

## LOS NUEVOS POBRES QUE TRABAJAN EN LOS ESTADOS UNIDOS

[THE NEW WORKING POOR IN THE UNITED STATES]

Jesús Martínez Girón  
Alberto Arufe Varela

Fecha de recepción: 16 de enero de 2015  
Fecha de aceptación: 13 de febrero de 2015

**Sumario:** I. EL POBRE QUE TRABAJA, UN CLÁSICO DE LAS ESTADÍSTICAS OFICIALES NORTEAMERICANAS.- II. EL POBRE QUE TRABAJA NORTEAMERICANO (ANTES, DURANTE Y DESPUÉS DE LA GRAN RECESIÓN).- III. EL IMPACTO DEL SALARIO MÍNIMO FEDERAL SOBRE LOS POBRES QUE TRABAJAN.

*Contents: I. THE WORKING POOR, A CLASSIC TOPIC IN OFFICIAL AMERICAN STATISTICS.- II. THE AMERICAN WORKING POOR (BEFORE, DURING, AND AFTER THE GREAT RECESSION).- III. THE IMPACT OF FEDERAL MINIMUM WAGE ON WORKING POOR.*

**Resumen:** Sobre la base de que el pobre que trabaja es un clásico de las estadísticas en los Estados Unidos, este trabajo analiza la lucha del Gobierno norteamericano contra las crecientes cifras de la figura (como consecuencia de la gran recesión), mediante la propuesta de la elevación del salario mínimo federal (en relación con los contratistas públicos como primer paso).

*Abstract: On the basis that the working poor is a classic statistic topic in the United States, this paper analyzes the fight of American Government against the increasing ratings of the figure (as a consequence of the great recession) by the proposal of raising the federal minimum wage (to the federal public contractors as a first step).*

**Palabras clave:** Pobre que trabaja – Estados Unidos – Gran recesión – Salario mínimo federal – Contratistas públicos federales

**Keywords:** *Working poor – The United States – Great recession – Federal minimum wage – Federal public contractors*

\* \* \*

## I. EL POBRE QUE TRABAJA, UN CLÁSICO DE LAS ESTADÍSTICAS OFICIALES NORTEAMERICANAS

1. En los Estados Unidos, existe una agencia federal encargada de gestionar todo tipo de estadísticas laborales relevantes, que es la Oficina de Estadísticas Laborales (*Bureau of Labor Statistics*), creada en 1884, adscrita al Ministerio federal de Trabajo desde la creación de este último en 1913, y que posee —desde 1995— su propio portal en Internet, ubicado en [www.bls.gov](http://www.bls.gov). En él, aparece almacenada toda una multitud de estudios laborales, elaborados sobre la base de estadísticas oficiales, y de acceso y manejo gratuitos (también los recogidos en su *Monthly Labor Review*, que viene publicándose desde 1915)<sup>1</sup>. De entre ellos, prestaremos atención especial a los informes sobre el «pobre que trabaja [*working poor*]», a calificar —sobre todo si se compara este asunto con los estudios estadísticos oficiales que tenemos en España— como un verdadero clásico de las estadísticas oficiales norteamericanas. En efecto, cabe consultar telemáticamente este concretísimo tipo de informe, elaborado con carácter anual, ininterrumpidamente desde el año 1996, habiendo sido el último publicado —en el momento en que redactamos este escrito— el titulado «A profile of the Working Poor, 2012», que es el informe núm. 1047 de dicha Oficina estadística, fechado en marzo de 2014. Su contenido aparece enmarcado entre unos «Destacados [*Highlights*]»<sup>2</sup>, con los que se abre, y unas «Notas Técnicas [*Technical Notes*]», con las que se cierra<sup>3</sup> y donde aparecen incluidos unos clarificadores «Conceptos y Definiciones», que incluyen también la definición de «pobre que trabaja», respecto del que se afirma que «son personas que están al menos 27 semanas en la población activa (esto es, trabajando o buscando trabajo) pero cuyos ingresos aún caen por debajo del nivel oficial de pobreza [*are persons who spent at least 27 weeks in the labor force (that is, working or looking for work) but whose incomes still fell below the official poverty level*]»<sup>4</sup>.

2. Desde un punto de vista normativo, la recién citada referencia al «nivel oficial de pobreza» remite a la sección 9902 (rotulada «Definiciones [*Definitions*]») del Título 42 (que trata de la seguridad social, bajo el rótulo «La salud y el bienestar públicos [*The public health and welfare*]») del Código de los Estados Unidos (*United States Code*)<sup>5</sup>. Es el segundo precepto del Capítulo 106 de

---

<sup>1</sup> Véase el enlace «Reports and Bulletins».

<sup>2</sup> Págs. 1-2.

<sup>3</sup> Págs. 17-18.

<sup>4</sup> Pág. 18.

<sup>5</sup> Sobre este Código, véase J. MARTÍNEZ GIRÓN y A. ARUFE VARELA, *Fundamentos de Derecho comunitario y comparado, europeo y norteamericano, del Trabajo y de la Seguridad Social. Foundations on Community and Comparative, European and USA, Labor and Social Security Law*, 2ª ed., Netbiblo (A Coruña, 2010), págs. 23 y ss.

dicho Título (cuyo rótulo es «Programa de subvención genérica a los servicios comunitarios [*Community services block grant program*]»), destinado a regular las subvenciones federales otorgadas a las Administraciones locales para luchar contra la pobreza<sup>6</sup>. En este precepto, que consta de cinco subapartados o subsecciones, sólo nos interesa considerar su subsección (2), relativa a que «la expresión “línea de pobreza” significa la línea oficial de pobreza definida por la Oficina de Gestión y Presupuesto, sobre la base de los datos más recientes disponibles a través de la Oficina del Censo [*the term “poverty line” means the official poverty line defined by the Office of Management and Budget based on the most recent data available from the Bureau of the Census*]»<sup>7</sup>; a que «el Ministro [federal de Salud y Servicios Humanos] revisará anualmente (o en cualquier otro intervalo más breve, que el Ministro determine que es factible y deseable) la línea de pobreza, que se usará como criterio para tener derecho al programa de subvención genérica a los servicios comunitarios establecido al amparo de este Capítulo [*the Secretary shall revise annually (or at any shorter interval the Secretary determines to be feasible and desirable) the poverty line, which shall be used as a criterion of eligibility in the community services block grant program established under this chapter*]»<sup>8</sup>; a que «la revisión requerida se llevará a cabo multiplicando la línea oficial de pobreza por el porcentaje de cambio en el Índice de Precios al Consumo para Todos los Consumidores Urbanos durante el intervalo anual u otro, inmediatamente precedente al momento en que se haga la revisión [*the required revision shall be accomplished by multiplying the official poverty line by the percentage change in the Consumer Price Index for All Urban Consumers during the annual or other interval immediately preceding the time at which the revision is made*]»<sup>9</sup>; y por último, a que «si un Estado [federado] decide servir los objetivos del programa de subvención genérica establecido al amparo de este Capítulo, el Estado puede revisar la línea de pobreza, sin exceder el 125 por ciento de la línea oficial de pobreza, aplicable en otro caso al amparo de este apartado [*whenever a State determines that it serves the objectives of the block grant program established under this chapter, the State may revise the poverty line to not to exceed 125 percent of the official poverty line otherwise applicable under this paragraph*]»<sup>10</sup>.

3. En realidad, con este amparo normativo, lo que se hace en los Estados Unidos es fijar los llamados «umbrales de pobreza [*poverty thresholds*]», elaborados anualmente por la citada Oficina del Censo, que tienen un valor

---

<sup>6</sup> Sobre él, véase L.A. HOWELLS, «Looking for the butterfly effect: An analysis of urban economic development under the community development block grant program», *Saint Louis University Public Law Review*, vol. 16 (1997), págs. 383 y ss.

<sup>7</sup> Inciso primero.

<sup>8</sup> Inciso segundo.

<sup>9</sup> Inciso tercero.

<sup>10</sup> Inciso cuarto.

puramente estadístico<sup>11</sup>. Y luego, tomando como punto de partida estos «umbrales», la Secretaría de Planificación y Evaluación, Adjunta al Ministerio federal de Salud y Servicios Humanos, confecciona asimismo anualmente las llamadas «directrices de pobreza [*poverty guidelines*]», que son una versión simplificada de los «umbrales» (sólo toman en consideración la renta ingresada y el tamaño de la unidad familiar), pero que poseen incuestionable valor jurídico<sup>12</sup>, pues se toman como base no sólo para marcar la línea de acceso a las más diversas prestaciones públicas de asistencia social o de seguridad social no contributiva (incluido el programa «Medicaid», que cubre «todas las personas de menos de 65 años con ingresos por debajo del 133 por ciento de la línea federal de pobreza [*under age of 65 with incomes below 133 percent of the federal poverty line*]») <sup>13</sup>, sino también a otros muchos derechos que nada tienen que ver con las prestaciones de seguridad social, como es el caso del derecho de acceso al beneficio de justicia gratuita (*assigned counsel for indigent*)<sup>14</sup>. Hay que tener en cuenta que los informes sobre el pobre que trabaja elaborados por la Oficina de Estadísticas Laborales, que pasamos a considerar inmediatamente, se elaboran no sobre la base de las «directrices de pobreza», sino la de los «umbrales de pobreza» de la Oficina del Censo, por lo que sólo poseen —al igual que estos últimos— un valor puramente estadístico.

## II. EL POBRE QUE TRABAJA NORTEAMERICANO (ANTES, DURANTE Y DESPUÉS DE LA GRAN RECESIÓN)

4. Lo que en España denominamos popularmente el «*crack*» de Lehman Brothers, generador de una crisis que todavía no parece tener fin en buena parte de Europa, se conoce doctrinalmente en los Estados Unidos con el nombre de la «gran recesión [*great recession*]»<sup>15</sup>. Según estadísticas oficiales norteamericanas, esta última duró «un total de dieciocho meses (comprendidos entre diciembre de 2007 y junio de 2009), sobre la base de haber confirmado a este respecto la Oficina de Análisis Económico del Ministerio de Comercio de los Estados Unidos que “durante el período de contracción entre el cuarto trimestre de 2007 y el segundo trimestre de 2009, el PIB real se redujo a una tasa promedio anual del 2,9 por

---

<sup>11</sup> Pueden consultarse en el sitio en Internet de dicha Oficina, ubicado en [www.census.gov](http://www.census.gov).

<sup>12</sup> Pueden consultarse en el sitio en Internet de dicha Secretaría, ubicado en <http://aspe.hhs.gov>.

<sup>13</sup> Al respecto, véase J. MARTÍNEZ GIRÓN y A. ARUFE VARELA, «El enjuiciamiento de la constitucionalidad de la reforma sanitaria del Presidente Obama por la Corte Suprema de los Estados Unidos», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 32 (2012), págs. 15 y ss.

<sup>14</sup> Al respecto, críticamente, véase J.P. GROSS, «Too poor to hire a lawyer but not indigent: How States use the federal poverty guidelines to deprive defendants of their Sixth Amendment right to counsel», *Washington and Lee Law Review*, núm. 70 (2013), págs. 1193 y ss.

<sup>15</sup> Véase J. MARTÍNEZ GIRÓN, «Los sindicatos ante la crisis económica en los Estados Unidos», *Anuario Coruñés de Derecho Comparado del Trabajo*, vol. VI (2014), pág. 89.

ciento”»<sup>16</sup>, debiendo tenerse en cuenta —pero ahora desde un punto de vista estrictamente laboral— que «su impacto sobre el empleo fue devastador en los Estados Unidos, afirmando la Oficina de Estadísticas Laborales del Ministerio federal de Trabajo que “en diciembre de 2007, la tasa nacional de desempleo era del 5,0 por ciento”, y que “al final de la recesión, en junio de 2009, era el 9,5 por ciento”»<sup>17</sup>. En consecuencia, con estos referentes cronológicos, parece claro que el informe sobre el pobre que trabaja del 2007 debe considerarse anterior a la gran recesión, que los relativos a los años 2008 y 2009 resultan coetáneos a la misma, y que el informe de 2012 (último disponible, recuérdese) es, en cambio, muy posterior a la superación en los Estados Unidos del cataclismo en cuestión, cabiendo focalizar nuestro análisis sólo sobre este último, puesto que contiene no sólo un cuadro comparativo que cubre el período comprendido entre 2007 y 2012<sup>18</sup>, sino también un gráfico comprensivo de un período de tiempo todavía mucho más amplio (1986-2012)<sup>19</sup>

5. Según este informe, cabe hablar de la existencia en los Estados Unidos de «nuevos» pobres que trabajan, pues el número de estos últimos creció de forma significativa con ocasión de la gran recesión. En efecto, en 2007 había un total estimado de 7,521 millones de pobres que trabajan, los cuales pasaron a ser 8,883 millones, en 2008; 10,391 millones, en 2009; 10,512 millones, en 2010; 10,382 millones, en 2012; y 10,612 millones, en 2012<sup>20</sup>. Si se comparan estas cifras con el total estimado de población activa existente en los Estados Unidos, es claro igualmente que el porcentaje de pobres que trabajan creció abruptamente con ocasión de la gran recesión, habiéndose mantenido prácticamente constante este porcentaje desde que la misma concluyó (más en concreto, un 5,1 por ciento, en 2007; un 6 por ciento, en 2008; un 7 por ciento, en 2009; un 7,2 por ciento, en 2010; otra vez un 7 por ciento, en 2011; y por último, un 7,1 por ciento, en 2012)<sup>21</sup>. Por supuesto, todas estas cifras y porcentajes tienen en cuenta los «umbrales de pobreza» anualmente elaborados por la Oficina federal del Censo. Al respecto, a propósito del año principalmente considerado por este informe, se indica que «en 2012, el umbral de pobreza medio ponderado para una familia de cuatro fue 23.492 dólares [anuales]; para una familia de nueve o más personas, el umbral fue 47.297 dólares; y para una persona (individuo sin familiares), fue 11.720 dólares [in 2012, the weighted average poverty threshold for a family of four was \$23,492; for a family of nine or more people, the threshold was \$47,297; and for one person (unrelated individual), it was \$11,720]»<sup>22</sup>.

---

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> Cfr. pág. 2.

<sup>19</sup> Cfr. pág. 3.

<sup>20</sup> Cfr. pág. 2.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> Cfr. pág. 17.

6. Desde un punto de vista cualitativo, este informe de 2012 contiene una riquísima información desagregada, relativa al impacto de muy diversos factores sobre la condición del pobre que trabaja. De entre toda esta multiplicidad de factores (raza, sexo, educación, etc.), hay tres que merecen ser especialmente considerados, al tener que ver frontalmente, bien con el exceso de gastos, bien con el defecto de ingresos, bien con una eventual combinación de ambos. En primer lugar, la existencia de cargas familiares, pues «entre las familias con al menos un miembro en la población activa durante 27 semanas o más, las familias con hijos menores de 18 años tenían una probabilidad 4 veces mayor que las sin hijos, de vivir en la pobreza [*among families with at least one member in the labor force for 27 weekes or more, those families with children under 18 years old were about 4 times more likely than those without children to live in poverty*]»<sup>23</sup>. En segundo lugar, el trabajo (especialmente, el involuntario) a tiempo parcial, pues «los trabajadores a tiempo completo tenían una probabilidad considerablemente menor de estar entre los pobres que trabajan, que los que eran trabajadores a tiempo parcial [*full-time workers were considerably less likely to be among the working poor than were part-time workers*]»<sup>24</sup>, afirmándose —respecto del conjunto de la población activa— que «el 4,2 por ciento de los usualmente empleados a tiempo completo estaban clasificados como pobres que trabajan, comparados con el 15,5 por ciento de los trabajadores a tiempo parcial [*4.2 percent of those usually employed full time were classified as working poor, compared with 15.5 percent of part-time workers*]»<sup>25</sup>. En tercer lugar, la percepción de salarios bajos, teniendo en cuenta que el informe considera crítico «el promedio del valor real del salario mínimo entre 1967 y 1987 para un trabajo semanal de 40 horas ... ajustado cada año desde entonces de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor para los consumidores urbanos [*the average of the real value of the minimum wage between 1967 and 1987 for a 40-hour workweek ... adjusted each year since then in accordance with the CPI-U*]»<sup>26</sup>, lo que provocaba que «en 2012, el umbral de salarios bajos fuese de 337,92 dólares a la semana [*in 2012, the low-earnings threshold was €337.92 per week*]»<sup>27</sup>, esto es, 1.351,68 dólares mensuales.

### III. EL IMPACTO DEL SALARIO MÍNIMO FEDERAL SOBRE LOS POBRES QUE TRABAJAN

7. En ese mismo año 2012, el salario mínimo federal norteamericano — que permanece inmodificado desde que ordenó incrementar su cuantía el Presidente George W. BUSH— caía de lleno en la categoría de salario bajo. En

---

<sup>23</sup> Pág. 2.

<sup>24</sup> Pág. 1.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> Págs. 17-18.

<sup>27</sup> Pág. 18.

efecto, la sección 206(a)(1)(C) del Título 29 del Código de los Estados Unidos, que es el precepto regulador de la cuantía del salario mínimo interprofesional federal, afirma que dicho salario asciende —desde el 24 julio 2009— a «€7,25 dólares por hora»<sup>28</sup>, lo que equivale a 316,8 dólares semanales y a 1.267,2 dólares mensuales. De ahí el empeño del actual Presidente de los Estados Unidos, Barack H. OBAMA, en línea con todos los que le han precedido en la más alta magistratura política de la nación americana desde 1938 («salvo los republicanos Gerald R. FORD y Ronald W. REAGAN»)<sup>29</sup>, por impulsar una nueva subida de la cuantía de dicho salario, apareciendo diseñada a este efecto su estrategia en el Discurso sobre el Estado de la Nación (*State of the Union Address*) de 28 enero 2014<sup>30</sup>, realmente grato de leer por su completa falta de acartonamiento formal, donde no sólo cuantifica coloquialmente la subida que pretende («a diez pavos la hora [*to ten bucks an hour*]»), sino que incluso afirma que el primer paso que a dar será el de imponer esa cuantía a los contratistas de la Administración federal (literalmente, «En las próximas semanas, promulgaré una Orden Ejecutiva exigiendo a los contratistas federales que paguen a sus trabajadores con fondos federales un salario justo de al menos 10,10 dólares por hora —porque si cocinas las comidas de nuestras tropas o lavas sus platos, no deberías tener que vivir en la pobreza [*In the coming weeks, I will issue an Executive Order requiring federal contractors to pay their federally-funded employees a fair wage of at least \$10.10 an hour – because if you cook our troops’ meals or wash their dishes, you shouldn’t have to live in poverty*]»).

8. El Presidente OBAMA cumplió su promesa el 12 febrero 2014, mediante la promulgación de la Orden Ejecutiva núm. 13658, sobre «salario mínimo para contratistas [*minimum wage for contractors*]»<sup>31</sup>. En ella, se afirma que «subir la retribución de los trabajadores con salario bajo incrementa su moral y la productividad y calidad de su trabajo, disminuye la rotación de trabajadores y sus costes acompañantes, y reduce los costes de vigilancia [*raising the pay of low-wage workers increases their morale and the productivity and quality of their work, lowers turnover and its accompanying costs, and reduces supervisory costs*]»<sup>32</sup>, de manera que «estos ahorros y mejoras de la calidad conducirán a una economía y eficiencia mejoradas en la contratación del Gobierno [*these savings and quality improvements will lead to improved economy and efficiency in*

---

<sup>28</sup> Véase J. MARTÍNEZ GIRÓN y A. ARUFE VARELA, *El salario mínimo en Alemania. Un estudio comparado entre regímenes de salarios mínimos profesionales (alemanes) e interprofesionales legales (norteamericano y europeos)*, Netbiblo (A Coruña, 2009), pág. 7.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> Puede consultarse en el sitio en Internet de la Casa Blanca, ubicado en [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov), vía «Briefing Room» (y luego, «Speeches & Remarks»).

<sup>31</sup> Puede consultarse en el sitio en Internet del Ministerio federal de Trabajo, ubicado en [www.dol.gov](http://www.dol.gov), utilizando el enlace «Wage and Hour Division».

<sup>32</sup> Sección 1, inciso segundo.



*Government procurement*]]<sup>33</sup>. Su precepto clave ordena que «el salario mínimo a pagarse a los trabajadores ..., en la ejecución de una contrata o de cualquier subcontrata relativa a la misma, será al menos ... 10,10 dólares por hora, comenzando el 1 enero 2015 [*the minimum wage to be paid to workers ..., in the performance of the contract or any subcontract thereunder, shall be at least ... \$10.10 per hour beginning January 1, 2015*]]<sup>34</sup>, y «comenzando el 1 enero 2016, y anualmente con posterioridad, la cuantía determinada por el Ministro de Trabajo [*beginning January 1, 2016, and annually thereafter, an amount determined by the Secretary of Labor*]]<sup>35</sup>.

9. En la misma fecha de promulgación de esta Orden Ejecutiva, el Consejo de Asesores económicos del Presidente OBAMA hizo público un informe titulado «The Economic Case for Raising the Minimum Wage»<sup>36</sup>, orientado a convencer a la opinión pública y, también y sobre todo, al Congreso de los Estados Unidos, acerca de la conveniencia de incrementar con carácter general el salario mínimo federal a los citados 10,10 dólares por hora. En él —sobre la base de tratarse de un tema intensamente polémico<sup>37</sup>—, se barajan muy diversos argumentos en favor de la subida, incluso de Derecho comparado interno («en enero de 2014, 21 Estados [federados] + el D[istrito de]C[olumbia] tienen salarios mínimos más altos que el federal»)<sup>38</sup> y de Derecho comparado externo («los E[stados].U[nidos]. permanecen ligeramente por debajo de otros países avanzados, incluso con un salario mínimo de 10,10 dólares», aduciendo al respecto una lista de veintiséis países encabezada por Australia y cerrada por México, y en la que los Estados Unidos ocuparían el puesto número doce, tras el incremento en cuestión)<sup>39</sup>, sosteniendo que la subida pretendida no afectaría negativamente a la creación de puestos de trabajo («con base en 64 estudios sobre incrementos del salario mínimo, los investigadores no encuentran “ningún efecto discernible sobre el empleo”»)<sup>40</sup>. Específicamente en relación con la pobreza, lo que se sostiene en este informe es que «incrementar el salario mínimo a 10,10 dólares incrementaría los ingresos de aproximadamente 12 millones de personas ahora en la pobreza, sacando a 2 millones de ellas de la pobreza [*raising the minimum wage to €10.10 would raise incomes for an estimated 12 million people now in poverty, lifting 2 million of them out of poverty*]]<sup>41</sup>.

---

<sup>33</sup> *Ibidem*, inciso tercero.

<sup>34</sup> Sección 2(i).

<sup>35</sup> Sección 2(ii).

<sup>36</sup> Puede localizarse en el sitio citado de Internet de la Casa Blanca, vía «The Administration» (y dentro de ella, «Council of Economic Advisers»).

<sup>37</sup> Véase B. ROGERS, «Justice at work: Minimum wage laws and social equality», *Texas Law Review*, vol. 92 (2014), págs. 1543 y ss.

<sup>38</sup> Cfr. pág. 8.

<sup>39</sup> Cfr. pág. 9.

<sup>40</sup> Cfr. pág. 11.

<sup>41</sup> Cfr. pág. 6.