

## La búsqueda de la igualdad en una sociedad desigual

FRAN BENNETT



En la década de los 80 muchos países industrializados experimentaron una mayor desigualdad, pero el incremento en el Reino Unido fue el segundo más rápido en dicho grupo.<sup>1</sup> El Reino Unido combina una alta desigualdad y pobreza de ingreso, y sólo Irlanda y EEUU se encuentran por debajo en el “índice de pobreza humana” de las Naciones Unidas que abarca a 18 países industrializados.<sup>2</sup> La evidencia sugiere que los gobiernos tienen cierta opción a la hora de intervenir para mitigar los efectos de la globalización, los cambios en la demanda de trabajo y otros cambios socioeconómicos comunes.

Algunos comentaristas argumentan que no es la desigualdad del ingreso del mercado lo que no funciona en el Reino Unido, sino la incapacidad del gobierno de proteger a la población de sus consecuencias.<sup>3</sup> Otros indican la importancia de las actitudes sociales en la determinación de las recompensas del mercado, en el cual el gobierno y otras instituciones desempeñan papeles potencialmente claves.<sup>4</sup>

### Desigualdad y pobreza

Aquellos en la mitad inferior y el decil superior de la población reciben aproximadamente el 25% del ingreso total por grupo.<sup>5</sup> En 1998/99, el 25% de la población (cerca de 14 millones, incluyendo más de 4 millones de niños y niñas) vivía en la pobreza.<sup>6</sup> Si se mide la pobreza como la privación múltiple de necesidades socialmente definidas, además de bajos ingresos, se obtienen resultados similares. El 9% de los británicos dijeron que su ingreso no era suficiente para satisfacer sus necesidades.<sup>7</sup> La riqueza está distribuida en forma más desigual, siendo que la mitad inferior de la población recibe el 7% de la riqueza y el 1% superior recibe el 20%.<sup>8</sup>

La desigualdad en el ingreso se redujo a principios de los años 90, pero se agravó nuevamente en 1998/99 a medida que los ingresos reales crecían pero los subsidios estatales no lo hacían al mismo ritmo.<sup>9</sup> Es muy pronto para evaluar el efecto de recientes medidas sobre la desigualdad y la pobreza ya que los últimos datos provienen de 1998/99, antes de que muchas de ellas fueran adoptadas, y muestran poco impacto durante los dos primeros años del gobierno.

El gobierno se comprometió a combatir especialmente la pobreza de los jubilados y los niños, con el objetivo expreso de reducir a la mitad la pobreza infantil para el 2010 y eliminarla para el 2020. Según cifras oficiales, eso significaría 1,2 millones de niños menos en la pobreza. Investigadores afirman que un tercio de los niños que ahora viven

en la pobreza<sup>10</sup> seguirían haciéndolo, incluso si todos los padres aptos para el trabajo remunerado consiguieran empleos; muchos de ellos pertenecerían a familias monoparentales.<sup>11</sup> La reducción a la mitad de la pobreza infantil aún la dejaría por encima de su nivel de 1979.<sup>12</sup>

El gobierno aplicó muchas medidas para mejorar las oportunidades para la población de bajos ingresos y reducir la marginación infantil.<sup>13</sup> El nuevo salario mínimo nacional (inicialmente reducido) y la mejoría real de diversos subsidios, resultaron en la “silenciosa redistribución” hacia los grupos de bajos ingresos. Una Unidad de Exclusión Social se dedicó a problemas interdepartamentales y elaboró una estrategia nacional para la regeneración de zonas marginales en los vecindarios. Los cuatro presupuestos de 1997 al 2000 tuvieron efectos progresivos, con importantes avances en el extremo inferior y pequeñas pérdidas en el superior.<sup>14</sup> El último presupuesto también benefició a la población de bajos ingresos. Sin embargo, algunas de las familias más pobres se habían perjudicado por recortes anteriores en los subsidios a las familias monoparentales.<sup>15</sup> La reestructura de los subsidios por discapacidad creará futuros marginados. Se incrementaron las sanciones para quienes no cumplan con sus responsabilidades, también las normas punitivas para los solicitantes de asilo, el énfasis en la oferta de las políticas de empleo, y la aparente subvaloración del trabajo comunitario y de la atención a los demás. No hay un compromiso oficial para evaluar la insuficiencia general de los subsidios. Quizá la creciente desigualdad haya cesado, pero harán falta medidas nuevas para que los grupos de bajos ingresos se mantengan en su lugar.<sup>16</sup>

En los últimos 25 años el Reino Unido pasó de tener un nivel relativamente promedio de régimen impositivo entre los países industrializados a estar en la mitad inferior de la escala. El régimen impositivo no es progresivo en general: los impuestos corresponden al 37,1% del ingreso bruto de los hogares, pero para el decil más rico equivalen al 35,7% y para el decil más pobre al 47,7%.<sup>17</sup> Un informe reciente abogó por un régimen más progresivo y más elevado para financiar un mayor gasto público dirigido a los ciudadanos.<sup>18</sup> El gobierno aún no ha adoptado expresamente esta estrategia.

1 *Inquiry into Income and Wealth*. York: Joseph Rowntree Foundation, 1995.

2 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe de Desarrollo Humano 2000, 2000*. (Pobreza definida como inferior a la mitad del ingreso medio; desigualdad definida como la relación entre los quintiles superior e inferior del ingreso).

3 Jonathan Bradshaw, en Geoff Fimister, Editor. *An End in Sight? Tackling Child Poverty in the UK*. Londres: Child Poverty Action Group, 2001.

4 Tony Atkinson, *Financial Times*, 16 de agosto del 2000.

5 Oficina de Estadística Nacional. *Social Inequalities*. Londres: The Stationery Office, 2000 (cifras de 1997/98).

6 Pobreza definida como inferior a la mitad del ingreso promedio (medio) por familia equiparado después de los costos de la vivienda; Departamento de Seguridad Social. *Households Below Average Income: 1994/95–1998/99*. Corporate Document Services, 2000. (Estas cifras incluyen a los trabajadores independientes. Comparaciones directas con años anteriores a 1994/95 no fueron posibles debido a la falta de continuidad en los datos).

7 David Gordon et al. *Poverty and Social Exclusion in Britain*. York: Joseph Rowntree Foundation, 2000.

8 Oficina de Estadística Nacional. *Social Trends 30*. Londres: The Stationery Office, 2000.

9 John Hills. *Taxation for the Enabling State*, CASE paper 41. Londres: Centro de Análisis sobre la Exclusión Social, Facultad de Economía de Londres, 2000.

10 El gobierno define cada vez más la pobreza como aquella por debajo del 60% del ingreso medio por familia equiparado después de los costos de la vivienda; la definición utilizada por este trabajo corresponde a menos de la mitad del ingreso medio antes de los costos de la vivienda, por lo que no son comparables.

11 Investigación de David Piachaud y Holly Sutherland para UNICEF, 2000.

12 Jonathan Bradshaw, en Geoff Fimister, *op. cit.*

13 Departamento de Seguridad Social. *Opportunity for All*. Londres: The Stationery Office, 1999.

14 David Piachaud y Holly Sutherland. *How Effective is the British Government's Attempt to Reduce Child Poverty?* CASE paper 38. Londres: Centro de Análisis sobre la Exclusión Social, Facultad de Economía de Londres, 2000; ver también la actualización de Holly Sutherland, “Microsimulation Unit Research Note no. 36”, 2000.

15 Jonathan Bradshaw, en Geoff Fimister, *op. cit.*

16 John Hills, *op. cit.*

17 *Ibid.*

18 Comisión sobre Impuestos y Ciudadanía. *Paying for Progress: A New Politics of Tax for Public Spending*. Londres: Fabian Society, 2000.

## Divisiones geográficas

En Escocia existe tanto pobreza urbana como rural, con concentraciones notables. Cerca de un millón de personas viven en la pobreza.<sup>19</sup> En Gales hay una gran cantidad de personas que dependen de los subsidios por enfermedad y discapacidad, existe una menor esperanza de vida y salarios más bajos.<sup>20</sup> Entre 1996/97 y 1998/99, el ingreso por habitante en Gales equivalía al 83% del de Inglaterra.<sup>21</sup>

En la década de los 80 las diferencias más extremas estaban entre las ciudades/regiones-zonas manufactureras/mineras en comparación con la región más próspera del sudeste de Inglaterra. Pero aumenta la inquietud por la división entre las ciudades/regiones, a medida que aumenta la pobreza concentrada en las zonas pobres.<sup>22</sup> Los indicadores de pobreza en los distritos más pobres superan en un promedio de 10 veces a los de los más adinerados.<sup>23</sup> También existe preocupación por las diferencias geográficas entre las personas desempleadas y los empleos existentes. Los gobiernos nacionales de Escocia, Gales e Irlanda del Norte—que recuperaron el poder del gobierno central británico—están generando sus propias respuestas a la exclusión.

## Voz

La participación electoral ha decaído, sobre todo en las comunidades más pobres. La desconfianza en los políticos y en la democracia parece ir en aumento. La población que vive en la pobreza se queja de que no se le escucha y exige un derecho a la participación que sea auténtico y conduzca a un cambio real.<sup>24</sup>

Cada vez más las ONGs definen la pobreza como impotencia y privación de derechos humanos, pero esto no suele reflejarse en los análisis del gobierno o en la participación sistemática de la gente pobre en los procesos de decisión. En Escocia los representantes de las comunidades pobres y las organizaciones voluntarias argumentaron con éxito por una participación estructurada en el gobierno. En otros lados esto se limita en gran medida a los niveles locales de gobierno. Las políticas de Estado aún no son “a prueba de la pobreza” y carecen de mecanismos formales para hacer participar a la gente pobre o sus organizaciones en la elaboración de una estrategia contra la pobreza.

## Nueve años de diferencia en la esperanza de vida

Los indicadores de la desigualdad en la salud se ampliaron a lo largo de dos décadas hasta mediados de los años 90. La diferencia en la esperanza de vida entre los varones nacidos en las clases sociales inferiores y superiores es de nueve años.<sup>25</sup> A nivel local, las diferencias en la esperanza de vida son las mayores registradas hasta ahora. Los investigadores calculan que si la desigualdad en el ingreso/riqueza vuelve a ser la que era en 1983 se evitarían 7.500 muertes por año de personas menores de 65 años.<sup>26</sup>

El gobierno mantuvo los planes de gasto del gobierno anterior durante dos años, pero recientemente comenzó a incrementar el gasto público en forma importante, sobre todo en la salud y la educación. Adoptó leyes que combaten la discriminación contra las personas discapacitadas. La relación entre las desigualdades en la salud y la desigualdad/pobreza se ha reconocido expresamente. Pero el gobierno argumenta, y con razón, que la clave para su reducción yace en gran medida más allá del alcance de los servicios de salud pública. Los investigadores afirman que las tasas de mortalidad prematura en las zonas pobres finalmente están mejorando.<sup>27</sup>

## Educación

La educación en el Reino Unido muestra muchos antecedentes de desempeño inferior, con una elevada tasa de analfabetismo funcional. No se toma en cuenta la creciente polarización entre los vecindarios pobres y privilegiados a la hora de evaluar a las escuelas.<sup>28</sup> En 1998/99, los alumnos de zonas aptas para recibir comidas escolares gratuitas debido a la pobreza de sus padres, con frecuencia exhibían un rendimiento inferior en materia de deserción escolar.<sup>29</sup>

El gobierno declaró que la educación es una prioridad y se concentró en primer lugar en elevar su calidad. El combate a las desventajas educativas es una parte central de su estrategia contra la pobreza. Sólo recientemente ha comenzado a dedicarse en serio a los problemas de recursos, en general, y con relación a las diferencias geográficas.<sup>30</sup>

## USD 356.000 por ser mujer

Una de cada cinco mujeres pertenece al grupo de ingresos más bajo, en comparación con uno de cada seis hombres.<sup>31</sup> La mujer promedio pierde casi

£250 mil (USD 356 mil) en su vida sólo por ser mujer, con pérdidas adicionales por los períodos de maternidad.<sup>32</sup> La brecha de género en el ingreso por hora de los empleados de tiempo completo sigue siendo del 19% y para los trabajadores de tiempo parcial equivale al 40%.<sup>33</sup> Las mujeres, especialmente las madres, participan cada vez más en la PEA, pero muchos de sus empleos no otorgan la remuneración suficiente como para darles la independencia económica. Asimismo, el mercado de trabajo sigue siendo muy segregado. Las desigualdades entre las propias mujeres parecen ir en aumento y la representación femenina en el gobierno sigue sin ser satisfactoria.

El gobierno creó una “unidad de la mujer” en el gabinete ministerial, aunque ahora la misma parece estar en cuestión. Se prometió incorporar los problemas de género a las políticas de Estado, pero aún no se ha llevado a la práctica plenamente. Se han anunciado mejoras en el cuidado a los niños y la ayuda a los padres en el trabajo.

## Razas y etnias

Es más probable que los integrantes de comunidades étnicas minoritarias vivan en zonas marginadas, que sean pobres o estén desempleados, que padezcan problemas de salud y vivan en viviendas superpobladas. También sufren acoso racial.<sup>34</sup>

Investigaciones recientes revelan una mayor complejidad que la simple división entre negros y blancos. Los paquistaníes/bengalíes están entre los grupos más pobres, con cuatro veces la tasa de pobreza de la población blanca.<sup>35</sup> En 1999, el desempleo masculino entre los grupos de población negros o paquistaníes/bengalíes era el doble de los hombres blancos o indios.<sup>36</sup>

Aunque muchas políticas públicas no toman en cuenta el color, una investigación reciente condujo a un debate público sobre el racismo institucional y la necesidad de leyes que exijan una mayor preocupación de las autoridades públicas. Pero la reacción a un informe reciente sobre la “Gran Bretaña multiétnica” demostró la sensibilidad existente con respecto a los temas raciales y de identidad.<sup>37</sup>

## Conclusión

El gobierno demostró estar comprometido con el combate a la pobreza. Sin embargo, su énfasis pragmático en “lo funcional” tiende a distraer la atención de las desigualdades estructurales, y las medidas para mejorar las oportunidades de los grupos o zonas marginados no están sistemáticamente integradas en agendas más amplias sobre derechos humanos, reforma democrática o diversidad.<sup>38</sup> La actitud adoptada en Escocia—pasando del combate a la exclusión social a fomentar la inclusión social, y ahora la justicia social—no se ha reflejado en otras partes. La población que vive en la pobreza tendrá dificultades para sentirse de igual valor en una sociedad en la cual las experiencias de vida siguen siendo tan desiguales, a pesar de los recientes pasos positivos dados para combatir el legado de desigualdad y pobreza del Reino Unido.<sup>39</sup> ■

Oxfam GB, for UK Coalition against Poverty (Oxfam GB, para la Coalición contra la Pobreza RU)  
<bennett@oxfam.org.uk>

19 Cámara de los Comunes Hansard, Written Answers, 3 de noviembre de 1998, col. 477W.

20 Comité de Asuntos Galeses. *Social Exclusion in Wales*, HC 365-I and 365-II, Tercer Informe, Sesión 1999–2000.

21 Cámara de los Comunes Hansard, Written Answers, 30 de noviembre del 2000, col. 944W (ingreso después de costos de vivienda, combustible y viajes).

22 Unidad de Exclusión Social. *Bringing Britain Together*. Londres: Oficina del Gabinete, 1998.

23 Pete Alcock, en Geoff Fimister, *op. cit.*

24 Comisión de Pobreza, Participación y Poder. *Listen Hear: The Right to be Heard*. Bristol: Policy Press en asociación con UK Coalition against Poverty, 2000.

25 Departamento de Salud. *The State of the Nation's Health: Health Inequalities – An Interim Report for the National Health Service*. Londres: The Stationery Office, 2000.

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

27 Mary Shaw *et al.*, en Geoff Fimister, *op. cit.*

28 George Smith y Teresa Smith, en Geoff Fimister, *op. cit.*

29 Oficina de Estadística Nacional, *op. cit.*

30 George Smith y Teresa Smith, en Geoff Fimister, *op. cit.*

31 Departamento de Seguridad Social, *op. cit.* (nota 7).

32 Katherine Rake, Editora. *Women's Incomes over the Lifetime, A Report to the Women's Unit*. Londres: Oficina del Gabinete, 2000.

33 Congreso de Sindicatos. *Campaigning to Close the Gap: Celebrating 30 Years of the Equal Pay Act*. Londres: TUC, 2000.

34 Unidad de Exclusión Social. *Minority Ethnic Issues in Social Exclusion and Neighbourhood Renewal*. Londres: Oficina del Gabinete, 2000.

35 Richard Berthoud. *Incomes of Ethnic Minorities*. Colchester: Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas, Universidad de Essex, 1998.

36 Oficina de Estadística Nacional, *op. cit.*

37 Bhikhu Parekh. *Report of the Commission on the Future of Multi-ethnic Britain*. Londres: The Runnymede Trust, 2000.

38 Ruth Lister, discurso en conferencia de Fabian Society, enero del 2001.

39 Ver, por ejemplo, Anne Phillips. *Which Equalities Matter?* Londres: Polity Press, 1999.