

Revista Vectores de Investigación
Journal of Comparative Studies Latin America

ISSN 1870-0128

ISSN online 2255-3371

Amartya Sen

**Tendencia de la economía mundial: pobreza y
bienestar social y económico**

**TREND OF THE GLOBAL ECONOMY: POVERTY AND
SOCIAL AND ECONOMIC WELFARE**

Vol. 8 No. 8, 31-94 pp.

MONOGRAFÍA ECONOMÍA

31

Amartya Sen

Harvard
University

Premio Nobel de
Economía 1998

Palabras claves:
Economía
mundial,
pobreza,
bienestar social
y económico

Key Words:
Global economy,
poverty, social
welfare and
economic

Tendencia de la economía mundial: pobreza y bienestar social y económico

TREND OF THE GLOBAL ECONOMY,
POVERTY AND SOCIAL AND ECONOMIC
WELFARE

DEMANDADO 5-5-2014 REVISADO 5-5-2014
ACEPTADO 5-5-2014

RESUMEN Es muy difícil saber la tendencia actual de la economía. Creo que sus problemas son muy serios. Nos encontramos en un momento muy complejo por tres motivos. En primer lugar, Estados Unidos

no está en situación de dirigir el mundo, porque está demasiado ocupado en sus propios problemas de liderazgo. En segundo lugar, la magia de Japón parece haberse desvanecido bastante. Se ha criticado su estructura económica, y el conjunto de su economía ha sufrido mucho. En tercer lugar, llevábamos 10 años creyendo que el Lejano Oriente iba a seguir creciendo al margen de lo que sucediera en el resto del planeta. Hoy día, el Lejano Oriente está en peor situación económica que ninguna otra región del planeta.

ABSTRACT It is very difficult to know the trend of the economy. I think this problems are very serious. We are in a very complex time.

I Tendencia de la economía mundial

32

No se capta verdaderamente la naturaleza de la crisis de la economía mundial, y estoy de acuerdo con quienes piensan que, sin una política pública firme a escala internacional, podemos encontrar con enormes dificultades.

En estos momentos se puede ser optimista o pesimista dependiendo de que la gente comprenda la importancia del problema y asuma las iniciativas imprescindibles para obtener soluciones. Lo que necesitamos son dos cosas: políticas públicas y liderazgo. Si la situación fuera buena, no me preocuparía.

Pero, actualmente, los problemas que he descrito anteriormente ocupan un lugar importante. Además, observo un desequilibrio relativo en las prioridades económicas europeas. Por desgracia, a Europa le preocupa más la estabilidad monetaria que reducir las tasas de desempleo. Soy gran defensor de la unidad europea, por esto, cualquier cosa que promueva la integración de la Unión Europea debe considerarse de lo más importante. Todas las políticas concretas relacionadas con la integración poseen, sin duda, un valor definitivo, y entre ellas incluyo la moneda común. No obstante, todo eso no lo digo como economista. Porque como economista, tengo enormes dudas sobre si éste es un buen momento para que Europa adopte la moneda común. Y las dudas proceden, sobre todo, de dos cosas muy claras. La adopción de la moneda común reduce bastante las opciones de cada gobierno cuando tenga que afrontar problemas como el aumento del desempleo o una depresión temporal. Por ejemplo, el ajuste de los tipos de cambio es una de las maneras de graduar la marcha de la economía. El uso de la moneda común elimina esa posibilidad. Además, disminuye las oportunidades de elaborar una política pública, y ésta, a mi juicio, es una gran pérdida. Porque en Europa hay muchas cuestiones de política económica que no se han abordado, incluyendo el problema del desempleo que, para empezar, es muy elevado y, en segundo lugar, varía entre un país y otro. Ese es uno de los motivos. El otro tiene que ver con las prioridades del Banco Central Europeo.

Soy muy proeuropeo. Así que el hecho de que la moneda única europea favorezca la causa de la integración me parece un factor muy positivo. No obstante, temo que la pérdida de libertad sobre las políticas públicas y sobre la modificación de los tipos de cambio constituya un factor negativo. Es posible que algunos gobiernos se

den cuenta, en el futuro, de que fue una pérdida desafortunada.

1.1 Banco Central Europeo

33

El funcionamiento de la política monetaria va a depender, en gran medida, de la dirección del Banco Central Europeo. Como es bien sabido, los funcionarios del BCE han considerado hasta ahora, en general, que su principal tarea es lo que denominan “estabilidad monetaria”. En otras palabras, prefieren mantener baja la inflación en vez de reducir el índice de desempleo. Sin embargo, me parece que necesitamos dar mucha más prioridad a la disminución del paro, y no centrar nuestra atención de forma tan unívoca en evitar la inflación. La diferencia fundamental entre las prioridades económicas de Europa y de Estados Unidos es precisamente ésta. Estados Unidos está más preocupado que Europa por disminuir el desempleo. Y creo que tiene bastante razón. La impresión general de que el presidente de la Reserva Federal, Alan Greenspan (1987-2006), se interesaba sobre todo por la lucha contra la inflación es equivocada. Cuando Greenspan habla en Estados Unidos parece, muchas veces, que sólo le preocupa la inflación, pero no es así. Voy a destacar algo que no suele tenerse en cuenta. Hay una diferencia muy importante entre los estatutos de la Reserva Federal y los del Banco Central Europeo. La Reserva Federal ha tenido, desde el principio, dos objetivos, mantener baja la inflación y mantener bajo el nivel de paro. Mientras que, según el Tratado de Maastricht, el Banco Central Europeo tiene un objetivo primordial, la estabilidad monetaria, lo cual significa mantener una inflación baja. Y eso hace que el sistema bancario europeo está mucho más predispuesto en una sola dirección que el de la Reserva Federal.

Aunque en la política económica de Estados Unidos hay muchos aspectos que se pueden criticar. El olvido de las redes de protección social es tan desafortunado como el tratamiento de la pobreza. Y lo más desafortunado es el abandono del sistema de salud. El hecho de que más de cuarenta millones de estadounidenses carezcan de seguro médico es una situación desastrosa. En Europa, algo así sería intolerable. En cambio, los niveles de desempleo que se ven en Francia, Italia y Alemania —por no hablar de España—, son extraordinariamente altos. No creo que ningún gobierno norteamericano pudiera sobrevivir con una tasa de paro del 10%, el 11% o el 12%. En Estados Unidos no se tolera el desempleo.

I. II Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial

Soy gran defensor del FMI, pues creo que es muy necesario para la estabilidad. Al mismo tiempo, creo que es precisa una mayor integración de su función más importante, que es la de estabilizar a corto plazo. No obstante, insisto en que el papel de los responsables mundiales en materia de economía y finanzas consiste en combinar el problema de la estabilización a corto plazo con el trabajo a largo plazo, por un lado, y la protección de los más vulnerables, por otro. Desde ese punto de vista, reconozco que mi posición es mucho más próxima a la del presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn (1995-2005), que pone gran énfasis en la necesidad de redes de protección social que protejan a los pobres, además de poner en marcha programas de fomento de la democracia. Se trata de cuestiones fundamentales en el mundo actual. Mi opinión se acerca más a la de Wolfensohn, pero no creo que el FMI resulte redundante ni que cometa errores. Y lo digo porque el papel del Fondo es muy difícil. Tiene que obtener dinero del Congreso estadounidense y utilizarlo para causas con las que quizás ese Congreso no simpatiza demasiado.

I. III Inversiones normales o de alto riesgo

Hasta cierto punto, la economía siempre ha estado dominada por los especuladores. El capital financiero cuenta mucho. La especulación es uno de los principales rasgos que caracterizan la economía de mercado desde hace muchas décadas. No es algo peculiar que haya aparecido recientemente, aunque, desde luego, tiene más presencia.

No sabría decir que las inversiones de alto riesgo acabaran produciendo un derrumbe. Por otro lado, desde un punto de vista personal, siempre me he sentido muy escéptico respecto a entrar en el mercado de alto riesgo. Me he mantenido apartado de los fondos de cobertura. He preferido inversiones más normales, más relacionadas con la producción industrial. Aunque en términos políticos se me considera de izquierdas, cuando se trata de inversiones, en realidad, soy un gran conservador.

II Conceptos de la pobreza

II. I Requisitos de un concepto de pobreza

En su lecho de muerte, en Calcuta, J. B. S. Haldane escribió un

poema llamado *El cáncer es una cosa extraña*²¹. La pobreza no es menos extraña. Considérese la siguiente visión sobre ella:

A las personas no se les debe permitir llegar a ser tan pobres como para ofender o causar dolor a la sociedad. No es tanto la miseria o los sufrimientos de los pobres sino la incomodidad y el costo para la comunidad lo que resulta crucial para esta concepción de la pobreza. La pobreza es un problema en la medida en que los bajos ingresos crean problemas para quienes no son pobres²².

Vivir en la pobreza puede ser triste, pero "ofender o causar dolor a la sociedad" creando "problemas a quienes no son pobres", es, al parecer, la verdadera tragedia. Es difícil reducir más a los seres humanos a la categoría de "medios".

El primer requisito para conceptualizar la pobreza es tener un criterio que permita definir quién debe estar en el centro de nuestro interés. Especificar algunas "normas de consumo" o una "línea de pobreza" puede abrir parte de la tarea: los pobres son aquellos cuyos niveles de consumo caen por debajo de estas normas, o cuyos ingresos están por debajo de esa línea. Pero esto lleva a otra pregunta: ¿el concepto de pobreza debe relacionarse con los intereses de: 1. sólo los pobres; 2. sólo los que no son pobres, o 3. tanto unos como otros?

Parece un tanto grotesco afirmar que el concepto de pobreza sólo se debe ocupar de los no pobres, y me tomo la libertad de desechiar la alternativa 2 y la "visión" incluida en la cita, sin más consideraciones. La posibilidad 3 puede, sin embargo, parecer atractiva por amplia y exenta de restricciones. Sin duda, la penuria de los pobres afecta el bienestar de los ricos. La verdadera pregunta es si estas consecuencias se deberían incorporar como tales en el concepto de pobreza, o figurar como posibles efectos de la pobreza. No resulta difícil escoger esta última respuesta, ya que en un sentido obvio la pobreza tiene que ser una característica de los pobres, y no de los no pobres. Se podría argumentar, por ejemplo, que si se considera un caso de reducción real del ingreso y un incremento del sufrimiento de todos los pobres, ello tendrá que describirse como un aumento de la pobreza, sin importar si este

²¹ Larkin (ed., 1973, 271).

²² M. Rein (1971, 46). En la cita Rein describe el último de los tres "conceptos amplios" de la pobreza, a saber 1. "subsistencia"; 2. "desigualdad", y 3. "externa-
lidad".

cambio va acompañado por una reducción de los efectos adversos para los ricos (por ejemplo, si los ricos se “ofenden” menos ante la vista de la penuria).

36 _____ Esta concepción de la pobreza, basada en el punto 1, no implica, por supuesto, negar que el sufrimiento de los pobres puede depender de la condición de los no pobres. Simplemente sostiene que el foco del concepto de pobreza tiene que ser el bienestar de los pobres como tales, sin importar los factores que lo afecten. La causalidad de la pobreza y los efectos de ella serán, en sí mismos, objetos importantes de estudio, y la conceptualización de la pobreza únicamente en términos de las condiciones de los pobres no resta importancia al estudio de estas cuestiones. En efecto, habrá mucho que decir sobre ellas más adelante.

Tal vez vale la pena mencionar, en este contexto, que en algunas discusiones el interés no gira en torno a la prevalencia de la pobreza en un país, expresada en el sufrimiento de los pobres, sino en la opulencia relativa de la nación como un todo²³. En esas discusiones será completamente legítimo preocuparse por el bienestar de todos los habitantes de un país. Así, la denominación de una nación como “pobre” se debe relacionar con este concepto más amplio. Estos son ejercicios distintos y, en la medida en que se reconozca claramente este hecho, no habrá lugar para la confusión.

Mucho queda por hacer incluso tras identificar a los pobres y asentar que el concepto de pobreza se relaciona con las condiciones de los pobres. Está el problema —frecuentemente importante— de agregación del conjunto de características de los pobres, que entraña desplazar el interés de la descripción de los pobres hacia alguna medida global de “la pobreza” como tal. Según algunas corrientes de pensamiento esto se realiza simplemente contando el número de pobres; así la pobreza se expresa como la relación entre el número de pobres y la población total de la comunidad.

Esta “tasa de incidencia” (H) tiene por lo menos dos serias limitaciones. En primer lugar, no da cuenta de la magnitud de la brecha de los ingresos de los pobres con respecto a la línea de pobreza: una reducción de los ingresos de todos los pobres, sin afectar los ingresos de los ricos, no modificará en absoluto la tasa de incidencia. En segundo lugar, es insensible a la distribución del ingreso entre los pobres; en particular, ninguna transferencia de ingresos

²³ Véase, por ejemplo, Paul Streeten (2006).

de una persona pobre a una más rica puede incrementar esta tasa. Estos dos efectos de la medida H, la más ampliamente utilizada, la hacen inaceptable como indicador de pobreza, y la concepción de la pobreza implícita en ella parece bastante cuestionable.

En esta sección no se abordan los problemas de medición como tales, ya que se tratan en la siguiente. Empero, detrás de cada medida hay un concepto analítico y aquí cabe centrar el interés en las ideas generales relativas a la concepción de la pobreza. Si la argumentación anterior es correcta, un concepto de pobreza debe incluir dos ejercicios bien definidos, más no inconexos:

1 Un método para incluir a un grupo de personas en la categoría de pobres (“identificación”).

2 Un método para integrar las características del conjunto de pobres en una imagen global de la pobreza (“agregación”).

Ambos ejercicios se desarrollarán en la sección siguiente, pero antes será necesario estudiar el tipo de consideraciones que pueden intervenir en su definición. El resto de este apartado se ocupa de dichos temas.

Tales consideraciones aparecen muy claramente en los diferentes enfoques del concepto de pobreza que se encuentran en la literatura. Algunos han sido objeto de ataques severos recientemente, mientras que otros no se han examinado con una actitud crítica suficiente. Al evaluar estos enfoques en las próximas subsecciones, se tratará de evaluar tanto los enfoques como sus respectivas críticas.

II. II Enfoque biológico

En su famoso estudio de principios de siglo sobre la pobreza en Nueva York, Seebom Rowntree definió las familias en situación de “pobreza primaria como aquellas” cuyos ingresos totales resultan insuficientes para cubrir las necesidades básicas relacionadas con el mantenimiento de la simple eficiencia física”. No sorprende que consideraciones biológicas relacionadas con los requerimientos de la supervivencia o la eficiencia en el trabajo se hayan utilizado a menudo para definir la línea de la pobreza, ya que el hambre es, claramente, el aspecto más notorio de la pobreza.

El enfoque biológico ha sido intensamente atacado en épocas re-

cientes²⁴. Su uso presenta, en efecto, serios problemas.

En primer término, hay variaciones significativas de acuerdo con los rasgos físicos, las condiciones climáticas y los hábitos de trabajo. Incluso para un grupo específico en una región determinada, los requerimientos nutricionales son difíciles de establecer con precisión. Algunas personas han logrado sobrevivir con una alimentación increíblemente escasa y parece haber un incremento acumulativo de la esperanza de vida a medida que los límites dietéticos ascienden. De hecho, la talla de las personas parece crecer con la nutrición en un rango muy amplio; los estadounidenses, los europeos y los japoneses han aumentado tangiblemente su estatura a medida que han mejorado sus dietas. Es difícil trazar una raya en alguna parte. Los llamados "requerimientos nutricionales mínimos" encierran una arbitrariedad intrínseca que va mucho más allá de las variaciones entre grupos y regiones.

En segundo término, para convertir requerimientos nutricionales mínimos en requerimientos mínimos de alimentos es preciso elegir los bienes específicos. Aunque puede ser fácil resolver el ejercicio de programación del "problema de la dieta" merced a la elección de una dieta de costo mínimo que cubra unos requerimientos nutricionales específicos, a partir de productos alimenticios de determinado precio, no es clara la relevancia de ésta. Por lo común, la dieta resultante es de un costo exageradamente bajo²⁵, pero monótona en grado monumental, y los hábitos alimentarios de la gente no están determinados en la realidad por tales ejercicios de minimización de costos. Los ingresos que efectivamente permiten satisfacer los requerimientos nutricionales dependen, en gran parte, de los hábitos de consumo de las personas.

En tercer término, resulta difícil definir los requerimientos mínimos para los rubros no alimentarios. El problema usualmente se soluciona suponiendo que una porción definida del ingreso total se gastará en comida. Con este supuesto, los costos mínimos de alimentación se pueden utilizar para establecer los requerimientos mínimos de ingresos. Pero la proporción gastada en alimentos no sólo varía con los hábitos y la cultura, sino también con los precios relativos y la disponibilidad de bienes y servicios. No es sorpren-

²⁴ Véase, por ejemplo, Peter Townsend (1974), así como M. Rein (*op. cit.*).

²⁵ Véanse, por ejemplo, los sorprendentes cálculos de Stigler sobre los costos de la subsistencia (1945); también consúltese al respecto Indira Rajaraman (1961, No. 43).

dente que la experiencia contradiga a menudo a los supuestos. Por ejemplo, los cálculos de requerimientos de subsistencia de Lord Beveridge durante la segunda guerra mundial se alejaron mucho de la realidad, en vista de que los británicos gastaban en comida una porción de su ingreso muy inferior a la que se había supuesto²⁶.

En vista de estos problemas, bien se puede coincidir con Martín Rein cuando afirma que "casi todos los procedimientos utilizados en la definición de la pobreza como nivel de subsistencia se pueden cuestionar razonablemente"²⁷. Sin embargo, subsiste la siguiente interrogante: tras cuestionar cada uno de los procedimientos del enfoque biológico, ¿qué se puede hacer: ignorar simplemente este enfoque²⁸. O ver si algo queda que merezca salvarse? Yo diría que sí queda algo.

Es cierto que el concepto de requerimientos nutricionales es muy difuso, pero no hay razón alguna para suponer que la idea de pobreza deba ser tajante y precisa. De hecho, hay cierta vaguedad implícita en ambos conceptos y la pregunta realmente interesante tiene que ver con el grado en que los ámbitos de vaguedad de las dos nociones, de acuerdo con su interpretación común, tiendan a coincidir. El problema entonces no es si los estándares nutricionales son vagos, sino más bien si la vaguedad es del tipo requerido.

A mayor abundamiento, para evaluar si alguien tiene acceso a un paquete nutricional específico, no hay necesidad de determinar si la persona tiene ingresos suficientes para adquirir ese paquete. Basta verificar si la persona cubre, efectivamente, los requerimientos nutricionales o no. Incluso en los países pobres la información nutricional directa de este tipo puede obtenerse mediante muestras estadísticas de paquetes de consumo y analizarse ampliamente²⁹. Así, el ejercicio de "identificación" según el enfoque nutricional

²⁶ Véase Peter Townsend (1974, 17).

²⁷ M. Rein (*op. cit.*, 61).

²⁸ Mucho depende de cuáles sean las alternativas. Rein mismo indica que otras concepciones "merecen más atención y desarrollo" (*op. cit.*, 62). Como la "subsistencia" constituye uno de sus tres "conceptos amplios" de la pobreza, nos quedamos con "externalidad" y "desigualdad". Esta última, aunque se relaciona con la pobreza tanto en términos de causalidad como de evaluación, es, no obstante, un problema distinto, como se argumenta en el siguiente apartado. La externalidad, en términos de los efectos de la pobreza en los no pobres, es una perspectiva que ya se ha examinado críticamente en la primera sección de este trabajo.

²⁹ Véanse, por ejemplo, T.N. Srinivasan y P.K. Bardhan (1974), especialmente el

nal no tiene que pasar, en absoluto, por la etapa intermedia del ingreso.

40

Incluso cuando se utiliza el ingreso, la conversión de un conjunto de normas nutricionales mínimas (o de conjuntos alternativos de dichas normas) en ingresos o líneas de pobreza se puede simplificar significativamente por el amplio predominio de patrones particulares de comportamientos de consumo en la comunidad de que se trate. La similitud de hábitos y comportamientos reales permitió derivar niveles de ingreso en los cuales las normas nutricionales serán "típicamente" satisfechas.

Por último, aunque es difícil negar que la desnutrición sólo capta un aspecto de nuestra idea de la pobreza, se trata de uno importante, en especial para muchos países en desarrollo.

Parece claro que la desnutrición tiene un lugar central en la concepción de la pobreza. La forma precisa en que ese lugar ha de especificarse está aún por estudiarse, pero la tendencia reciente a descartar todo el enfoque es un ejemplo notable de refinamiento fuera de lugar.

II. III Enfoque de la desigualdad

La idea de que el concepto de pobreza es equiparable al de desigualdad tiene una plausibilidad inmediata. Al fin y al cabo, las transferencias de los ricos a los pobres pueden tener un efecto considerable en la pobreza en muchas sociedades. Incluso la línea de pobreza que se usa para identificar a los pobres ha de establecerse en relación con estándares contemporáneos en la comunidad de que se trate. Así, la pobreza podría parecer muy similar a la desigualdad entre el grupo más pobre y el resto de la comunidad.

Miller y Roby argumentan poderosamente en favor de la visión de la pobreza en términos de desigualdad, y concluyen:

Enunciar los problemas de la pobreza en términos de estratificación supone concebir la primera como un problema de desigualdad. En este enfoque, nos alejamos de los esfuerzos de medir las líneas de pobreza con precisión, seudocientífica. En lugar de eso, consideramos la naturaleza y la magnitud de las diferencias entre el 20 o el 10 por ciento más bajo de la escala social y el resto de ella. Nuestro interés se centra en cerrar las brechas entre los que están ³⁰abajo y los que están mejor en cada dimensión de la estratificación social³⁰.

artículo de Chatterjee, Sarkar y Paul, así como P.G.K. Panikar et al. (1975).

³⁰ S.M. Miller, P. Roby y B. Cross (1967, 143). Véase también S.M. Miller M. Rein,

Es claro que hay mucho que decir en favor de este enfoque. No obstante, cabe indicar que la desigualdad es fundamentalmente un problema distinto de la pobreza. Analizar la pobreza como un “problema de desigualdad”, o viceversa, no le haría justicia a ninguno de los dos conceptos. Obviamente, la desigualdad y la pobreza están relacionadas. Pero ninguno de los conceptos subsume al otro. Una transferencia de ingresos de una persona del grupo superior de ingresos a una en el rango medio tiene que reducir la desigualdad; pero puede dejar la percepción de la pobreza prácticamente intacta. Asimismo, una disminución generalizada del ingreso que no altere la medida de desigualdad escogida puede llevar a un brusco aumento del hambre, de la desnutrición y del sufrimiento evidente; en este caso resultaría fantástico argüir que la pobreza no ha aumentado. Ignorar información sobre muertes por inanición y sobre el hambre no equivale en realidad a abstenerse de una “precisión seudocientífica” sino, más bien, es como estar ciego frente a parámetros importantes de la comprensión común de la pobreza. No es posible incluir a ésta en el ámbito de la desigualdad, ni viceversa³¹.

Otra cosa bien distinta es aceptar que la desigualdad y la pobreza se relacionan y que otro sistema de distribución puede erradicar la segunda, incluso sin una expansión de las capacidades productivas de un país. Reconocer la naturaleza distintiva de la pobreza como concepto permite tratarla como un tema de interés por sí mismo. El papel de la desigualdad en la prevalencia de la pobreza puede entonces considerarse en el análisis de ésta, sin equiparar los dos conceptos.

II. IV Privación relativa

El concepto de “privación relativa” se ha utilizado con buen fruto

M. Roby y B. Cross (1967). Otras concepciones al respecto se pueden consultar en Dorothy Wedderburn (ed.), 1974.

³¹ Vale la pena destacar que hay muchas medidas de desigualdad. La de la brecha “entre el 20 o el 10 por ciento y el resto” es sólo una. Véanse A.B. Atkinson (1970, No. 2); A.K. Sen (1973a); S. Ch. Kolm (1976, No. 12 y 13); C. Blackorby y D. Donaldson (1977), y C. Blackorby y D. Donaldson (1980, No. 48). La desigualdad no es sólo un asunto del grado de concentración del ingreso sino de investigar los contrastes entre diversos sectores de la comunidad desde muchas perspectivas, por ejemplo en términos de relaciones de producción, como lo hizo Marx. Véase de éste *Zur Kritik der Politischen Okonomie* (1964) y *Das Kapital* (1867, 1885, 1894).

para analizar la pobreza³², sobre todo en la literatura sociológica. Ser pobre tiene mucho que ver con tener privaciones y es natural que, para un animal social, el concepto de privación sea relativo. Sin embargo, en el término “privación relativa” están contenidas, al parecer, nociones distintivas y diversas.

Una distinción tiene que ver con el contraste entre “sentimientos de privación” y “condiciones de privación”. Peter Townsend ha sostenido que “la última sería una mejor acepción”³³. Hay mucho que decir a favor de un conjunto de criterios basados en condiciones concretas, que permitieran usar el término “privación relativa” en un “sentido objetivo para describir situaciones en las cuales las personas poseen cierto atributo deseable, menos que otras, sea ingreso, buenas condiciones de empleo o poder”³⁴.

Por otra parte, la elección de las “condiciones de privación” no puede ser independiente de los “sentimientos de privación”. Los bienes materiales no se pueden evaluar, en este contexto, sin una referencia a la visión que la gente tiene de ellos; incluso si los “sentimientos” no se incorporan de manera explícita deben desempeñar un papel implícito en la selección de los atributos. Townsend ha insistido, con acierto, en la importancia de

definir el estilo de vida generalmente compartido o aprobado en dada sociedad y evaluar si (...) hay un punto en la escala de la distribución de recursos por debajo del cual las familias encuentran dificultades crecientes (...) para compartir las costumbres, actividades y dietas que conforman ese estilo de vida³⁵.

Sin embargo, para definir el estilo y el nivel de vida, cuya imposibilidad de compartir se considera importante, hay que tener también en cuenta los sentimientos de privación. No es fácil disociar las “condiciones” de los “sentimientos” y, un diagnóstico objetivo de las primeras requiere una comprensión adecuada de los segundos.

Una segunda distinción tiene que ver con cuáles “grupos de referencia” se escogen para fines comparativos. De nuevo, hay que considerar aquellos con los que las personas se comparan realmente, lo cual puede constituir uno de los aspectos más difíciles al estudiar la pobreza conforme al criterio de la privación relativa. El

³² W.G. Runciman (1966), y Peter Townsend (1974). en cuyas obras se encuentran dos enfoques diferentes del concepto.

³³ Peter Townsend (1974, 25-26).

³⁴ Dorothy Wedderburn (ed., 1974, 4).

³⁵ Peter Townsend (1971, 36).

marco de la comparación no es independiente, desde luego, de la actividad política en la comunidad estudiada³⁶, ya que el sentimiento de privación de una persona está íntimamente ligado a sus expectativas, a su percepción de lo que es justo y a su noción de quién tiene derecho a disfrutar qué.

Estos diferentes aspectos relacionados con la idea general de la privación relativa influyen de modo considerable en el análisis social de la pobreza. Sin embargo, vale la pena señalar que tal enfoque —incluyendo todas sus variantes— no puede ser, en realidad, la única base del concepto de pobreza. Una hambruna, por ejemplo, se considerará de inmediato como un caso de pobreza aguda, sin importar cuál sea el patrón relativo dentro de la sociedad. Ciertamente, existe un núcleo irreductible de privación absoluta en nuestra idea de la pobreza, que traduce los informes sobre el hambre, la desnutrición y el sufrimiento visibles en un diagnóstico de pobreza sin necesidad de conocer antes la situación relativa. Por tanto, el enfoque de la privación relativa es complementario, y no sustitutivo, del análisis de la pobreza en términos de desposesión absoluta.

II. V ¿Un juicio de valor?

En tiempos recientes, muchos autores han expuesto de modo convincente la concepción de que “la pobreza es un juicio de valor”: concebir como algo que se desaprueba y cuya eliminación resulta moralmente buena parece natural. Más aún, Mollie Orshansky, prominente autoridad en la materia, ha dicho que “la pobreza, como la belleza, está en el ojo de quien la percibe”³⁷. El ejercicio parecería ser, entonces, fundamentalmente subjetivo: desplegar las normas morales propias sobre las estadísticas de privación.

Me gustaría argumentar en contra de este enfoque. Es importante distinguir las distintas maneras en que la moral se puede incorporar en el ejercicio de medición de la pobreza. No es lo mismo afir-

³⁶ Por ejemplo, Richard Scase anota que los trabajadores suecos tienden a escoger grupos de referencia más amplios que los trabajadores británicos y relaciona este contraste con las diferencias entre los movimientos sindicales y la organización política general de los respectivos países. Véase, de ese autor, “Relative Deprivation: A. Comparison of English and Swedish Manual Workers”, en Dorothy Wedderburn (*op. cit.*).

³⁷ M. Orshansky (1969, 37). Townsend critica esta posición en su texto “Poverty as Relative Deprivation...” (1974, 15-42).

mar que el ejercicio es prescriptivo de por sí que decir que debe tomar nota de las prescripciones hechas por los miembros de la comunidad. Describir una prescripción prevaleciente constituye un acto de descripción, no de prescripción. Ciertamente, puede ser, como ha dicho Eric Hobsbawm, que la pobreza “se defina siempre de acuerdo con las convenciones de la sociedad donde ella se presente”³⁸. Pero esto no convierte al ejercicio de medirla en una sociedad dada en un juicio de valor, ni en un ejercicio subjetivo de algún tipo. Para la persona que estudia y mide la pobreza, las convenciones sociales son hechos ciertos (¿cuáles son los estándares contemporáneos?), y no asuntos de moral o de búsqueda subjetiva (¿cuáles deberían ser los estándares contemporáneos?, ¿cuáles deberían ser mis valores?, ¿qué siento yo respecto de todo esto?³⁹. Hace más de doscientos años, Adam Smith expuso el punto con gran claridad:

Por mercancías necesarias entiendo no sólo las indispensables para el sustento de la vida, sino todas aquellas cuya carencia es, según las costumbres de un país, algo indecoroso entre las personas de buena reputación, aun entre las de clase inferior. En rigor, una camisa de lino no es necesaria para vivir. Los griegos y los romanos vivieron de una manera muy confortable a pesar de que no conocieron el lino. Pero en nuestros días, en la mayor parte de Europa, un honrado jornalero se avergonzaría si tuviera que presentarse en público sin una camisa de lino. Su falta denotaría ese deshonoroso grado de pobreza al que se presume que nadie podría caer sino a causa de una conducta en extremo disipada. La costumbre ha convertido, del mismo modo, el uso de zapatos de cuero en Inglaterra en algo necesario para la vida, hasta el extremo de que ninguna persona de uno u otro sexo osaría aparecer en público sin ellos⁴⁰.

En el mismo espíritu, Karl Marx sostenía que si bien es cierto que “hay un elemento histórico y moral” en el concepto de la subsistencia, “aun así, en un país determinado y en un período determi-

³⁸ E.J. Hobsbawm (1968, 398).

³⁹ Esto no niega, en manera alguna, que los valores propios pueden afectar implícitamente la valoración de los hechos, como sucede con mucha frecuencia. La afirmación tiene que ver con la naturaleza del ejercicio, el cual se ocupa de valorar los hechos, y no con la manera como se realiza típicamente la valoración ni con la psicología que está detrás del ejercicio (el médico vinculado a la pensión de estudiantes en la cual me hospedé en Calcuta se rehusaba a diagnosticar la gripe porque consideraba que “esa enfermedad no debería ser una razón para quedarse en cama”). La cuestión es, en cierta forma, comparable con la influencia de los intereses en los valores de una persona. Para un importante análisis histórico de diversos aspectos de esa relación, véase A.O. Hirschman (1977).

⁴⁰ Adam Smith (1776, 769). En la traducción de este párrafo se tomó como base la edición en español del Fondo de Cultura Económica (segunda reimpresión, México, 1981), si bien con algunos cambios para reflejar más literalmente el texto original. (N. de los traductores).

nado, está dado el monto promedio de los medios de subsistencia necesarios”⁴¹.

Es posible que Smith y Marx hayan sobrestimado el grado de uniformidad de opiniones en una comunidad en torno al contenido de la “subsistencia” o “la pobreza”. Acaso la descripción de “necesidades” diste mucho de ser ambigua. Pero la ambigüedad de una descripción no la convierte en un acto descriptivo —sino sólo en uno de descripción ambigua—. Uno puede verse forzado a ser arbitrario para eliminar la ambigüedad, y en ese caso vale la pena registrar dicha arbitrariedad. Igualmente, es posible que haya que usar más de un criterio en vista de la falta de uniformidad en los estándares aceptados, y considerar la ordenación parcial generada por los distintos criterios considerados en conjunto (que refleja una “dominancia” en términos de todos los criterios)⁴². Sin embargo, dicha ordenación aún reflejaría una afirmación descriptiva más que una prescriptiva. Ciertamente, sería como decir: “Nureyev puede o no ser mejor bailarín que Nijinski, pero baila mejor que este autor, según los estándares contemporáneos”, una afirmación descriptiva (y por desgracia incontrovertible).

II. VI ¿Una definición de política?

Hay un problema relacionado que vale la pena explorar en este contexto. La medida de la pobreza se puede basar en ciertos estándares, pero ¿qué clase de postulados resultan de ellos? ¿Se trata de estándares de las políticas públicas que expresan los objetivos que se persiguen, o de opiniones sobre lo que las políticas deberían ser? Sin duda, los estándares deben tener mucho que ver con algunas nociones amplias de aceptabilidad, pero ello no equivale a reflejar objetivos precisos de las políticas vigentes o recomendadas. En esta materia también parece existir cierta confusión. Por ejemplo, la Comisión Presidencial para el Mantenimiento del Ingreso (Income Maintenance) de Estados Unidos se manifestó en su conocido informe en favor de una “definición de política” de esta naturaleza.

Si la sociedad piensa que no se debe permitir que las personas mueran de hambre o de frío, entonces definirá la pobreza como la

⁴¹ Karl Marx, *Das Kapital* (op. cit., 208).

⁴² A.K. Sen, *On Economic Inequality* (1973a, capítulos 2 y 3).

falta de comida y techo necesarios para conservar la vida. Si la sociedad siente que tiene alguna responsabilidad de brindar a todas las personas una medida establecida de bienestar que vaya más allá de la simple supervivencia, por ejemplo, buena salud, entonces deberá añadir a la lista de cosas necesarias los recursos para prevenir o curar la enfermedad. En cualquier momento, una definición de política refleja un equilibrio entre las posibilidades y los deseos de una comunidad. En sociedades donde los ingresos son bajos, la comunidad difícilmente puede comprometerse más allá de la supervivencia física. Otras sociedades, más capaces de apoyar a sus ciudadanos dependientes, empiezan a considerar los efectos que el pauperismo tendrá, tanto sobre los pobres como los que no lo son⁴³.

Hay por lo menos dos dificultades en esta “definición de política”. En primer lugar, depende en la práctica de varios factores que van más allá de la noción prevalecientes sobre lo que debe hacerse. Las políticas públicas son una función de la organización política y dependen de diversos factores que incluyen la naturaleza del Gobierno, las fuentes de su poder y la fuerza desplegada por otras organizaciones. De hecho, en las políticas públicas puestas en práctica en muchos países es difícil detectar una preocupación evidente por eliminar la privación. Si se interpreta en términos de la política pública efectiva, la “definición de política” puede omitir los asuntos políticos involucrados en la toma de decisiones.

En segundo lugar, hay problemas incluso si por “políticas” se entiende no la política pública actual, sino las recomendaciones ampliamente sostenidas por la sociedad. Es clara la diferencia entre la noción de “privación” y la idea de lo que debería eliminarse mediante la “política”. Ello es así por qué las recomendaciones sobre política dependen de una evaluación de factibilidades (“debe — implica— puede”)⁴⁴, pero aceptar que algunas privaciones no se puedan eliminar de inmediato no equivale a conceder que no se deban considerar como privaciones. (Contraste: “Mire, anciano, usted no es pobre aunque esté padeciendo hambre ya que en las circunstancias actuales es imposible mantener el ingreso de todos por encima del nivel requerido para eliminar el hambre”). La idea de Adam Smith acerca de la subsistencia, basada no sólo en “ las mercancías indispensables para el sostenimiento de la vida “sino

⁴³ U.S. President's Commission on Income Maintenance (1969, 8).

⁴⁴ Véase R.M. Hare (1963, capítulo, 4).

también en aquellas” cuya carencia es, según las costumbres de un país, algo “indecoroso”, de ninguna manera es idéntica a lo que comúnmente se acepta que puede y debe suministrarse a todos mediante la política pública. Si en un país súbitamente empobrecido por una guerra, por ejemplo, se acepta en forma generalizada que el programa de mantenimiento de los ingresos debe recortarse, sería correcto afirmar que en ese país no ha aumentado la pobreza, en vista de que la disminución de los ingresos ha sido igualada por una reducción de la línea oficial de pobreza?

Yo sostendría que la “definición política” se basa en una confusión fundamental. Es cierto que el desarrollo económico entraña cambios en lo que se considera como privación y pobreza, y que también se modifican las ideas sobre lo que debe hacerse al respecto. Pero aunque estos dos tipos de cambios son interdependientes y están temporalmente correlacionados, ninguno se puede definir a cabalidad en función del otro. Kuwait, país rico en petróleo, “quizá esté más capacitado para apoyar sus ciudadanos dependientes” con su nueva prosperidad, pero la noción de la pobreza puede no subir de inmediato al nivel correspondiente. Asimismo, los Países Bajos, devastados por la guerra, pueden mantener sus estándares de lo que consideran como pobreza sin bajarlos a un nivel proporcional a sus padecimientos⁴⁵.

Si se acepta este enfoque, entonces la medición de la pobreza ha de considerarse como un ejercicio descriptivo, que evalúa las penurias de las personas en términos de los estándares prevalecientes de necesidades. Es un ejercicio empírico y no ético, en el cual los hechos se relacionan con lo que se considera como privación y no directamente con las políticas recomendadas. La privación referida tanto aspectos relativos como absolutos, como se ha argumentado en este texto.

II. VII Estándares y agregación

Todavía quedan dos cuestiones por abordar. En primer lugar, al comparar la pobreza en dos sociedades, ¿cómo puede hallarse un estándar común de necesidades, si tales estándares varían de una sociedad a otra? Hay en realidad dos tipos distintos de ejercicios

⁴⁵ En el libro Z. Stein, M. Susser, G. Saenger y F. Marolla (1975), se describen esas penurias.

para esta clase de comparación de los alcances de la privación en cada comunidad en relación con sus estándares respectivos de necesidades mínimas. El otro se ocupa de comparar las dificultades de las dos comunidades en términos de un estándar mínimo dado: por ejemplo, el que predomina en una de ellas. En realidad no hay nada contradictorio en las afirmaciones siguientes:

1 Hay menos privación en la comunidad A que en la B en términos de algún estándar común: por ejemplo, las nociones de necesidades mínimas prevaletientes en la comunidad A.

2 Hay más privación en la comunidad A que en la B en términos de sus respectivos estándares de necesidades mínimas, los cuales son muy superiores en A⁴⁶.

No tiene mucho sentido discutir cuál de las dos afirmaciones es la correcta, ya que claramente ambas son de interés. Lo importante es anotar que las dos son muy distintas.

En segundo lugar, mientras el ejercicio de “identificar” a los pobres se puede basar en un nivel de necesidades mínimas, el de “agregación” requiere de algún método que combine las privaciones de distintas personas en un indicador global. En este segundo ejercicio se requiere algún tipo de escala relativa de las privaciones. La arbitrariedad es aquí mucho mayor, ya que las convenciones sobre esto están menos firmemente establecidas y las restricciones sobre lo aceptable tienden a dejar un gran margen. El problema se puede comparar con el criterio utilizado para hacer postulados descriptivos agregados en campos como el de los logros deportivos de distintos grupos. Mientras es claro que ciertas circunstancias permitirían postulados agregados del tipo “los habitantes de África son mejores en las carreras de atletismo que los de la India” (por ejemplo, la circunstancia de que los primeros derrotan siempre a los segundos en prácticamente todas las competencias atléticas), otras circunstancias podrían obligarnos a negar este postulado y habría casos intermedios en los cuales cualesquiera de las dos opciones (afirmar o negar el postulado) serían claramente controvertibles.

En este contexto de arbitrariedad de la “descripción agregada” resulta particularmente tentador redefinir el problema como un

⁴⁶ Tampoco hay necesariamente contradicción cuando se afirma que la comunidad A tiene menos privaciones en términos de los estándares de una comunidad (por ejemplo los de A misma), mientras la comunidad B padece menos privaciones en términos de los estándares de otra comunidad, por ejemplo, los de B).

ejercicio “ético”, tal como se ha hecho al medir la desigualdad económica⁴⁷. Pero los ejercicios éticos involucran ambigüedades exactamente iguales. Más aún, acaban respondiendo a una pregunta distinta de la interrogante descriptiva originalmente formulada⁴⁸. Casi no queda más que aceptar el elemento de arbitrariedad presente en la descripción de la pobreza y hacerlo tan transparente como sea posible. Puesto que la noción de pobreza de un país presenta ambigüedades inherentes, no habría por qué esperar otra cosa.

II. VIII Observaciones finales sobre la pobreza

La pobreza es, por supuesto, un asunto de privación. El reciente cambio de enfoque —especialmente en la literatura sociológica— de la privación absoluta a la relativa ofrece un provechoso marco de análisis. Pero la privación relativa resulta esencialmente incompleta como concepción de la pobreza y complementa (aunque no sustituye) la perspectiva anterior de la desposesión absoluta. El tan criticado enfoque biológico, que requiere una reformulación sustancial, más no el rechazo se relaciona con este núcleo irreducible de privación absoluta, manteniendo los problemas de la muerte por inanición y el hambre en el centro del concepto de pobreza.

La visión frecuentemente recomendada, de la pobreza como un problema de desigualdad, no hace justicia a ninguno de los dos conceptos. La pobreza y la desigualdad se relacionan estrechamente pero son conceptos que se diferencian con claridad y ninguno se subsume en el otro.

Hay buenas razones para concebir la medición de la pobreza no como un ejercicio ético, como se postula con frecuencia, sino como uno descriptivo. Más aún, es posible afirmar que la “definición de política” de la pobreza, que tanto se utiliza, está equivocada en lo fundamental. Describir las dificultades y padecimientos de los pobres en términos de los estándares predominantes de “necesidades” involucra, por supuesto, las ambigüedades inherentes al concepto de pobreza; pero una descripción ambigua no es lo mismo que una prescripción⁴⁹. En cambio, la ineludible arbitrariedad

⁴⁷ Véase H. Dalton (1920, No. 30); S. Ch. Kolm (1969), y A.B. Atkinson (*op. cit.*).

⁴⁸ R. Bentzel (1970, No. 16); B. Hansson (1977) y A.K. Sen (1978).

⁴⁹ En A.K. Sen (1980, No. 32), se pueden consultar los aspectos metodológicos respectivos.

II. IX Identificación y agregación

II. IX. I Bienes y características

En la sección anterior se argumentó que medir la pobreza se puede dividir en dos operaciones distintas, a saber, la identificación de los pobres la agregación de las características de su pobreza en una medida global. La identificación precede obviamente a la agregación. El camino más común hacia la identificación consiste en definir un conjunto de necesidades “básicas” o “mínimas”⁵⁰, y considerar la incapacidad de satisfacer estas necesidades como prueba de pobreza. De igual forma en la sección anterior se sostuvo que las consideraciones de la privación relativa son pertinentes para definir las necesidades “básicas”, pero los intentos de hacer de la carencia relativa el único fundamento de esta definición están condenados a fracasar, ya que hay un núcleo irreductible de privación absoluta en el concepto de pobreza. Dentro de la perspectiva general presentada en la última sección, en ésta se abordarán asuntos detallados —y más técnicos— antes de pasar de la identificación a la agregación.

Las necesidades básicas involucradas en la identificación de la pobreza, se especifican mejor en términos de bienes y servicios, o en términos de “características”? El trigo, el arroz, las papas, etc., son bienes, mientras que las calorías, proteínas, vitaminas, etc., son características de estos bienes que busca el consumidor⁵¹. Si cada característica se pudiera obtener de un bien único y de ningún

⁵⁰ La literatura sobre las necesidades básicas es extensa. Algunos de los problemas principales se pueden estudiar en OIT (1976a) y (1976b, vol. 1); Mahbulul Haq (1976); R. Jolly (1976, No. 2); F. Stewart y P. Streeten (1976, No. 28); W. Beckerman (1977, No. 5); Ajit Bhalla (1977); F. Ghai, A. R. Khan, E Lee y T.A. Alft-han (1977); Paul Streeten (1977); T. Balogh (1978, No. 6); K. Griffin y A. R. Khan (1978, No. 6); D.H. Perkins (1978, No. 6); Ajit Singh (1978), y Paul Streeten y S.J. Burki (1978, No. 6). Otros temas relacionados con las necesidades básicas se encuentran en I. Adelman y C.T. Morris (1973); H. Chenery, M. S. Ahluwalia, C.L.G. Bell, J.H. Duloy y R. Jolly (1974); D. Morawetz (1977); S. Reutlinger y M. Selowsky (1976); J. Drownosky (1977, No. 8); J.P. Grant (1978); Graciela Chichilnisky (1979); M.D. Morris (1979) y G. S. Fields (1980).

⁵¹ Diversos análisis de la teoría del consumidor en términos de características se pueden consultar en W.M. Gorman (1956, No. 3129) y (1976), así como K.J. Lancaster (1966, No. 74).

otro, entonces sería fácil convertir las necesidades de características en necesidades de bienes. Pero con frecuencia no sucede así, de modo que los requerimientos en términos de características no especifican los bienes demandados. Mientras que las calorías son necesarias para la supervivencia, ni el trigo ni el arroz lo son.

Las necesidades de características preceden, de manera obvia, a las de bienes, y convertir las primeras en las segunda sólo resulta posible en circunstancias especiales. La multiplicidad de fuentes no es, sin embargo, uniforme. Muchos bienes proveen calorías o proteínas; muy pocos brindan techo. El alfabetismo proviene casi por completo de la escuela primaria, aunque existen, en principio, otras fuentes. En muchos casos resulta entonces posible pasar de los requerimientos de características a los de bienes —en su acepción amplia— con poca ambigüedad. Por esta razón, las necesidades “básicas” o “mínimas” se definen, con frecuencia, como un vector híbrido —por ejemplo, montos de calorías, proteínas, vivienda, escuelas, camas de hospital— en el cual algunos de los componentes son características puras mientras otros son abiertamente bienes. Aunque esta mezcla desconcierta a los puristas, resulta bastantes económica y es típicamente inofensiva.

Un caso intermedio interesante surge cuando cierta característica se puede obtener de varios bienes diferentes, pero los gustos de la comunidad reducen su fuente de obtención a uno solo. Por ejemplo, una comunidad puede estar “casada” con el arroz y no considerar aceptables otras fuentes de calorías (o carbohidratos). Una manera forma de resolver este problema es definir la característica “calorías del arroz” como lo que busca el consumidor, de tal manera que sea dicho alimento y sólo él el que pueda satisfacer la definición. Esto es analíticamente adecuado pero un poco subreptico. También hay otras maneras de manejar el problema: suponer, por ejemplo, que el grupo busca las calorías como tales, pero considera el arroz como la única fuente factible. Aunque estas distinciones quizá no tengan mucha importancia práctica inmediata, de ellas se pueden desprender enfoques diferentes de política en relación con las variaciones en los gustos.

El papel del conocimiento en la modificación de las ideas sobre dietas factibles puede ser, en efecto, parte importante de la planeación nutricional. Dicho conocimiento incluye tanto información nutricional como la experiencia sobre el sabor de las cosas (una

vez superada la barrera que manifiesta el viejo anuncio de Guinness: "Nunca la he probado porque no me gusta").

Los hábitos dietéticos de una población no son inmutables, pero sí tienen un enorme arraigo. Al efectuar comparaciones intercomunitarias de pobreza, el contraste entre identificar necesidades en términos de características y hacerlo en términos de bienes puede resultar significativo. Por ejemplo, la determinación de los niveles de la vida rural en distintos estados de la India cambia considerablemente cuando la base de la comparación se desplaza de la obtención de bienes al acceso de características, como calorías y proteínas⁵². En última instancia, las características proporcionan el fundamento más relevante para definir las necesidades básicas, pero debido a la relativa inflexibilidad de los gustos, convertirlas en dietas de costo mínimo se vuelve una función no sólo de los precios sino también de los hábitos de consumo⁵³. Este aspecto se debe considerar explícitamente en el ejercicio de identificación, lo que se examina en el siguiente apartado.

II. IX. II El método directo frente al método del ingreso

Para identificar a los pobres, dado un conjunto de "necesidades básicas" es posible utilizar por lo menos dos métodos⁵⁴. Uno consiste simplemente en determinar el conjunto de personas cuya canasta de consumo actual deja insatisfecha alguna necesidad básica. A éste se le puede llamar el "método directo" y no involucra ninguna idea de ingreso, ni siquiera el nivel correspondiente a la línea de la pobreza. En contraste, en el que puede llamarse el "método del ingreso", el primer paso consiste en calcular el ingreso mínimo, o la línea de pobreza (LP), en el cual todas las necesidades mínimas especificadas se satisfacen. El siguiente paso es identificar aquellos cuyo ingreso actual está por debajo de dicha línea de pobreza.

⁵² Sobre este tema general véase A.K. Sen (1976a). Las investigaciones empíricas, respectivas se encuentren en N. Rath (1973, No. 15); N. Bhattacharya y G.S. Chatterjee (1974, No. 36) y (1977), y A.K. Sen (1976, No. 43).

⁵³ Los hábitos alimentarios no son fáciles de cambiar. Sin embargo en situaciones de hambre extrema, por ejemplo en condiciones de hambruna, se transforman de modo radical. De hecho, una de las causas más comunes de muerte en una hambruna es la diarrea causada por la ingestión de alimentos inhabituales y de sustancias no comestibles.

⁵⁴ La distinción se relaciona estrechamente con la diferencia establecida por Seebohm Rowntree entre pobreza "primaria" y "secundaria". Véase, de este autor, *Poverty A. Study of Town Life* (1901).

En un sentido obvio, el método directo resulta superior al del ingreso, ya que el primero no se basa en supuestos particulares sobre el comportamiento del consumo que pueden ser correctos o equivocados. En efecto, podría pensar que sólo cuando se carece de información directa sobre la satisfacción de necesidades específicas se justificaría introducir la intermediación del ingreso de tal manera que el método basado en éste sería, en el mejor de los casos, una segunda opción.

Hay mucho que decir en favor de este punto de vista y el método del ingreso se puede considerar en efecto como una manera de aproximarse a los resultados del procedimiento directo. Sin embargo, no se agotan aquí las diferencias de los dos métodos. El del ingreso se puede concebir como una forma de considerar las idiosincrasias individuales, sin contravenir la idea de pobreza basada en la privación. El asceta que ayuna sobre su costosa cama de clavos se registrará como pobre conforme al método directo, pero el del ingreso aportará un juicio distinto al tomar nota de su nivel de ingreso, en el cual la mayoría de las personas de su comunidad no tendrían problemas en satisfacer sus requerimientos nutricionales básicos. El ingreso de una persona se puede ver no sólo como un instrumento burdo para predecir su consumo actual, sino como un indicador de su capacidad, para satisfacer sus necesidades mínimas independientemente de que, en los hechos, decida hacerlo o no⁵⁵.

Hay aquí un límite difícil de trazar. Si sólo hubiera de considerarse la capacidad de satisfacer necesidades mínimas sin preocuparse por los gustos, entonces, por supuesto, se podría plantear un problema de programación que minimizara los costos y luego se verificará si en ingreso de alguien cae por debajo de esa solución de costo mínimo. Dichas dietas de mínimo costo resultan típicamente muy baratas pero son en exceso monótonas y con frecuencia se consideran inaceptables. (En el trabajo pionero de Indira Rajaraman sobre la pobreza en el Punjab, en una vuelta inicial de optimización, los inocentes habitantes de esa región fueron sometidos a un diluvio de la dieta bengalí) Los factores de gusto se pueden introducir como restricciones (como lo hizo Rajaraman, y como lo hacen otros), pero es difícil establecer el nivel de presencia y el

⁵⁵ El método del ingreso tiene vínculos cercanos con las comparaciones de ingreso real de la economía del bienestar. Véase J.R. Hicks (1958, No. 10).

grado de severidad de tales restricciones. En casos extremos, éstas determinan totalmente el patrón de consumo.

Existe, en mi opinión, una diferencia de principio entre las restricciones de gustos aplicables en forma amplia a toda la comunidad, y aquellas que reflejan idiosincrasias individuales. Si el ingreso de la línea de pobreza se puede derivar de normas de comportamiento típicas de una sociedad, entonces una persona con un ingreso más alto que decida ayunar sobre una cama de clavos puede ser declarada, con algún grado de legitimidad, como no pobre. El método del ingreso tiene, por tanto, cierto mérito propio, aparte de su papel como vía para aproximarse al resultado que se hubiera obtenido mediante el método directo, si toda la información sobre el consumo hubiera estado disponible.

Los dos procedimientos no constituyen, en realidad, formas alternativas de medir la misma cosa, sino que representan dos concepciones distintas de la pobreza. El método directo identificar a aquellos cuyo consumo real no satisface las convenciones aceptadas sobre necesidades mínimas, mientras que el otro trata de detectar a aquellos que no tienen la capacidad para satisfacerlas, dentro de las restricciones de comportamiento típicas de su comunidad. Ambos conceptos tienen algún interés propio en las tareas de diagnóstico de la pobreza en una comunidad, y aunque el segundo es un poco más mediato ya que depende de la existencia de algún patrón típico de comportamiento comunitario, es también un poco más refinado al trascender las elecciones observadas y llegar a la noción de capacidad. Una persona pobre, según este enfoque, es aquella cuyo ingreso no basta para cubrir las necesidades mínimas, definidas de conformidad con el patrón convencional de comportamiento⁵⁶.

El método del ingreso tiene la ventaja de que brinda una escala de distancias numéricas respecto a la "línea de pobreza", en términos de las brechas de ingreso. Eso no lo proporciona el "método directo", que tiene que conformarse con señalar la brecha en cada tipo de necesidad. Por otro lado, el método del ingreso es más restrictivo, en términos de las condiciones que se requieren para la "identificación". En primer lugar, si los patrones de comportamiento de consumo no son uniformes no habrá nivel alguno de ingreso

⁵⁶ El método del ingreso se basa en dos conjuntos distintos de convenciones, a saber: 1 las utilizadas para identificar las necesidades mínimas, y 2 las que sirven de base para definir las restricciones de comportamiento y de gustos.

específico en el cual el consumidor “típico” cubra sus necesidades mínimas. En segundo lugar, si los precios son distintos para diversos grupos de personas, por ejemplo entre clases sociales, estratos de ingreso o localidades, entonces habrá una línea de pobreza específica para cada grupo, incluso cuando se consideren normas y hábitos uniformes de consumo⁵⁷.

Estas son dificultades reales y no se pueden ignorar. Parece razonablemente cierto que el supuesto de una línea de pobreza uniforme para una sociedad determinada distorsiona la realidad. Lo que resulta mucho menos claro, sin embargo, es el grado de esta distorsión y su gravedad para los propósitos a los que se destinan las mediciones de pobreza.

II. IX. III Tamaño familiar y adultos equivalentes

Otra dificultad surge de que la familia y no el individuo sea la unidad natural de consumo. El cálculo del ingreso suficiente para cubrir las necesidades mínimas de familias de distintos tamaños requiere algún método de correspondencia entre el ingreso familiar y el individual. Aunque el método más simple es dividir el ingreso familiar entre el número de integrantes, este procedimiento pasa por alto las economías de escala que operan para muchos rubros de consumo, así como que las necesidades de los niños pueden diferir significativamente en la de los adultos. Para resolver estas cuestiones, la práctica común, tanto para estimar la pobreza como para las actividades de la seguridad social, es convertir a cada familia en cierto número de “adultos equivalentes” por medio de algún tipo de “escala”, o bien convertir las familias en “hogares equivalentes”⁵⁸.

Suele haber mucha arbitrariedad en una conversión de este tipo. Mucho depende de los exactos patrones de consumo de las personas involucradas, los cuáles varían de una familia a otra y de acuerdo con la composición etárea (por edades). En efecto, tanto

⁵⁷ Las pruebas de diferencias agudas en los deflatores de precios para grupos específicos de ingreso en la India se pueden obtener en P.K. Bardhan (1973, reimpreso en T.N. Srinivasan y P.K. Bardhan, 1973); A. Vaidyanathan (en N. Srinivasan y P.K. Bardhan, 1973), y R. Radhakrishna y A. Sarma (1975, No. 1, vol. 30), entre otros. Véase también S.R. Osmani (1978).

⁵⁸ Véase M. Orshansky (1965, No. 28); B Abel Smith y P. Townsend (1965), y A.B. Atkinson (1970), entre otros. También consúltese, G.S. Fields (*op. cit.*).

las necesidades mínimas de los niños, como las variaciones en el comportamiento de consumo entre familias, de acuerdo con las diferencias en el número y en las edades de los niños, constituyen campos complejos para la investigación empírica. La mala distribución en el seno de la familia es también otro problema que requiere más atención de la que ha recibido.

Hay distintas bases para derivar una equivalencia adecuada de las necesidades⁵⁹. Una consiste en tomar los requerimientos nutricionales para cada grupo de edad por separado y después considerar los cocientes de sus costos, dados los patrones de consumo vigentes. La aceptabilidad de este enfoque depende no sólo de la validez de los estándares nutricionales utilizados, sino también del supuesto de que la familia tiene el mismo interés en satisfacer los requerimientos nutricionales de los miembros de diferentes grupos de edades⁶⁰. También ignora las economías de escala en el consumo, que parecen existir incluso en rubros como los alimentos.

Un segundo enfoque consiste en examinar las percepciones de las personas sobre la cuestión de la equivalencia, es decir cuánto ingreso adicional se requiere, en su opinión, para que una familia más grande tenga un nivel de bienestar igual al de una más pequeña. Los estudios empíricos sobre estas “percepciones” han mostrado una regularidad y una consistencia considerable⁶¹.

Un tercer camino es examinar el consumo real de familias de distintos tamaños y tratar algún aspecto de este comportamiento como indicador de bienestar. Por ejemplo, la fracción gastada en alimentos se ha interpretado como un indicador de pobreza: se considera que dos familias de distintos tamaños tienen ingreso “equivalente” cuando gastan la misma proporción de sus ingresos en alimentación⁶².

⁵⁹ Una versión esclarecedora de estos métodos y de su lógica se encuentra en A. Deaton y J. Muellbauer (1980).

⁶⁰ Otra variable importante es la carga laboral, incluyendo la de los niños; que también puede ser alta en economías pobres. Véase B. Hansen (1969, No. 59) y C. Hamilton (1975).

⁶¹ Véase, por ejemplo, T. Goedhart, V. Halberstadt, A. Kapteyn y B. Van Praag, (1977, No. 4).

⁶² Véase John Muellbauer (1977, No. 87) y A. Deaton y J. Muellbauer (1980, capítulo 8). El método se remonta hasta E. Engel (1985, No. 9). Los problemas derivados de comparar el bienestar de distintos hogares se pueden estudiar en M. Friedman (1952, No. 15); J. A.C. Brown (1954, No. 22); S.J. Prais y H.S. Houthakker (1955, segunda ed. 1971); A.P. Barten (1964); H. Theil (1967); J.L. Nicholson

Con independencia de cómo se construyan estas escalas de equivalencia, queda pendiente la cuestión de ponderar familias de distinto tamaño. Se pueden considerar tres maneras: 1. Dar el mismo peso a cada hogar, sin importar su tamaño; 2. Dar el mismo peso a cada persona, sin importar el tamaño de la familia a la que pertenece, y 3. Dar un peso a cada familia de acuerdo con el número de adultos equivalentes que haya en ella.

El primer método es claramente insatisfactorio, ya que la pobreza y el sufrimiento de una familia grande es, en un sentido obvio, mayor que el de una familia pequeña, cuando ambas tienen un nivel de pobreza considerado equivalente. La tercera forma podría parecer un buen compromiso, pero se basa en una confusión. La escala de "adultos equivalentes" proporciona factores de conversión para detectar qué tan bien se encuentran los miembros de una familia, pero en última instancia interesa el sufrimiento de todos los miembros de la familia y no el de un número equivalente hipotético. Si dos personas pueden vivir tan barato como una persona y media, y tres tan barato como dos, estos hechos se deben incluir en la comparación del bienestar relativo de familias de dos y tres miembros. Sin embargo, no hay razón para que el sufrimiento de dos familias de tres miembros se valore en menos que el de tres familias de dos miembros, en el mismo nivel de "malestar". Existen, pues, buenos argumentos a favor del segundo procedimiento, después de haber precisado el nivel de bienestar o de pobreza de cada persona, mediante escalas de equivalencia que consideren el tamaño y la composición de las familias a las que pertenecen.

II. X Brechas de pobreza y privación relativa

El déficit de ingresos de una persona cuyas percepciones están por debajo de la línea de pobreza se puede llamar su "brecha del ingreso". En la valoración agregada de la pobreza han de considerarse estas brechas de ingreso. Pero, ¿es acaso importante que el déficit de una persona sea o no inusualmente grande en comparación con el de otra? Parece razonable argumentar que la pobreza de una persona no puede ser independiente de qué tan pobres son los demás⁶³. Incluso si tiene exactamente el mismo déficit absolu-

(1976, No. 22); John Muellbauer (1977a); A. Deaton y J. Muellbauer (1980); G.S. Fields (1980); N. Kakwani (1980), y R. Marris y H. Theil (1980).

⁶³ Véase Tibor Scitovsky (1976), y F. Hirsch (1976). Véase también A.O. Hirschman

to, una persona puede ser “más pobre” cuando los otros tienen déficit más pequeños que los suyos que cuando su déficit es menor que el de los demás. Cuantificar la pobreza exigiría, entonces, una conjunción de consideraciones de privación absoluta y relativa, incluso después de haber definido un conjunto de necesidades mínimas y de haber fijado una línea de pobreza.

La privación relativa también se puede considerar en el contexto de una posible transferencia de una unidad de ingresos de una persona pobre —llámese 1— a otra —denominada 2—, que es más rica pero se encuentra también por debajo de la línea de pobreza y permanece en esa situación incluso después de la transferencia. Dicha transferencia incrementará el déficit absoluto de la primera exactamente en la misma cantidad en que reducirá el de la segunda. ¿Podría argüirse, entonces, que la pobreza global permanece intacta? Es posible responder negativamente esta pregunta, por supuesto, recurriendo a alguna noción de utilidad marginal decreciente del ingreso. De esta suerte pudiera sostenerse que la pérdida de utilidad de la primera persona es mayor que la ganancia de utilidad de la segunda. Sin embargo, comparar utilidades cardinales entre distintas personas requiere de una estructura informativa muy compleja, que presenta dificultades bien conocidas. A falta de comparaciones cardinales de pérdidas y ganancias de utilidades marginales, ¿resulta acaso imposible sostener que la pobreza global de la comunidad ha aumentado? Yo diría que no.

La persona 1 tiene relativamente más carencias que la persona 2 (y puede haber otras entre ambas que tengan más carencias que la 2, pero menos que la 1). Cuando una unidad de ingreso se transfiere de 1 a 2, se incrementa el déficit absoluto de una persona más carente y se reduce el de una persona menos carente, de tal manera que, en sentido directo, la privación relativa global se incrementa⁶⁴.

Este es el caso independientemente de que la privación absoluta se mida en términos de déficit de ingreso o —tomando la utilidad,

y M. Rothschild (1973, No. 87).

⁶⁴ Surge un problema complejo cuando la transferencia hace que la persona 2 cruce la línea de pobreza, posibilidad que se ha excluido deliberadamente en el caso postulado. Este involucra una reducción de uno de los parámetros básicos de la pobreza, es decir, la identificación de los pobres y, aunque hasta cierto punto es arbitrario dar mucha importancia a que una persona cruce realmente la línea de la pobreza tal arbitrariedad está implícita en el concepto mismo de pobreza que se basa en el uso de una línea normativa.

como una función creciente del ingreso— de déficit de utilidades respecto de la línea de pobreza. No es necesario, entonces, implantar una escala cardinal de bienestar comparable entre personas para firmar que la transferencia especificada incrementará la magnitud de la privación relativa.

Al realizar la “agregación” es posible que se requiera complementar las magnitudes de privación absoluta mediante consideraciones de privación relativa. Antes de estudiar este punto, será útil revisar las medidas usuales de pobreza consignadas en la literatura y examinar sus limitaciones.

II. XI Críticas de las medidas estándar

La medida más común de la pobreza global, como se dijo, es la tasa de incidencia (H) definida como la proporción de la población total a la que se identifica como pobre, porque, por ejemplo, cae bajo la línea de pobreza especificada. Si q es el número de personas identificadas como pobres y n el número total de personas en la comunidad, entonces

$$H=q/n.$$

Este índice se ha utilizado mucho —explícita o implícitamente— desde que empezó el estudio cuantitativo y la medición de la pobreza⁶⁵. Todavía parece ser el apoyo fundamental de las estadísticas sobre ésta que sirven de base a los programas para combatirla⁶⁶ y recientemente se ha empleado bastante en comparaciones intertemporales e internacionales⁶⁷.

Otra medida a la que se ha recurrido mucho es la llamada “brecha de la pobreza”, que es el déficit agregado al ingreso de todos los pobres con respecto a la línea de pobreza especificada⁶⁸. El índice

⁶⁵ Véase S. Rowntree (1901).

⁶⁶ Véase M. Orshansky (1978). y (1966, No. 29), y B. Abel-Smith y P. Townsend (1965).

⁶⁷ Véase, por ejemplo, el animado debate sobre la tendencia temporal de la pobreza en la India en P.D. Ojha (1970. No. 24); V.M. Dandekar y N. Rath (1971); B.S. Minhas (1970, No. 5 y 1971, No. 6); P.K. Bardhan (1971, No. 6, así como 1973); M. Mukherjee, N. Bhattacharya y G.S. Chatterjee (1972, No. 125); I.Z. Bhatta (1970); Dharma Kumar (1974, No. 2), (1976, II); M. Ahluwalia (1978, No. 14), y Bhaskar Dutta (1978, No. 13). Las comparaciones internacionales relevantes se pueden apreciar en H. Chenery, M.S. Ahluwalia, C.L.G. Bell, J.H. Duloy y R. Jolly (*op. cit.*).

⁶⁸ La brecha de la pobreza ha sido utilizada por la U.S. Social Security Administration; véase A.B. Batchelder (1971). También N., Kakwani (1977, No. 16), y W.

se puede estandarizar expresándolo como el déficit porcentual del ingreso medio de los pobres con respecto a la línea de pobreza. Esta medida, H , será llamada “la brecha estandarizada del ingreso”.

La brecha H es completamente insensible a las transferencias de ingreso entre los pobres, siempre y cuando nadie cruce la línea de pobreza gracias a dichas transferencias. Tampoco presta atención alguna al número o la proporción de personas pobres por debajo de la línea de pobreza. Sólo se concentra en el déficit agregado, sin importar cómo se distribuya ni entre cuántas personas. Estas son limitaciones graves⁶⁹.

La “tasa de incidencia” H no es, por supuesto, insensible al número de personas por debajo de la línea de pobreza; de hecho, en una sociedad dada, ésta es la única variable a la que es sensible. Pero H no presta atención alguna a la magnitud del déficit de ingresos de quienes están debajo de la línea de pobreza. No importa, en lo más mínimo, si una persona está precisamente por debajo de la línea, o muy lejos de ella, padeciendo hambre y miseria extremas.

Más aún, una transferencia de ingreso de una persona pobre a otra más rica no puede incrementarse nunca la medida de pobreza H , lo que es sin duda un rasgo perverso. La persona pobre que realiza la transferencia está siempre incluida en H antes y después de ella, y ninguna reducción de su ingreso la hará contar más de lo que ya cuenta. Por otra parte, quien recibe la transferencia no puede moverse por debajo de la línea de pobreza como consecuencia de ello. O bien era rico y lo sigue siendo, o era pobre y así permanece; en ambos casos la medida H queda intacta. O bien estaba por debajo de la línea pero la transferencia lo sitúa encima de ella, lo cual hace la medida H caiga en vez de subir. Así, una transferencia de una persona pobre a una más rica nunca incrementa la pobreza que H representa.

Existen, pues, buenas razones para rechazar las medidas estándar de pobreza, con base en las cuales se han desarrollado, tradicionalmente, los más de los debates y análisis sobre el tema. La tasa de incidencia, en particular, ha suscitado un apoyo implícito tal, que resulta sorprendente. Considérese la famosa afirmación de Bowley. “No hay, quizá, una mejor prueba del progreso de una nación que aquella que muestra la proporción que está en la po-

Beckerman (1979a, No. 89 y 1979b).

⁶⁹ Se pueden estudiar en A.K. Sen, Poverty (1973b, No. 8 especial y 1976b, No. 44), véase también G.S. Fields (*op. cit.*).

breza”⁷⁰. El espíritu de esta afirmación es aceptable, pero no la gratuita identificación de la pobreza con la tasa de incidencia H.

¿Se pueden combinar estas medidas de pobreza? En la tasa de incidencia H se ignora la magnitud de los déficit de ingreso, mientras que en la brecha estandarizada del ingreso I se ignora el número de personas involucradas. ¿Por qué no combinarlas? Lamentablemente, esto tampoco es adecuado. Si una unidad de ingreso se transfiere de una persona por debajo de la línea de pobreza a alguien más rico pero que todavía está (y permanece) por debajo de dicha línea, entonces ambas medidas, H e I, se mantendrán inalteradas. De ahí que cualquier medida “combinada”, basada sólo en estas dos, tampoco mostrará respuesta alguna a un cambio de este tipo, a pesar del obvio incremento en la pobreza agregada, en términos de privación relativa, como consecuencia de la transferencia.

Sin embargo, hay un caso especial en el que una combinación de H e I podría resultar apropiada. Nótese que aunque H por sí sola es insensible a la magnitud del déficit de ingreso, I lo es al número de personas involucradas, criticaríamos la combinación de las dos sólo porque es insensible a las variaciones en la distribución del ingreso entre los pobres. Si sólo nos ocupáramos, entonces, de casos en los cuales todos los pobres tienen precisamente el mismo ingreso, sería razonable esperar que H e I, conjuntamente, permitieran lograr nuestro propósito. Transferencias del tipo de las consideradas para mostrar la insensibilidad de la combinación de H e I, no tendrían entonces cabida.

El interés del caso especial, en el cual todos los pobres tienen el mismo ingreso, no se deriva de que sea un suceso factible. Es valioso porque aclara la forma en que se puede manejar la privación absoluta, frente a la línea de pobreza, cuando no está presente la característica adicional de la privación relativa entre los pobres⁷¹. El caso especial nos ayuda a formular una condición que la

⁷⁰ A.L. Bowley (1923, 214).

⁷¹ La cuestión de la privación relativa frente al resto de la comunidad está presente también en la determinación de las necesidades mínimas sobre las cuales se basa la línea de pobreza, como se examinó en este trabajo. Así la estimación de la “privación absoluta”, frente a la línea de pobreza involucra implícitamente algunas consideraciones de privación relativa. El texto de este apartado, en cambio, se refiere a cuestiones de privación relativa que subsisten incluso después de que se ha trazado la línea de pobreza, ya que queda pendiente la pregunta adicional

medida requerida de pobreza, P , debería satisfacer cuando el problema de la distribución entre los pobres se descarta postulando la igualdad. Provee una de las condiciones de regularidad que ha de satisfacerse.

II. XII Derivación axiomática de una medida de pobreza

Variantes de la medida. Se podría requerir que la medida de pobreza P sea una suma ponderada de los déficit de las personas consideradas pobres. Esto se hace, en términos generales, con ponderadores que pueden ser función de otras variables. Si se quisiera basar la medida de pobreza en alguna cuantificación de la pérdida total de utilidad derivada de la penuria de los pobres, entonces los ponderadores deberían derivarse de las consideraciones utilitaristas conocidas. Si además se supone que la utilidad de cada individuo depende sólo de su propio ingreso, el ponderador de la brecha del ingreso de cada persona dependerá sólo del ingreso de esa persona y no también del de otros. Esto proveerá una estructura “separable”, en la que se podrá derivar el componente de cada persona en la pobreza global sin hacer referencia a las condiciones de los otros. Pero este uso del modelo utilitario tradicional omitirá la idea de la privación relativa, la cual —como hemos sostenido— es central en la noción de pobreza. Más aún, ha dificultades para realizar dichas comparaciones cardinales de ganancias y pérdidas de utilidad y, aunque fueran ignoradas, no es fácil llegar a un acuerdo sobre el uso de una función particular de utilidad entre tantas que se pueden postular y que cumplen las condiciones de regularidad usuales (como la utilidad marginal decreciente).

Conviene concentrarse precisamente en algunos aspectos de la privación relativa. Sea $r(i)$ el rango que ocupa la persona i en la jerarquía de todos los pobres, en sentido decreciente de ingresos; por ejemplo $r(i)-12$, si i es la duodécima persona mejor situada entre los pobres. Si varias personas tienen el mismo ingreso se pueden clasificar en un orden arbitrario: la medida de la pobreza debe tener tales características que no importe que se proceda de este modo. Por supuesto, el más pobre tiene el mayor rango q , cuando hay q personas debajo de la línea de pobreza, mientras que el menos pobre tiene el rango 1. Cuanto mayor sea el rango, tanto mayor será la privación relativa de una persona con respecto

de la privación propia comparada con la de otros que también son pobres.

a otras en la misma categoría⁷². Es razonable suponer que una medida de pobreza que capte este último aspecto de la privación relativa tiene que hacer que el ponderador del déficit de ingresos de una persona aumente con su rango $r(i)$.

Un caso notable y simple de tal relación consiste en que la ponderación de la brecha de ingresos de la persona i sea igual a su rango $r(i)$. Esto hace que las ponderaciones sean equidistantes y que el procedimiento esté dentro del mismo espíritu del famoso argumento de Borda en favor del método de votación basado en el orden del rango, eligiendo distancias iguales ante la carencia de argumentos para cualquier otra hipótesis⁷³. Aunque esto es también arbitrario, capta la idea de la privación relativa de manera sencilla y da lugar a un procedimiento transparente, que deja ver con exactitud qué es lo que se supone⁷⁴.

Este axioma del “rango de la privación relativa” (axioma R) se centra en la distribución del ingreso entre los pobres y se puede combinar con la información que proveen la tasa de incidencia H y la brecha estandarizada del ingreso I en el caso especial en el que todos los que están por debajo de la línea de pobreza tienen el mismo ingreso (de tal manera que no haya problema de distribución entre los pobres). H presenta la proporción de personas carentes en relación con la línea de pobreza, e I refleja la cantidad proporcional de privación absoluta del ingreso frente a esa línea. Puede afirmarse que H capta un aspecto de la privación global, a saber, cuántos pobres hay (no importa qué tan pobres), mientras I se ocupa de otro aspecto: qué tan pobres son en promedio (sin importar cuántas personas padezcan la pobreza). En el caso especial en el que todos los pobres tienen el mismo ingreso, H e I conjuntamente pueden darnos una idea bastante buena de la magnitud de la pobreza en términos de la privación global. Como no se presenta en este caso especial, el problema de la distribución relativa entre los pobres, es posible conformarse con una medida que sea una función sólo de H e I , conforme a estas circunstancias. Una representación simple, que conduce a una normalización conveniente, es el producto HI . Este puede llamarse axioma de “priva-

⁷² Véase W.G. Runciman (1966), y P. Townsend (1971).

⁷³ Véase J.C. Borda (1781).

⁷⁴ De hecho, es posible derivar las características de la equidistancia a partir de otros axiomas más primitivos (véase A. K. Sen, *Poverty -op. cit.-*, e -1974, No. 4).

ción absoluta normalizada" (axioma A)⁷⁵.

Si estos dos axiomas se utilizan en un formato bastante general, en el que la medida de la pobreza sea una suma ponderada de brechas de ingreso, surgirá una medida de precisa de pobreza (como se muestra en los trabajos de Sen)⁷⁶. Cuando G es el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso entre los pobres, dicha medida está dada por

$$P=H(1+(1-G)).$$

Cuando todos los pobres tienen el mismo ingreso, el coeficiente de Gini G de la distribución del ingreso entre los pobres es igual a cero y P es igual a H. Dada la misma brecha de pobreza media y la misma proporción de pobres en la población total, la medida de pobreza P crece con la desigualdad del ingreso por debajo de la línea de pobreza, tal como la mide el coeficiente de Gini. Así, la medida P es una función de H (que refleja el número de pobres). 1 (que refleja la brecha agregada de pobreza) y G (que refleja la desigualdad de la distribución del ingreso por debajo de la línea de pobreza). La última variable captura el aspecto de la "privación relativa" y se incluye como consecuencia directa del axioma del rango de la privación relativa⁷⁷.

Este enfoque de medición de la pobreza ha tenido muchas aplicaciones interesantes⁷⁸. Diversas variantes también se han considerado en la literatura⁷⁹. Aunque la medida P tiene algunas ventajas únicas, que su derivación axiomática pone de manifiesto, muchas de las variantes son interpretaciones permisibles de la concepción

⁷⁵ Cabe recordar que, al establecer la línea de pobreza, las consideraciones de privación relativa ya han desempeñado un papel, de tal manera que la privación absoluta frente a la línea de pobreza es no relativa sólo en el contexto limitado del ejercicio de "agregación". Como se vio los conceptos de privación absoluta y relativa son relevantes para cada uno de los dos ejercicios de medición de la pobreza, a saber, identificación y agregación. Los axiomas A y R tienen que ver exclusivamente con la agregación.

⁷⁶ Véase de Sen ("Poverty, Inequality and Unemployment...", 1973b, No 8, y "Poverty: An Ordinal Approach to Measurement", 1976b No. 44).

⁷⁷ Véase Appendix C (*op. cit.*), donde se realiza la derivación axiomática precisa del índice de Sen (nota de los traductores)

⁷⁸ Véase, por ejemplo M. Ahluwalia (1978); M. Alamgir (1977, No. 23); S. Clark, R. Hemming y D. Ulph (1979); Bhaskar Dutta (*op. cit.*); Fields (1980); W. Van Ginneken (1980, No. 8); N Kakwani (*op. cit.* y 1980, No 48); S.R. Osmani (1978); Y.V. Pantulu (1980); S.A.R. Sastry (1977, No. 7 y 1980, No. 61); F. Seastrand y R. Diwan (1975), y R. Szal (1977).

⁷⁹ Véase S. Anand (1977); Blackorby y D. Donaldson (1980, No. 48); S. Clark, R. Hemming y D. Ulph (1979); K. Hamada y N. Takayama (1978, No. 47).

común de la pobreza. No hay nada derrotista ni sorprendente en la aceptación de este "pluralismo": en efecto, este pluralismo es inherente a la naturaleza del ejercicio. Pero el punto importante que se debe reconocer es que la valoración de la pobreza global tiene que atender a una variedad de consideraciones que representen las distintas características de la privación absoluta y relativa. Medidas simplistas, como la "tasa de incidencia" H comúnmente utilizada, o la brecha estandarizada del ingreso I, no le hacen justicia a algunas de estas características. Es necesario utilizar medidas complejas, como el índice P, para que la medición sea sensible a las distintas características implícitas en las ideas sobre la pobreza. En particular, el tema de la distribución sigue siendo relevante incluso cuando se consideran ingresos por debajo de la línea de pobreza.

III Capacidad y bienestar

III.I Introducción

La palabra capacidad no es excesivamente atractiva. Suena como algo tecnocrático, y para algunos puede sugerir la imagen de estrategias nucleares frotándose las manos de placer por algún plan contingente de bárbaro heroísmo. El término no es muy favorecido por el histórico Capability (Capacidad) Brown, que encarecía determinadas parcelas de tierra -no seres humanos- sobre la base firme de que eran bienes raíces que tenían "capacidades". Quizá se hubiera podido elegir una mejor palabra cuando algunos años traté de explorar un enfoque particular del bienestar y una ventaja en términos de la habilidad de una persona para hacer actos valiosos, o alcanzar estados para ser valiosos⁸⁰.

Se eligió esta expresión para representar las combinaciones alternativas que una persona puede hacer o ser: los distintos funcionamientos que puede lograr. Cuando se aplica el enfoque sobre la capacidad a la ventaja de una persona, lo que interesa es evaluarla en términos de su habilidad real para lograr funcionamientos valiosos como parte de la vida. El enfoque correspondiente en el

⁸⁰ Esto ocurrió en la conferencia Tanner que se dio en la Universidad de Stanford en Mayo de 1979 ("Equality of What?"), y posteriormente publicada en Sen (1980). Entonces se presentó la razón para concentrarse en la capacidad en el contexto específico de la evaluación de la desigualdad. He tratado de explorar la posibilidad de usar la perspectiva de la capacidad para analizar otros problemas sociales, como el bienestar y la pobreza (Sen, 1982a, 1983c, 1985b).

caso de la ventaja social -para la evaluación totalizadora, así como para la elección de las instituciones y de la política- considera los conjuntos de las capacidades individuales como si constituyeran una parte indispensable y central de la base de información pertinente de tal evaluación.

Difiere de otros enfoques que usan otra información, por ejemplo la utilidad personal (que se concentra en los placeres, la felicidad o el deseo de la realización), la opulencia absoluta o relativa (que se concentra en los paquetes de bienes, el ingreso real o la riqueza real), la evaluación de las libertades negativas (que se concentra en la ejecución de procesos para que se cumplan los derechos de libertad y las reglas de no interferencia), las comparaciones de los medios de libertad (por ejemplo, la que se refiere a la tenencia de "bienes primarios", como en la teoría de la justicia de Rawls) y la comparación de la tenencia de recursos como una base de igualdad justa (como en el criterio de la "igualdad de recursos" de Dworkin).

Algunos autores han discutido, ampliado, usado o criticado los diferentes aspectos del enfoque sobre la capacidad, y como consecuencia las ventajas y dificultades del análisis se han hecho más transparentes. Se necesita, sin embargo una explicación más clara e hilvanada de todo el enfoque, en particular debido a algunos problemas de interpretación que han surgido en su evaluación y uso. En este texto intento aclarar el análisis en un nivel elemental. Trataré de responder brevemente a algunas críticas interesantes que se le han hecho.

III. II Funcionamientos, capacidades y valores

Quizá la noción más primitiva de este enfoque se refiere a los "funcionamientos". Los funcionamientos representan partes del estado de una persona: en particular, las cosas que logra hacer o ser al vivir. La capacidad de una persona refleja combinaciones alternativas de los funcionamientos que ésta pueda lograr, entre los cuales puede elegir una colección.

El enfoque se basa en una visión de la vida en tanto combinación de varios "quehaceres y seres", en los que la calidad de vida debe evaluarse en términos de la capacidad para lograr funcionamientos valiosos. Algunos funcionamientos son muy elementales como estar nutrido adecuadamente, tener buena salud, etc., y a todos

éstos podemos darles evaluaciones altas, por razones obvias.

Otros pueden ser más complejos, pero seguir siendo ampliamente apreciados como para alcanzar la autodignidad o integrarse socialmente. Sin embargo, los individuos pueden diferir mucho entre sí en la ponderación que le dan a estos funcionamientos –por muy valiosos que puedan ser- y la valoración de las ventajas individuales y sociales debe tener en cuenta estas variaciones. Por ejemplo, en el contexto de algunos tipos de análisis social, al tratar con la pobreza extrema en las economías de desarrollo, podemos avanzar mucho con un número relativamente pequeño de funcionamientos centralmente importantes y de las capacidades básicas correspondientes (por ejemplo, la habilidad para estar bien nutrido y tener buena vivienda, la posibilidad de escapar de la morbilidad evitable y de la mortalidad prematura, y así sucesivamente).

En otros contextos, que incluyen problemas más generales del desarrollo económico, la lista puede ser mucho más larga y diversa. Es preciso hacer elecciones al delinear los funcionamientos importantes. El formato siempre permite que se definan e incluyan "logros" adicionales, Muchos funcionamientos carecen de interés para la persona (por ejemplo, utilizar un determinado detergente que se parece a mucho a otros detergentes).

No se puede evitar el problema de la evaluación al seleccionar una clase de funcionamientos para describir y estimar las capacidades. La atención se debe concentrar en los temas y valores subyacentes, en términos de los cuales algunos funcionamientos definibles pueden ser importantes y otros muy triviales e insignificantes. La necesidad de seleccionar y discriminar no es un obstáculo ni una dificultad insalvable para la conceptualización del funcionamiento y de la capacidad.

III. III Objetos-valores y espacios evaluativos

En un ejercicio evaluativo, podemos distinguir dos preguntas diferentes:

- 1 ¿Qué son los objetos de valor?
- 2 ¿Qué tan valiosos son los objetos respectivos?

Aunque formalmente la primera pregunta es un aspecto elemental de la última en el sentido de que los objetos de valor son los que tiene ponderaciones positivas, la identificación de los objetos de

valor es, no obstante, sustantivamente, el ejercicio primario que hace posible tratar la segunda pregunta.

Además, la misma identificación de conjuntos de objeto valor, con ponderaciones positivas produce una jerarquía de dominio, en la que se pueden demostrar propiedades de regularidad como la transitividad, puede en realidad distanciarnos y bastante en el ejercicio evaluativo.

La identificación de los objetos de valor especifica lo que puede ser llamado un espacio evaluativo consiste en utilidades individuales definidas en los términos usuales de placeres, felicidad o satisfacción de deseos.

De hecho, un enfoque evaluativo completo implica cierta clase de limitaciones informativas, de manera que se elimine el uso directo evaluativo de varios tipos de información, es decir, de los que no pertenecen al espacio evaluativo.

El enfoque sobre la capacidad se interesa principalmente en la identificación de los objetos-valor y considera al espacio evaluativo en términos de funcionamientos y capacidades para funcionar. Por supuesto, éste es si mismo un profundo ejercicio de evaluación, pero responder a la pregunta 1, sobre la identificación de los objetos de valor, no proporciona, por sí sola una respuesta particular a la pregunta 2 con respecto a sus valores relativos.

Esta última requiere un ejercicio de evaluación adicional. Varias formas sustantivas de evaluar los funcionamientos y capacidades pueden pertenecer al enfoque sobre la capacidad general. La selección del espacio evaluativo tiene bastante poder reductor por sí misma, tanto por lo que incluye como potencialmente valioso como por lo que excluye.

Por ejemplo, debido a la naturaleza del espacio evaluativo, el enfoque sobre la capacidad es diferente de la evaluación utilitarista (más generalmente, de la evaluación tradicional del bienestar) porque deja lugar para una variedad de actos y estados humanos como si fueran importantes en sí mismos no solo porque pueden producir utilidad.

También deja espacio para evaluar varias libertades en forma de capacidades. Por otra parte, el enfoque no asigna importancia directa a diferencia de la derivada a los medios de vida o los medios de libertad, por ejemplo el ingreso real, riqueza opulencia bienes primarios o recursos como lo hacen otros enfoques. Estas

variables no son parte del espacio evaluativo, aunque pueden influir indirectamente en la evaluación a través de sus efectos en las variables incluidas en ese espacio.

1 Esto ocurrió en la conferencia Tanner que se dio en la Universidad de Stanford en mayo de 1979 (“Equality of What?”), y posteriormente publicada en Sen (1980). Entonces se presentó la razón para concentrarse en la capacidad en el contexto específico de la evaluación de la desigualdad. He tratado de explorar la posibilidad de usar la perspectiva de la capacidad para analizar otros problemas sociales, como el bienestar y la pobreza (Sen, 1982a, 1983c, 1985b), la libertad (“liberty”) y el estar libre (“freedom”)⁸¹.

2 Aunque en el momento en que propuse este enfoque no me di cuenta de sus relaciones aristotélicas, es interesante observar que la palabra griega “dunamin”, que Aristóteles empleó para tratar un aspecto del bien humano y a la que a veces se traduce como “potencialidad”, puede traducirse también como “capacidad para existir o actuar” (véase Lidell y Scott, 1977, 452). Martha Nussbaum (1988) ha estudiado brillantemente la perspectiva aristotélica y su relación con los recientes intentos de elaborar un enfoque basado en la capacidad.

III. IV Estado de bienestar

El estado de bienestar, tal como lo conocemos, es uno de los grandes logros de la civilización europea, es una de las grandes contribuciones de Europa al mundo. El resto del mundo ha emprendido esta dirección, imitándolo cada vez más, valorando positivamente, en muchos aspectos, lo que ha sucedido en Europa desde que concluyera la segunda guerra mundial.

⁸¹ Las palabras liberty y freedom; aunque son similares y comparten el significado en tanto hacen referencia al poder de actuar y elegir sin coacción, la primera implica más el poder de elegir y actuar y se usa en casos más generales; la segunda se usa más para indicar la ausencia de restricciones o libertades particulares, por ejemplo: en el caso correspondiente a estar libre del paludismo y del esclavitud, pero el uso es en muchos casos ambivalente. Sin embargo, en términos generales, podemos decir que la primera se refiere a la libertad en sentido positivo y segunda en sentido negativo, como la ausencia de algo perjudicial para la persona (Sen, 1983a, 1988a, 1992), niveles de vida y desarrollo (Sen, 1983b, 1984, 1987b, 1988b), la discriminación sexual y las divisiones sexuales (Kynch y Sen, 1983; Sen 1985c, 1990b), así como la justicia y la ética social (Sen, 1982b, 1985a, 1990a).

Creo que es importante tener esto en cuenta porque hay algo muy importante, y de largo plazo, en lo que es la perspectiva del estado de bienestar. Los problemas a corto plazo con que a veces se enfrentan las economías pueden suponer una tentación para la economía de alejarse de un compromiso a largo plazo, pero esto sólo se podrá hacer a gran coste. No se sacrifican los grandes logros de la civilización, porque en un determinado momento se están atravesando problemas de corto plazo.

Entonces deberemos examinar si algunas de las dificultades previstas en la misma naturaleza del estado de bienestar y su sustentabilidad, son realmente problemas a largo plazo o no. Problemas que no podremos soslayar sin dismantelar en cierta medida el estado de bienestar tal como lo hemos entendido.

Vamos a hacer un par de comentarios antes de proceder. Primero: ¿Cuál es la naturaleza de ese estado de bienestar? La naturaleza del estado de bienestar consiste en ofrecer algún tipo de protección a las personas que sin la ayuda del Estado puede que no sean capaces de tener una vida mínimamente aceptable según los criterios de la sociedad moderna, sobretodo la Europa moderna. La idea fundamental versa en torno a la interdependencia entre los seres humanos. En este sentido, el estado de bienestar, tiene algo en común con la economía de mercado, porque la economía de mercado también es algo donde el individuo solo no es absolutamente nada. En la economía de mercado las personas dependen unas de otras, y nadie ha explicado esto tan claramente como Adam Smith en *La riqueza de las Naciones*. Toda la base de la economía de mercado gira en torno a la capacidad de interactuar entre sí, de depender unos de otros, de poder hacer cosas para los demás y que ellos hagan cosas por ti.

III. IV. I Economía de mercado

Adam Smith no se limita a considerar el intercambio, donde la principal motivación surge de la búsqueda de la ganancia individual. Es decir, tengo algo que me gustaría intercambiar por algo que tienes tú, y tú estás dispuesto a intercambiar lo que tú tienes por lo que yo tengo. Y esto redundo en un cambio mutuamente beneficioso, siendo esa la base del intercambio en la economía de mercado.

Pero como decía Adam Smith la economía de mercado no es sólo

un asunto de intercambio, sino que también incorpora la producción, la creación de instituciones que hacen posible y duradero el intercambio. Esto requiere una confianza mutua y que si alguien me promete algo yo pueda creérmelo. Que si usted me dice que se compromete a hacer algo, yo pueda creérmelo. Pues bien, esto son cosas que suponen una dependencia directa de un determinado tipo de comportamiento del otro, que es algo que acepto como parte de la ética de una economía de mercado, de una economía capitalista.

A veces la gente comete el error de pensar que la economía capitalista sólo florece a partir del afán de lucro. La economía capitalista prospera, ante todo, a base del "etos" capitalista, que incluye también el orgullo en la calidad de la producción, orgullo que se siente por la capacidad de realizar lo que uno ha prometido. El carácter de confianza es una faceta muy importante del "etos" capitalista y la búsqueda de beneficios encaja en esa estructura más amplia.

Tal como la economía de mercado funciona poniendo en sintonía a diferentes personas, pues el estado de bienestar hace exactamente lo mismo. Advierte que es posible que algunas personas se adentren en una situación muy difícil, por causa de enfermedad, pueden necesitar asistencia médica y aunque tengan un patrimonio suficiente, quizá no puedan permitirse pagar los gastos, según el tipo de enfermedad, o quizá se empobrezcan o pierdan el trabajo, o puede que tengan un bajo nivel salarial u otro tipo de problemas, como discapacidades de toda suerte que les impide tener una renta decente. Lo que entonces aporta el Estado es un apoyo básico para que no caiga en ese agujero de la pobreza, no se hunda en la pobreza. El estado de bienestar impide que alguien llegue a un estado de existencia que se podría calificar de vergonzoso en la sociedad moderna.

Pues bien, el estado de bienestar, evolucionó lentamente y se ha producido un cierto consenso sobre estas garantías básicas, de manera que el ser humano puede confiar en la ayuda de los demás. En función de la gravedad de las circunstancias, esta ayuda puede ser mayor o menor, es algo que también depende de una serie de circunstancias.

La idea subyacente del estado de bienestar, en cierto sentido, es la de una sociedad interdependiente, donde la idea de la responsabilidad está ampliamente compartida.

El segundo concepto que quiero recalcar es la idea de Europa. Esto surge a partir de una situación de guerra en los años treinta, principios de los cuarenta, y las primeras reflexiones sobre el movimiento del federalismo europeo se originan como reto directo a la segunda guerra mundial.

Mi esposa anterior, Eva Coloni, que falleció en 1985, era hija de Eugeni Coloni, uno de los signatarios del *Primer Manifiesto Federalista Europeo del 41*, que luego se firmó en Milán en el 43. Otro signatario fue Alterio Spinelli, que fue mi suegro. Mi suegra se casó con él después de que su primer marido fuera fusilado por Mussolini unos tres días antes de la llegada de las tropas americanas a Roma. Realmente fue un momento muy trágico, casi al final de la guerra. Estaba en la resistencia y, para los fascistas ese era motivo para matarle.

Pero los inicios del movimiento federalista europeo se originan entonces. El tercer signatario de este documento tripartito fue Ernesto Rossi. Y si analizamos este documento, que da la casualidad que tenemos en mi familia, quedan claras cuáles fueron las principales motivaciones tras el movimiento federalista europeo. No fue la estabilidad monetaria ni cuestiones similares, a pesar de constituir asuntos importantes, sino que se produce primero y ante todo el compromiso de llegar a la unidad europea sin guerra, el compromiso para con una Europa libre, donde las personas pudieran confiar unas en otras y el estado de bienestar sería el resultado natural de esto.

Y el tercer elemento que se recalca una y otra vez es la necesidad de gobernar por debate, a partir de un intercambio de ideas basado en un debate libre. Ellos que habían vivido el primer período del fascismo italiano, pensaron que una de las cosas que se había perdido allí era la capacidad de hablar libremente, de debatir, de criticarse unos a otros, de que las decisiones surgieran sobre la base del debate.

Yo diría que esos compromisos son: en primer lugar, vivir en paz, vivir en libertad. Segundo, la necesidad de poder confiar unos en otros, interdependientes. Y, tercero, el llegar a decisiones basadas en el debate previo. Siguen de gran actualidad hoy por hoy y, cuando examinamos algunos de los debates con que se enfrenta Europa, hemos de tener en cuenta estos valores básicos que tan cruciales fueron en el inicio del movimiento europeo.

III. IV. II La unión europea

Posteriormente el movimiento europeo desarrolló muchas otras etapas y se convirtió en ese gran logro que es hoy en el mundo, y debo decir que considero que la Unión Europea es uno de esos grandes logros del siglo XX.

Es realmente notable que ya se ha llegado a esta Unión. Personalmente, yo criticaría algunas de las prioridades de la Unión Europea, hoy por hoy, tal como yo lo veo, pero eso no me impide que la admire. Hablo desde una gran proximidad y también desde cierta distancia. He pasado la mitad de mi vida en Europa, he tratado con europeos, incluso en mis dos matrimonios -mi esposa actual es inglesa, la anterior como les decía era italiana-, pero también como economista me bombardean continuamente con preguntas sobre Europa y claro uno nunca puede sustraerse a ese planteamiento.

Pero no soy europeo, no nací en Europa, y tampoco soy europeo en estos momentos, vivo en Estados Unidos y soy ciudadano súbdito de la India. Así, hablo un poco desde el exterior pero a veces resulta útil hablar desde fuera, puedes hacer comparaciones. Ciertamente, una comparación entre Europa y EE.UU. es muy importante actualmente, sobre todo cuando se debate el futuro del estado de bienestar.

¿Cuál es el problema? El estado de bienestar ha alcanzado grandes logros, esto nadie lo pone en tela de juicio, pero, a veces, se olvida cuanto han cambiado las cosas.

Observemos Europa. Prescindiendo de los años de la guerra, consideremos los principios de los años veinte, treinta o incluso finales de los treinta, o principios del período de posguerra, mediados de los cuarenta. La expectativa de vida en Europa era muy inferior de lo que es hoy el caso en África o Asia. La incidencia de morbosidad, de enfermedades de todo tipo que desde entonces se han eliminado radicalmente, fue muy alta, en esa época, incluso en Europa. Similar es el caso de la pobreza. Creo que debería ser realmente causa de orgullo que la situación haya cambiado tanto en Europa desde entonces y el estado de bienestar ha tenido un papel importante en ello: la asistencia sanitaria, las redes de seguridad social, los programas de alivio de la pobreza, seguro de desempleo, planes de pensiones de algún tipo, quizás no excesivo, pero si el derecho que tienen los ciudadanos de gozar de una existencia decente también durante su jubilación.

Todo esto que forma parte del estado de bienestar no siempre reviste esta forma segregada, a veces todo queda integrado como sucede en algunos países. El Reino Unido es un país donde está bastante integrado. A veces todo viene muy desmenuzado como en el caso de Italia, donde prácticamente no hay política nacional en la materia, hay una variedad de seguros relacionados con el empleo, etc. y hay que analizar la suma de todo.

La verdad es que me sorprendió el caso de Italia. La última vez que estuve, a menudo voy a Italia pero el año pasado estuve cuatro meses en Italia en un trabajo de consultoría con el Banco de Italia, coincidió que estaban haciendo un estudio sobre la pobreza y estuve dándoles algunos consejos. El mes que viene, en junio, se ultimaré este informe sobre la pobreza, y debo decir que me sorprendió lo heterogéneo que es el sistema italiano, la heterogeneidad italiana es una de las cosas más destacables de Europa, porque dentro de un sólo país nos encontramos con enormes diferencias.

Por ejemplo, las rentas. Si clasificáramos todas las demarcaciones de Europa en categorías, 1, 2, 3, 4, 5, uno los más ricos y cinco los más pobres, veríamos como en la categoría uno, prácticamente no hay ni un británico y muy pocos franceses, hay muchos alemanes y muchos italianos. De hecho, la población italiana de la categoría uno, Emilia Romana, Venecia, etc. es mayor que la población alemana de la categoría uno. Al analizar la dos, el Reino Unido ya empieza a aparecer, Francia con fuerte representación, Alemania también. En la categoría cinco Alemania ya ha desaparecido, Francia no aparece, el Reino Unido tampoco, pero Italia tiene una fuerte representación, así que Italia abarca todo el abanico de esas categorías. Por esto el estudio de la pobreza en Italia resultó especialmente interesante ya que es un tema muy candente.

III. IV. III Tres preocupaciones

Ahora el problema que arrastra Italia es una versión exagerada o, mejor dicho, una versión más acentuada de lo que se enfrenta Europa en general. El deseo de tener un estado de bienestar floreciente conlleva muchos problemas fiscales y de vez en cuando el gobierno italiano recibe un recordatorio de la Unión Europea de que no están haciendo lo suficiente en esta materia. ¿Dónde reside el problema en cuanto al aspecto fiscal? ¿Por qué nos preocupa?

Hay tres preocupaciones concretas:

- La primera preocupación es bastante mecánica. La idea de que Europa ha de tener una moneda común, la Unión Monetaria Europea ha de tener una moneda llamada euro. Por ello, hay que hallarse en la situación en la que la moneda común opera sin traumas y esto quiere decir que las presiones que conllevan inevitablemente a la devaluación o la apreciación, no deberían producirse. Si se produjeran con una moneda común, ya que no hay un método de ajuste de devaluación, este ajuste se realizará en términos reales, grave depresión, desempleo, recesión, etc. Esto hay que evitarlo.
- Digo que es mecánico porque mientras que la Unión Monetaria Europea es, en última instancia, algo muy bueno y la idea de la moneda común es una muy buena idea, a mi modo de ver, en cierto modo es una decisión de ceder uno de los instrumentos de ajuste, a saber, los tipos de cambio monetarios.

Muy pronto, la pregunta que se han hecho muchos economistas es la siguiente: ¿Por qué van a prescindir ustedes de este campo concreto de control, a saber los tipos de cambio? No hay acuerdo europeo sobre el desempleo, no hay acuerdos europeos, pero, repentinamente, aquí está el euro. En fin, no pongo en duda la Unión Monetaria Europea, me parece una idea excelente y también la del euro. Pero la pregunta es: ¿cuál hubiera debido ser el secuenciado? Esta fue una razón por la que decir: si quieren llegar ustedes al euro en 1999, cada país ha de tener menos del 3% de déficit presupuestario como porcentaje del PIB y el endeudamiento público no ha de ser más del 60% del PIB. Esto parecía tan imposible que esta condición se relajó pronto y se dijo: los países harán un auténtico esfuerzo para llegar al 60%, no importa que lo consigan o no.

Entonces el compromiso importante radica en el 3% y ahora muchos países, incluido Alemania, están teniendo problemas con esto. Recuerdo hace un tiempo, sólo Luxemburgo reunía esta condición. Ahora esta situación ha cambiado, ha mejorado un tanto, pero 1999 será un gran logro si todos esos países llegan a conseguirlo.

Esto es un tipo de motivación, yo diría que es propulsada por un programa, no fundamental, pero uno puede ser prisionero de una situación impulsada por programas, por eso lo menciono sin vacilación alguna.

En el debate británico ocurría una cosa curiosa, pues si eras, de alguna manera, escéptico respecto al euro, inmediatamente te tachaban de conservador, y dado que nunca me he visto atraído por la filosofía del Partido Conservador fue extraordinario que cada vez que hablaba del euro, se me tachaba de tener un punto de vista tory. Los laboristas se consideraban totalmente proeuropeos, mientras que los torys aportaban argumentos en contra, y debo decir que, a veces, eran argumentos muy válidos en contra de tener el euro en ese momento. Pero esto es lo que sucede cuando es impulsado por programas, porque entonces no está relacionado con las plataformas políticas de los partidos. Es interesante que, desde el punto de vista laborista, problemas como el desempleo y la pobreza se conviertan en algo secundario frente a la estabilidad monetaria, y eso realmente es opuesto a la posición laborista. Pero esto ha sucedido debido a la naturaleza programática de la Unión Europea, que ha convertido esta cuestión en prioridad insoslayable.

El segundo tema, fundamental, es el de la inflación y la posibilidad de que si no se limita el estado de bienestar, podría producirse una presión tan fuerte de la inflación que pondría en peligro el crecimiento económico. Este es un tema grave, es algo que se aplica a cualquier país individualmente, pues cualquier Estado puede tener un problema con esta cuestión.

Mi amigo Michael Bruno, que fue Gobernador del Banco de Israel, y tiene en su crédito haber contenido una inflación masiva -es un récord superior al que cualquier banquero del mundo haya conseguido pues controló una situación casi imposible-, elaboró una serie de estudios muy interesantes relativos a la inflación. Uno fue la base de su conferencia en el Banco de Italia, en 1996.

En esa conferencia dice que el impacto de la inflación sobre la economía real no es demasiado negativo, a menos que la inflación sea muy elevada. Sin embargo hay una trampa, pues si la inflación es moderada hay una enorme tendencia a que no siga siendo moderada, sino que hay una fuerte tendencia a aumentar. Estableció el paralelismo con el tabaquismo, dijo no hay fumador moderado.

Pero lo que quiero decir es que es muy difícil seguir siendo fumador moderado y también es difícil seguir con una inflación moderada en una situación inflacionista. Él llega a la conclusión de que hay que prevenir no sólo una alta inflación, sino también la inflación moderada, porque uno se halla en lo que se llama una inesta-

bilidad dinámica.

Entonces debemos examinar hasta qué punto un déficit presupuestario es alimentado por el estado de bienestar. Por supuesto, los estados de bienestar son un fuerte gravamen para el déficit presupuestario. Se trata de cómo reducir ese déficit sin prescindir del compromiso básico que ofrece el propio estado de bienestar. Este es el segundo punto: peligro de la inflación y la inestabilidad dinámica que entraña la inflación moderada.

El tercer tema es el de los incentivos económicos. En este punto puede decirse que si el estado de bienestar ofrece un alto grado de protección, las personas no se esforzarán en buscar trabajo y, a veces, se dice que el desempleo viene alimentado por el seguro de desempleo, pues se goza de una relativa seguridad a pesar del desempleo y de ahí que la atracción hacia el trabajo es muy inferior de lo que sería sin este subsidio. Hay cierta verdad en ello, si bien hay que ver cuanta verdad hay y cuanta exageración hay en lo que es la incentivación. Es decir, debemos preguntarnos: ¿En qué medida el subsidio de paro es un factor que hace que la gente no se interese por la búsqueda de un puesto de trabajo? Esto, evidentemente, sucederá en algunos casos, pero vemos todo lo contrario en otros.

El trabajo infantil y otras situaciones laborales irregulares se producen cuando no hay un sistema de seguridad social, porque puede que a las personas no les quede más remedio. Este no es un argumento para tolerar el trabajo infantil. Evidentemente hay que prohibir el trabajo infantil, pero a la vez hay que hacer algo positivo, aportar ayuda, pero ambas cosas han de ir a la par, prohibir el trabajo infantil no es suficiente, también hay que ofrecer las circunstancias que hagan innecesarias ese tipo de trabajo.

III. IV. IV El impacto del desempleo

En el contexto europeo huelga decir que no sólo hay que dar incentivos, hay que crear auténticas oportunidades laborales, y esto plantea un tema diferente como es la prevalencia al desempleo en estos países. He estado estudiando con cierto interés el problema del desempleo en parte por mis conexiones con el Banco de Italia, porque el Banco de Italia ahora está lanzando otro estudio para el que yo estoy escribiendo la introducción, se llama "Penalizaciones al desempleo".

He intentado repasar toda la bibliografía que existe sobre el tema del desempleo en los diferentes idiomas que hablo y, sobre todo, lo que se ha publicado en Estados Unidos, el Reino Unido y Canadá, así como algunas traducciones de otros idiomas europeos. Una de las cosas que aparece una y otra vez es el desaliento motivacional de un desempleado de larga duración para la búsqueda futura de empleo, este desaliento es inmenso. Es decir, si uno se acostumbra a ese estado de paro, la posibilidad de que uno se empeñe en la búsqueda de un puesto de trabajo se ve fuertemente socavada. Fíjense en la diferencia que intento señalar: hay el efecto incentivo del subsidio del desempleo y el efecto incentivo del propio desempleo.

Lo que recogen las estadísticas, como el impacto del seguro de desempleo, es de hecho el efecto del mismo desempleo, es una situación que desmotiva mucho, uno siente que nadie le quiere, o que no tiene capacidades para las cuales alguien está dispuesto a contratarle. En esta situación es frecuente no sólo el deterioro de capacidad, sino que la pérdida de confianza en uno mismo es muy grande.

En uno de estos estudios, mayoritariamente realizados en Estados Unidos donde el desempleo se considera mucho más como un mal que en Europa, una de las cosas que se destaca es como se inicia el deterioro psicológico y como las personas, tras un largo periodo de desempleo, cuando vuelven al trabajo manifiestan una baja productividad, ya que ha cambiado fundamentalmente su psicología. Aquí nos hallamos ante un gran problema psicológico, a parte de la psicología de autoayuda que comentaré después, porque a menudo esto también aparece en el contexto del estado de bienestar, es decir, se produce un declive psicológico.

No se trata sólo de tener un seguro para no entrar en la pobreza, es una cuestión de que uno depende de los demás. Uno quiere conseguir un puesto de trabajo, no lo consigue, debe depender de los demás, y esta no es una situación en la que el ánimo de la responsabilidad individual o la autoestima se vea alentada precisamente. Entonces sí hay un problema con el desempleo que va más allá que el problema del subsidio de paro y culpar al seguro de desempleo y al estado de bienestar por el mal del desempleo es confundir las cosas.

III. IV. V Europa y Estados Unidos

Creo que no se distingue en medida suficiente entre los diferentes componentes que tiene el impacto del desempleo sobre la cultura de autoayuda. Ahora, ¿qué diferencia aporta esta cultura de autoayuda y en qué grado? A menudo los Estados Unidos se aducen para la comparación con Europa en lo que es el estado de bienestar. En ocasiones se comparan Estados Unidos y Europa, y se dice que la gran diferencia reside en el hecho de que en Europa hay normativas, reglamentaciones oficiales que se consideran de forma favorable y en Estados Unidos no. Pero esto no es así.

Estados Unidos es un país con una gran cantidad de reglamentaciones. Hay reglamentaciones antimonopolios, antitrust sobre precios del consumo, regulaciones relativas a la libre competencia, no hay monopolio privado ni público para lo que no haya una comisión de consumidores que tiene un poder mandatorio, un poder regulatorio, no pueden elevarse los precios de televisión o de telefónica sin el consentimiento de estas comisiones, que ostentan una representación de los consumidores.

Algunas de las cosas que sucedieron tras las privatizaciones en el Reino Unido serían impensables en Estados Unidos. Cuando se privatizó el agua, por ejemplo, que era un monopolio público y paso a convertirse en monopolio privado, las autoridades del agua, siendo los únicos suministradores de agua, tuvieron toda libertad para ejecutar cambios que en Estados Unidos no se hubiera autorizado jamás. En Estados Unidos la tradición de la regulación pública en una situación de monopolio está claramente establecida, porque una de las cosas que la cultura de la autoayuda ha intentado fomentar es una gran suspicacia ante los monopolios.

De hecho, el principal ataque contra los sindicatos fue que se dijo que constituían un monopolio y no otra cosa. Es decir, tenían bastante en común con el monopolio de los ferrocarriles, siendo este el principal argumento retórico. Es interesante, a menudo, examinar la retórica porque revela lo que viene implícito en la mente de la gente.

No creo que la gran diferencia entre Estados Unidos y Europa resida ahí, tampoco reside en las diferencias de opinión que existen sobre el sueldo mínimo. De hecho, Estados Unidos también lo tiene, igual que lo tiene Europa, lo que sucede es que el nivel es mas bajo en el contexto americano.

Ahora la gran diferencia veámosla en esa cultura de la autoayuda, a mi modo de ver, y este es el aspecto positivo de la cultura de la autoayuda, luego hablaremos de los aspectos negativos. El aspecto positivo incluye una enorme disposición a dar prioridad a aquellas cosas que hagan posible que las personas se ayuden a sí mismas, por lo tanto uno de los objetivos primordiales es crear un alto nivel de empleo en la economía.

Empecé comparando la situación entre finales de la segunda guerra mundial y la actualidad. Ahora, me remito a los años sesenta. La guerra ya pertenecía al pasado, el auge de la posguerra estaba en plena marcha, las economías de occidente por primera vez empezaban a sentirse cómodas, la reconstrucción de Alemania estaba ampliamente completada, no plenamente, pero sí había avanzado ampliamente.

Si examinamos la tasa de desempleo en estas economías, ¿qué encontramos? Pues la tasa de desempleo en Estados Unidos era un 4'5% a finales de los sesenta, en Francia la tasa de desempleo era de un 2'3%, en Italia un 5'5% y en Alemania un 0'9%.

Ahora si analizamos estos países en la actualidad, vemos que Estados Unidos que tenía el 4'5% ahora tiene 4'9%, ha subido unas décimas desde entonces y ha vuelto a bajar. Este 4'5% ó 4'9% quizá no se calcule exactamente de la misma forma que en Europa, habría que agregarle un 1% ó un 2% pero no mucho más.

En Italia se pasó del 5% al 12%, en Francia del 2'3% al 12%, en Alemania del 0'9% a cerca del 12%. Es un cambio dramático de la situación.

Un aumento del desempleo de este tipo creo que políticamente sería imposible en Estados Unidos, no creo que ningún gobierno sería capaz de sobrevivir.

Con estas libertades es imposible que haya hambruna, porque ningún gobierno se atrevería a llegar a tal situación por temor a no ser votado. Y creo que lo mismo pasaría con el desempleo. Si Estados Unidos tuviera un 12% ó un 13% de desempleo, sin hablar de un 20%, no creo que ningún gobierno pudiera sobrevivir ni llegar a las próximas elecciones.

¿A qué se debe esto? Creo que el empleo es un aspecto crucial de la cultura de la autoayuda, porque ¿cómo va independizarse uno de los demás?, pues consiguiendo un puesto de trabajo y obteniendo unos ingresos. Es reconocido que dadas las fricciones de

cualquier economía -movimientos, traslados-, siempre habrá un grado mínimo de desempleo, pero la expectativa es que el periodo de desempleo sea corto y, aunque sea el 2, 3 ó 4%, no será algo que deje a personas con largos trechos de desempleo. El desempleo es muy hostil a la cultura de la autoayuda, y en Estados Unidos políticamente es imposible que se produzca ese nivel de desempleo, nivel que Europa por norma tiene en estos momentos.

Europa es muy autocomplaciente. Al preguntarse, ¿a qué se debe que la gente tenga ese gran incentivo de buscar trabajo, incluso trabajo de bajo nivel?, considera que los americanos no tienen desempleo pero tienen una gran cantidad de empleos con muy bajos salarios. Creo que se está exagerando. También en Europa hay trabajos de paga reducida, legales o no, pero creo que la situación en Estados Unidos es drásticamente diferente a la de Europa. Yo diría que el factor básico y único en el mantenimiento de la cultura de la autoayuda -y la prevalencia de los incentivos, de la motivación de búsqueda de empleo- es el alto nivel de empleo existente. El desempleo se fomenta a sí mismo y esta es una de las penalidades del desempleo. Acharcar la culpa al subsidio de desempleo es confundir una de las consecuencias del desempleo con el mal del propio desempleo, lo cual tiene un enorme impacto en reducir la motivación para buscar trabajo y en tener un sentido de responsabilidad individual y mayor dependencia de los demás.

Si Europa va a racionalizar el estado de bienestar, creo que, indudablemente, esta cultura de la autoayuda se necesitará aquí y la revisión de la política del empleo ha de constituir una parte central de ello.

III. IV. VI Harlem y Banqla Desh

Por supuesto, esta cultura de autoayuda tiene un aspecto también muy negativo, como es la falta del estado de bienestar. Si estamos acentuando tanto la responsabilidad individual, es posible combinarlo de forma sensata con la responsabilidad social, y algunos países lo hacen. Canadá es un buen ejemplo, tiene una combinación de ambas cosas.

Pero en el contexto de los Estados Unidos se alaba tanto la responsabilidad individual que lleva a una situación donde hay treinta millones de personas, o incluso más, sin seguro médico. A mi me parece una realidad escandalosa.

En 1993, hice unos estudios que se publicaron, un par de ellos, en revistas económicas profesionales, pero también uno, en una revista popular llamada "Scientific American". En dicho estudio, de abril de 1993, hice una comparación de las posibilidades de supervivencia de las personas desaventajadas en los Estados Unidos.

No hay que indagar mucho, no hay que buscar sueldos mínimos. Con sólo mirar la raza, se obtiene una imagen dramática. Los negros americanos tienen menos posibilidad de vivir, menos probabilidad de vivir a la edad de 40 años no más, que los Chinos, o los de Sri Lanka, o los Hindúes. Ello ocurre en muchos de los Estados, incluyendo Canadá. No es sólo que a los afroamericanos les va peor que a los americanos blancos, que ya se ha dicho, sino que los negros también son menos favorecidos que otras etnias de los países del Tercer Mundo.

En Harlem, que forma parte de una de las ciudades más ricas del mundo como es New York, la capital de negocios del mundo, el residente varón tiene menos posibilidad de vivir más allá de 38 años que uno de Bangla Desh.

Creo que este es un dato escandaloso para un país como Estados Unidos y me parece que es exactamente lo que significa la falta del estado de bienestar. Los que quieren dismantelar el estado de bienestar tienen que mirar muy a fondo cuáles serán las consecuencias.

En un país donde ha habido mucho progreso médico, las personas como yo tenemos una buena asistencia médica y, con un buen seguro médico, podemos confiar en obtener la mejor asistencia del mundo. Por cierto, Harvard proporciona una asistencia médica excelente. Pero muy cerca de Harvard, a un par de kilómetros, hay muchas personas cuyos hijos iban a la escuela con los míos, así que les conocía, que no tienen seguro médico, no tienen asistencia médica de ningún tipo.

Entonces, ¿qué hacen? Si tienen un problema crónico, van a urgencias. ¿Por qué? Porque urgencias no puede rechazar a la gente si simulan que se han caído y se han roto una pierna. Luego en el examen médico descubren otra cosa, Hepatitis B por ejemplo, y reciben tratamiento durante un tiempo limitado. ¿Por qué lo hacen? Simplemente porque no hay otra forma de obtener asistencia médica. Después de un tiempo en urgencias les dicen: "Lo sentimos mucho el tratamiento termina aquí". A mi me parece totalmente escandaloso y esta es la otra cara de la moneda que

tenemos que recordar.

La pregunta que se plantea aquí es si esa cultura de autoayuda tiene algo de mérito y la responsabilidad social que engendra el estado de bienestar en Europa tiene mérito, ¿por qué no podemos tener las dos? Aquí nos encontramos con la cuestión fiscal. ¿Es posible continuar con el estado de bienestar tal como se ha hecho hasta ahora, sin que esto cause una fuerte crisis?

III. IV. VII Incentivar el empleo

Comenzaré con una observación general sobre el desempleo y el estado de bienestar, luego ahondaré mas en el tema de debate público y la revisión de lo que es el concepto del estado de bienestar.

El desempleo es el mayor enemigo del estado de bienestar por dos razones muy distintas. La primera, una cuestión obvia, bien comprendida y la segunda menos obvia pero hace falta estudiarla mucho mas a fondo.

La razón obvia es que el seguro de desempleo supone una carga enorme para el Estado cuando hay un alto nivel de desempleo. Es una razón evidente, pero a veces olvidamos la enorme proporción del gasto del bienestar que se utiliza para este fin. Naturalmente, conlleva la pregunta: ¿Por qué no podemos cambiar el sistema, de tal forma que el dinero que destinamos al seguro de desempleo podría subsidiar el empleo? Es decir, para que los empresarios tengan un incentivo económico para contratar. Sobre esto han escrito distintos economistas profesionales y quizá lo más interesante haya sido escrito por uno de mis amigos, Jean Paul Feautouci. Básicamente son distintos programas para incentivar económicamente la búsqueda de empleo, destinando a ello los mismos recursos que se destinan al subsidio de desempleo.

¿Cuáles son las ventajas? La primera ventaja es disponer de trabajo, no se tiene pérdida de la habilidad, no se tiene la pérdida psicológica, no se sufre la miseria, no se padece la pérdida de motivación que conlleva el desempleo, no se producen otros muchos aspectos socialmente disruptivos asociados con el desempleo. Además, también son personas productivas, de manera que la sociedad recibe algo a cambio. Creo que este es un punto central para el futuro del estado de bienestar.

Segundo punto, creo que el desempleo europeo ha dificultado ciertas reformas sociales, hecho que debemos tener en cuenta. Una de las razones por la que las personas se preocupan del futuro del estado de bienestar es por lo que llaman el ratio de dependencia en aumento. ¿Qué es el ratio de dependencia? Es la proporción de personas de nuestra población que no trabajan, porque son demasiado viejos, o muy jóvenes, como proporción de las personas que pueden trabajar. El ratio de dependencia tiende a subir cuando hay mayor perspectiva de vida. En Europa ya no son 45 años la perspectiva de vida sino que se acerca a los 75 y, por tanto, este es un punto muy importante.

La pregunta natural que uno haría aquí es la siguiente: ¿Por qué son más longevas las personas? Porque son más sanas. Pues tienen mejor salud, ¿por qué no pueden seguir trabajando? Antes se decía que los mineros necesitaban una gran fuerza física, pero hoy en día la mayoría de los trabajos no son de ese tipo. Hoy en día la mayoría de los trabajos son de oficina, muy pocos requieren esfuerzo físico con lo cual no hay barrera física para el trabajo. Entonces, ¿cuál es el problema?

III. IV. VII. I Jóvenes y jubilados

La respuesta inmediata sería: si la gente vieja no se jubila, ¿qué pasará con los jóvenes? No encontrarán trabajo. Con lo cual, el miedo al desempleo mantiene cualquier reforma de la edad de jubilación como una especie de rehén. En aquellos países donde el nivel de desempleo es mucho más bajo este miedo no existe. Por ejemplo, en Estados Unidos ya no hay edad de jubilación. Yo, por ejemplo, no tengo edad de jubilación. La edad de jubilación era, de todos modos, a los 70 años, más tarde que en Europa, pero ha sido eliminada. Uno puede trabajar dando clases siempre que pueda. Por supuesto, yo podría optar por la jubilación y probablemente me jubilaré a los 70, porque el tema del desempleo puede ser un problema en algunas profesiones, y en el mundo académico hay bastante desempleo, incluso en Estados Unidos. Entonces puede haber un argumento social para que me jubile, pero si yo me jubilo no será porque me sienta incapaz de seguir enseñando.

No hay razón alguna por la que una expansión de la mano de obra, simplemente porque se pospone la edad de jubilación, no pueda conllevar a una expansión proporcionada del mercado de trabajo.

No creemos que simplemente por ser grande un país tiene que tener forzosamente más desempleo, porque hay más personas, porque esperamos que si un país es grande y hay muchas personas también habrá más trabajo. No cabe pensar que hay más desempleo en la India que en Pakistán, porque la India es un país más grande, y más desempleo en el Reino Unido que en Escocia, porque el Reino Unido es un país más grande, porque no creemos que las cifras absolutas tienen tanta importancia, es sólo cuestión de "ajuste".

Pero dado esto, cabe esperar que si cambiamos la edad de jubilación la proporción de dependencia disminuyera y las personas podrían seguir trabajando durante más tiempo y muchas personas estarían más felices. A algunas personas les encanta la jubilación, están encantados al llegar a su jubilación. La flexibilidad es importante también, pero es perfectamente posible continuar trabajando más allá de la edad de jubilación, pero ¿por qué no podemos tener esto en Europa? Porque inmediatamente se describiría como muy poco ético el no jubilarse cuando te toca o el ampliar la edad de jubilación, ¿qué pasaría con los jóvenes que buscan trabajo, por ejemplo?

Es decir, el tema del desempleo ha dificultado las cosas para el estado de bienestar, tanto por el seguro del desempleo y también por la proporción de dependencia y las pensiones, porque esta es otra de las grandes cargas. Los dos grandes problemas son: el seguro de desempleo y las pensiones. Los dos son prisioneros del desempleo, hay que mantener esto muy presente. Esto era el primero de los puntos generales que quería destacar.

Ahora voy a tratar el segundo punto: ¿Cómo podemos reevaluar el estado de bienestar? Todos deberíamos reconocer que es un momento excelente para reexaminar todo lo que significa el estado de bienestar, porque el Estado tal como está, está congelado, sigue ciertas pautas. En ciertos países como Italia, por ejemplo, la racionalidad es muy difícil de comprender. Algunas personas tienen mucha protección en pensiones, otras personas apenas tienen, ahí hace falta racionalizar. Ello no es sinónimo de recortar. Hay que ser más sensato, más justo, hay que tener un sistema más humano del estado de bienestar, se trata de un momento idóneo para plantearnos esta cuestión.

También el problema presupuestario es importante, pues da la

casualidad que ha coincidido con Maastricht, el 3% y la estabilidad monetaria. Pero ya que hay que examinarlo, vamos a utilizar esta oportunidad para examinarlo, pero también hace falta debatir el tema.

Creo que lo que falló en el intento bastante atrevido por parte del gobierno francés bajo Chirac (1995-2007), justo después de su elección, fue hacer un anuncio unilateral de reforma del estado de bienestar, sin consultar a nadie. El gobierno fue elegido, Chirac y Joupé ya ocupaban sus cargos, el gobierno se lo pensó, no hubo ningún tipo de consulta con los sindicatos ni con otros partidos políticos y una mañana, simplemente, se anunciaron los cambios. Por supuesto se produjo una reacción muy predecible. Es decir, si se van a efectuar cambios tan grandes, ¿por qué no se nos consultaron?, y aquí recalco el hecho de que no se trata de algo nuevo en Europa.

Incluso en 1941, por ejemplo, como ya indiqué al principio de mi texto, cuando se redactaba el manifiesto federalista europeo, una de las cosas más importantes era la decisión mediante debate, gobierno mediante participación.

Otra cosa que falló en aquel intento atrevido francés, es decir, cuando el gobierno Chirac estaba recortando el programa de bienestar, es que Francia realizaba unas pruebas nucleares en el océano Pacífico y la pregunta fue inevitable: ¿Es más importante para Francia tener una potencia nuclear independiente? ¿Redundaría más en beneficio de los franceses, su subsistencia, su bienestar incluso su sentido de seguridad en un mundo posguerra fría que una paz social y un sistema justo de bienestar? Esta comparación era absolutamente insoslayable, y creo que esto también plantea otra pregunta general.

III. IV. VIII Romper tabúes

Cualquier gobierno tiene muchos gastos que no forman parte del estado de bienestar, y esto podría ser objeto de consideración y, de hecho, comienza a recibir cierta atención. Cuento con un libro que lleva por título "Vivir como iguales", una serie de conferencias pronunciadas en memoria de mi primera esposa, fallecida en 1985. Conferencias dadas por algunos economistas, abogados, historiadores o sociólogos. En una de estas conferencias, de hecho una mía, el presidente de la Royal Society, se hacía una pregunta que

en el Reino Unido sólo se habían efectuado los laboristas muy radicales, muy de izquierdas. ¿Por qué el Reino Unido necesita una bomba nuclear propia? Y lo planteó durante su presentación en la Royal Society. Dijo: "Creo que la historia mostrará que la insistencia del Reino Unido en tener capacidad nuclear era un fallo, era básicamente un error, un despilfarro total de recursos y un factor importante en el declive económico británico en los últimos cincuenta años". Ahora bien, este es el tipo de afirmación que no se asociaba con el presidente de la Royal Society. Una de las buenas cosas que está ocurriendo, y esto es muy positivo, es una disposición a cuestionar temas tabú. Hasta hace poco no se cuestionaba el tener una bomba nuclear propia, a menos que fuera un entusiasta del CND, miembro de la Campaña pro Desarmamento Nuclear.

Creo que lo que realmente necesitamos hoy en día es precisamente hacernos estas preguntas. ¿El estado de bienestar es un estado racional? ¿Por qué es necesario? Preguntas excelentes que también tienen una respuesta: es necesario para la responsabilidad social hacia los enfermos y los pobres. Y, ¿qué forma ha de tener? ¿una forma caótica, por ejemplo, como es el caso italiano? La respuesta para mí es no, hay que racionalizarlo, ¿qué prioridades tendremos?, pues la prioridad debe ser la responsabilidad social y también no hay que desanimar a las personas a autoayudarse en el proceso, la cultura de la autoayuda tiene una influencia muy positiva y la creación del empleo también juega un papel importante en ello. Esto es importante, y podemos aprender algo de los Estados Unidos y también hay algo que no debemos aprender de los Estados Unidos, es decir, la ausencia de la asistencia médica.

También otra pregunta sobre ¿qué amplitud debería tener el debate? pues hay que tener un debate amplísimo. Hay una lección a aprender de lo que hicieron los franceses hace dos años, como un ejemplo a no seguir, se necesita debate.

Creo que llegamos a una situación en que se pone en juicio el futuro del estado de bienestar. Creo que el argumento en defensa del estado de bienestar es muy fuerte, y creo también que el estado de bienestar quizás ha sido la mayor aportación de la civilización europea al mundo y sería muy triste si la misma Europa lo perdiera. Tampoco hay porqué perderlo, y hablo como economista por supuesto.

Me parece que hay una gran variedad de gastos gubernamentales que se podrían recortar, hay que estudiarlos todos para ver cuáles son necesarios, hay que mirarlos con lupa, tenemos que debatirlos. En el contexto británico, por ejemplo, hay que mirar los gastos nucleares, militares, el Reino Unido aún tiene pretensiones de ser potencia mundial ¿es necesario todo ello cuando hasta ha perdido Hong-Kong?, ¿cómo se compara con otras áreas de gastos?

Dentro del estado de bienestar, ¿cuáles son las cosas más importantes y cuáles son menos importantes?, ¿cómo podemos combinar esto y a la vez incentivar a las personas para que se ayuden a si mismas además de ayudar a otros, es decir, como desarrollar la responsabilidad social?

Creo que esta es una de las preguntas centrales con que nos encontramos ahora: ¿Cómo combinar los méritos de la cultura de la autoayuda con los méritos del estado de bienestar y con la responsabilidad social?

BIBLIOGRAFÍA

- ADELMAN, I., MORRIS, C.T. (1973) *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries*, Stanford, Stanford University Press.
- AHLUWALIA, M. (1978) "Rural Poverty and agricultural performance in India", *Journal of Development Studies*, No. 14 (3).
- ALAMGIR, M. (1976) *Poverty, Inequality and Development Strategy in the Third World*, (mimeo).
- (1978) *Bangladesh: A Case of Relow Poverty I. evel Equilibrium Trap*, Bangladesh Institute of Development Studies, Dacca.
- ANAND, S. (1977) "Aspects of Poverty in Malaysia", *Review of Income and Wealth*, No. 23.
- ATKINSON, A.B. (1970) "On the Measurement of Inequality", *Journal of Economic Theory*, No. 2.
- BALOGH, T. (1978) "Failures in the Strategy Against Poverty", *World Development*, No. 6.
- BARDHAN, P.K. (1973) "On the Incidence of Poverty in Rural India", *Economic and Political Weekly* (reimpreso en T.N. Srinivasan y P.K. Bardhan, *op. cit*, 1974)
- (1971) "On the Minimum of Living and the Rural Poor y On the Minimum Level of Living and the Rural Poor: A Further Note", *Indian Economic Review*, No. 6.
- BARTEN, A.P. (1964) "Family Composition, Prices and Expenditure Pattern" *Econometric Analysis for National Accounts*, P. Hart y G. Mills Londres, Butterworth.
- BATCHELDER, A.B. (1971) *The Economics of Poverty*, Nueva York, John

Wiley.

- BHALLA, Ajit (1977) *Technologies Appropriate for a Basic Needs Strategy*, (mimeo), Ginebra, OIT.
- BHATTACHARYA, N., CHATTERJEE, G.S. (1977) *A Further Note on Between States Variation in Level of Living in Rural India*, Technical Report ERU/4/77, Calcuta, Indian Statistical Institute.
- (1974) "Between States Variation in Consumer Prices and Per Capita Household Consumption in Rural India", *Sankhya*, No. 36.
- BLACKORBY, C., DONALDSON, D. (1980) "Ethical Indices for the Measurement of Poverty", *Econometrica*, No. 48.
- (1977) "Utility vs. Equity: Some Plausible Quasi-orderings", *Journal of Public Economics*, No. 7.
- BECKERMAN, W. (1979a) "The Impact of Income Maintenance Payments on Poverty in Britain, 1975", *Economic Journal*, No. 89.
- (1979b) *The Impact of Income Maintenance Programmes on Poverty in Four Developed Countries*, Ginebra, OIT.
- (1977) "Redistribution Growth", *World Development*, No. 5.
- BENTZEL, R. (1970) "The Social Significance of Income Distribution Statistics", *Review of Income and Wealth*, No. 16.
- BHATTY, I.Z. (1974) "Inequality and Poverty in Rural India", *Statistical Publishing Society*, Calcuta
- BLACKORBY, DONALDSON, D. (1980) "Ethical Indices for the Measurement of Poverty", *Econometrica*, No. 48.
- BORDA, J.C. (1781) "Mémoire sur les élections au scrutin", *Mémoires de L'Académie Royale des Sciences*, París.
- BOWLEY, A.L. (1923) *The Nature and Purpose of the Measurement of Social Phenomena*, Londres, P.S. King, 214.
- BROWN, J.A.C (1954) "The Consumption of Food in Relation to Household Composition and Income", *Econometrica*, No. 22.
- CHATTERJEE, Sarkar y Paul, PANIKAR, P.G.K. et al. (1975) *Poverty, Unemployment and Development Policy*, ST/ESA/29, Nueva York, Naciones Unidas.
- CHENERY, H., AHLUWALIA, M.S., BELL, C.L.G., DULOY, J.H., JOLLY, R. (edición) (1974), *Redistribution with Growth*, Londres, Oxford University Press.
- CHICHILNISKY, Graciela (1979) *Basic Needs and Global Models: Resources, Trade and and Distribution*, (mimeo), Universidad de Essex.
- CLARK, S., HEMMING, R., Ulph, D. (1979) *On Indices for the Measurement of Poverty*, (mimeo), Londres, Institute for Fiscal Studies.
- DALTON, H. (1920) "The Measurement of the Inequality of Incomes", *Economic Journal*, No 30.
- DANDEKAR, V.M., RATH, N. (1971) "Poverty in Indian", *Indian School of Political Economy*, Poona.
- DEATON, A., MUELLBAUER, J. (1980) *Economics and Consumer Beha-*

viour, Cambridge, Cambridge University Press.

DREWNOWSKY, J. (1977) "Poverty: Its Meaning and Measurement", *Development and Change*, No. 8.

90 DUTTA, Bhaskar (1978) "On the Measurement of Poverty in Rural India",
_____ *Indian Economic Review*, No. 13.

ENGEL, F. (1895) "Die Lebenskosten Belgischer Arbeiter Familien früher und jetzt. 1985", *International Statistical Institute, Bulletin*, No. 9 (1), 1-74.

FIELDS, G.S. (1980) *Poverty, Inequality and Development*, Cambridge, Cambridge University Press.

FRIEDMAN, M. (1952) "A Method of Comparing Incomes of Families Differing in Composition", *Studies in Income and Wealth*, No. 15.

GHAI, F. KHAN, A.R., LEE, E., ALFTHAN, T.A. (1977) *The Basic Needs Approach to Development*, Ginebra, OIT.

GINNEKEN, W. Van (1980) "Some Methods of Poverty Analysis: An Application to Iranian Data, 1975-1976", *World Development*, No. 8.

GOEDHART, T., HALBERSTADT, V., KAPTEYN, A., VAN PRAAG, B. (1977) "The Poverty Line: Concept and Measurement", *Journal of Human Resources*, No. 4.

GORMAN, W.M. (1976) "Tricks with the Utility Function", *Essays in Economic Analysis*, M.J. Artis y A.R. Nobay (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.

- (1956) "The Demand for Related Goods", en *Journal Paper*, No. 3129, Iowa, Ames, Iowa Experimental Station.

GRANT, J.P. (1978) *Disparity Reduction Rates in Social Indicators*, Washington, Overseas Development Council.

GRIFFIN, K., KHAN, A.R. (1978) "Poverty in the Third World: Ugly Facts and Fancy Models", *World Development*, No. 6.

HALDANE, J.B.S. (1973) "El cáncer es una cosa extraña", *Oxford Book of 20th Century English Verse*, P. Larkin (ed.), Oxford, 271.

HAMADA, K., TAKAYAMA, N. (1978) "Censored Income Distribution and the Measurement of Poverty", *Bulletin of Internacional Statistical Institute*, No. 47.

HAMILTON, C. (1975) "Increased Child Labour-An External Diseconomy of Rural Employment Creation for Adults", *Asian Economy*.

HANSEN, B. (1969) "Employment and Wages in Rural Egypt", *American Economic Review*, No. 59.

HANSSON, B. (1977) "The Measurement of Social Inequality", *Foundational Problems in the Special Sciences*, R.E. Butts y J. Hintikka (eds.), Dordrecht, Reidel.

HAQ, Mahbul (1976) *The Poverty Curtain Choices for the Third World*, Nueva York, Columbia University Press.

HARE, R.M. (1963) *Freedom and Reason*, Oxford, Clarendon Press, capítulo 4.

HICKS, J.R. (1958) "The Measurement of Real Income", *Oxford Economic*

Papers, No. 10.

- HIRSCH, F. (1976) *Social Limits to Growth*, Cambridge, Harvard University Press.
- HIRSCHMAN, A.O. (1977) *The Passions and the Interests*, Princeton, Princeton University Press.
- HIRSCHMAN, A.O., ROTHSCCHILD, M. (1973) "The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development", *Quarterly Journal of Economics*, No. 87.
- HOBBSAWM, E.J. (1968) "Poverty", *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Nueva York, 398.
- JOLLY, R. (1976) "The World Employment Conference: The Enthronement of Basic Needs", *Overseas Development Institute Review*, No. 2.
- KAKWANI, N. (1980a) *Income Inequality and Poverty*, Nueva York, Oxford University Press.
- (1980b) "On a Class of Poverty Measures", *Econometrica*, No 48.
- (1977) "Measurement of Poverty and Negative Income Tax", *Australia Economic Papers*, No. 16.
- KOLM, S. Ch. (1976) "Unequal Inequalities: I y II", *Journal of Economic Theory*, No. 12 y 13.
- (1969) "The Optimal Productions of Social Justice", *Public Economics*, J. Margolis y H. Guitton (eds.), Londres, MacMillan.
- KUMAR, Dharma (1976) "Deepak Lal, Agricultural Growth, Real Wages and the Rural Poor in India", *Economic and Political Weekly*, II.
- (1974) "Changes in Income Distribution and Poverty in India: A Review of the Literature", *World Development*, No. 2.
- LANCASTER, K.J. (1966) "A New Approach to Consumer Theory", *Journal of Political Economy*, No. 74.
- MARRIS, R., THEIL, H. (1980) *International Comparisons of Economic Welfare*, (mimeo), Departamento de Ciencias Económicas, Universidad de Maryland.
- MARX, Karl (1964) *Zur Kritik der Politischen Ökonomie*, Deitz Verlag, Berlín.
- (1867,1885,1894) *Das Kapital, Kritik der politischen Ökonomie*, Hamburgo, Verlag von Otto Meisner.
- MILLER, S.M., REIN, M., ROBY, M., CROSS, B. (1967) "Poverty, Inequality and Conflict", *Annals of the American Academy of Political Science*.
- MINHAS, B.S. (1970/1971) "Rural Poverty, Land Distribution and Development, y Rural Poverty and Minimum Level of Living", *Indian Economic Review*, No. 5 y No. 6, respectivamente.
- MORAWETZ, D. (1977) *Twenty-five Years of Economic Development, 1950 to 1975*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- MORRIS, M.D. (1979) *Measuring the Condition of the World's Pooors: The Physical Quality Life Index*, Oxford, Pergamon Press.
- MUELLBAUER, John (1977a) "Cost of Living", en *Social Science Research*,

Londres, HMSO.

- (1977b) "Testing the Barten Model of Household Composition Effects and the Cost of Children", *Economic Journal*, No. 87.

92 MUKHERJEE, M., BHATTACHARYA, N., CHATTERJEE, G.S. (1972) "Poverty in India: Measurement and Amelioration", *Commerce*, Calcuta, No. 125.

NICHOLSON, J.L. (1976) "Appraisal of Different Methods of Estimating Equivalent Scales and their Results", *Review of Income and Wealth*, No. 22.

OJHA, P.D. (1970) "A Configuration of Indian Poverty", *Reserve Bank of India Bulletin*, No. 24.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (1976a) *Basic Needs and National Employment Strategies*, Ginebra, vol. I.

- (1976b) *Employment, Growth and Basic Needs: A One World Problem*, Ginebra, OIT.

OSMANI, S.R. (1978) *Economic Inequality and Group Welfare: Theory and Application to Bangladesh*, Oxford University Press.

ORSHANSKY, M. (1978) "Counting the Poor: Another Look at the Poverty Profile", *Social Security Bulletin*, No. 28.

- (1969) "How Poverty is Measured", *Monthly Labour Review*, 37.

- (1966) "Recounting the Poor: A Five Year Review", *Social Security Bulletin*, No. 29.

PANTULU, Y.V. (1980) *On Sen's Measure of Poverty*, (mimeo), Sadar Patel Institute of Economic and Social Research.

PERKINS, D.H. (1978) "Meeting Basic Needs in the People's Republic of China", *World Development*, No. 6.

PRAIS, S.J., HOUTHAKKER, H.S. (1955) *The Analysis of Family Budgets*, Cambridge, Cambridge University Press (2 ed. 1971).

President's Commission on Income Maintenance (1969), *Poverty amid Plenty*, Washington, U.S. Government Printing Office, 8.

RADHAKRISHNA, R., SARMA, A. (1975) "Distributional Effects of the Current Inflation", *Social Scientist*, No. 1, vol. 30.

RAJARAMAN, Indira [1961] "Constructing the Poverty Line: Rural Punjab, 1960-1961", *Discussion Paper*, No. 43.

RATH, N. (1973) "Regional Variation in Level and Cost of Living in Rural India", *Artha Vijnana*, No. 15.

REIN, M. (1971) "Problems in the Definition and Measurement of Poverty", *The Concept of Poverty*, Peter Townsend, Londres, Heineman, 46.

REUTLINGER, S., SELOWSKY, M. (1976) *Malnutrition and Poverty: Magnitude and Policy Options*, Baltimore, John Hopkins University Press.

ROWNTREE, Seebohm (1901) *Poverty A Study of Town Life*, Londres, Mac Millan.

RUNCIMAN, W.G. (1966) *Relative Deprivation and Social Justice*, Londres, Routledge and Kegan Paul.

- SASTRY, S.A.R. (1980) "Poverty: Concepts and Measurement", *Indian Journal of Economics*, No. 61.
- (1977) "Poverty, Inequality and Development: A Study of Rural Andhra Pradesh", *Anvesak*, No. 7.
- SCASE, Richard (1974) "Relative Deprivation: A Comparison of English and Swedish Manual Workers", *Poverty, Inequality and Class Structure*, Dorothy Wedderburn (edición), Londres, Cambridge University Press, 141-164.
- SEASTRAND, F., DIWAN, R. (1975) "Measurement and Comparison of Poverty and Inequality in the United States", *Third World Economic Congress*, Toronto.
- SEN, Amartya K. (1980) "Description as Choice", *Oxford Economic Papers*, No. 32.
- (1978) "Ethical Measurement of Inequality: Some Difficulties", *Personal Income Distribution*, W. Krelle y A.F. Shorrocks, Amsterdam, North-Holland.
- (1976a) *Poverty and Economic Development*, Second Vikram Sarabhai "Memorial Lecture", Vikram A. Sarabhai "AMA Memorial Trust", Ahmedabad, India.
- (1976b) "Poverty: An Ordinal Approach to Measurement", *Econometrica*, No. 44.
- (1976c) "Real National Income", *Review of Economic Studies*, No. 43.
- (1974) "Informational Bases of Alternative Welfare Approaches: Aggregation and Income Distribution", *Journal of Public Economics*, No. 4.
- (1973a) *On Economic Inequality*, Clarendon Press, Oxford.
- (1973b) "Poverty, Inequality and Unemployment: Some Conceptual Issues in Measurement", *Economic and Political Weekly*, No. 8 especial.
- SINGH, Ajit (1978) *The Basic Needs Approach to Development vs the New International Economic Order: the Significance of Third World Industrialization*, (mimeo), Department of Applied Economics, Universidad de Cambridge.
- SCITOVSKY, Tibor (1976) *The Joyless Economy*, Nueva York, Oxford University Press.
- SMITH, B. Abel, TOWNSEND, P. (1965) *The Poor and the Poorest*, Londres, Bell.
- SMITH, Adam (1776) *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, 769.
- SRINIVASAN, T.N., BARDHAN, P.K. (1974) "Poverty and Income Distribution in India", *Statistical Publishing Society*, Calcuta.
- STEIN, Z., SUSSER, M., SAENGER, G., MAROLLA, F. (1975) *Famine and Human Development: the Dutch Hunger Winter of 1944-1945*, Londres, Oxford University Press.

- 94 STEWART, F., STREETEN, P. (1976) "New Strategies fo Development: Poverty. In come Distribution and Growth", *Oxford Economic Papers*, No. 28.
- STREETEN, Paul (2006) "¿Cuán pobres son los países pobres y por qué?", *La economía. Virtudes e inconvenientes*, RIL Editores, Claudio Flores (compilador)
- (1977) *The Constructive Features of a Basic Needs Approach to Development*, (mimeo), Washington, Banco Mundial.
- STREETEN, Paul, BURKI, S.J. (1978) "Basic Needs: Some Issues", *World Development*, No. 6.
- STIGLER, G.J. (1945) "The Cost of Subsistence", *Journal of Farm Economics*, No. 27.
- SZAL, R. (1977) *Poverty, Measurement and Analysis*, OIT, Working Paper WEP2-23/WP60.
- THEIL, H. (1967) *Economics and Information Theory*, Amsterdam, North Holland.
- TOWNSEND, Peter (1974) "Poverty as Relative Deprivation: Resources and Styles of Living", *Poverty, Inequality and Class Structure*, Dorothy Wedderburn (ed.), Cambridge, Cambridge University Press, Cambridge.
- (edición) (1971) *The Concept of Poverty*, Londres, Heineman
- VAIDYANATHAN, A. (1974) "Some Aspects of Inequalities of Living Standards in Rural India", *Statistical Publishing Society*, N. Srinivasan y P.K. Bardhan,
- WEDDERBURN, Dorothy (edición) (1974) *Poverty, Inequality and Class Structure*, Cambridge, Cambridge University Press, Cambridge.