

Un indignante legado de pobreza y desigualdad

FRAN BENNETT¹



La interdependencia mundial de los mercados financieros, el comercio y las políticas internacionales va en aumento. Pero los gobiernos aún tienen la capacidad para intervenir y modificar los efectos de esa situación. El gobierno dice que la baja carga impositiva a las empresas y la “regulación inteligente” atraen más inversión extranjera. Sin embargo, los críticos argumentan que la insuficiencia de empleo y de los derechos de protección social también facilitan el alejamiento de las empresas.

Pobreza y desigualdad

Las políticas nacionales, que exacerbaban las desigualdades del mercado causadas por las tendencias internacionales, llevaron en los años 80 a un incremento de la desigualdad del ingreso en el Reino Unido que fue el más elevado de los países industrializados, salvo uno.² En la década de 1990 la desigualdad se redujo, pero comenzó a profundizarse nuevamente cuando se elevaron las ganancias reales, que no se reflejó en los beneficios sociales. En 1999-2000, más de 23% de la población vivía en la pobreza;³ la desigualdad había aumentado desde 1998-99.⁴

Esto significa que mucha gente no encaja en el estereotipo del “consumidor rico del norte”. En cambio, habitan en un universo financiero paralelo, con frecuencia dependiendo de un presupuesto semanal en efectivo, sin cuenta bancaria, con acceso a pocas tiendas locales y haciendo constantes malabarismos para pagar sus cuentas y deudas. Las desigualdades sanitarias también aumentaron a lo largo de dos décadas hasta mediados de los años 90, y las diferencias en oportunidades de vida entre las distintas zonas fueron las mayores registradas en la historia.⁵ Recientes comparaciones internacionales revelan profundas disparidades en los resultados educativos en los estudiantes del Reino Unido.⁶

Recientes políticas de Estado comenzaron a combatir tanto los síntomas como las causas de la pobreza. Entre estas políticas se incluyen el incremento de los bene-

ficios sociales, medidas “*welfare to work*”⁷ y “*making work pay*”⁸, el aumento de las tasas de permanencia en la enseñanza, y el combate a las desventajas de la infancia; aunque, en ocasiones, el énfasis sobre lo que “funciona” y sobre los problemas que enfrentan grupos distintos puede desviar la atención de las desigualdades y la discriminación estructurales y sistemáticas. El gobierno se comprometió a luchar contra la pobreza de la infancia y los jubilados, en particular, y estima que sus políticas aplicadas desde 1997 evitaron que más de un millón de niños vivan en la pobreza.⁹ Análisis independientes lo corroboran.¹⁰ Pero sólo mejoraron 28 de 50 indicadores fundamentales en el transcurso de los últimos años (aunque ninguno se deterioró).¹¹

Gasto público y régimen impositivo

El gobierno mantuvo los planes de gasto del gobierno anterior durante dos años después de haber asumido el poder en 1997, pero últimamente comenzó a aumentar el gasto público de manera considerable, especialmente para la salud y la enseñanza. Sin embargo, el partido Laborista en el gobierno también se comprometió a no incrementar nuevamente los niveles básico/superior del impuesto a la renta antes de su reelección en 2001. Los críticos sostienen que ese compromiso ató al gobierno de manos, y quizá sin necesidad, ya que la opinión pública ahora desconfía más de los incrementos de los “impuestos encubiertos” (con frecuencia vía impuestos indirectos) que del impuesto a la renta.¹²

El segundo período de gobierno trajo consigo algunos escollos para la política estatal, especialmente con respecto a su respaldo a una “economía de asistencia social mixta”, la cual resultó en un mayor control de los proveedores de servicios privados y más fondos privados para los servicios públicos. Además, los comentaristas señalan que el gobierno debe mejorar la deteriorada infraestructura pública del Reino Unido que, frente a la riqueza privada, la distinguen del resto de la Unión Europea (UE).¹³

Los presupuestos públicos a partir de 1997 concentraron su ayuda en los grupos más pobres.¹⁴ Pero un reciente análisis concluyó que los impuestos representa-

1 Para OxfamGB, para UK Coalition against Poverty (Coalición contra la Pobreza RU). La UK Coalition against Poverty (UKCAP) es una alianza de organizaciones que creen que la pobreza debe erradicarse y que trabajan para ese fin. Sus objetivos principales son mejorar las políticas antipobreza vinculando a las autoridades con quienes tienen experiencia directa de pobreza, y abogar por estrategias y políticas contra la pobreza más sistemáticas e integrales.

2 Peter Barclay (chair). *Inquiry into Income and Wealth, Vol. 1*. York: Joseph Rowntree Foundation, 1995.

3 Departamento de Trabajo y Jubilaciones. *Households below Average Income 1994-95 to 1999-2000*. Corporate Document Services, 2001. (“Pobreza” aquí es medida como la cantidad de personas que viven en hogares con un ingreso inferior al 60% del ingreso medio disponible equivalente en los hogares).

4 Medido por el coeficiente Gini, que pasó de 39 en 1998-99 a 40 en 1999-2000 (informado por *The Guardian*, 18 de abril de 2001).

5 Mary Shaw et al. *Inequalities in Life and Death: What if Britain were more equal?*. Bristol: The Policy Press, 2000.

6 OCDE. *Knowledge and Skills for Life – First results from PISA 2000*. París: OCDE, 2001.

7 Política social enfocada a la provisión de empleo a beneficiarios de la seguridad social.

8 Política social orientada al empleo basada en la reforma de los sistemas impositivo y de prestaciones sociales y en la introducción de prestaciones laborales y de créditos al impuesto a la renta salarial, dirigida a desalentar los incentivos para permanecer en situación de desempleo. La razón que sustenta estas reformas es que los sistemas impositivos y de prestaciones mal diseñados con frecuencia dejan a los trabajadores con poco más de lo que recibirían de estar desempleados. Y si el trabajo no paga, las personas se resistirán a trabajar.

9 Gordon Brown, Miembro del Parlamento, Presidente de la Cámara de los Lores, en entrevista con el programa *Today*, BBC Radio 4, 13 de diciembre de 2001.

10 David Piachaud y Holly Sutherland. “Child poverty: aims, achievements and prospects for the future”, *New Economy*, primavera de 2001.

11 Departamento de Trabajo y Jubilaciones. *Opportunity for All: Making Progress – 3rd Annual Report 2001*, Cm 5260. The Stationery Office, 2001.

12 Alan Hedges y Catherine Bromley. *Public Attitudes Towards Taxation: The report of research conducted for the Fabian Commission on Taxation and Citizenship*. Londres: Fabian Society, 2001.

13 Peter Robinson. *Time to Choose Justice*. Londres: Institute for Public Policy Research, 2001.

14 Institute for Fiscal Studies. *Election Briefing Notes 1-6*. Londres: IFS, 2001.

ron 37,1% del ingreso bruto de los hogares, disminuyendo a 35,7% para el decil más rico y ascendiendo a 47,7% para el decil más pobre.¹⁵ Una comisión abogó por un régimen impositivo más elevado y progresivo, para financiar un gasto público mayor; pero también destacó que habría que persuadir a los contribuyentes del buen uso que se daría a su dinero, y que éstos querrían tener más participación al respecto.¹⁶ Un informe de una unidad del gobierno argumentó que sería necesario subir los impuestos a la renta y a la herencia incluso para crear una auténtica "méritocracia".¹⁷

Gestión de gobierno y participación

La pobreza es definida cada vez más como carencia de poder y privación de derechos humanos.¹⁸ En cambio, el análisis que hace el gobierno tiende a hacer hincapié en las responsabilidades. Las personas que viven en la pobreza suelen sentir que no se les escucha ni se respeta su dignidad.¹⁹ La escasa participación en las elecciones generales de 2001 fue particularmente notoria en las zonas más pobres. El gobierno redactó pautas generales para las consultas oficiales. Pero las personas en situación de pobreza y sus organizaciones a nivel del Reino Unido no realizan un aporte periódico y estructurado para la elaboración de la política oficial, aunque se produjeron algunos avances a nivel local y en las administraciones que recuperaron el poder del gobierno central británico, especialmente en Escocia.²⁰ El Ministro de Hacienda exhortó a las organizaciones de la sociedad civil a apoyar la estrategia del gobierno contra la pobreza.²¹ Pero muchas organizaciones antipobreza argumentarían que, a cambio, el gobierno debe reconocer los derechos de las personas pobres y de sus organizaciones para cuestionar y exigir a las autoridades y participar activamente en la elección de prioridades de esta estrategia.

Recientemente se elaboró el Plan Nacional de Acción para la inclusión social²², como parte de una iniciativa de la UE, que presenta la estrategia del gobierno contra la pobreza. La UE exigió a los estados miembros que promovieran la participación de las personas en situación de pobreza y sus organizaciones, la integración a sus políticas de la prioridad antipobreza, y la movilización de todos los organismos pertinentes. Pero el plan del Reino Unido no era sólido en estas áreas.²³ El gobierno discute ahora con las organizaciones antipobreza cómo mejorar sus resultados.

Género

El ingreso bruto semanal de los hombres sigue duplicando con creces al de las mujeres.²⁴ La evolución a una economía de servicios aumentó los empleos de tiempo parcial/ocasional, muchos de los cuales son tomados por mujeres, con frecuencia en familias que ya tienen un integrante generador de ingresos. El gobierno pone énfasis en la división entre familias de "dos generadores de ingresos" y "sin generadores de ingresos". Pero este tipo de trabajos, aunque aumentan el empleo de las mujeres, no suele otorgarles la independencia económica. Y los hombres los rechazan, sin tener una alternativa viable. Ambos géneros luchan por adaptarse a estas situaciones y al cambio en la familia.

En el transcurso de las dos últimas décadas, el porcentaje de familias en las que sólo el hombre tiene un empleo remunerado prácticamente se redujo a la mitad.²⁵ Se crearon lugares de cuidado infantil para más de 625 mil niños entre 1997 y 2000.²⁶ Pero aún falta crear más servicios de atención infantil,²⁷ y se calcula que la atención infantil no remunerada asciende a GBP 225 mil millones (aprox. USD 325 mil millones) por año.²⁸

La Unidad de las Mujeres cambió su nombre a Unidad de Mujeres e Igualdad, y se le dio cierta responsabilidad para encarar transversalmente problemas de igualdad. Pero las autoridades públicas siguen sin estar obligadas por reglamento a promover la equidad de género, muy pocas intervenciones públicas están imbuidas de una conciencia de género sistemática, y la integración de la perspectiva de género aún no fue adoptada más allá de la etapa piloto.

Raza/Etnia

Las crecientes oportunidades para el comercio internacional y la inversión de capitales no se expresan en fronteras abiertas para la gente. Los organismos públicos (aunque no las autoridades de inmigración) ahora tienen el deber reglamentario de fomentar las buenas relaciones raciales.²⁹ Se cambiarán los procedimientos relativos a los solicitantes de asilo, y se modificarán las reglas de migración. Pero el análisis de los últimos disturbios reveló las vidas segregadas que llevan blancos y negros, y el alcance de la privación social en muchas zonas del norte de Inglaterra.³⁰ El gobierno está examinando la posición que ocupan las minorías étnicas en el mercado de trabajo y las consecuencias para la política.³¹ Se desató una controversia referida a cuánto debe esperarse que sea el grado de integración a la sociedad británica de los inmigrantes.³² La creciente presión de los movimientos de población en el futuro representará una gran dificultad para la aplicación de las políticas de inclusión social.

Conclusión

El gobierno demostró que tiene un compromiso real con el combate de la pobreza. Sin embargo, aún no cambió su discurso para que refleje la ambición de algunos de sus objetivos,³³ y crece la percepción del alcance limitado de algunas de esas políticas antipobreza para enfrentar las fuerzas que aumentan las divisiones.³⁴ Las recientes medidas para combatir el indignante legado de desigualdad y pobreza del Reino Unido son muy bienvenidas. Pero queda mucho camino por recorrer antes de poder registrarse un avance significativo. ■

OxfamGB, para UK Coalition against Poverty
[Coalición contra la Pobreza RU]
<orgblindafricanib@ukonline.co.uk>

15 John Hills, *Taxation for the Enabling State*. CASE Paper 41, Londres: Centre For the Analysis of Social Exclusion, London School of Economics, 2000.

16 Comisión de Régimen Impositivo y Ciudadanía, *Paying for Progress: A new politics of tax for public spending*. Londres: Fabian Society, 2000.

17 S. Aldridge. *Social Mobility: A discussion paper*. Unidad de Resultados e Innovación, Oficina del Gabinete, 2001.

18 Ver, por ejemplo, al European Anti-Poverty Network (www.eapn.org).

19 Comisión sobre Pobreza, Participación y Poder. *Listen Hear! The right to be heard*. Bristol: The Policy Press/UK Coalition against Poverty, 2000.

20 Ver, por ejemplo, *Social Justice: A Scotland where everyone matters*, Scottish Executive, 2000.

21 Comunicado de prensa del Tesoro del Reino, 13 de diciembre de 2001; Tesoro del Reino. *Tackling Child Poverty: Giving every child the best possible start in life*, 2001.

22 Gobierno del Reino Unido. *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social*, 2001.

23 Comisión Europea. *Draft Joint Report on Social Inclusion (COM (2001), 565 final)*, 2001.

24 En 1999-2000 en Gran Bretaña, el ingreso semanal bruto medio de los hombres duplicaba con creces al de las mujeres (Unidad de Mujeres e Igualdad. *Individual Income 1996-97 to 1999-2000*, Oficina del Gabinete, 2001).

25 Oficina Nacional de Estadística. *Social Focus on Men*, The Stationery Office, 2001.

26 Comunicado de prensa del Departamento de Educación y Empleo, 24 de abril de 2001.

27 Peter Moss. *The UK at the Crossroads: Towards an early years European partnership*. Londres: Daycare Trust, 2001.

28 S. Holloway y S. Tamplin, "Valuing unpaid child care in the UK". *Economic Trends*, septiembre de 2001. Oficina Nacional de Estadística/The Stationery Office.

29 Ley de Relaciones Raciales (enmienda) 2000.

30 Informe de Ted Cantle, presidente del Community Cohesion Review Team, diciembre de 2001.

31 Unidad de Desempeño e Innovación. *Improving Labour Market Achievements for Ethnic Minorities in British Society*. Oficina del Gabinete, 2001.

32 Ver, por ejemplo, *The Times*, 10 de diciembre de 2001.

33 Peter Robinson. *Time to Choose Justice*. Institute for Public Policy Research, 2001.

34 Ver, por ejemplo, Polly Toynbee, *The Guardian*, 14 de diciembre de 2001.