en 1964, era la minoría de los americanos con ingresos abajo la línea de la pobreza señalada en \$3,000 por año por familia de cuatro (en precios de 1962), que era varias veces el ingreso medio de India. La base de la línea oficial de la pobreza de Estados Unidos se halla en el nivel que, definida en esos términos, puede, legítimamente, estar próxima en la lista de preocupaciones.

El hecho que el término "pobreza" se use en sentidos diferentes hace necesario clarificar el concepto subyacente y la discusión, hasta ahora, ha tocado varios aspectos que necesitan ser elaborados.

Después de un breve repaso histórico de estudios de pobreza en la sección 1. Se examinan algunos temas conceptuales claves: ¿Cuál es el indicador de recursos que debe ser empleado para medir la pobreza? ¿Cuál es la noción subyacente de pobreza y cómo se relaciona con la desigualdad?. Estos temas se discuten en la sección 2. La determinación del nivel de la pobreza es una pregunta crucial. Aquí se necesita considerar aproximaciones basadas en conceptos tales como absoluta, requisitos de la comida y los niveles de la pobreza que son explícitamente relativos. Se debe considerar el tratamiento de familias con diferentes necesidades. Estos temas son el asunto de

sección 3. Una vez que se ha establecido la magnitud de pobreza, su causas llegan a ser una preocupación central. Aquí se debe preguntar primero ¿Quién es el pobre? esto se examina en la sección 4. ¿La pobreza se concentra en ciertas clases o en sectores particulares de sociedad? ¿Qué lejos está su asociación con las determinadas fases del ciclo de vida? La composición de los pobres ofrece un punto de inicio de la investigación de las causas subyacentes de pobreza y el análisis de políticas para combatirla. Éstos son los temas de la sección 5.

1. Repaso histórico de los estudios sobre la pobreza.

Los estudios científicos sobre la pobreza en el mundo usualmente toman la fecha de las investigaciones de Booth y Rowntree al final del siglo 19, como inicio de los mismos. En Bretaña es verdad que ese King y otros han estimado el número de pobres; y que *The State of the Poor de Eden (1797)* contiene mucho del material reunido de más de 100 parroquias y ofrece detalles de los presupuestos familiares. Engels y Mayhew proveyeron discernimiento en la condición del pobre en Inglaterra urbana. Pero fue Booth en *Life and Labour (1898-99)*, estudio sobre Londres, iniciado en el Callejón del Este en la década de los ochenta, donde se combinaron los elementos de las observaciones de primera mano con un intento sistemático de medir la magnitud del problema. Booth al tomar la calle como su unidad de análisis, dibujó su famoso mapa de la pobreza en Londres.

El estudio de Rowntree (1901), intentó comparar la situación en York, como un pueblo típico provinciano, con lo que halló Booth en Londres, pero su método partió de una diferencia importante, al ocuparse de los ingresos familiares individuales y en el desarrolló de un estándar de la pobreza basada en estimación nutricional y otros requisitos. El desarrollo de los estudios mediante el método de muestreo permitió ir más allá con Bowley (1912-13) quien abrió brecha al utilizar una muestra al azar de una de cada 20 de las casas de la clase trabajadora en Reading. Un gran número estudios locales se condujeron subsiguientemente, la encuesta de los Five Towns de Bowley en 1915, se reproduce en los primeros años veinte, y una nueva muestra de London Life and Labour publicada en los inicios de los treinta. El mismo Rowntree repitió su estudio de York en 1936 y 1950. Este estudio llegó a ser la fuente normal de información acerca de la efectividad de las acciones de la situación del bienestar después de 1948, con la mayoría de comentaristas concluyendo que la pobreza se había abolido efectivamente en Bretaña por la combinación de empleo pleno y los nuevos beneficios sociales. La duda sobre esta conclusión empezó al conocerse el trabajo de sociólogos empíricos y iniciándose con la publicación de *The Poor y the Poorest de Townsend y AbelSmith (1965)*. Este trabajo mostró, al usar análisis secundarios de una muestra nacional, que en 1960, aproximadamente dos millones de personas estaban abajo del nivel de la red de seguridad social. Este hallazgo se confirmó con las estimaciones oficiales que empezaron a publicarse por el Department of Health and Social Security en los setenta, y por una investigación del propio Townsen (1979).

Como en muchos campos, los Estados Unidos entraron tarde y avanzaron el tema más allá. La definición de una línea de la pobreza fue intentada por Hunter en 1904 y se desarrolló en una serie de estudios, tal como la comodidad mínima y otros patrocinados por la ciudad de Nueva York. El Informe de 1949 sobre las familias del ingresos bajos del Joint Committee on the Economic Report. No fue, de cualquier modo, que hasta los sesenta, que el problema de pobreza mereció estudio sistemático, con excepciones

notables tales como el trabajo de Lampman (1959). *The Other America* por Harrington (1962) y *The Affluent Society* por Galbraith (1958) que mucho hicieron para despertar la atención del público, los políticos y los académicos. En el Informe de 1964 del Council of Economic Advisers propuso \$3,000 como el nivel de la pobreza, sostenido por la investigación de Orshansky (1965), refinándose subsiguientemente, para establecer la línea de la pobreza oficial, que se ha aplicado desde esa fecha (con modificaciones, tal como la suma de medidas alternativas incluso el valor de las transferencias en especie).

Se han llevado a cabo estudios similares en muchos países, y los investigadores se han interesado, cada vez con mayor entusiasmo en las comparaciones cruzadas. La OCDE hizo un esfuerzo inicial en tales comparaciones y se llevo a cabo un ejercicio más extensivo con el Luxembourg Income Study. Cualquier juicio sobre la pobreza del mundo depende de la disponibilidad de información acerca de la distribución de los niveles de vida dentro de países individuales; y aquí ambos, el Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo han hecho contribuciones importantes. En algunos países de ingresos bajos se han desarrollado investigaciones extensas sobre la pobreza, siendo la India un ejemplo, donde ha habido mucha discusión acerca de si pobreza ha aumentado o disminuido en el tiempo. La OIT y el Banco Mundial han influido en la extensión el interés , que se reflejó en el Informe Brandt, con el concepto de "necesidades básicas", o un mínimo de bienes específicos y condiciones ambientales.

2. Pobreza: niveles de vida y derechos.

La preocupación acerca de pobreza tomaría la forma de una preocupación acerca de tales necesidades fundamentales: por ejemplo comida, vivienda y vestido. En este caso podemos identificar claramente los artículos de consumo en que se interesamos. Este acercamiento lleva a la posibilidad de que la pobreza pueda medirse en una manera multidimensional, donde una familia pueda ser depauperada en un sentido pero no en todos, aunque es particularmente seria las situaciones donde familias sufren depauperación en varias dimensiones, o lo qué es referido, típicamente, como depauperación múltiple.

Este acercamiento concierne a depauperaciones específicas, pero también buscaríamos descubrir las desventajas de un sólo índice de niveles de vida, como el gasto total, y decir que una familia esta en la pobreza si su gasto total esta por abajo de una cantidad específica. Éste no es de ningún modo que el punto de vista seguido en la mayoría de los estudios de pobreza en países avanzados, que registraron la pobreza en base al ingreso total. El ingreso puede subestimar el nivel de vida. Una familia puede desahorrar o pedir prestado, en cuyo caso su presente nivel de vida no esta limitado por el ingreso presente y el gasto sería el índice más apropiado. (Aunque en el corto plazo habría una divergencia entre el consumo y el gasto, mientras las familias utilizan acervo de bienes, etc.). El nivel de vida puede exceder al permitido por ingreso cuando la familia puede compartir el consumo de otros. Una persona mayor viviendo con sus hijos se puede beneficiar de su gasto. El ingreso puede, recíprocamente, exagerar el nivel de vida. Esto pasaría donde el dinero solo no es suficiente para comprar los bienes necesarios: allí donde se raciona, o donde no hay disponibilidad de bienes. Es posible que la gente escoja un nivel bajo de consumo. Esta última razón ha llevado a que se argumentado que el ingreso debe ser el indicador de pobreza, puesto es una medida de

las oportunidades aprovechadas por una familia y no es influido por las decisiones de consumo.

Al considerar la opción entre ingreso y gasto, es útil distinguir las dos concepciones, bastante diferentes, de pobreza: la interesada con los niveles de vida y la preocupada por los derechos mínimos a los recursos. En el primer punto de vista la meta es que las personas logren un específico nivel de consumo (o el consumo de bienes específico); en el segundo punto de vista, se ve a la gente merecedora, como ciudadanos, a un ingreso mínimo, siendo su gasto solo de su incumbencia. En práctica, a menudo, las dos nociones se confunden, pero la distinción es importante y tiene implicaciones obvias por la selección del indicador de pobreza. Ingreso es preferido en el enfoque de los derechos, pero si se usa el punto de vista del nivel de vida se debe ver inclinado por el consumo.

La referencia a derechos provoca la pregunta de la relación entre pobreza y desigualdad. Aquí se distinguen cuatro diferentes escuelas de pensamiento. Hay quienes se preocupan sólo con la pobreza, sin otorgar ninguna importancia a las desigualdades del ingreso arriba de la línea de la pobreza. Otros conceden gran peso a la reducción de la desigualdad como una meta de política dándole prioridad a la eliminación de pobreza, para que tenemos una función objetivo lexicográfica. Hay quienes se preocupan acerca de ambas metas y calculan las ganancias en una dirección contra pérdidas en la otra. Finalmente, quienes no conceden importancia especial a pobreza, considerándola simplemente como un componente del costo más amplio de desigualdad.

En este contexto, se debe hacer referencia a la elección de las medidas de la pobreza. Donde pobreza pone en duda la supervivencia, es natural tomarle como primera medida la proporción de la población en riesgo. Preocupados por los derechos mínimos la medida más pertinente sería la cuenta por cabeza. Pero si se está preocupado, particularmente de los niveles de vida, con la severidad de pobreza, en caso en el cual la medida del déficit de la pobreza (déficit total de la línea de la pobreza) sería más apropiado. Se puede ir, verdaderamente, más allá, como propuso por Sen (1976), y tomar cuenta la distribución de ingreso dentro de la población pobre, por ejemplo, con el índice de la pobreza que basado en el coeficiente Gini para esa distribución.

3. Escena el línea de pobreza.

La aproximación más directa a la determinación de la línea de la pobreza es especificar una canasta de bienes, expresada por el vector x^* , adquirible a precios p , y colocar el nivel de la pobreza como:

$$(1+h) p \cdot x^*$$

donde h es una dotación para gasto ineficaz o desperdicio, o una provisión por bienes no incluidos en la lista x^* . Este es, en efecto, el método que adoptó Rowntree, cuyo dieta para los martes era potaje por desayuno, pan y queso para almuerzo, y caldo de la verdura para comida. Fue el método que siguió por Orshansky, donde x^* representa los requisitos de la comida y $h (= 2)$ la parte del gasto en otros bienes. Esta aproximación, conocida, a menudo, como nivel de la absoluta pobreza, en contraste con el punto de vista que relaciona la línea de la pobreza a los actuales niveles de vida: por ejemplo la propuesta de Fuchs en los Estados Unidos de que la línea de la pobreza debe estar a la

mitad del ingreso promedio familiar. A veces se sugiere que el nivel absoluto es menos problemático que el relativo y menos dependiente de los juicios de valor.

El término absoluto, sin embargo, difícilmente puede, de cualquier modo que, ser usado en el mismo sentido de las ciencias físicas y hay campo para más discordancia acerca de donde se debe dibujar la línea. Esto es más evidente en el caso de punto de vista de los derechos, donde la determinación del nivel mínimo de ingreso es explícitamente un juicio social, pero aplica también al punto de vista de los niveles vida. En el caso de los requisitos de la comida, donde una base fisiológica parecería proveer un firme punto inicial, es de hecho difícil determinar x^* con cualquier precisión. No hay un solo nivel de cantidad de comida requerida para sobrevivir, sino un rango amplio donde la eficacia física declina ante una ingestión carente de calorías y proteínas. Los requerimientos nutricionales requeridos dependen de donde personas viven y que es lo que hacen. Varían de persona a persona, por lo que cualquier declaración puede ser sólo probabilística: a un seguro nivel de consumo hay una probabilidad segura que la persona está inadecuadamente alimentada. Aun cuando se pueden resolverse estos problemas, hay una disparidad entre las recomendaciones de los especialistas y la conducta del consumo real. El factor h se calcula para resolver eso, pero la cifra precisa dependerá del juicio del investigador. Rowntree, por ejemplo, incluyó una parte para té, que tiene un pequeño o ningún valor nutricional pero que es un bien principal de consumo.

En el caso de artículos no alimenticios, hay igualmente un gran espectro para reflexión. Esto se aplica si se busca incluir los bienes en el vector x^* o si se dejan los artículos no alimenticios vía el multiplicador h . Por ejemplo se ha criticado el procedimiento de Orshansky de sub-determinar la proporción del ingreso en el gasto de comida y de exagera el valor de h . Básicamente, el papel de los bienes en la determinación de la línea de la pobreza requiere reconsideración. La literatura sobre la producción familiar ha señalado el papel de los bienes como insumos en las actividades de la familia, siendo el nivel de las actividades la preocupación principal y no la compra de bienes como tal. En esta base si se señala como propósito nivel de actividades por z^* , y si hay una matriz del insumo-producto A , relacionando los insumos de bienes a los niveles de actividad, entonces el nivel necesario de gasto llega a ser:

$$Y = (1+h)pAz^*$$

La importancia de este punto de vista es que la pobreza se mide en términos absolutos, en el sentido que el vector z^* es fijo, pero la masa de bienes requeridos cambia porque matriz del insumo-producto es influida por los desarrollos en una sociedad particular. Si la actividad es escuela atendida, entonces las demandas en cuanto a ropa, libros y equipo es bastante diferente hoy que hace un siglo. Esto no significa que no haya ninguna distinción entre los conceptos absoluto y relativo. Hay una diferencia clara, en principio, entre tomar al vector z^* como fijo y dejar que sea influido por las formas de vida del resto de la sociedad, como en el trabajo de Townsend (1979), quien se preocupa con la magnitud de la cual las familias pueden participar en "el estilo de vida de la comunidad".

La noción de un nivel fijo de pobreza absoluta, aplicable a todas las sociedades y a todos los tiempos, es una quimera. Ni es evidente que un nivel de pobreza, una vez fijo, se pueda comparar a través del tiempo simplemente ajustando un índice de precios del

consumidor. En el caso de ambos puntos de vista absoluto y relativo, se tiene que enfrentar problemas de juicio. Aquí se disciernen varias líneas de análisis. Hay estudios que toman los niveles de pobreza oficiales como personalizar valores sociales, que parecen naturales desde el punto de vista de los derechos del mínimo y que por lo menos provee una medida de ejecución gubernamental. Hay estudios que toman como base la línea de la pobreza las expresadas en las muestras de la población asimilándolas al todo. En los Estados Unidos el Gallup Poll ha preguntado en forma regular: "¿Cual es la cantidad de dinero más pequeña que una familia de cuatro necesita para incorporarse a esta comunidad?" Estas y otras aproximaciones, producen un rango de líneas de la pobreza y parece improbable que se pueda alcanzar un acuerdo universal. Hay por eso fuertes razones para reconocer explícitamente tales diferencias de la vista y usar un rango de líneas de la pobreza. Esto significa que no se podrán llegar a conclusiones no ambiguas la pobreza podría haber aumentado según una línea pero no según otra pero evitará un callejón sin salida total. En la misma manera, cuando se hace una comparación en el tiempo, se querrá comparar el año de 1950 con dos líneas alternativas para 1980, uno puesto al día con el índice de precios el otro ajustado para permitir la elevación de los ingresos reales, generando así un intervalo de confianza cerca de la estimación de 1980.

Hasta aquí la línea de la pobreza ha sido discutida como si fuera un número único, pero las familias de diferente tipo y tamaños diferentes recibirán trato distintos. En Bretaña, la red de la seguridad del seguro social es típicamente cerca de 60 por ciento más alto para una pareja que para una persona sola. La relación entre líneas de la pobreza para tipos diferentes de familias usualmente se refiere como una escala de equivalencias. Sin embargo, una pregunta importante ante la escala de la equivalencia es determinar la opción de la unidad de análisis. Aquí la distinción entre los puntos de vista del nivel de vida y el de las aproximaciones de los derechos son importantes. En el último caso la noción de derechos debe ser esencialmente individualista. El caso que considera una unidad más amplia debe descansar en las transferencias intra-familia que no se pueden observar adecuadamente. Se toma la familia para medir la pobreza porque no se acepta que un gran número de familias con ceros ingreso de dinero efectivo están de hecho sin recursos. Al mismo tiempo, poco se sabe acerca de la distribución de ingreso dentro de la familia. Ciertamente, es realmente una equivocación tratar a todo los matrimonios con derechos iguales a los ingresos de la pareja. Desde el punto de vista de los niveles de vida, la unidad lógica es aquella que comparte el consumo; y si se quiere ir más allá de la familia interna a la vivienda como un entero. Esto podría considerar el hecho que algunos artículos puede tener las características de bien publico para los miembros de la familiar. De nuevo, sin embargo, que puede haber niveles de vida desiguales dentro de la casa.

Se han adoptado diversas formas para la determinación de la escala de equivalencia para diferentes tamaños de las unidades familiares. La información del estudio acerca de las determinaciones individuales de qué se necesita para mantenerse se ha usado por este propósito. Más normalmente, la base ha sido buscada mediante la observación de la conducta actual. Uno de los métodos iniciales proveen un ejemplo. Al tomar un artículo consumido sólo por adultos (ropa de hombre), se puede observar el nivel de ingreso a que una familia con un niño, por ejemplo, puede lograr el mismo nivel de consumo de ese artículo como una familia sin niños. Este método y otras implementaciones más sofisticadas de la idea, han sido asunto de debates considerables. La dificultad subyacente es la que se asume, en el ejemplo anterior, que preferencias por los artículos

son independiente de composición familiar: el nacimiento del niño significaría que la pareja saldrán menos y gaste menos en ropa. Con otros métodos basados en la conducta observada del consumo, la identificación de restricciones es similarmente requerido. A un nivel más fundamental el estado ético de tales escalas estas muy lejos de ser transparente. No sólo está él imposible extraer conclusiones acerca del nivel de bienestar con composiciones familiar es diferentes, pero también sociedad querría modificar los juicios implícitos, por ejemplo: variar la evaluación paternal tomar cuenta de los intereses de los niños.

4. La composición del pobre.

Uno de los principales objetivos de aquellos que investigan la pobreza es establecer quien el pobre. La opinión popular es a menudo coloreada por vívidas, pero no necesariamente representantes, historias de la vida abajo la línea de la pobreza. Por esta razón el Council of Economic Advisers enfatizó al inicio de la Guerra en Pobreza en los Estados Unidos no se debía a la ver pobreza como un fenómeno de minorías: "Algunos creen que la mayor parte de los pobres se halla en los barrios bajos del centro de la ciudad, mientras otros creen que se concentran en áreas rurales quemadas. Algunos ha sido impresionado por pobreza entre los ancianos, mientras otros están convencidos que es principalmente un problema grupos raciales y étnicos de minoría . Pero la evidencia objetiva indica la pobreza esta difundida... el pobre se halla entre todo grupos mayores de la población y en todas las partes del país" (1964, p.p. 612).

La pobreza en los países avanzados afecta una minoría en términos de números pero no se confina a los grupos marginales específicos. Al mismo tiempo, ciertos grupos están más en riesgo. En 1983 la tasa de la pobreza de los negros en los Estados Unidos era casi tres veces que para los blancos, y para los hispanicos era más que dos veces. Comparado con el promedio, la tasa de familias con niños es casi doble, y la tasa para familias con jefe de familia mujer es muy más alto. La evidencia para otros países igualmente muestra grandes diferencias en la incidencia de pobreza entre grupos: por ejemplo en Malasia, la pobreza registrada entre malayos es mucho más alta que entre los grupos étnicos hindúes o chinos . El Banco Mundial ha argumentado que la pobreza en países del ingreso bajos es mas un problema rural; y la evidencia de India muestra que pobreza es mucho más alta en las áreas rurales que áreas urbanas.

Si se busca sondear más allá en la composición del pobre, entonces se deben tener en cuenta la dinámica de pobreza. ¿Es la pobreza un fenómeno principalmente transitorio, en el que las familias pobres hoy probablemente estarán sobre la línea de la pobreza el año que viene? ¿Esta la pobreza asociada con períodos particulares del ciclo de la vida? La pobreza transitoria ocurre por una variedad de razones. Se reduce el ingreso temporalmente a causa de mala salud o desempleo o porque se disminuyen los sueldos. Puede ser una mala cosecha. Las familias pueden dividirse, dejando a un padre las responsabilidades familiares y un ingreso inadecuado. La evidencia de las muestras de los grupos de estudio, donde se entrevistan las mismas familias en una base continúa (como, por ejemplo, en el Michigan Panel Study of Income Dynamics), han mostrado la magnitud de movilidad en los ingresos y las circunstancias del pobre. Una muy importante parte de aquellos registrados como pobres en un año están sobre la línea de la pobreza el año siguiente. Esto no significa que su pobreza no sea una materia de preocupación, ya que los bajos ingresos presentes imponen una severa penalidad, sin que significa que estas personas no constituyen una permanente subclase.

Tal movilidad requiere de cualquier modo una interpretación cuidadosa. Se puede deber al ciclo de la vida. En el estudio de Rowntree de 1899 halló que la vida del trabajador estaba determinada por "5 períodos alternos de deseo y plenitud comparativa", siendo los períodos de deseo el de la niñez, cuando se tenía niños y la vejez. El impacto de tales factores del ciclo de vida depende de la cantidad del ingreso de soporte es proveída por transferencias del Estado o privadas. En este respecto la situación en Bretaña ha cambiado dramáticamente desde 1899, con la introducción de pensiones del estado, un gran incremento de las pensiones privadas, y el pago del niño y otros beneficios. En otros países también han habido crecimientos mayores en las transferencias: entre 1960 y 1981 el gasto social como un porcentaje de PIB subió en los Estados Unidos de 7 por ciento a 15 por ciento, en Alemania del Oeste de 18 por ciento a 27 por ciento, y en Japón de 4 a 14 por ciento (Institute for Research of Poverty, 1985). Las transferencias y otros programas, cuidado de la salud tal como, deben de haber reducido la magnitud de pobreza del ciclo de vida. Los ingresos del anciano, en los Estados Unidos, por ejemplo, se considera han subido en relación a los de la población como un todo. Pero existe preocupación acerca de ciertas etapas del ciclo de la vida, particularmente entre las familias con niños; y mientras la tasa de la pobreza entre los ancianos ha disminuido, la de los no ancianos ha subido.

A la consideración que pobreza es un fenómeno del ciclo de vida, significa que la mayor parte de la gente experimentara la pobreza en algún punto de su vida pero que su duración será limitada. Al mismo tiempo, la pobreza a una fase del ciclo de la vida podría conducir a la pobreza en una fase subsecuente. Esos quienes son presionados cuando educan a sus hijos tienen ahorros pequeños para su jubilación. Esos quienes crecen en familias de ingresos bajos estarán, probablemente por abajo la línea de la pobreza, como se halló en la continuación en los setentas de los niños de las familias entrevistadas por Rowntree en 1950 (Atkinson, Maynard y Trinder, 1982). Además, no se debe perder vista del hecho que la pobreza, para algunas personas, persiste. Los trabajadores agrícola, o granjeros con parcelas pequeñas, estarían en pobreza igualmente en años buenos. Entre los obreros industriales hay quienes cuyas ganancias son inadecuadas para autosostenerse; habría un problema de sueldo bajo. Y el sueldo bajo sería más vulnerable a los factores transitorios como mala salud y desempleo.

5. Causas y políticas.

En 1913 R.H. Tawney argumentó por el replanteamiento del problema de la pobreza: "la distracción a las preguntas de la organización social de mucha de la atención que, hace una generación, fue gastada en el alivio". El problema de pobreza, dijo, era "primariamente industrial". En cuanto a la composición del pobre descrita arriba, los medios que causan la pobreza fueron buscados no en la falla del ingreso sino en las razones porqué el ingreso era inadecuado en el primer lugar.

Tawney reconoció la importancia de factores personales como causa de la pobreza, pero puso mayor énfasis en la posición de los grupos y las clases y su situación económica, factores que serían igualmente pertinente hoy. Los trabajadores pueden estar atados a industrias de salarios bajos donde técnicas y maquinaria necesitan ser modernizadas; pueden vivir en regiones deprimidas a las que no se puede atraer capital privado. Habría un nivel bajo de sindicalización y los patrones podrían sostener los sueldos abajo. Estos aspectos, que se han dado énfasis en teorías de "segmentación" en el mercado de trabajo, al punto de la necesidad por la intervención del gobierno. Esta tomaría la forma

de legislación del salario mínimo, garantizar un mínimo nivel de ganancias, acoplando medidas para compensar cualquier efecto adverso en empleo y modernizar los sectores o regiones concernientes. A un nivel macroeconómico el gobierno tiene una importante responsabilidad. Estudios en los Estados Unidos han identificado el desempleo como un problema muy más serio que la inflación para los grupos del ingreso bajos. Puede haber pequeña duda, por ejemplo, en que el retroceso de los ochenta ha aumentado la incidencia de pobreza en países avanzados.

La contraparte de esta explicación estructural en el contexto de las economías menos desarrolladas, principalmente agrícolas es se halla en el papel de tenencia de la tierra y su distribución, y en el naturaleza del trabajo y mercados del capital. Pobreza rural es alta entre los trabajadores sin tierra y los granjeros con tenencias pequeñas o improductivas. Se intensifican sus dificultades por los términos en que tienen que pedir prestado o comprar bienes intermedios. Aquí también la política requiere la intervención del gobierno para redistribuir la tenencia de la tierra, facilitar la introducción de nuevos métodos, eliminar prácticas opresivas de préstamo, proveer empleos fuera de la granja. Medidas como la reforma de la tierra aumenta las presiones políticas, en ambos países pobres y avanzados por lo que puede argumentarse que es básico cambiar la forma de sistema económico para erradicar pobreza. El Banco Mundial ha notado, por ejemplo, el papel jugó a por la política de la garantía de la comida china en la reducción de pobreza y la manera en que se ata en el sistema colectivo de China.

La explicación industrial de pobreza se hace contrastar con la explicación del lado de la oferta que ve en los pagos bajos como atribuible a la falta habilidades productivas de los obreros, porque han estado incapaces completar su educación o instrucción. Esta interpretación de "capital humano" conduce a la recomendación de la política que instrucción y la educación deben expandirse, una propuesta que es congruente con el propósito de reducir la desigual de oportunidad. Educación e instrucción tuvieron un papel central en la Guerra de los Estados Unidos contra la Pobreza, con esquemas tal como los Cuerpos del Trabajo y el Cuerpos Vecinos de la Juventud. Una característica de obreros individuales también se identificó en los Estados Unidos en esa carrera. La discriminación puede llevar de otra manera a que trabajadores igualmente calificados a recibir paga menor, como donde se previno a obreros negros entrar a ciertas ocupaciones. La legislación de los derechos civiles y las operaciones de la Comisión de Igual Oportunidad de Empleo han reducido el efecto directo de discriminación (tan satisfactorio como el efecto indirecto vía oportunidades de la desigualdad en educación etc.), pero aunque las implicaciones de la política son claras en principio, la experiencia sugiere que no son fácilmente hechas efectivas.

Las políticas para mejorar el trabajo y las perspectivas de las ganancias es deben ser centrales en la eliminación de la pobreza, pero no pueden tener éxito sin provisiones para el mantenimiento de un ingreso complementario. El aumento de las transferencias no ha conseguido proveer un ingreso garantizado efectivo para esos sin ingresos de trabajo o con necesidades adicionales. Esto es a causa de una cobertura incompleta, particularmente donde nuevas necesidades se desarrollan, a causa de los niveles inadecuados de beneficios (por ejemplo, los pagados a personas con pobres resultados de empleo) y el resumen incompleto de los beneficio otorgados. En el último caso hay evidencia de esa complejidad o estigma que detiene a las familias de exigir las transferencias que merecen por lo que caen fuera de la red de la seguridad.

A este fin se han hecho propuestas para reformas mayores de los sistemas de transferencias en los países avanzados. Una propuesta por muchos años en los Estados Unidos ha sido "el impuesto negativo al ingreso", que pagaría un suplemento en relación al ingreso relacionado utilizando la maquinaria de las contribuciones. Hay reformadores a quienes gustaría integrar totalmente el impuesto al ingreso y los sistemas del seguro social, como el esquema de ingreso básico garantizado, donde todo el mundo recibe un ingreso básico y entonces se cobra impuestos a todo el ingreso. Tal reforma significaría que el mantenimiento del ingreso cesa de ser categórico: por ejemplo no habría trato diferente para el desempleado o el enfermo. Una alternativa sería a preservar la naturaleza categórica del seguro social pero hacer los beneficios del seguro más extensivo en su cobertura y suficientes para evitar la necesidad depender de la ayuda pública u otras formas de beneficios probados. En considerando la viabilidad de tales reformas, uno debe tener mira ambos a la aritmética de la redistribución y a las razones porqué no se han promulgado en el pasado. Como la escuela de la elección pública de los economistas de la finanzas públicas, ha enfatizado, las acciones, del gobierno se explica por motivos económicos y otros. Las razones porqué trabajadores del gobierno han dejado de promulgar políticas del antipobreza exitosas es un asunto de gran importancia.

Las políticas que se discutieron en esta sección conciernen solamente con el pobreza dentro de países, y nada en la redistribución entre países. Verdaderamente, algunas de las políticas diseñadas para ayudar a los de ingreso bajo en países avanzados tiene realmente consecuencias adversas para países de ingresos bajos. Las transferencias de ingreso que los países ricos han hecho hasta ahora son de tamaño minúsculo cuando es comparado contra la magnitud del problema de pobreza del mundo, y puede haber duda pequeña que la redistribución en una escala mundial es de la mayor prioridad.

Bibliografía

- Abel Smith, B. and Townsend, P. 1965. *The Poor and the Poorest*. London: Bell.
- Atkinson, A.B., Maynard, A.K. and Trinder, C.G. 1983. *Parents and Children*. London: Heinemann.
- Booth, C. 1987. *Life and Labour of the People of London*. 9 vols, London: Macmillan.
- Bowley, A.L. 1913, Working class households in Reading. *Journal of the Royal Statistical Society* 76, June, 672701.
- Brandt, W. (Chairman). 1980. *NorthSouth*. London: Pan.
- Council of Economic Advisers. 1964. *Annual Report*. Washington, DC: Government Printing Office.
- Eden, Sir F.M. 1797. *The State of the Poor*. London: Cass.
- Galbraith, J. K. 1958. *The Affluent Society*. Boston: Houghton Mifflin.
- Harrington, M. 1962. *The Other America*. New York: Macmillan.
- Institute for Research on Poverty. 1985. *Antipoverty policy: past and future*. Focus, Summer.
- Lampman, R.J. 1959. *The Low Income Population and Economic Growth*. Study Paper No. 12. US Congress Joint Economic Committee. Washington, DC: Government Printing Office.
- Orshansky, M. 1965. Who's who among the poor: a demographic view of poverty. *Social Security Bulletin* 28(7), July, 332.
- Rowntree, B.S. 191. *Poverty*. London: Macmillan.

Sen, A. K. 1976. Poverty: an ordinal approach to measurement. *Econometrica* 44(2), March, 21931.

Tawney, R.H. 1913. *Poverty as an Industrial Problem*. London: London School of Economics.

Townsend. P. 1979. *Poverty in the United Kingdom*. London: Penguin.

World Bank. 1982. *World Development Report, 1982*. New York: Oxford University Press.