

LAS LEYES DE POBRES

El término *leyes de pobres* (*poor laws*) hace referencia a toda una serie de normas y prácticas que, conjuntamente, formaban un sistema de ayuda legal a los pobres ingleses financiado con impuestos. Estas normas establecían los colectivos a los que se dirigían las ayudas, el tipo de subsidios y su financiación, y también la forma de gestionar todo el sistema. Aunque a lo largo del período durante el que estuvieron vigentes las *leyes de pobres* se produjeron algunos cambios en sus características esenciales, puede decirse que sus principios inspiradores estuvieron presentes en la legislación inglesa hasta prácticamente la segunda mitad del siglo XX.

En este capítulo se analizan las consideraciones de los economistas clásicos entorno a este tema. La mayoría de ellos se refirieron en algún momento a las leyes de pobres y estuvieron, normalmente, en contra del sistema establecido.

El capítulo trata, en primer lugar, de situar históricamente el problema y de señalar las principales características del sistema inglés de ayuda legal a los pobres así como las modificaciones más significativas que tuvieron lugar en dicho sistema entre la segunda mitad del siglo XVIII y la primera mitad del XIX.

En segundo lugar, se exponen los argumentos que respecto a este tema presentaron Smith, Malthus y Ricardo. Posteriormente se presentan las consideraciones de Nassau William Senior, que fue el economista clásico que más detalladamente analizó los efectos desfavorables de las leyes de pobres. El capítulo sigue con la exposición de las opiniones de J. R. McCulloch el cual defendió decididamente un sistema legal de ayuda a los trabajadores sin medios en los períodos de mayor adversidad económica. Se termina el capítulo con una reflexión final que pone de manifiesto cómo la mayoría de los argumentos expuestos por los economistas clásicos sobre las *leyes de pobres* reaparecen en los debates actuales sobre la reforma de las prestaciones por desempleo, de las pensiones y, en general, de cualquier esquema redistributivo.

1. Introducción histórica.

Las *leyes de pobres* de Inglaterra derivan de las normas y prácticas con las que desde la primera mitad del siglo XVI se había intentado suprimir el *vagabundeo*. El sistema de *caridad institucionalizada* que surge en estos momentos proporciona ayudas a los pobres pero les prohíbe mendigar fuera de sus parroquias de origen: los mendigos quedaban confinados dentro de áreas específicas y el salirse de las mismas estaba fuertemente penalizado.

Todas estas normas fueron recopiladas en el reinado de Isabel I y dieron origen a la primera ley oficial de pobres conocida como *Ley de Isabel* del año 1601. Esta ley

estableció los principios de un sistema nacional de ayuda legal y obligatoria a los pobres y constituyó la base de lo que más tarde se conocería como *antigua ley de pobres*.¹⁰⁹

El sistema de ayuda legal a los pobres que se instituyó en ese momento se caracterizaba por los siguientes elementos: (a) la parroquia era la unidad básica de aplicación; (b) las ayudas se financiaban fundamentalmente a través de impuestos sobre las propiedades locales; (c) la gestión corría a cargo de funcionarios nombrados por los jueces locales; y (d) las ayudas variaban dependiendo del tipo de pobre: 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.

Las sucesivas leyes de pobres que se fueron promulgando a partir de la *Ley de Isabel* se complementaron con las llamadas leyes de *asentamiento*. Estas leyes impedían que un recién llegado a una parroquia pudiera establecerse irregularmente en ella y se convirtiera en una carga económica adicional para los habitantes de la misma. Aunque el principio del asentamiento no era nuevo, fue la *Ley de Asentamiento* de 1662 la que estableció una definición precisa y uniforme de *asentamiento*. Las disposiciones sobre el *asentamiento* fueron a menudo ignoradas, eludidas y modificadas por leyes posteriores, pero los requisitos para el *asentamiento* y las restricciones a la movilidad de los pobres continuaron existiendo y se convirtieron en una característica esencial de la *antigua ley de pobres*.

¹⁰⁹ Sobre estos aspectos históricos puede consultarse Sidney y Beatrice Webb (1927-1929), *English Poor Law History*, Longmans, Green, Londres (reeditado por Frank and Co., Londres, 1963) y Gertrude Himmelfarb (1988), *La idea de la Pobreza. Inglaterra a principios de la era industrial*, Fondo de Cultura Económica, México.

Una de las modificaciones más importantes de las leyes de pobres inglesas se produjo con la aprobación de la *Ley de Gilbert* de 1782. Esta ley introdujo el principio de ayuda *exterior* para los pobres *capacitados*, es decir, subsidios a los desempleados con cargo a impuestos locales. Con anterioridad a esa ley la ayuda sólo se facilitaba a través de la residencia en un asilo.

La última innovación substancial en lo que se considera *antigua ley de pobres* inglesa se produjo en el año 1795. La mala cosecha de ese año en Inglaterra así como las penalidades producidas a consecuencia de las guerras napoleónicas llevaron a que se aumentara ampliamente la ayuda a los pobres y se instituyeran nuevos tipos de subsidios. El más novedoso fue el que se fijó en los *Acuerdos de Speenhamland*.

Los jueces del condado de Berkshire, reunidos en Speenhamland, establecieron un subsidio para los trabajadores cuyos ingresos estuvieran por debajo de un nivel dado, determinado por el precio del pan y el número de miembros de su familia. Este subsidio se extendió rápidamente a otros condados, fundamentalmente del sur Inglaterra, de forma que puede decirse que se institucionalizó una nueva categoría de pobres: la de los trabajadores que a pesar de tener un empleo no ganaban un salario suficiente para mantener a su familia.

La revolución industrial, el crecimiento de la población y las frecuentes crisis económicas del primer tercio del siglo XIX, dieron lugar a un gran aumento en la mendicidad. Esto incrementó grandemente los costes de el sistema de ayuda legal vigente.¹¹⁰ Se daba además la circunstancia de que este sistema creaba grandes

¹¹⁰ Durante el período que va desde Waterloo a 1834, se gastó en beneficencia en Inglaterra y Gales aproximadamente el 80% de los ingresos procedentes de los impuestos locales. Véase S. Gordon (1995), *Historia y Filosofía de las Ciencias Sociales*, Ariel, Barcelona, p. 210.

desigualdades entre unas zonas y otras. Las zonas industriales solían atraer mano de obra campesina durante las épocas de expansión. Pero cuando surgía una crisis y la actividad económica se reducía los desempleados de origen inmigrante no podían obtener ayuda en las ciudades industriales y tenían que volver a sus lugares de partida, donde no siempre eran bien acogidos. El sistema era pues claramente ventajoso para las zonas industriales en expansión en relación con las zonas agrícolas tradicionales.

Todos esto hizo surgir un debate en torno a la conveniencia de modificar la *antigua ley de pobres*. Este debate se desarrolló tanto en el Parlamento como en la prensa inglesa durante las tres primeras décadas del siglo XIX.

Los economistas clásicos se mostraron, en general, críticos con el sistema de ayuda legal establecido. El capítulo 5 del *Ensayo* de Malthus puede considerarse un ataque continuado a dicho sistema. Ricardo se refirió a la “*perniciosa tendencia de las leyes de pobres*” en el capítulo que dedicó a los salarios en sus *Principios*. Pero el economista clásico que analizó con más detalle la cuestión de las leyes de los pobres fue Nassau William Senior. De hecho, él formó parte, junto con Edwin Chadwick, de la comisión parlamentaria que investigó el problema en 1832. Senior también desempeñó un papel decisivo en la redacción del *Informe de la Ley de los Pobres de 1834*¹¹¹ que acabó convirtiéndose ese mismo año en la *Ley de Enmienda a la Ley de Pobres (o nueva ley de pobres)*.

¹¹¹ La polémica que se desató estos años en Inglaterra entorno a la ley de pobres llegó al punto de que antes de que apareciera el *Informe* se publicó un volumen de 400 páginas de *Extractos* que incluía los informes preliminares de los ayudantes de los comisionados (subcomisionados). Por otro lado, el interés por las recomendaciones del *Informe* de 1834 se extendió más allá de la promulgación de la Ley de Enmienda a la Ley de Pobres y su influencia puede apreciarse en las discusiones de la Comisión de la Ley de Pobres de 1905. Véase G. Himmelfarb, *La idea de la pobreza*, op. cit., p.184.

La *nueva ley de pobres* transformó de manera importante el sistema de ayuda legal vigente hasta entonces. Lo hizo fundamentalmente a través de dos medidas: la primera, la suspensión de la ayuda *exterior* a los necesitados y su sustitución por un sistema de *casas de trabajo* (*workhouses*) donde se ofrecía ayuda a cambio de la realización de algún trabajo, aunque en condiciones más desagradables que las existentes en cualquier empleo; la segunda, el traspaso de la gestión del sistema de ayuda desde las autoridades locales a un órgano central de nivel nacional creado al efecto.

Para finalizar estos breves apuntes históricos puede señalarse que Inglaterra se convirtió durante la época de los economistas clásicos en la vanguardia de la política económica y social de ayuda a los pobres. Los debates del Parlamento y de la prensa británica, y el *Informe de 1834* (junto con los informes preliminares y las investigaciones estadísticas) fueron citados y analizados en otros países. Por lo que se refiere a las leyes de pobres inglesas, a pesar de lo mucho que fueron criticadas, enmendadas o complementadas, el principio inspirador continuó existiendo. La vigencia de estas leyes se prolongó hasta que fueron reemplazadas por el Estado del Bienestar después de la segunda Guerra Mundial.

2. Smith, Malthus y Ricardo.

La crítica de Adam Smith a la *antigua ley de pobres* se centró en el aspecto relacionado con las restricciones a la movilidad de los pobres. Smith atacó directamente las leyes de *asentamiento* de su época. Además de violar la libertad de los pobres estas

leyes constituían un obstáculo para la competencia y para la libre movilidad del trabajo.¹¹²

Smith no relacionó de forma explícita esta crítica a las leyes de *asentamiento* con el otorgamiento de ayuda a los pobres.¹¹³ Sin embargo, podría decirse que Smith aceptó, en el contexto de la distinción entre trabajo productivo e improductivo, que los *pobres ociosos*, por ser improductivos, absorben recursos a través de la ayuda legal y, por lo tanto, reducen los fondos destinados al mantenimiento del trabajo productivo. Esto hace que se reduzca la tasa de acumulación del capital y se retrase el progreso económico.¹¹⁴

Fue Malthus quien planteó un ataque frontal a las leyes de pobres de su tiempo. Además de oponerse a las leyes de *asentamiento* por restringir la movilidad del trabajo, Malthus arremetió firmemente contra las leyes de pobres en general y contra el sistema de *Speenhamland*, en particular.

En el capítulo 5 de la primera edición de su *Ensayo* Malthus desarrolla todos los argumentos que le llevan a proponer la derogación completa, aunque de forma gradual, de las leyes de pobres.

El primero de estos argumentos era que el sistema de ayuda legal a los pobres encarecía las provisiones. La idea era que los subsidios a los pobres conllevan un aumento de la demanda cuya única consecuencia es la subida de los precios. Malthus se expresaba en los siguientes términos: “*Supongamos que merced a una suscripción efectuada*

¹¹² Véase nota a pie de página número 54.

¹¹³ Esto ha llevado a algunos autores a afirmar que Smith implícitamente aprobaba las leyes de pobres. Véase G. Himmelfarb, *La idea de la pobreza*, op. cit. pp. 76-77 y V. Villarespe (2000), “Los Economistas Políticos Clásicos: Pobreza y Población. Algunos de sus Teóricos Relevantes”, *Problemas del Desarrollo*, vol.31, pp. 9-31.

¹¹⁴ Véase el libro 2, capítulo 3 de *La Riqueza de las Naciones*.

entre los ricos, los dieciocho peniques diarios que perciben ahora los trabajadores se convirtieran en cinco chelines; podríamos, quizá, imaginarnos que su vida en estas condiciones sería confortable y que no les faltaría un filete de carne para la cena diaria. Esta conclusión sería, sin embargo, muy falsa. Los tres chelines y medio añadidos al jornal de cada obrero no aumentarían la cantidad de carne producida en el país y actualmente no hay suficiente carne como para que todo el mundo pueda acceder al reparto. ¿Cuál sería la consecuencia? La competencia entre compradores en el mercado provocaría la rápida subida del precio de la carne,[...] y no se distribuiría la carne en un mayor número de partes que en la actualidad.”¹¹⁵

Malthus añadió a renglón seguido que las posibles consecuencias positivas que el incremento de la demanda pudiera provocar sobre la producción (apuntando así el principio de la demanda efectiva que reflejó posteriormente en los *Principios de Economía Política*), serían ampliamente contrarrestadas por el aumento de la población provocado por los subsidios.¹¹⁶

Surge así el segundo de los argumentos malthusianos de ataque a las leyes de pobres. De acuerdo con *el principio de la población* de Malthus los subsidios a las clases trabajadoras no servirían para sacarlas de la miseria. Solamente servirían para incentivar el crecimiento de la población. El salario de subsistencia era de cualquier modo una realidad ineludible, con o sin leyes de pobres. No resultaba pues incoherente el rechazo de las mismas.

¹¹⁵ Thomas R. Malthus (1798), *Primer Ensayo sobre la Población*, traducción al castellano de la primera edición en inglés en Alianza Editorial, sexta edición, Madrid, 1984, pp. 90 y 91.

¹¹⁶ Puede señalarse que Malthus debería haber tenido en cuenta, siguiendo su lógica, que los subsidios a los pobres podían ser considerados una medida para paliar la debilidad del gasto y así atenuar las situaciones de plétora, de cuya existencia no dudaba. De hecho se acercó bastante a este razonamiento cuando sostuvo que un aumento de los salarios de los trabajadores *improductivos* aumentaría el poder de compra y evitaría el estancamiento de la economía.

En tercer lugar, Malthus esgrimía un argumento muy popular en la época. Los subsidios a los trabajadores, al reducir los incentivos al trabajo, estimulaban también la indolencia además de incentivar el crecimiento de la población. Esto lógicamente significaba una menor productividad del trabajo.

El cuarto argumento, y quizá el más fuerte, era que *“la cantidad de provisiones consumidas en los asilos por un sector de la sociedad que, en general, no puede considerarse el más valioso, reduce las raciones de los miembros más hacendosos y merecedores, obligando de esta manera a algunos a sacrificar su independencia. Si los pobres en los asilos viviesen mejor que en la actualidad esta nueva distribución del dinero de la sociedad tendería a empeorar de manera aún más notable la situación de quienes no viven de ellos [...]”*¹¹⁷ De esta manera tan beligerante Malthus ponía de manifiesto que el sistema de ayuda legal a los pobres absorbía parte de las rentas de la tierra y de los beneficios empresariales ya que se financiaba con impuestos sobre esos ingresos. Esto conducía a una reducción de la actividad productiva y por lo tanto *“no sólo la nación será más pobre sino que las propias clases inferiores se encontrarán en una situación aún más angustiosa”*¹¹⁸

En un tono más moderado, aunque aceptando los argumentos de Malthus, se manifestó Ricardo en sus *Principios*. Él puso énfasis en la idea de que las leyes de pobres disminuían la productividad del trabajo y, en general, en que estas leyes significaban una injerencia perjudicial en el principio de la libre competencia. En la parte final del capítulo 5 de sus *Principios* Ricardo se expresaba de la siguiente manera: *“La tendencia clara y directa de las leyes de pobres está en oposición directa con estos principios evidentes (principios de la libre concurrencia del mercado): no es ésta, como era la*

¹¹⁷ Malthus, *Primer Ensayo sobre la Población*, op. cit, p.95.

¹¹⁸ *Ibíd*em, p. 92.

buena intención del legislador, la de mejorar la condición del desvalido, sino la de empeorar tanto la del rico como la del pobre; [...]mientras estén en vigor, está en el orden natural de las cosas que los fondos destinados al sostenimiento de los pobres vayan aumentando progresivamente hasta que hayan absorbido todas las rentas netas del país [...] La tendencia perniciosa de estas leyes no es ya un misterio, desde que ha sido hábilmente desarrollada por la hábil pluma de Mr. Malthus; y todos los amigos de los pobres deben desear ardientemente su abolición.[...]El principio de la gravitación no es más cierto que la tendencia que tienen estas leyes a convertir la riqueza y la fuerza en miseria y debilidad, a apartar el esfuerzo del trabajo[...]”.¹¹⁹

Así pues, el mantenimiento de las leyes de pobres no servía nada más que para dificultar los ajustes *naturales* de la economía y para frenar el crecimiento haciendo más cercano el estado estacionario. No obstante, Ricardo fue partidario como Malthus de una abolición gradual de dichas leyes.¹²⁰

¹¹⁹ Ricardo, *Principios de Economía Política y Tributación*, op. cit., pp. 108-111.

¹²⁰ En alguna ocasión Ricardo argumentó que “*aceptaría gustoso, en las leyes de pobres, un cambio que las restituyese a lo que parece haber sido su intención original cuando se idearon; concretamente, la de socorrer sólo a los ancianos y a los enfermos y, en determinadas ocasiones, a los niños*” Correspondencia de Ricardo con Trower. Citada por M. Blaug (1973), *Teoría Económica de Ricardo*, editorial Ayuso, Madrid, p. 325.

3. Nassau William Senior

Senior aceptó en general los argumentos anteriores en contra de las leyes de pobres.¹²¹ A pesar de que en más de una ocasión se mostró contrario a las tesis de Malthus, Senior mantuvo la idea del modelo ricardiano de crecimiento: toda la acumulación de capital procede de los beneficios y si éstos se reducen por medio de impuestos, la acumulación de capital disminuye y el crecimiento económico se ve dificultado. Por tanto el sistema de ayudas a los pobres al absorber recursos supone un obstáculo para el crecimiento de la economía.

Sin embargo no fue este aspecto el que Senior destacó. Senior hizo mucho hincapié en los efectos indeseables de las leyes de *asentamiento* que complementaban las leyes de pobres. Para él la libre movilidad de los mendigos significaba también una mayor movilidad de la fuerza de trabajo con lo que los ajustes competitivos serían más fáciles y, a la larga, todos saldrían ganando.¹²² Además Senior insistió en señalar que las leyes de pobres reducían tanto la oferta de trabajo como la productividad del trabajo. En una de las cartas dirigidas a Lord Brougham, entonces *Lord Chancellor*, en la que criticaba severamente el sistema de subsidios de *Speenhamland*, Senior mantenía que con este sistema y, en general, con la ayuda legal establecida el trabajador “*no necesita esforzarse por complacer a su patrón, no necesita afanarse por buscar trabajo, no necesita contenerse, no necesita pedir ayuda ni temer que su ociosidad y embriaguez dañen a su familia;*

¹²¹ La mayor parte de los puntos de vista de Senior sobre las leyes de pobres se encuentran en el *Informe de la Ley de los Pobres de 1834* y, previamente, en sus cartas personales al *Lord Chancellor*, Lord Brougham. Estas cartas se encuentran en un apéndice del libro de S. Leon Levy (1970), *Nassau W. Senior*, David and Charles, Londres.

¹²² Véase S. Leon Levy, *Nassau W. Senior*, op. cit., p. 260.

en definitiva tiene la seguridad de que podrá subsistir, del mismo modo que la tiene un esclavo, pero sin el riesgo de sufrir un castigo. »¹²³

En realidad Senior nunca justificó estos puntos de vista. Pero seguramente sus prejuicios le llevaron a mantenerlos. El suponía que “*todo hombre desea obtener riqueza adicional con el mínimo sacrificio posible.*”¹²⁴ Este prejuicio era lo suficientemente fuerte como para permitirle solamente considerar los efectos negativos de las leyes de pobres sobre la productividad del trabajo y sobre la oferta de trabajo.

A pesar de estos argumentos, Senior, en su calidad de miembro de la comisión parlamentaria sobre las leyes de pobres, se encontró con el problema de que los propietarios de los distritos agrícolas, que eran quienes financiaban realmente el sistema de ayudas, se mostraban en general partidarios del mismo. Esto chocaba claramente con los efectos negativos que el pronosticaba. A pesar de todo, Senior se dio cuenta de las razones que llevaban a los propietarios a defender el sistema, del mismo modo que también percibió las razones por las que los jueces y funcionarios encargados de la administración de las ayudas eran partidarios del mantenimiento de las mismas.

Según Senior, el apoyo al sistema de los propietarios agrícolas se basaba en que éstos creían que sus rentas tenderían a disminuir si no se impedía la entrada de personas sin medios de subsistencia procedentes de otras parroquias. Por esto se mostraban favorables a mantener las restricciones al libre desplazamiento de mendigos aunque a cambio tuviesen que contribuir con algo para ayudar a los pobres locales. Los

¹²³ *Ibíd*em p. 248.

¹²⁴ Esta era una de las cuatro proposiciones o axiomas a partir de los cuáles, según Senior, se podían derivar todas las *leyes* de la economía. Senior desarrolló su concepción metodológica de la economía en su libro, *An Outline of the Science of Political Economy* (1836). Reeditado por Kelly (1965) Nueva York. Véase la página 26.

propietarios locales veían en la libre circulación de mendigos una amenaza sobre las haciendas locales y por tanto una mayor presión fiscal sobre sus rentas.¹²⁵

Senior sin embargo, creía que estos temores eran infundados. Seguramente el presupuesto de que todo hombre desea ganar lo máximo posible con el mínimo esfuerzo, le llevó a desdeñar algo que los propietarios agrícolas sí sabían. Y es que los salarios no pueden caer demasiado bajos, ni el bienestar de la población trabajadora puede deteriorarse demasiado; si tal cosa ocurriera se podría generar una situación social adversa para sus propios intereses.

Senior entendió también por qué razones los funcionarios y los jueces locales que administraban el sistema de ayuda legal lo defendían ardientemente. En este aspecto su argumentación se aproxima a la moderna teoría del comportamiento de las burocracias. El interés del burócrata suele consistir en aumentar su campo de competencias y el número de subordinados. Y para ello tiene que convencer al público de que lo que él hace es indispensable y que sólo los individuos de su cuerpo profesional, están capacitados para hacerlo. Son estas ideas las que defiende Senior cuando afirma que *“los medios para obtener popularidad y ejercer influencia que el presente sistema concede a los magistrados parecen ser, para la mayor parte de ellos, superiores a toda otra consideración. Éstos parecen estar movidos, dadas sus reacciones, por un esprit de corps mayor que el de cualquier otra clase de funcionarios.”*¹²⁶

A pesar de ser opuesto a las leyes de pobres y de no atribuir ninguna razón a los defensores de las mismas, Senior vio tantos obstáculos para su derogación que optó por recomendar una serie de medidas que reformaran los aspectos, según él, más

¹²⁵ Véase S. Leon Levy, *Nassau W. Senior*, op. cit., p. 248.

¹²⁶ *Ibidem* p. 249.

desfavorables. Las más significativas de estas medidas fueron la gestión centralizada del sistema, la creación de las *casas de trabajo* (*workhouses*) y la total abolición de las leyes de *asentamiento*.¹²⁷

Estas recomendaciones estaban inspiradas por un doble objetivo. Por un lado se pretendía lograr una mayor eficiencia, objetivo que, según él, se alcanzaría con una mayor centralización administrativa. Y por otro lado se pretendía que el sistema no interfiriera demasiado en los incentivos al trabajo y en la movilidad de la mano de obra.

De aquí la insistencia en que las *casas de trabajo* no fuesen lugares *acogedores* para evitar que recurriesen a ellos los individuos capaces de trabajar pero demasiado reacios a hacerlo a las tasas salariales competitivas¹²⁸ y, también, la reiterada recomendación de abolir completamente las leyes de *asentamiento*.

El sistema que concibió Senior no llegó a funcionar demasiado bien. El control centralizado no encajaba muy bien en la tradición británica y la asistencia a los pobres volvió pronto a caer en manos de las autoridades locales. No obstante, puede decirse que la rigidez inicial establecida por las leyes de *asentamiento* que confinaba a los

¹²⁷ *Ibidem*, pp. 249-253.

Sobre si la ley de *asentamientos* fue abolida en todos sus aspectos por Ley de Enmienda de 1834 no hay unanimidad. M. Blaug señala que la ley de *asentamientos* se derogó en 1834 (Véase M. Blaug, *Teoría Económica en Retrospección*, op. cit., p. 91). G. Himmelfarb opina sin embargo que la ley de *asentamientos* permaneció en vigor con algunas modificaciones hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando finalmente fue reemplazada junto a la ley de pobres por el Estado del Bienestar.(Véase G. Himmelfarb, *La idea de la pobreza*, op. cit., p. 197).

¹²⁸ J. S. Mill consideró que esta medida, conocida en la literatura económica como *principio de menor elegibilidad*, "libraria al sistema de ayuda legal de sus efectos perniciosos sobre el espíritu y costumbres de la gente"(J. S. Mill, *Principios de Economía Política*, op. cit., capítulo 12, libro segundo, p.327). Véase también la sección 13 del capítulo 11 del libro quinto en el que expone de nuevo este principio.

pobres a sus parroquias de origen si no desapareció por completo sí que se redujo de forma sustancial.

4. Las opiniones de John Ramsey McCulloch.

No todos los economistas clásicos se opusieron con rotundidad a las leyes de pobres. En esta categoría debe incluirse a J. R. McCulloch.

En realidad McCulloch no discutía los argumentos teóricos contra dichas leyes. Él solamente mantuvo que dichos argumentos podían no ser relevantes en determinadas circunstancias.

McCulloch defendió el establecimiento de un sistema de ayuda legal a los pobres *capacitados* durante los períodos de recesión económica. Y la razón que daba era que, en ausencia de estas ayudas, en los momentos de adversidad económica *“la paz social no podría preservarse. Los que tienen propiedades se verían obligados a defenderlas a punta de espada contra miríadas de pobres obligados por la necesidad y la desesperanza. Bajo estas circunstancias es aconsejable obviar los inconvenientes inherentes al principio de ayuda legal[...]”*.¹²⁹

Por otra parte, McCulloch se mostró muy crítico con uno de los aspectos que modificó la Ley de Enmienda de 1834. Atacó decididamente la centralización de la gestión de la ayuda que se pretendía con la reforma. Él indicó que no había nada que justificase un sistema de ayuda uniforme para todo el país pues sería *“el colmo de la*

¹²⁹ J. R. McCulloch, *The Principles of Political Economy*, op. cit., pp. 376-77

*locura pretender tratar del mismo modo a un trabajador desempleado de una gran ciudad industrial que a uno establecido en un distrito agrícola.”*¹³⁰ Propugnó la vuelta al sistema tradicional en el que la administración de la ayuda corría a cargo de los residentes en cada parroquia porque éstos eran quienes mejor podían conocer las particularidades de cada zona y los más interesados en lograr una gestión eficiente del sistema.

Para McCulloch gran parte de la solución al problema del aumento de la mendicidad y de los costes del sistema de ayuda legal a comienzos del siglo XIX pasaba por la vuelta a los principios que inspiraron el sistema establecido en la *Ley de Isabel*. Él creía que las reglamentaciones posteriores a ésta ley (fundamentalmente la *Ley de Gilbert* y los *Acuerdos de Speenhamland*) eran las causas principales de los abusos y del crecimiento de la mendicidad que se venía observando.

5. Reflexión final

El debate de los economistas clásicos en torno a las leyes de pobres recuerda mucho a los debates recientes sobre la problemática de los sistemas de seguridad social, la reforma de las prestaciones y el subsidio de paro.

La teoría económica actual suscita dos tipos de cuestiones (relacionadas) en torno a estos temas. El primero de ellos se refiere a los efectos que los sistemas de protección por desempleo y los sistemas de pensiones tienen sobre los incentivos al trabajo, la tasa de acumulación y el crecimiento económico. El segundo tipo de

¹³⁰ *Ibidem*, p. 393.

cuestiones, estrechamente relacionado con el primero, se refiere a los problemas relacionados con la financiación de estos sistemas.

En el caso de las medidas de protección por desempleo puede señalarse que un sistema de protección excesivamente generoso puede tener dos consecuencias negativas en el mercado de trabajo.¹³¹ La primera es que puede suponer un desincentivo a la búsqueda de empleo ya que el coste de oportunidad de la búsqueda se reduce. La consecuencia de esto es que aumentará el número de buscadores, es decir, el número de parados voluntarios. La segunda consecuencia se refiere a la posibilidad de que el derecho a percibir una prestación por desempleo (o subsidio de desempleo) dé lugar a una disminución del esfuerzo, lo cual reduciría la productividad del trabajo.

A lo dicho anteriormente habría que agregar los posibles efectos adversos de los subsidios de desempleo sobre la movilidad laboral, particularmente notable en algunos casos, como podría ser el de los subsidios de desempleo agrícola en España (el sistema PER). Todo esto está en línea con el análisis que hacen los clásicos de los efectos de las leyes de pobres.

Los efectos de los subsidios de desempleo sobre el crecimiento económico no parece que hayan sido objeto de análisis sistemático. No obstante, sí se han analizado los efectos sobre el crecimiento de los sistemas de pensiones públicas y se han destacado los efectos de los sistemas de reparto (basados en la *solidaridad*

¹³¹ En términos generales cuando se habla de prestaciones por desempleo cabe distinguir dos tipos de sistemas. El primero es un sistema de seguro que concede prestaciones a condición de que se haya cotizado durante un determinado período; la cuantía de la prestación guarda una determinada proporción con el salario anterior a la situación de desempleo. El segundo es un sistema de ayudas o subsidios con el que se pretende atender situaciones de falta de recursos; en este caso la cuantía de la prestación normalmente no guarda relación con el salario anterior a la situación de desempleo.

intergeneracional). Al igual que argumentaban los clásicos en el caso de las leyes de pobres, se suele decir hoy que este tipo de sistemas reducen los incentivos a la acumulación del capital y por tanto disminuyen la capacidad de crecimiento de la economía.

El segundo tipo de cuestiones a las que se hizo referencia anteriormente tiene que ver con los desequilibrios financieros que generan los sistemas de protección social que se tienen que financiar con impuestos.

El equilibrio financiero de estos sistemas exige que los ingresos que se obtienen (cotizaciones de quienes trabajan) sean equivalentes a los gastos que se realizan (pensiones y prestaciones por desempleo). Pero esto no tiene por qué producirse. Y las razones de ello no sólo tienen que ver con los cambios en el ciclo económico o con factores demográficos y sociológicos (envejecimiento de la población, caídas en las tasas de natalidad, cambios en la composición de la familia, etc.). Las razones pueden también tener que ver con el propio funcionamiento de estos sistemas de protección social. Si las prestaciones por desempleo, los subsidios, las jubilaciones anticipadas, etc., además de absorber recursos, reducen los incentivos al trabajo, el nivel empleo y la actividad económica disminuirán. De esta manera los ingresos que se obtienen se reducirán mientras que los gastos serán cada vez mayores.

La literatura económica sobre estos temas es en la actualidad muy abundante. Pero a pesar del mayor grado de elaboración analítica y de las técnicas de investigación más avanzadas, los problemas esenciales desde el punto de vista económico son los mismos que los economistas clásicos apuntaron cuando analizaron la problemática de las *leyes de pobres*.