



Universidad de Salamanca. Facultad de Derecho.

**TEMA 26.
LOS PROGRAMAS DE LUCHA
CONTRA LA POBREZA**

Hacienda Pública I

Grupo III

Curso 2010-2011

Prof. Dr. José Ignacio Antón

Prof. Dr. Francisco Javier Braña Pino



TEMA 26. ÍNDICE.

Índice.

1. Justificaciones de la intervención del sector público en la lucha contra la pobreza.
2. La medición de la pobreza.
3. La pobreza y los programas de lucha contra la pobreza en España.
4. Las nuevas estrategias de lucha contra la pobreza.

Referencias básicas:

- Stiglitz, cap. 15.
- Barr, cap. 10.

Sobre medición de la pobreza:

- Atkinson, A.B. (1998): *Poverty in Europe*, Oxford: Blackwell.



TEMA 26. INTRODUCCIÓN.



Por cada talento que la pobreza ha estimulado, ha arruinado un centenar.

John W. Gardner

Ideas fundamentales a transmitir en el tema:

- (a) Cómo los científicos sociales miden la pobreza en países desarrollados y en países en desarrollo.
- (b) La pobreza en España y los programas de lucha contra la pobreza en España.
- (c) ¿Cuáles son las políticas actuales de lucha contra la pobreza?



Tema 26.

1. Justificaciones de la intervención del sector público en la lucha contra la pobreza.

1.1. Razones de eficiencia.

(A) **Externalidades negativas de la pobreza:** crimen, menor productividad, mayores problemas de salud, etc.

(B) **Igualdad de oportunidades y pobreza infantil:** se considera que la pobreza infantil impide aprovechar el talento y el potencial de muchos niños, lo cual es negativo para la sociedad en su conjunto.

(C) **La redistribución como seguro social:** los ciudadanos apoyan los programas sociales que ayudan a las personas pobres porque, en un momento dado, cualquiera podría verse en la misma situación y desearían verse ayudados.



Tema 26.

1. Justificaciones de la intervención del sector público en la lucha contra la pobreza.

1.2. Razones de equidad.

Todas las teorías de la justicia social (libertarios, utilitaristas, rawlsianos, socialistas...) apoyan la existencia de programas sociales para personas en situaciones de pobreza que no cubren los seguros sociales: personas con salarios muy bajos, niños en familias pobres, etc.

Difieren mucho los instrumentos propuestos. Por ejemplo, los libertarios sólo admiten que la redistribución sea voluntaria.



Tema 26.

2. La medición de la pobreza.

Paso 1: La unidad de medida: ¿renta o consumo?

Paso 2: La línea de pobreza.

Paso 3: Los hogares.

Paso 4: El índice de recuento de la pobreza.



Tema 26.

2. La medición de la pobreza.

Paso 1: La unidad de medida: ¿renta o gasto?

La medición de la pobreza requiere definir un indicador de bienestar → el bienestar de las personas suele aproximarse a partir de su renta o su nivel de gasto.

→ La renta es más fácilmente medible pero es muy volátil.

Ejemplo:

Si una persona pierde su cosecha, su consumo aumenta, pero no así su renta.

Si una persona gana un premio de lotería, su consumo disminuye pero así su renta.

→ Por lo general, la mayor parte de los países usan el nivel de renta como indicador de bienestar.

→ En España, se dispone de información tanto de renta como de consumo, pero normalmente los datos que difunden los medios se refieren a renta.



Tema 26.

2. La medición de la pobreza.

Renta

- ✓ Indicador de bienestar muy intuitivo
- ✓ Fácilmente medible
- ✗ Muy volátil
- ✗ Las rentas del capital y de los autónomos suelen aparecer muy infrarrepresentadas.

Gasto

- ✓ Buena medida de la capacidad de consumo
- ✓ Menos volátil (“la gente tiene que comer”)
- ✗ Los hábitos de consumo de los hogares pueden ser muy distintos
- ✗ Peores fuentes de información



Tema 26.

2. La medición de la pobreza.

Ejemplos ilustrativos.

Si una persona pierde su trabajo, su consumo disminuye, pero no tanto como su renta.

Si una persona gana un premio de lotería, su consumo disminuye pero no tanto como su renta.

Normalmente puedes preguntar a una familia cuál es su salario. Sin embargo, para conocer su gasto, normalmente, se precisa recabar información sobre cada uno de los productos que consumen y su precio.



Tema 26.

2. La medición de la pobreza.

Paso 2: La línea de pobreza.

Se fija un nivel de renta por debajo del cual una persona será considerada como pobre.

Hay dos enfoques distintos para fijar la línea de pobreza:

(A) Líneas de pobreza absolutas

(B) Líneas de pobreza relativas



Tema 26.

2. La medición de la pobreza.

(A) Líneas de pobreza absolutas.

Una persona es considerada “pobre” si carece de los recursos monetarios necesarios para satisfacer sus necesidades básicas (generalmente, alimentación, vestido y vivienda).

La línea de pobreza = renta necesaria para cubrir las necesidades básicas.



Tema 26.

2. La medición de la pobreza.

Las líneas de pobreza absoluta en la práctica.

- (1) Se define una cesta de alimentos que permita cubrir las necesidades calóricas básicas para subsistir; según las Naciones Unidas, unas 2.200 Kcal/día.
- (2) Utilizando los precios nacionales o regionales se determina cuál es el precio de esa cesta de alimentos → línea de pobreza extrema o indigencia
- (3) Por convención, se considera que la línea de pobreza moderada o, simplemente, línea de pobreza es el doble de la línea de pobreza extrema.



Tema 26.

2. La medición de la pobreza.

Un ejemplo práctico: el caso de Chile.

(1) Naciones Unidas define una cesta de alimentos que permiten cubrir 2.200 Kcal al día que constituyen una dieta más o menos equilibrada.

360 gramos de pan y cereales

90 gramos de fruta

80 gramos de carne

...

...



Tema 26.

2. La medición de la pobreza.

Un ejemplo práctico: el caso de Chile.

(2) Utilizando los precios nacionales se calcula cuál es el coste de esa cesta básica de alimentos durante un mes, que constituye la línea de pobreza extrema o indigencia.

Línea de pobreza extrema o indigencia = 35 euros/mes

En otros países, el precio puede ser distinto...

... en Venezuela, esa cesta básica cuesta 70 euros.

... en Nicaragua, esa cesta básica cuesta 23 euros



Tema 26.

2. La medición de la pobreza.

Un ejemplo práctico: el caso de Chile.

(3) Por convención, la línea de pobreza moderada o simplemente línea de pobreza se obtiene multiplicando la anterior por 2.

Línea de pobreza de Chile = 35 euros/mes x 2 = 70 euros/mes

Las personas cuya renta se encuentra por debajo de 70 euros son consideradas “pobres”.

Canasta de alimentos básicos de Chile:

→ Cubre aproximadamente 2.200 Kcal/día

→ Aproximadamente, cuesta 35 euros/mes (línea de indigencia)

→ La línea de pobreza se fija en 70 euros/mes



Tema 26.

2. La medición de la pobreza.

(B) Líneas de pobreza relativas.

Una persona es considerada “pobre” si carece de los recursos monetarios necesarios para disfrutar de los estándares de vida considerados como adecuados en la sociedad en la que vive.

No es lo mismo ser pobre en el Congo en 1950 que en Suecia en 2010.

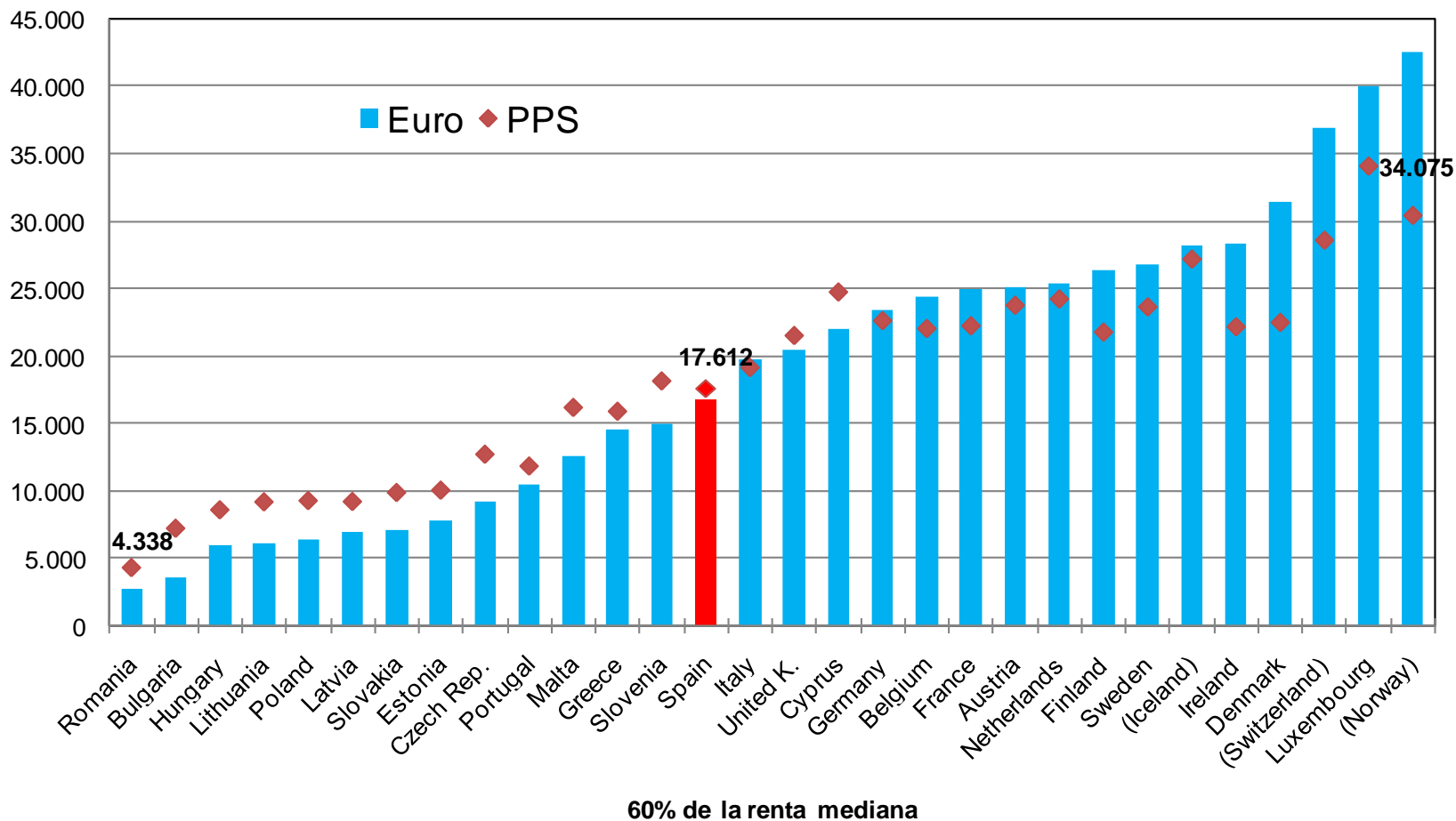
La línea de pobreza (generalmente) = 60% de la renta mediana del país.



Tema 26.

2. La medición de la pobreza.

Umbrales de pobreza para un hogar, 2009



Fuente: Eurostat.



Tema 26.

2. La medición de la pobreza.

Paso 3: Los hogares.

Las personas viven en hogares → dado que no sabemos qué parte de la renta total del hogar disfruta cada uno de sus componentes, se asume que se reparte de forma equitativa entre todos sus miembros → la renta de cada miembro del hogar es la renta “media” del hogar

Consecuencia: necesitamos calcular la renta media del hogar.



Tema 26.

2. La medición de la pobreza.

Pero... ¿Quién tiene un mayor bienestar?

¿? Una persona adulta que vive sola con 1.000 euros

¿? Dos personas adulta que viven juntas con 2.000 euros en total.

¿? Una persona adulta y un niño de 5 años que viven juntas con una renta de 2.000 euros.

Necesitamos calcular una renta del hogar “ajustada” por las necesidades de sus miembros...



Tema 26.

2. La medición de la pobreza.

Dos elementos a tener en cuenta:

(a) **Economías de escala:** debido a que algunos bienes y necesidades pueden ser compartidos, el coste por persona de los mismos es menor a medida que aumenta el número de personas.

Ejemplo: es posible compartir piso, electrodomésticos, vajilla, etc.

(b) **Escalas de equivalencia:** los niños tienen menores necesidades calóricas que los adultos



Tema 26.

2. La medición de la pobreza.

Las formas más comunes en la práctica:

(a) **Renta por persona** (renta/número de personas), sin tener en cuenta ninguno de los factores anteriores.

(b) *Escala de equivalencia modificada de la OCDE:*

1^{er} adulto = 1

Siguientes adulto = 0,5

Niños menores de 15 años = 0,3



Tema 26.

2. La medición de la pobreza.

Ejemplo práctico.

Hogar 1: 2 adultos \rightarrow tamaño equivalente = $1 + 0,5 = 1,5$

Hogar 2: 1 adulto y 1 niño \rightarrow tamaño equivalente = $1 + 0,3 = 1,3$.

Hogar 3: 2 adultos y 2 niños \rightarrow tamaño equivalente = $1 + 0,5 + 0,3 + 0,3 = 2,1$

Todos los hogares tienen una renta total de 2.000 euros.

Así, la “renta por adulto equivalente” será

Hogar 1: 1.333 euros

Hogar 2: 1.538 euros

Hogar 3: 952 euros

Consideramos que cada componente del hogar tiene una renta igual a la “renta por adulto equivalente del hogar”.



Tema 26.

2. La medición de la pobreza.

Paso 4: El índice de recuento de la pobreza.

O, de forma más común, tasa de pobreza

$$P = \frac{\text{Número de personas pobres}}{\text{Número de personas totales}} \times 100$$

Su aplicación es inmediata y extremadamente sencilla.



Tema 26.

2. La medición de la pobreza.

Unas reflexiones finales.

- Se tiende a considerar que todos los problemas relacionados con la pobreza se pueden analizar en términos de ingresos y que, por ello, su reducción pasa por el aumento de los ingresos o de la capacidad de consumo de los pobres. Pero recordemos que se puede definir la pobreza, el nivel de vida, en función de las capacidades individuales y los funcionamientos, como hace A. Sen, lo que nos lleva más allá de los ingresos.
- Por otra parte, podemos analizar la pobreza utilizando dos dimensiones ,que admiten dos enfoques en cada una:
 - ✓ La persona *versus* la sociedad.
 - ✓ Como resultado de ciertas causas o como una característica inherente al sistema social.
- En función de esas dos dimensiones, siguiendo a Wright (1994), podemos hacer una tipología de los análisis sobre la pobreza, distinguiendo cuatro grandes aproximaciones.



Tema 26.

2. La medición de la pobreza.

Unas reflexiones finales (y 2).

- ... distinguiendo cuatro grandes aproximaciones a la pobreza.
 - ✓ Como resultado de los atributos individuales (los pobres tienen algún tipo de defecto inherente).
 - ✓ Como resultado del proceso de socialización de las personas, centrándose en la transmisión de valores, normas y hábitos que se perpetúan de una generación a otra.
 - ✓ Como resultado de causas sociales, centrandó la atención en la estructura de oportunidades de la población y en el papel de la educación y la formación. Este es el enfoque más popular.
 - ✓ Como resultado inherente al funcionamiento de ciertos sistemas sociales, como en el caso del sistema capitalista, que se basa en la existencia de clases y la explotación, de manera que la pobreza no es un accidente



Tema 26.

3. La pobreza y los programas de lucha contra la pobreza en España.

3.1. La pobreza en España.

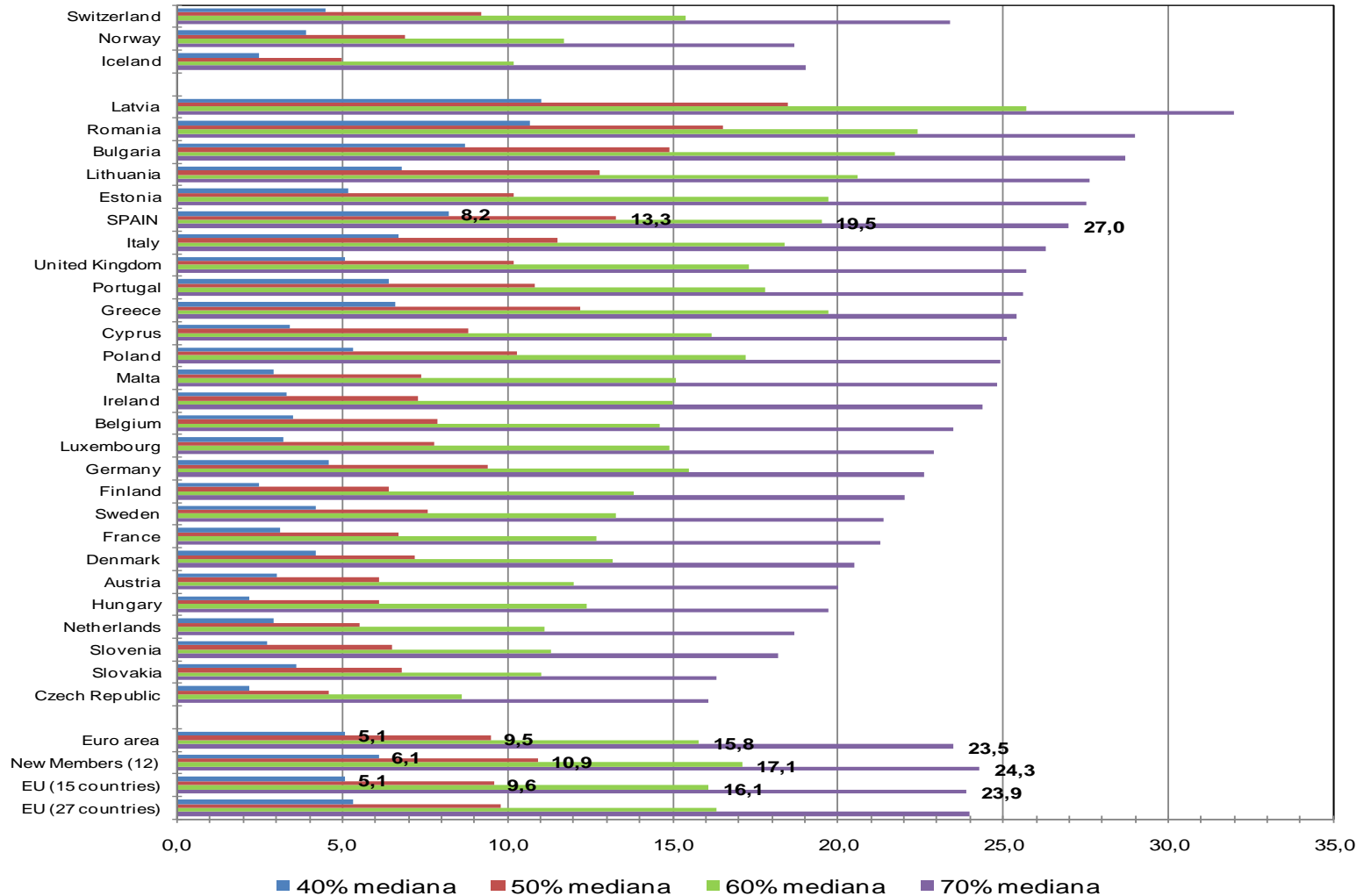
- Como en el resto de la UE, en España se utiliza el enfoque de la pobreza relativa (línea de pobreza = 60% renta mediana = 646 euros al mes en 2008).
- **España se encuentra entre los países de la UE con mayores niveles de pobreza** (20%, frente al 17% de la UE y el 10-11% de algunos países).
- Resulta especialmente preocupante el elevado nivel de pobreza infantil en el contexto europeo (los niños no pueden participar en la actividad económica, por lo que la privación, en estos casos, reduce la igualdad de oportunidades).



Tema 26.

3. La pobreza y los programas de lucha contra la pobreza en España.

Población en riesgo de pobreza según los umbrales de pobreza, 2009



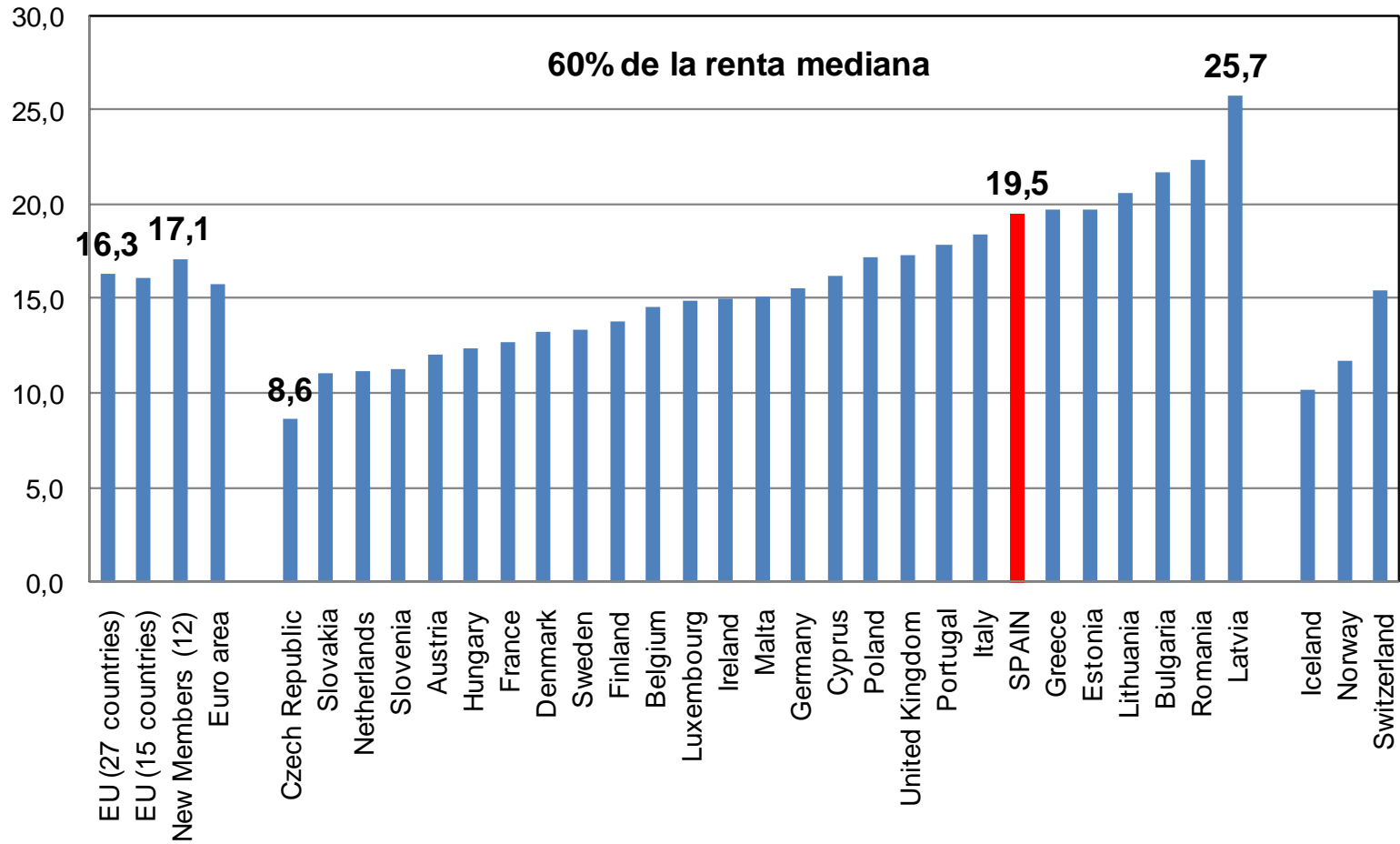
Fuente: Eurostat.



Tema 26.

3. La pobreza y los programas de lucha contra la pobreza en España.

Porcentaje de población pobre, 2009



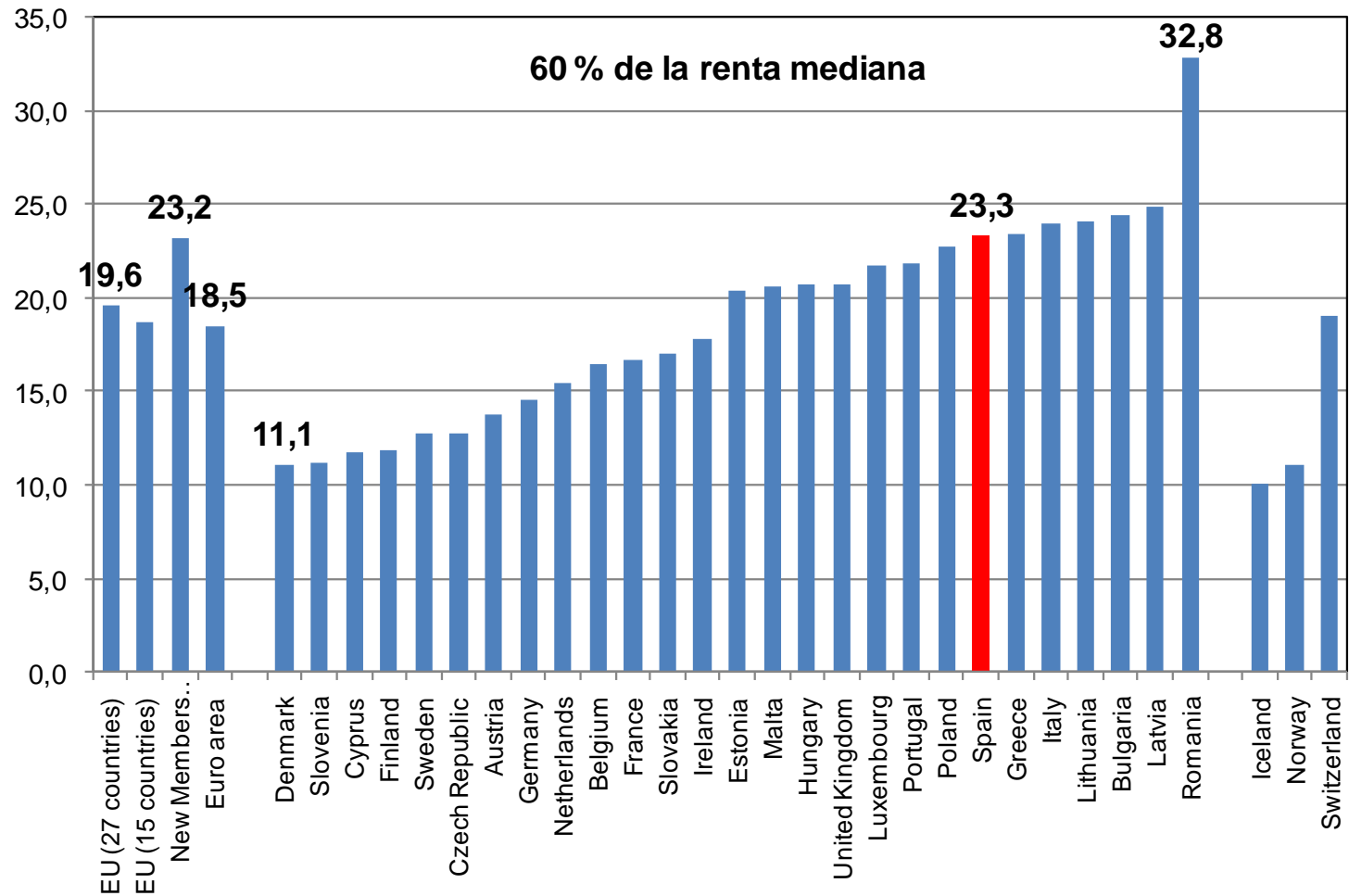
Fuente: Eurostat.



Tema 26.

3. La pobreza y los programas de lucha contra la pobreza en España.

Porcentaje de niños pobres (menos de 16 años), 2009



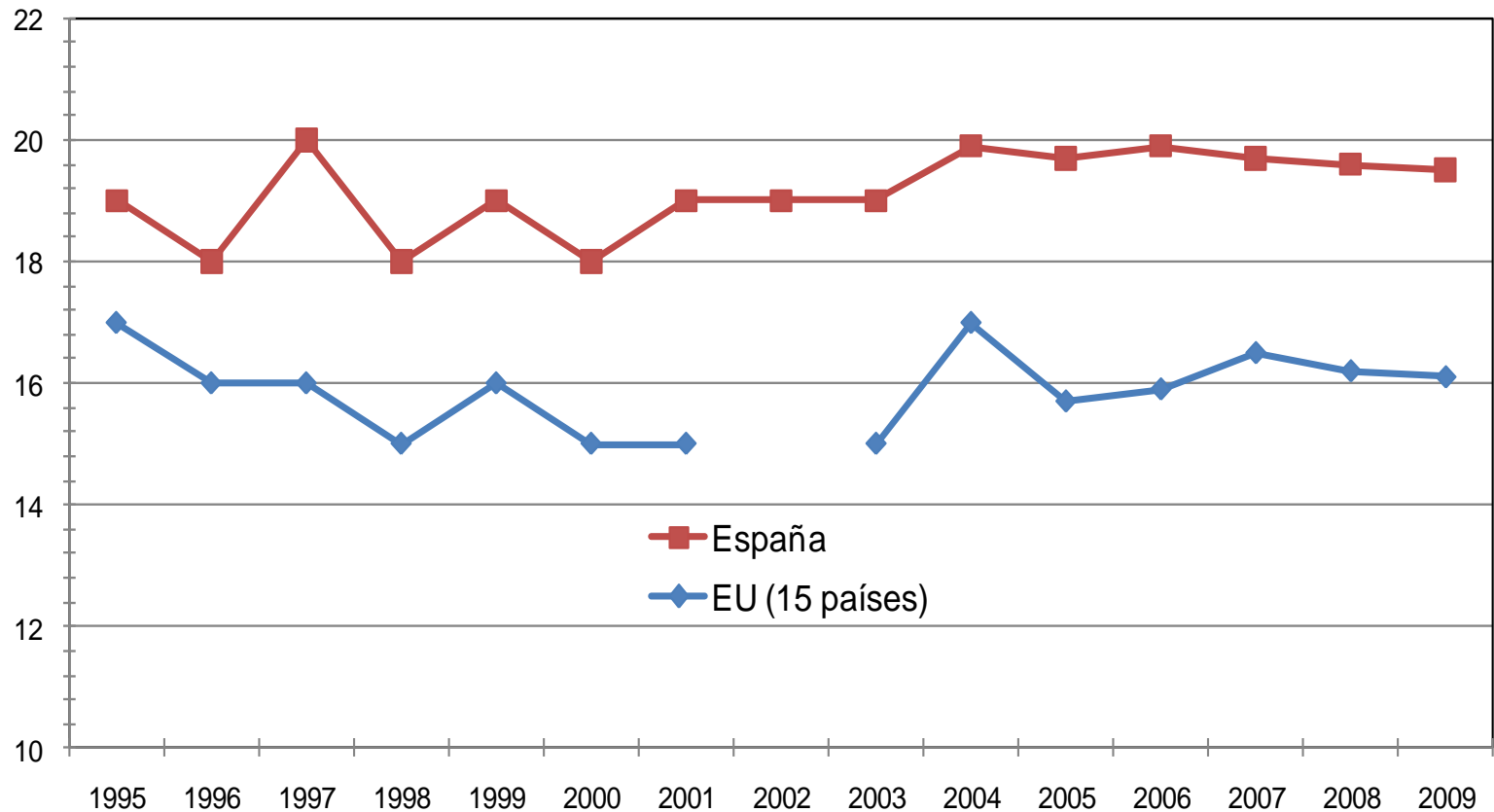
Fuente: Eurostat.



Tema 26.

3. La pobreza y los programas de lucha contra la pobreza en España.

Tasas de pobreza (60% de la renta mediana)



Fuente: Eurostat.



Tema 26.

3. La pobreza y los programas de lucha contra la pobreza en España.

→ La pobreza en España es mayor:

... en hogares cuya cabeza de familia es mujer.

... entre los inmigrantes que entre los españoles.

... entre los niños y los ancianos que entre los adultos en edad de trabajar.

... en los hogares cuyo cabeza de familia tiene un nivel de estudios bajo.

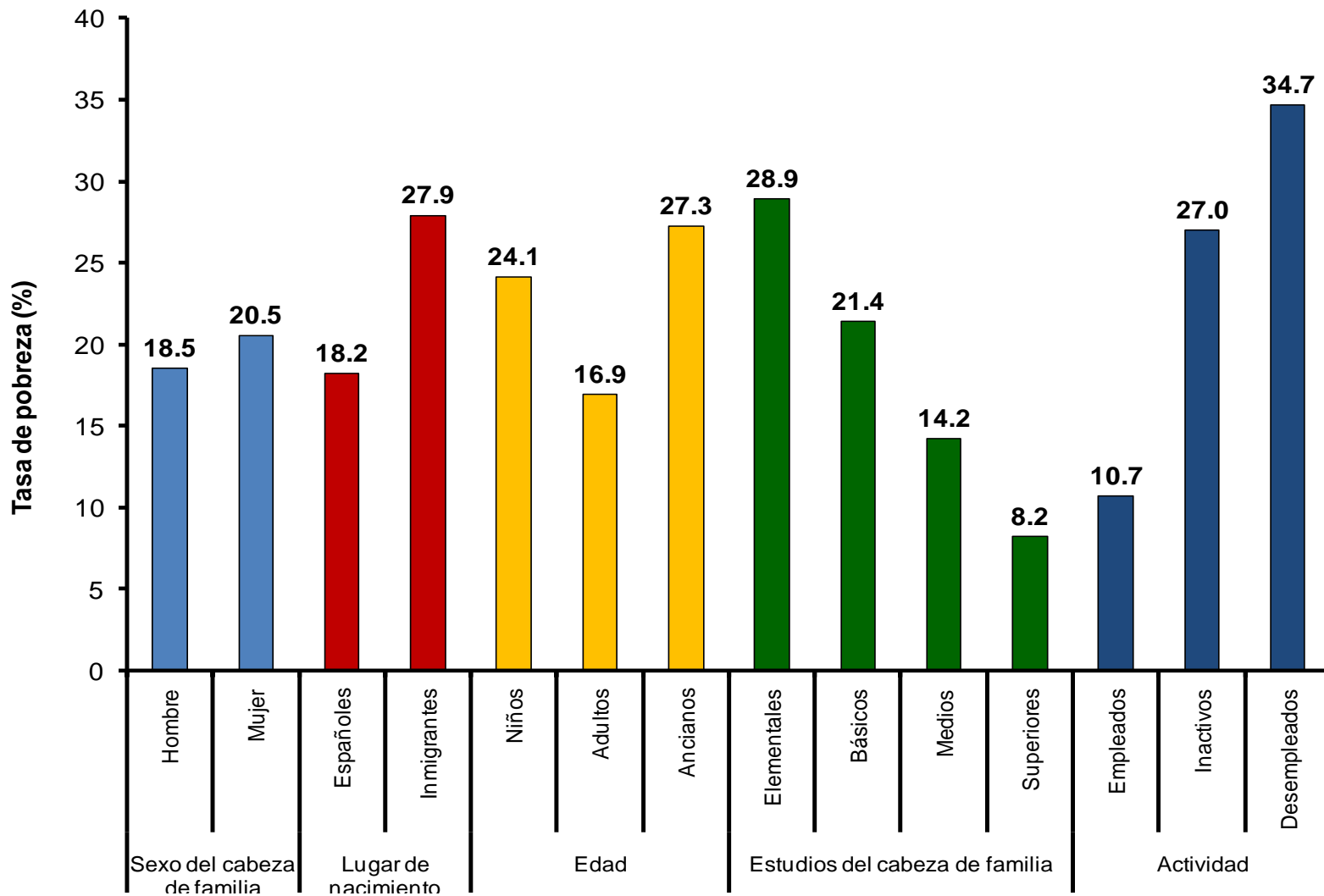
... en las personas sin trabajo que en las personas empleadas.



Tema 26.

3. La pobreza y los programas de lucha contra la pobreza en España.

La cara de la pobreza en España en 2007



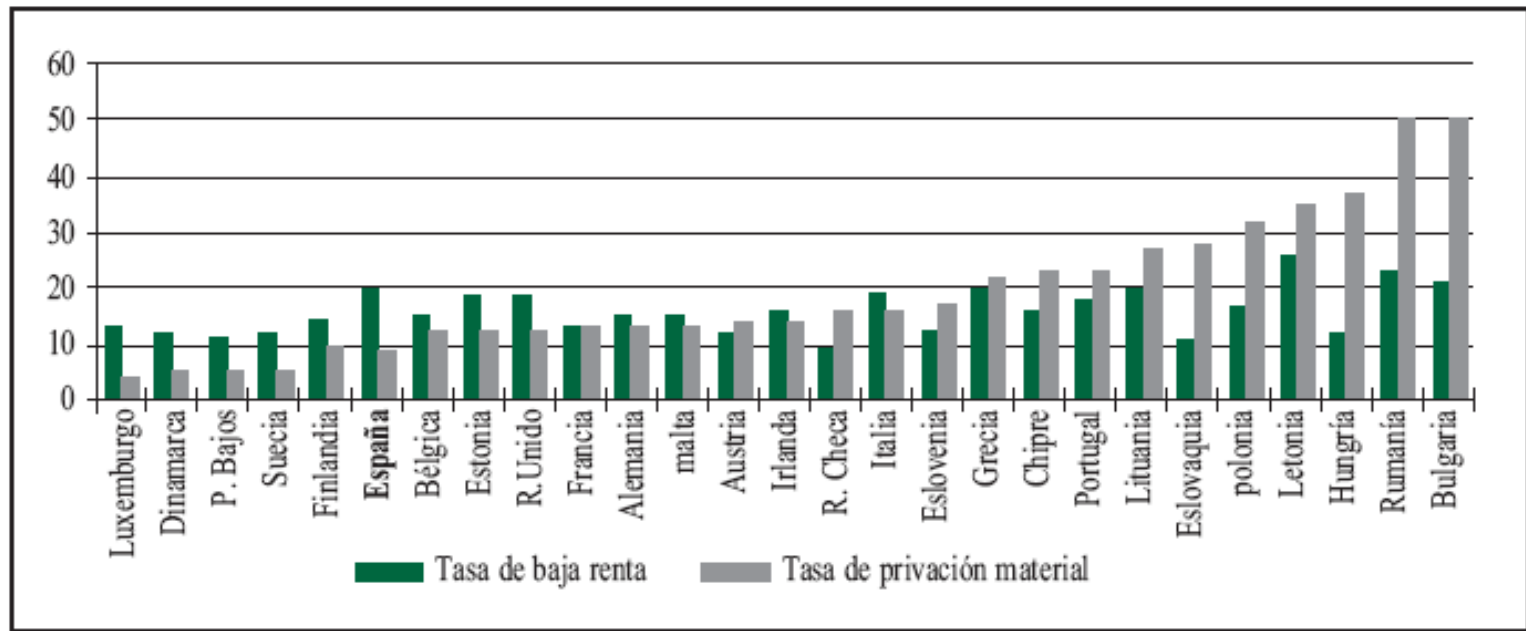


Tema 26.

3. La pobreza y los programas de lucha contra la pobreza en España.

Una perspectiva complementaria de la pobreza es fijarse en la **privación material**, entendida como presentar al menos tres problemas de una lista de nueve ítems seleccionados sobre acceso a bienes y actividades y sobre la situación financiera del hogar.

Gráfico 5. Tasa de privación material y tasa de riesgo de pobreza (umbral = 60% de la mediana). Países de la Unión Europea, 2008

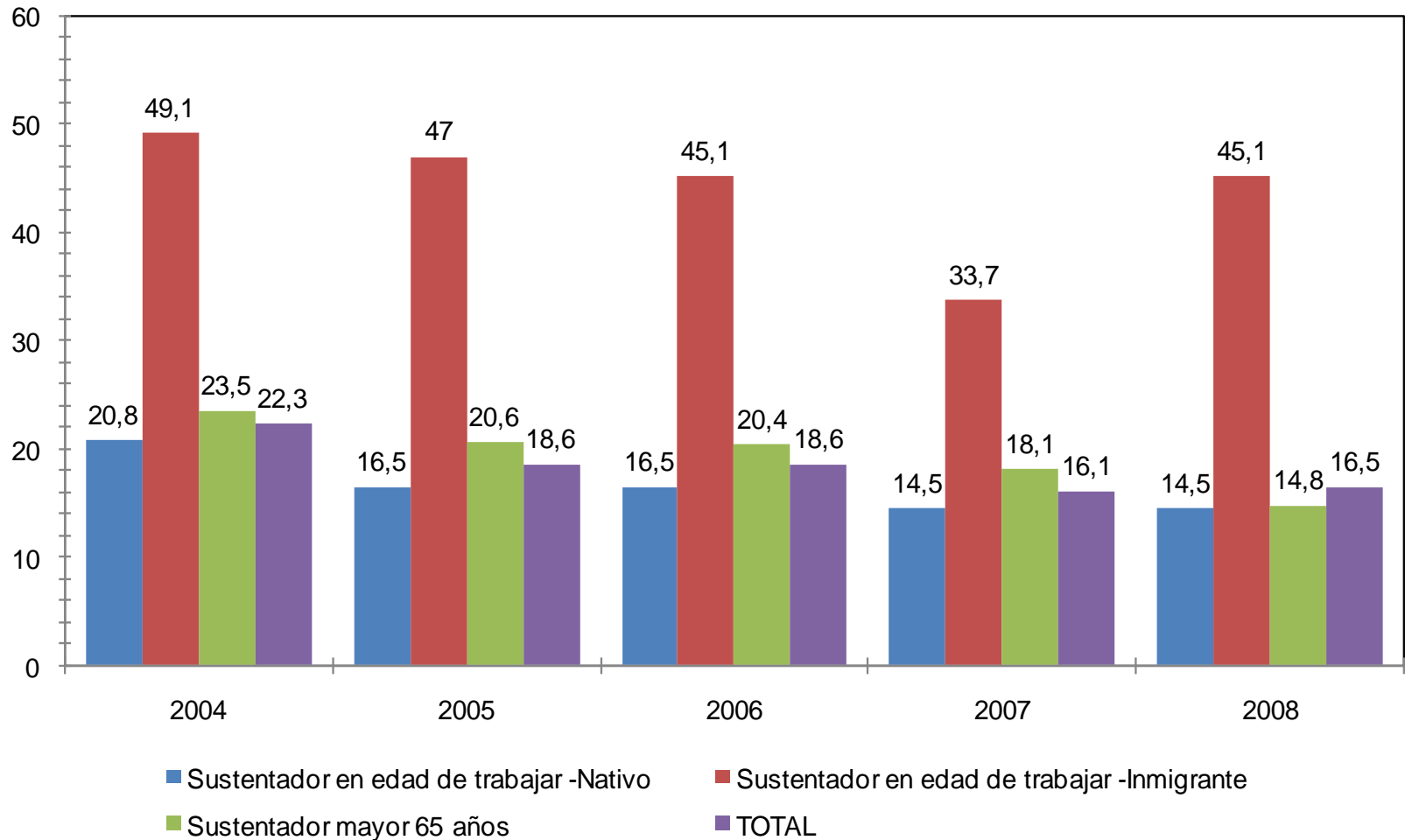




Tema 26.

3. La pobreza y los programas de lucha contra la pobreza en España.

Evolución de la tasa de privación básica en España



Fuente: R. Martínez. Fundación Alternativas. D.T. 165-2010



Tema 26.

3. La pobreza y los programas de lucha contra la pobreza en España.

3.2. Los programas de lucha contra la pobreza en España.

(A) Algunas generalidades

- Los programas de protección social contribuyen a reducir la pobreza.
- Existen programas especialmente destinados a familias pobres: ayudas familiares, asistencia social, ayuda a la vivienda, etc.
- Hay otros programas de los que se beneficia también la clase media y que, también, contribuyen de forma decisiva a reducir la pobreza: prestaciones por desempleo, pensiones, etc.



Tema 26.

3. La pobreza y los programas de lucha contra la pobreza en España.

- El gasto en protección social en España es menor que en la UE15 (6 puntos del PIB menor), excepto en el caso de las prestaciones de desempleo (porque hay muchas personas desempleadas en España).

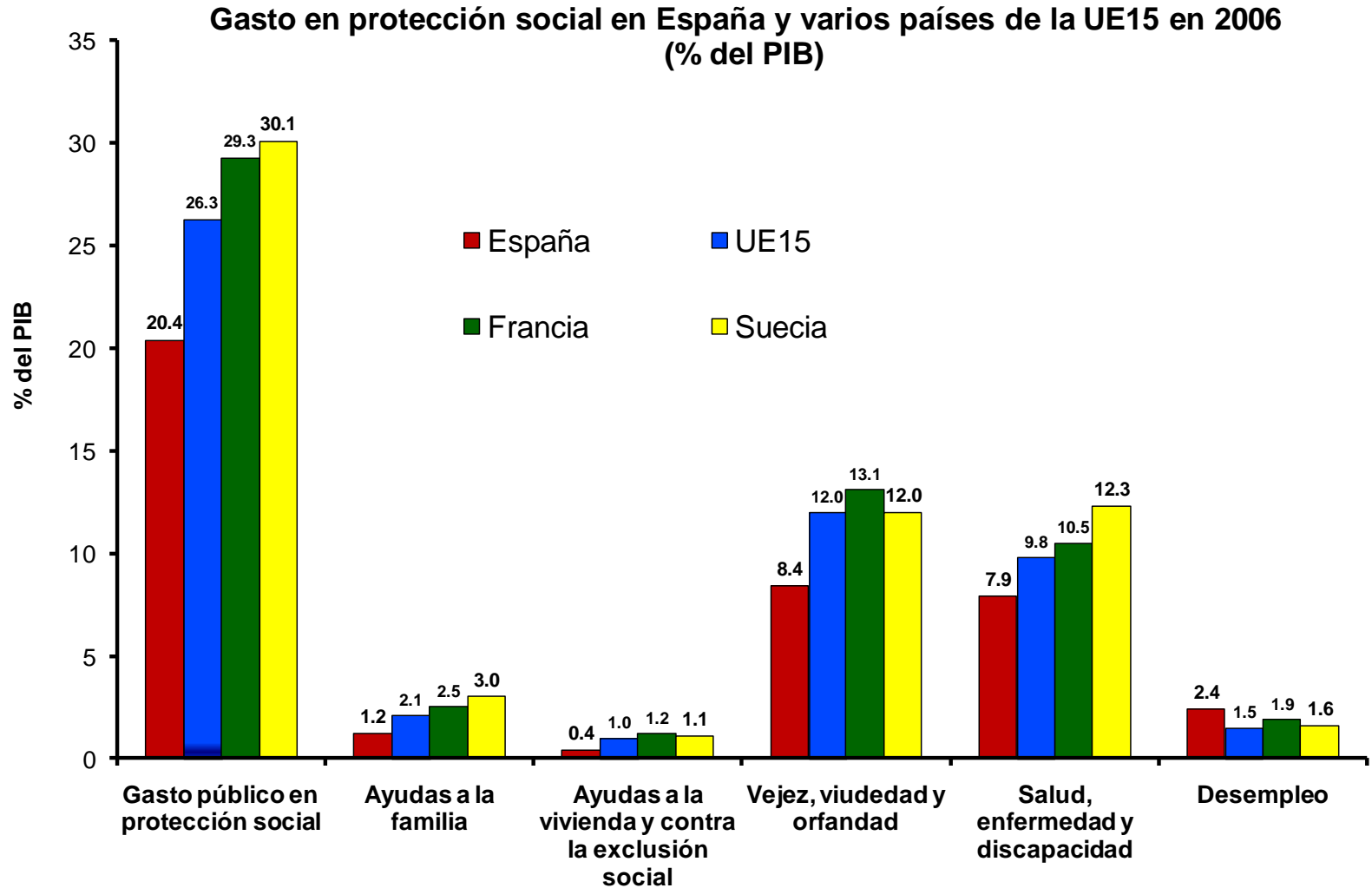
- El gasto en programas especialmente destinados a familias pobres es particularmente menor que en la UE15.

- En consecuencia, el efecto reductor de la pobreza de las prestaciones sociales es menor en España que en otros países.
Si no tenemos en cuenta las prestaciones sociales, el 29% de españoles serían pobres → con prestaciones sociales, sólo el 20%.
En otros países, la pobreza se reduce por el efecto de las prestaciones sociales hasta el 10-11% (Países Bajos, países escandinavos).



Tema 26.

3. La pobreza y los programas de lucha contra la pobreza en España.



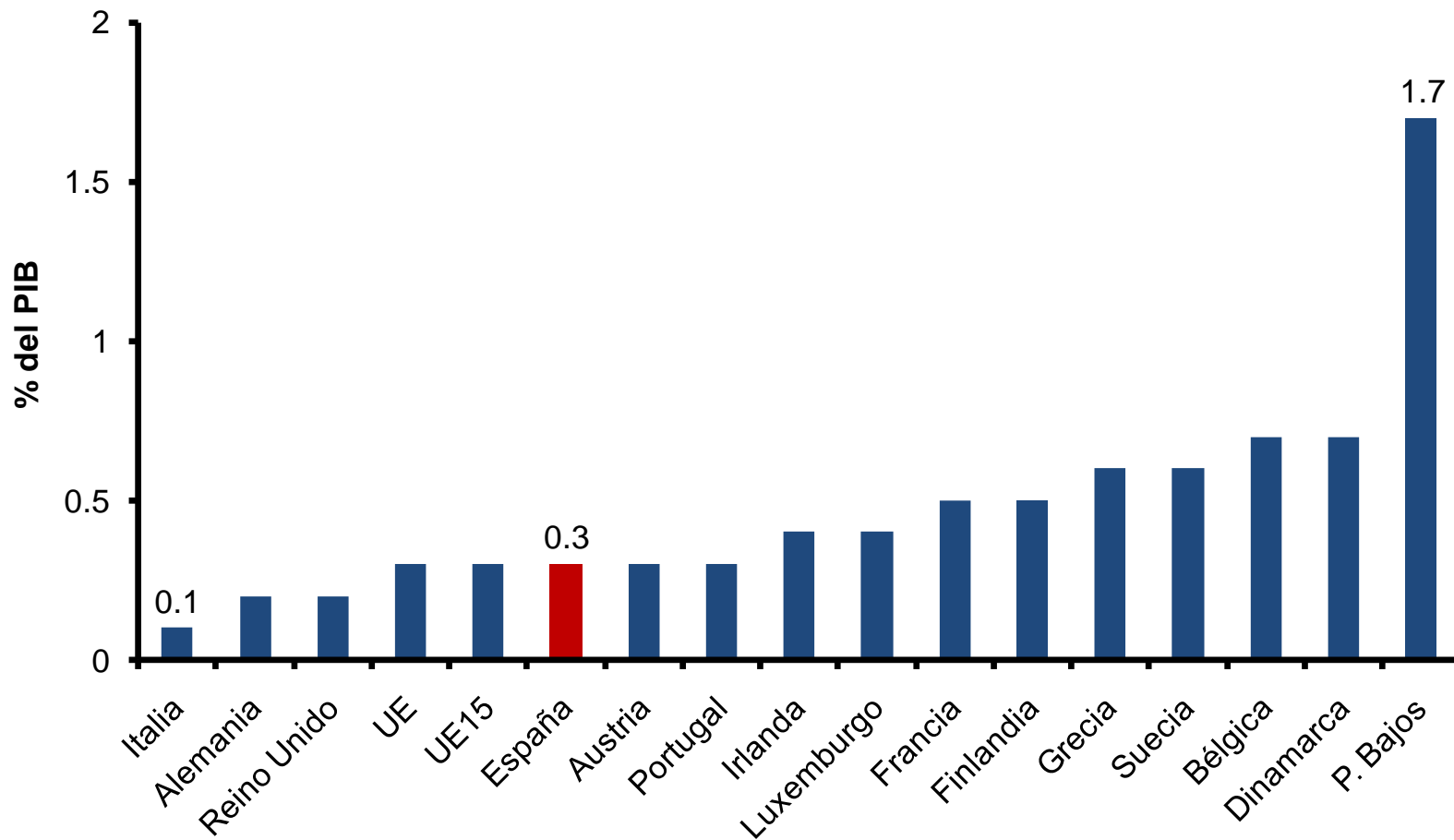
Fuente: Eurostat.



Tema 26.

3. La pobreza y los programas de lucha contra la pobreza en España.

Gasto en exclusión social en varios países europeos en 2007
(% del PIB)



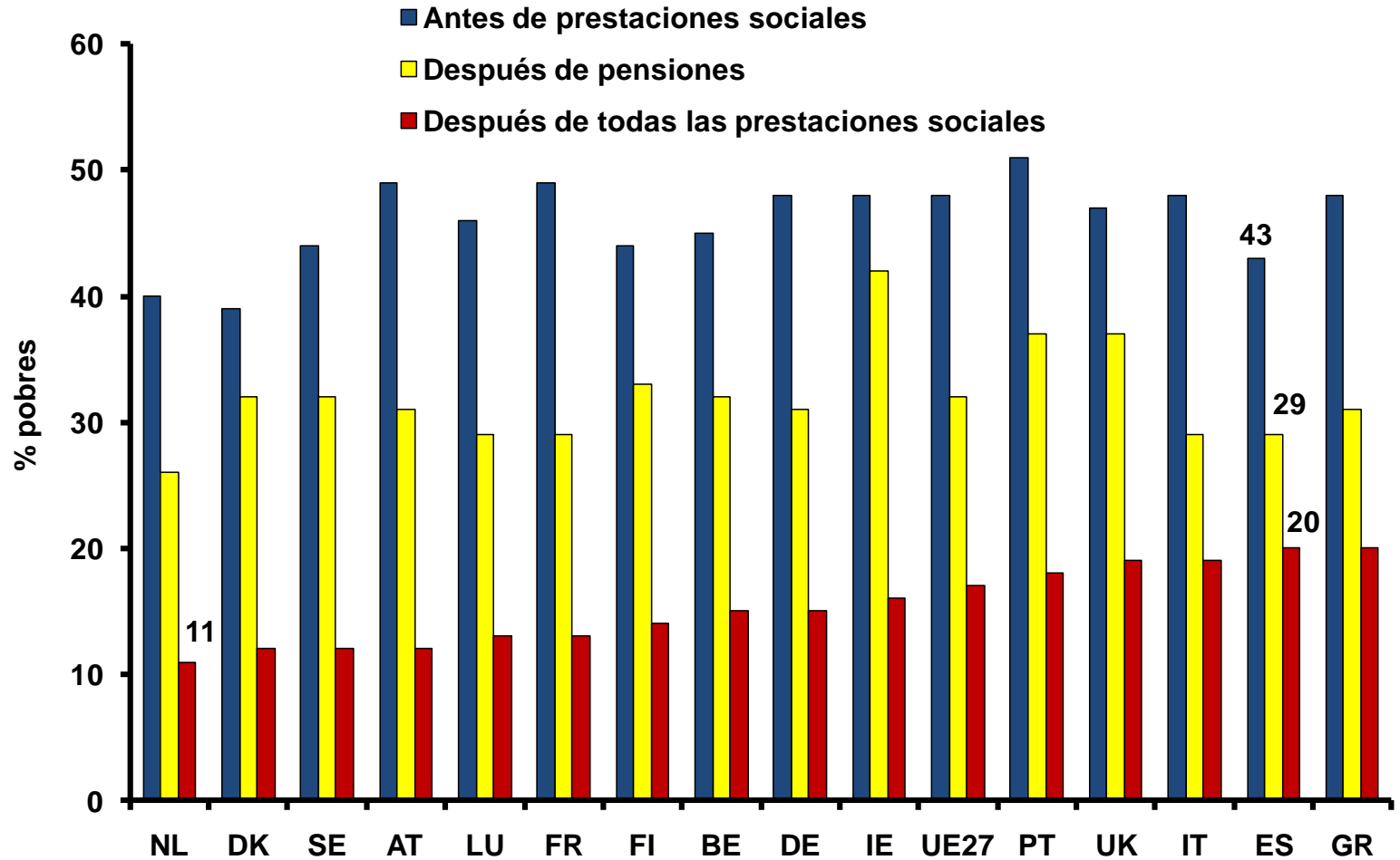
Fuente: Eurostat.



Tema 26.

3. La pobreza y los programas de lucha contra la pobreza en España.

Porcentaje de población pobre en Europa en 2007



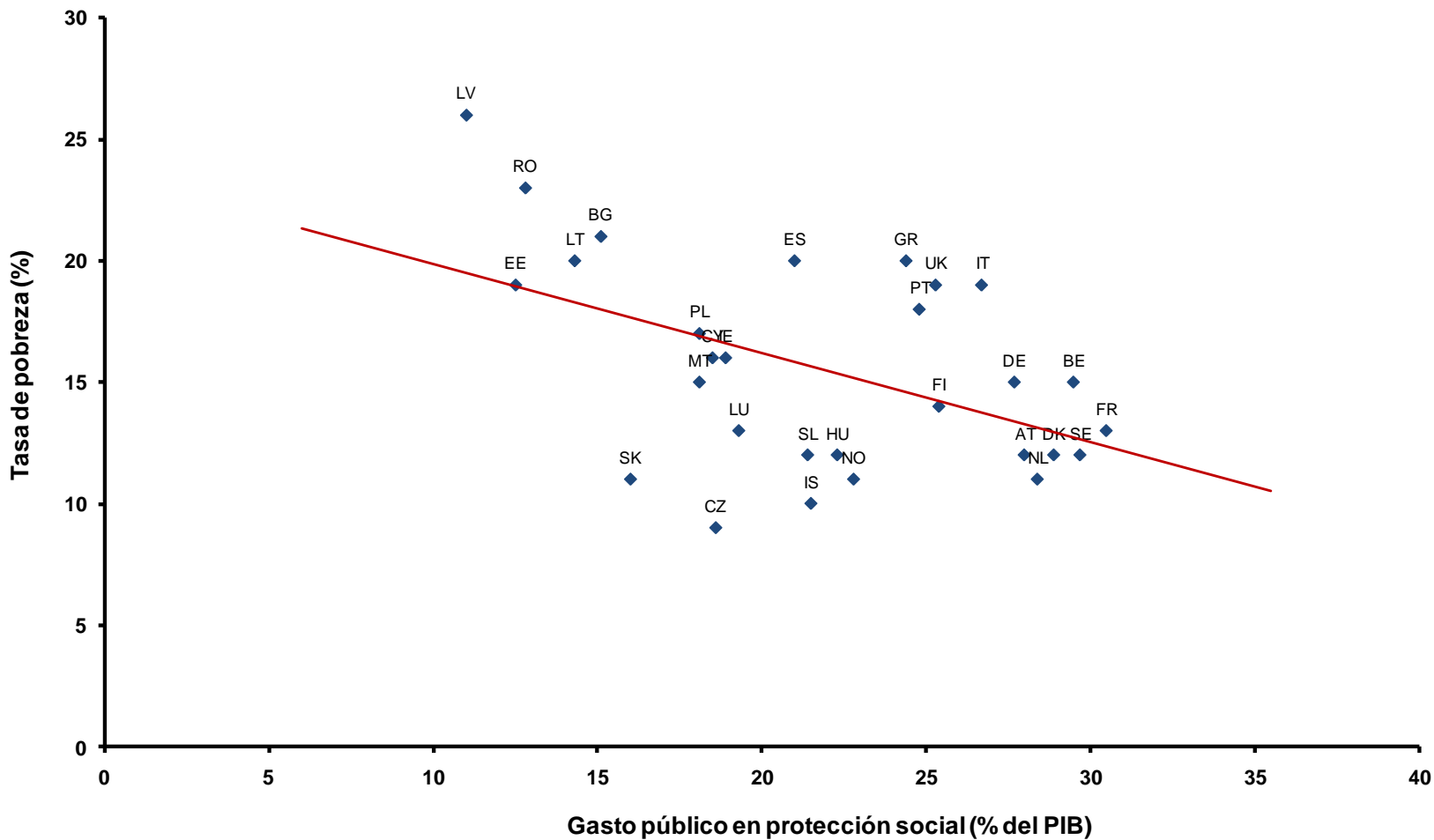
Fuente: Eurostat.



Tema 26.

3. La pobreza y los programas de lucha contra la pobreza en España.

Gasto en protección social y pobreza en la Unión Europea en 2007



Fuente: Eurostat.



Tema 26.

3. La pobreza y los programas de lucha contra la pobreza en España.

(B) Los programas de garantía de rentas.

→ Aparte de los grandes programas de prestaciones sociales (desempleo, pensiones, etc.), en la mayor parte de países desarrollados existen programas de garantía de rentas, que actúan como una red de seguridad para personas que carecen de otros recursos.

→ En España, estos programas son básicamente los siguientes:

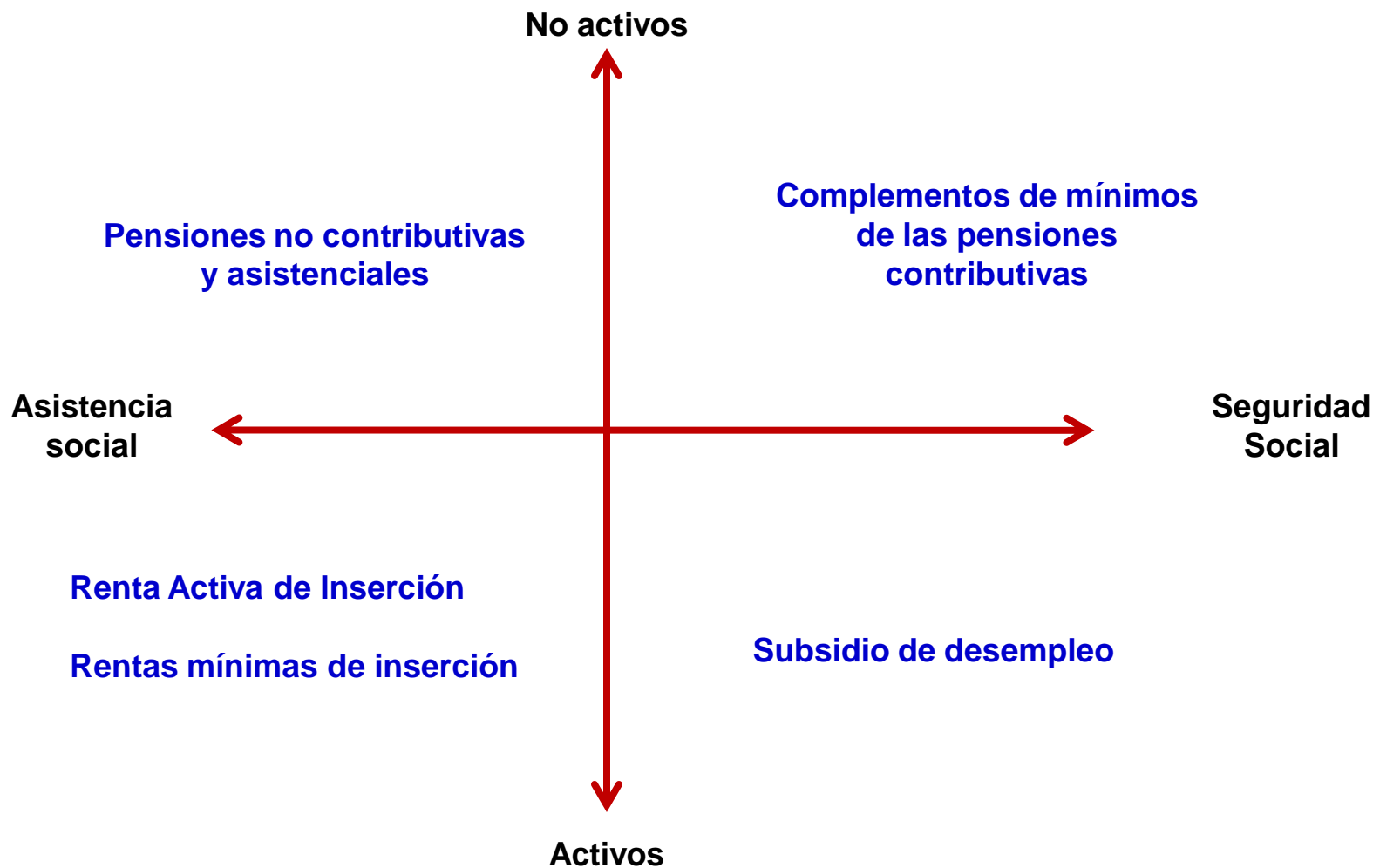
- (1) Complementos de mínimos de las pensiones contributivas
- (2) Pensiones no contributivas
- (3) Subsidio de desempleo
- (4) Renta Activa de inserción
- (5) Rentas mínimas de inserción



Tema 26.

3. La pobreza y los programas de lucha contra la pobreza en España.

Programas de garantía de mínimos en España



Fuente: Laparra y Ayala (2009).



Tema 26.

3. La pobreza y los programas de lucha contra la pobreza en España.

(B1) Complementos de mínimos de las pensiones contributivas.

Requisito: Se otorgan a las personas que tienen derecho a una pensión contributiva muy baja y cuyos recursos son escasos.

Cuantía: hasta alcanzar la pensión mínima (590 euros/mes) mientras se mantenga la situación.

(B2) Pensiones no contributivas y asistenciales.

Requisito: jubilado o discapacitado sin recursos

Cuantía: 89-340 euros/mes mientras se mantenga la situación.

(B3) Subsidio de desempleo.

Requisito: trabajadores con sin recursos que agotaron la prestación contributiva, mayores de 45 años o menores de 45 con cargas familiares.

Cuantía: hasta 426 euros/mes durante 6 meses prorrogables.



Tema 26.

3. La pobreza y los programas de lucha contra la pobreza en España.

(B4) Renta Activa de Inserción.

Requisito: mayores de 45 años sin recursos ni otras prestaciones, que busquen trabajo activamente.

Cuantía: hasta 426 euros/mes durante 11 meses.

(B5) Rentas mínimas de inserción.

Transferidas a las CC.AA., donde tienen distintas denominaciones, condiciones, etc.

En general...

Requisito: personas entre 25 y 65 años sin recursos que se comprometen a seguir un proyecto de integración.

Cuantía: hasta alrededor de 400-500 euros, normalmente sin límite temporal.



Tema 26.

3. La pobreza y los programas de lucha contra la pobreza en España.

→ Algunos rasgos del “sistema” español de garantía de rentas:

Poco sistemático, poco coordinado, desordenado: huecos, solapamientos, distintos criterios a la hora de considerar niños en el hogar, distintas varas de medir a la hora de verificar los requisitos, etc.

Cobertura desigual:

alta: pensiones no contributivas y complementos de mínimos.

media: subsidio de desempleo y rentas activas de inserción.

baja: rentas mínimas de inserción.



Tema 26.

3. La pobreza y los programas de lucha contra la pobreza en España.

(C) Las rentas mínimas de inserción de las CC.AA.

→ Se configuraron como una última red de seguridad para personas que carecen de otros recursos y que han agotado el resto de prestaciones sociales.

→ Combinan distintas estrategias:

Acceso a empleos subvencionados en empresas privadas o en la Administración Pública.

Acceso a formación o asesoramiento para buscar empleo.

→ Grandes diferencias entre CC.AA.: diferencias en cuantía, duración, requisitos, cobertura, etc. Más desarrolladas en Navarra, Asturias y País Vasco.



Tema 26.

3. La pobreza y los programas de lucha contra la pobreza en España.

→ La cobertura de las prestaciones es insuficiente: sólo 1 de cada 5 personas que debería recibir la renta mínima de inserción se encuentra realmente recibéndola.

En otros países europeos, la cuantía de los programas de garantía de rentas es similar, pero las personas pobres pueden acceder a las mismas de forma más rápida y automática.

→ Como en otros casos, la información disponible sobre los efectos y funcionamiento de estos programas es escasa y deficiente.



Tema 26.

3. La pobreza y los programas de lucha contra la pobreza en España.

Cuantía máxima (euros/mes) de programas de garantía de rentas en distintos países de Europa alrededor de 2009

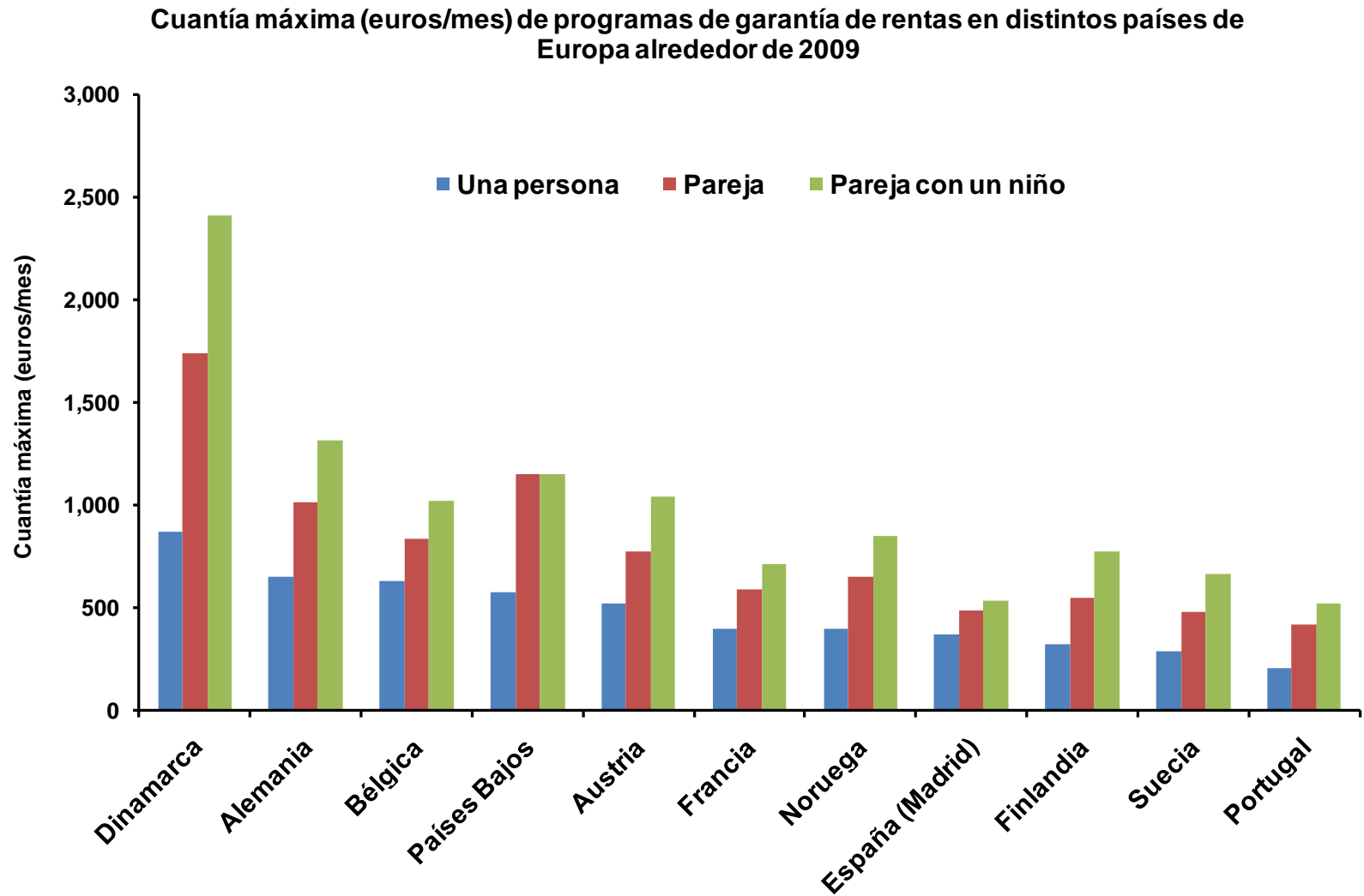
	Una persona	Pareja	Pareja con un niño
Dinamarca	869	1,738	2,410
Alemania	647	1,014	1,312
Bélgica	628	837	1,018
Países Bajos	573	1,146	1,146
Austria	520	775	1,042
Francia	394	589	707
Noruega	392	652	851
España (Madrid)	370	481	532
Finlandia	320	545	770
Suecia	289	475	660
Portugal	206	413	516

Fuente: MISSOC y Eurostat.



Tema 26.

3. La pobreza y los programas de lucha contra la pobreza en España.



Fuente: MISSOC y Eurostat.



Tema 26.

3. La pobreza y los programas de lucha contra la pobreza en España.

Un caso cercano: la Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid.

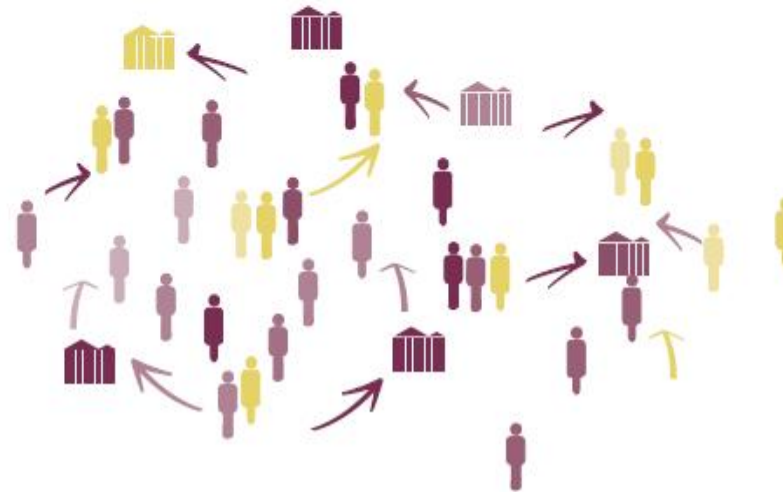
[Enlace al folleto](#)

RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN

El derecho a una
prestación económica



El derecho a apoyos personalizados
para la inserción laboral y social





Tema 26.

3. La pobreza y los programas de lucha contra la pobreza en España.

Un caso cercano: la Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid.

Requisitos:

- Tener entre 25 y 65 años (con excepciones).
- Estar empadronado en Madrid desde hace un año.
- Renta inferior a la prestación a la que se tenga derecho en función de la unidad familiar.
- No recibir otras prestaciones del sector público.
- Compromiso de participación en el proyecto individual de inserción (trabajo en empresas “especiales”, cursos de formación, asesoramiento en la búsqueda de empleo, etc.).

Duración: sin límite, hasta que desaparezcan las condiciones que dieron origen a su percepción..



Tema 26.

3. La pobreza y los programas de lucha contra la pobreza en España.

Un caso cercano: la Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid.

Cuantía:

Se calcula como:

Cuantía básica = 370 euros/mes

2ª persona = 111 euros/mes adicionales

3ª persona y siguientes = 74 euros/mes adicionales

Máximo = 532 euros/mes

La familia recibe la diferencia entre la RMI y las rentas del hogar.



Tema 26.

3. La pobreza y los programas de lucha contra la pobreza en España.

Un caso cercano: la Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid.

Ejemplo

Madre soltera con 2 niños e ingresos de 300 euros.

Cuantía básica: $370 + 111 + 74 = 555$ euros

Cuantía que recibe la madre = $555 - 300 = 255$ euros/mes



Tema 26.

4. Las nuevas estrategias de lucha contra la pobreza.

En los últimos años, los economistas han dedicado mucho tiempo y recursos a estudiar qué programas son más efectivos para luchar contra la pobreza a corto y a largo plazo.

La tendencia actual se dirige básicamente a tres frentes:

- (1) Las prestaciones sociales vinculadas al empleo
- (2) Los programas de transferencias condicionadas
- (3) Los programas de estimulación temprana de los niños (no los veremos aquí)



Tema 26.

4. Las nuevas estrategias de lucha contra la pobreza.

4.1. Las prestaciones vinculadas al empleo.

Doble objetivo:

(1) Reducir la pobreza

(2) Reducir, al mismo, tiempo el desempleo

Otras ventajas: a veces, generan menos estigma que otro tipo de prestaciones asistenciales y focalizadas (como, por ejemplo, las estampillas de comida), ya que, normalmente, se depositan en la cuenta corriente o se incorporan al salario del empleado.



4. Las nuevas estrategias de lucha contra la pobreza

La lógica de las prestaciones vinculadas al empleo.

- El desempleo se considera básicamente un problema de oferta de trabajo: cualquier persona puede trabajar, si lo desea, al salario de mercado dada sus características (educación, experiencia, etc.).
- En los países desarrollados, suelen existir sistemas de asistencia social (“redes de seguridad”) para personas con bajos o nulos ingresos.
- Si la asistencia social es muy generosa, puede que algunas personas prefieran no buscar trabajo y recibir dicha asistencia en vez de aceptar un trabajo con un salario bajo.



Tema 26.

4. Las nuevas estrategias de lucha contra la pobreza.

La lógica de las prestaciones vinculadas al empleo.

- En este marco y aunque se mantengan las prestaciones por desempleo, se entregan prestaciones sociales en metálico a aquellos trabajadores que tengan salarios bajos → la renta total que se llevan a casa aumenta.
- El Estado deposita la prestación automáticamente cada mes o cada semana en la cuenta corriente del trabajador.



Tema 26.

4. Las nuevas estrategias de lucha contra la pobreza.

¿Cómo funcionan?

Normalmente...

- Se establece una prestación que se paga a aquéllos que trabajan, para que buscar empleo sea más atractivo.
- Se establece requiere un mínimo de horas trabajadas (por ejemplo, 20 horas a la semana).
- Se establece un tope máximo a partir del cual la prestación se va haciendo cada vez más pequeña hasta ser cero.



Tema 26.

4. Las nuevas estrategias de lucha contra la pobreza.

- Las personas pobres desempleadas encuentran que trabajar, con las prestaciones ligadas al empleo, les proporciona más renta que antes y, por ello, prefieren trabajar que cobrar la asistencia social.
- Se reduce la pobreza, porque reciben una mayor renta.
- Se reduce el desempleo, porque ahora trabajar significa llevarse a casa una renta mayor.



Tema 26.

4. Las nuevas estrategias de lucha contra la pobreza.

Ilustración con un ejemplo.

Situación con asistencia social sin prestaciones ligadas al empleo.

La línea de pobreza del país son 600 € y existe una asistencia social que paga a todas las personas pobres 500 €.

Una persona con poca cualificación puede decidir entre dos opciones:

(A) Trabajar y recibir el salario mínimo de 700 €.

(B) No trabajar, disfrutar de su tiempo de ocio y recibir la asistencia social de 500 € que se paga a las personas pobres.

En esta situación, supongamos la persona prefiere no trabajar y, además, es pobre.



Tema 26.

4. Las nuevas estrategias de lucha contra la pobreza.

Situación con asistencia social con prestaciones ligadas al empleo.

Se establece una prestación ligada al empleo de 300 €, que se paga a las personas con salarios bajos

Una persona con poca cualificación tiene ahora dos opciones:

(A) Trabajar y recibir el salario mínimo de 700 € y la prestación de 300 €; se lleva a casa 1.000 €

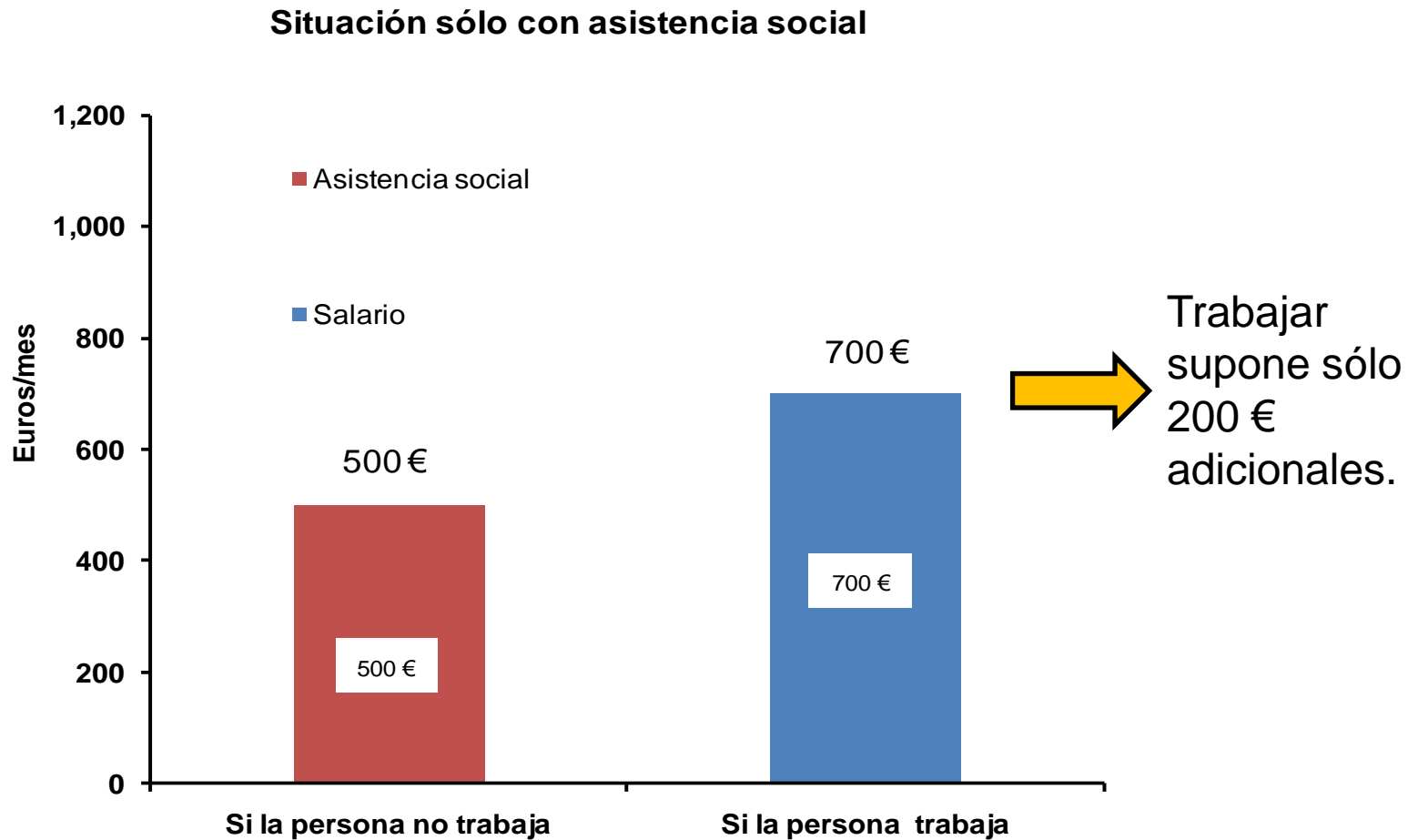
(B) No trabajar, disfrutar de su tiempo de ocio y recibir la asistencia social de 500 € que se paga a las personas pobres.

Ahora, la persona decide trabajar → disminuye el desempleo y disminuye la pobreza (e incluso el Estado se gasta menos dinero; 300 vs 500 €)



Tema 26.

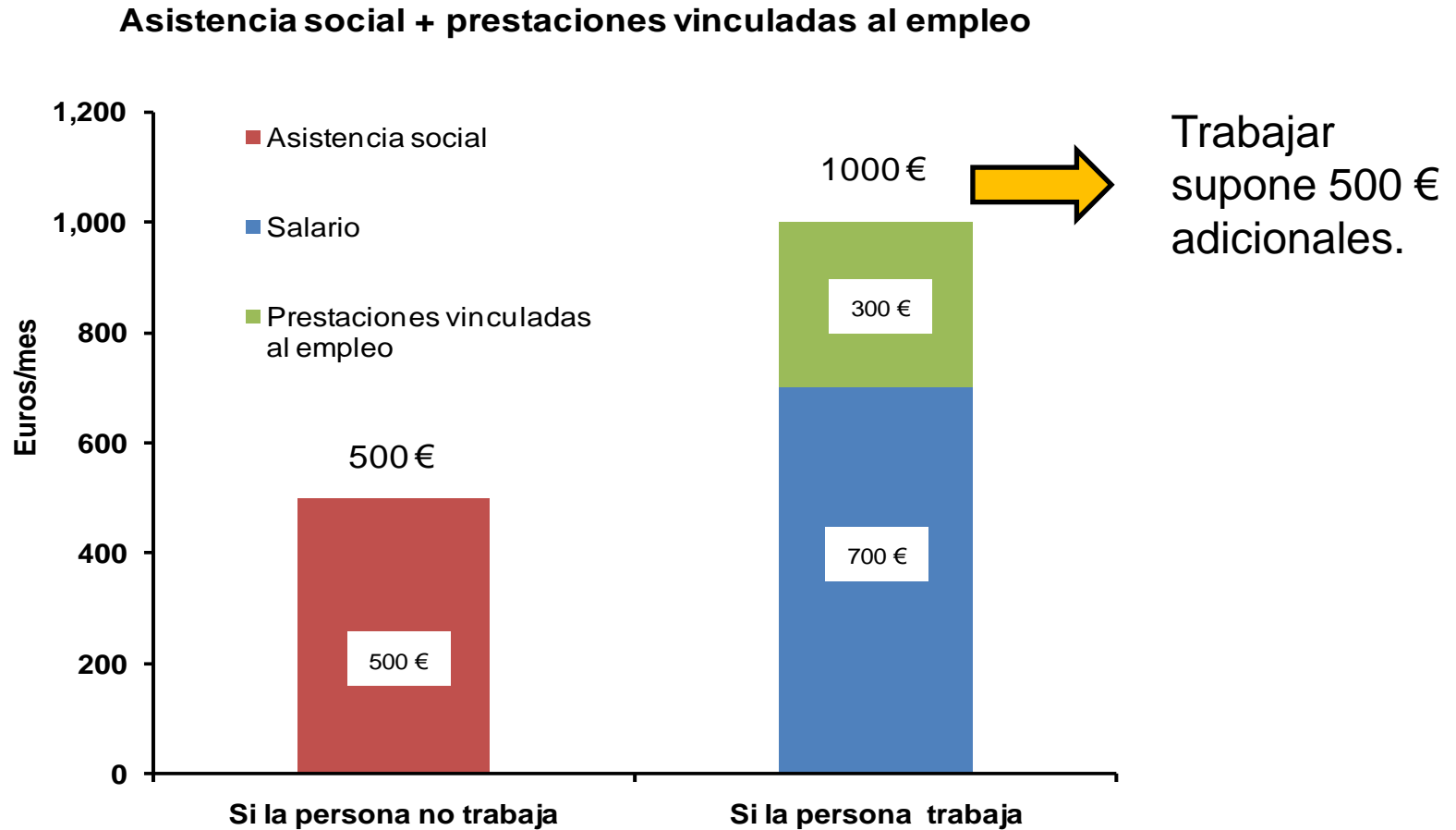
4. Las nuevas estrategias de lucha contra la pobreza.





Tema 26.

4. Las nuevas estrategias de lucha contra la pobreza.



El eslogan habitualmente utilizado es “*make the work pay*”.



Tema 26.

4. Las nuevas estrategias de lucha contra la pobreza.

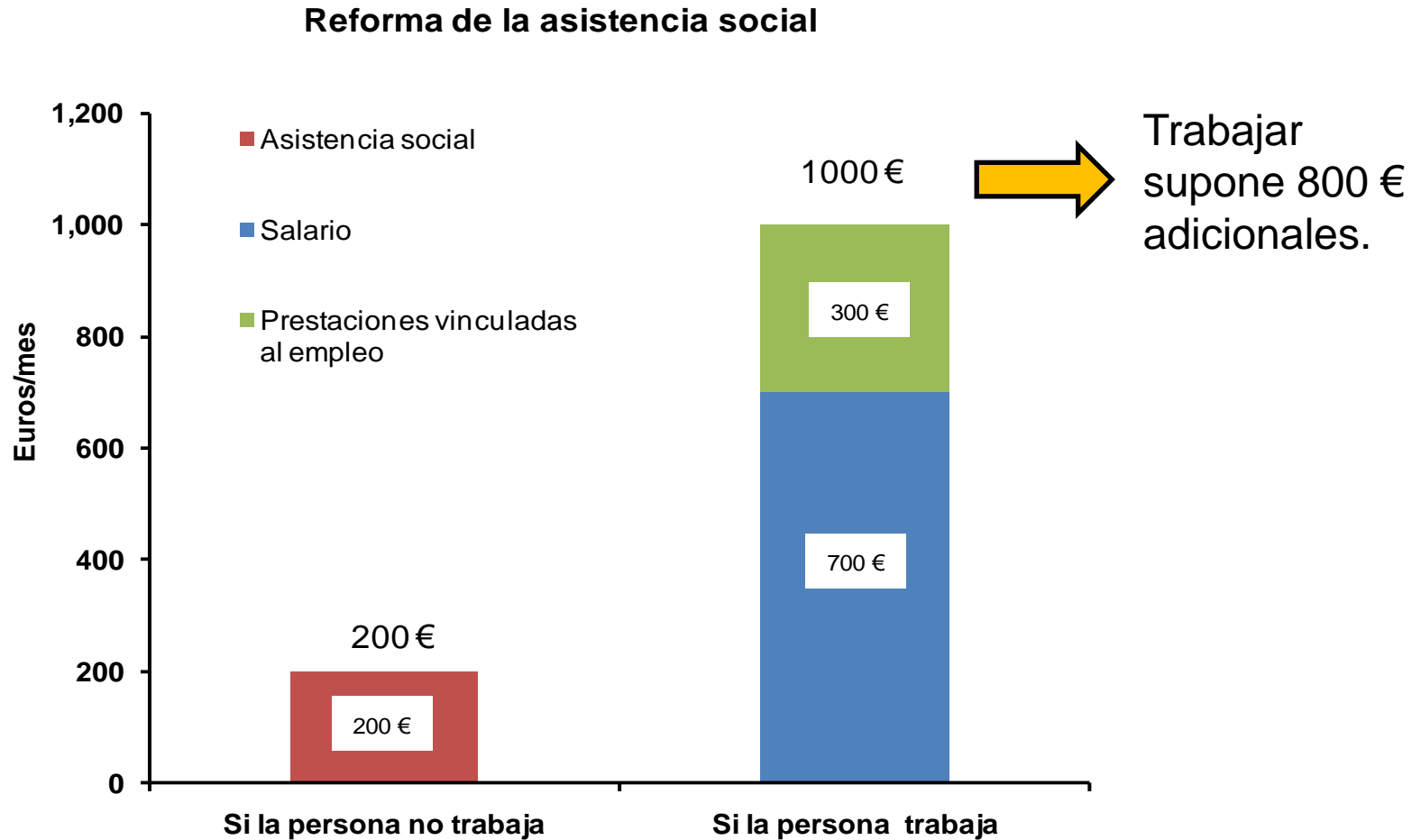
En ocasiones, al mismo tiempo que se han establecido prestaciones ligadas al empleo se ha reducido la cuantía de la asistencia social clásica para “forzar” a los individuos a aceptar cualquier tipo de trabajo.

Normalmente, las prestaciones son mucho mayores para los casos de madres solteras y, en general, familias con niños.



Tema 26.

4. Las nuevas estrategias de lucha contra la pobreza.





Tema 26.

4. Las nuevas estrategias de lucha contra la pobreza.

La evidencia empírica.

- Países que han implementado este tipo de prestaciones: EE.UU., Reino Unido, Irlanda, Países Bajos, Francia, Canadá.
- **Efectos sobre el empleo:** positivos pero pequeños; a veces el gasto en el programa es muy elevado para los pocos empleos adicionales creados (ejemplo: en los Países Bajos, cada nuevo empleo costó 64.000€). .



Tema 26.

4. Las nuevas estrategias de lucha contra la pobreza.

→ Efectos sobre la pobreza:

En general, positivos, especialmente para las familias que trabajan y tienen niños y si sólo tenemos en cuenta dimensiones puramente monetarias (renta del hogar)...

... algunos estudios sugieren que a veces la situación del hogar a largo plazo no mejora porque las personas que recibían asistencia social se han visto forzadas a aceptar empleos de muy baja calidad.

La razón sería que normalmente el colectivo al que se dirige la asistencia social tiene muy pocas probabilidades de empleo (ejemplo: en Francia el 70% apenas sabía francés y tenía educación primaria o inferior).



Tema 26.

4. Las nuevas estrategias de lucha contra la pobreza.

Un caso real: la reforma de la asistencia social en Francia; del RMI al RSA.

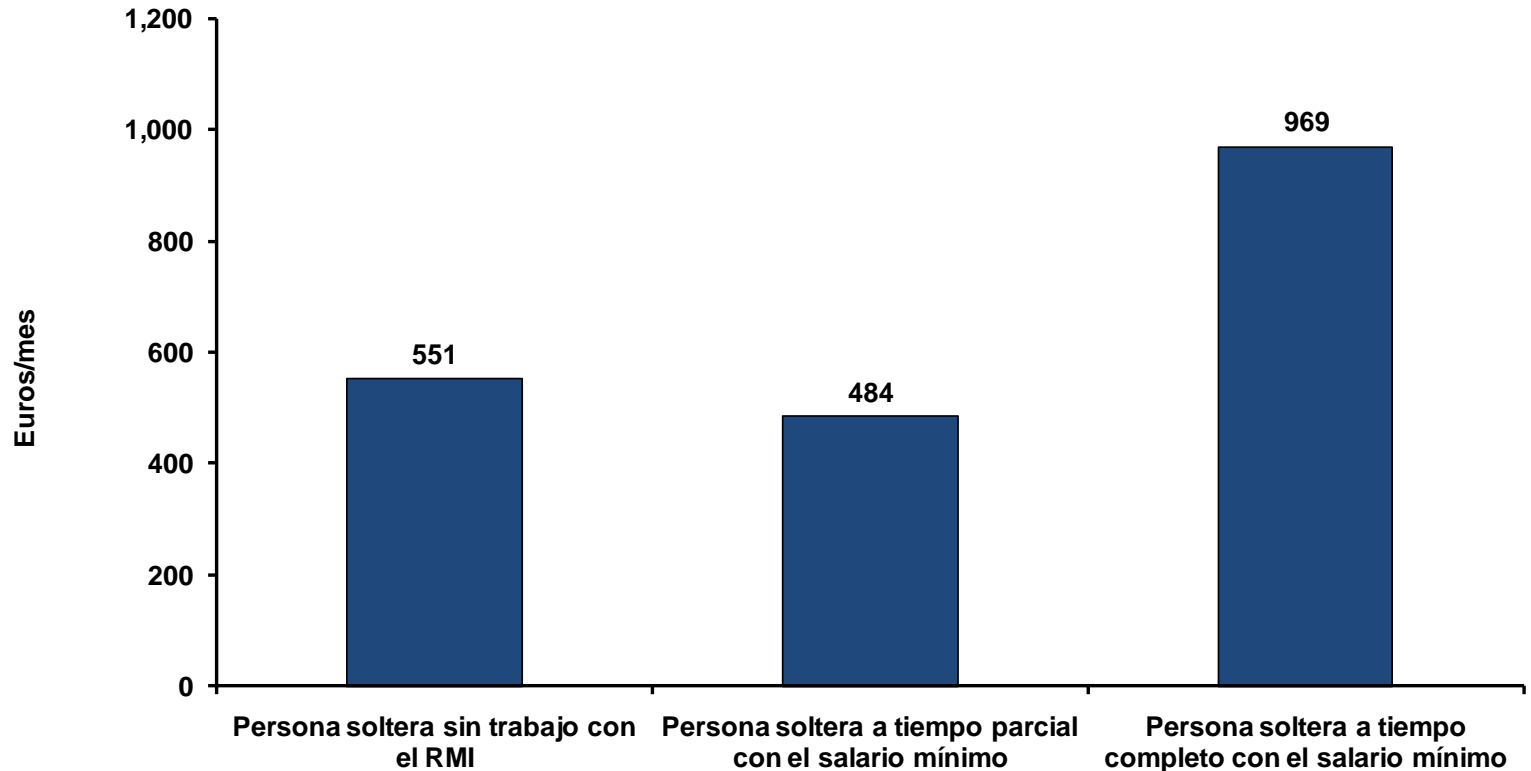
- En 1988 se estableció en Francia el *Revenu Minimum d'Insertion* (RMI), un programa de garantía de rentas para personas sin recursos ni otras prestaciones.
- Si se comenzaba a trabajar, se mantenía la mitad del RMI durante un año y después se perdía.
- Muchos economistas criticaban que el diseño del RMI hacía que la gente no buscase un empleo y, por tanto, creaba una “trampa de pobreza”.



Tema 26.

4. Las nuevas estrategias de lucha contra la pobreza.

El RMI en Francia alrededor de 2002 (vigente hasta mayo de 2009)



Fuente: Laurent, T. y l'Horty, Y. (2005): "Back to Work Incentives in a Dynamic Perspective: an application to French Labor Market", en Lewis, M., Pressman, S. y Widerquist, K. (eds.) *The Ethics and Economics of the Basic Income Guarantee*, Aldershot: Ashgate, pp. 198-210.



Tema 26.

4. Las nuevas estrategias de lucha contra la pobreza.

Un caso real: la reforma de la asistencia social en Francia; del RMI al RSA.

- En 2009, se reemplazó el RMI (y otros programas) por el *Revenu de Solidarité Active* (RSA).
- La reforma, básicamente, consistía en que, aunque no se reducían las prestaciones de las personas que no tenían trabajo, los trabajadores que encontraban podían mantener una mayor parte del RSA de forma indefinida.
- De esa forma, se esperaba que una mayor participación laboral y, en consecuencia, menor número de personas en situación de pobreza.
- Las evaluaciones realizadas señalan que el efecto sobre la participación laboral ha sido casi nulo...



Tema 26.

4. Las nuevas estrategias de lucha contra la pobreza.

Este tipo de reformas de los programas de asistencia social requiere tener en cuenta algunos elementos relevantes que muchas veces se obvian:

(I) **Visión del mercado laboral de oferta:** quien quiera trabajar puede hacerlo; no hay nadie que, deseando trabajar al salario vigente, no pueda encontrar empleo.

(II) **Visión estática vs visión dinámica:** a medida que el trabajador gana experiencia laboral, el salario va incrementándose a lo largo del tiempo, por lo que, a medio plazo la comparación prestaciones sociales vs salarios puede no ser tan ventajosa como en la comparación estática.



Tema 26.

4. Las nuevas estrategias de lucha contra la pobreza.

(III) Los requisitos de las prestaciones sociales son relevantes:

- Duración a veces limitada
- Requieren una búsqueda activa de empleo

(IV) Recurrir a la asistencia social, en ocasiones tiene costes adicionales:

- Desplazamiento, información, complejidad.
- Estigma social.

Ejemplo: en Reino Unido, a finales de los 90, alrededor de un tercio de los pensionistas no reclamaba el pago de prestaciones de la asistencia social a las que tenía derecho legal. Sólo en un 10% de los casos la prestación suponía una mejora importante de la renta del hogar (Hancock *et al.*, 2004).



Tema 26.

4. Las nuevas estrategias de lucha contra la pobreza.

4.2. Los programas de transferencias condicionadas (PTC).

Doble objetivo:

- (1) Reducir la pobreza coyuntural de las familias.
- (2) Evitar que la pobreza se reproduzca en las generaciones futuras (hijos), dando herramientas a las familias pobres para mejorar su situación en el futuro.

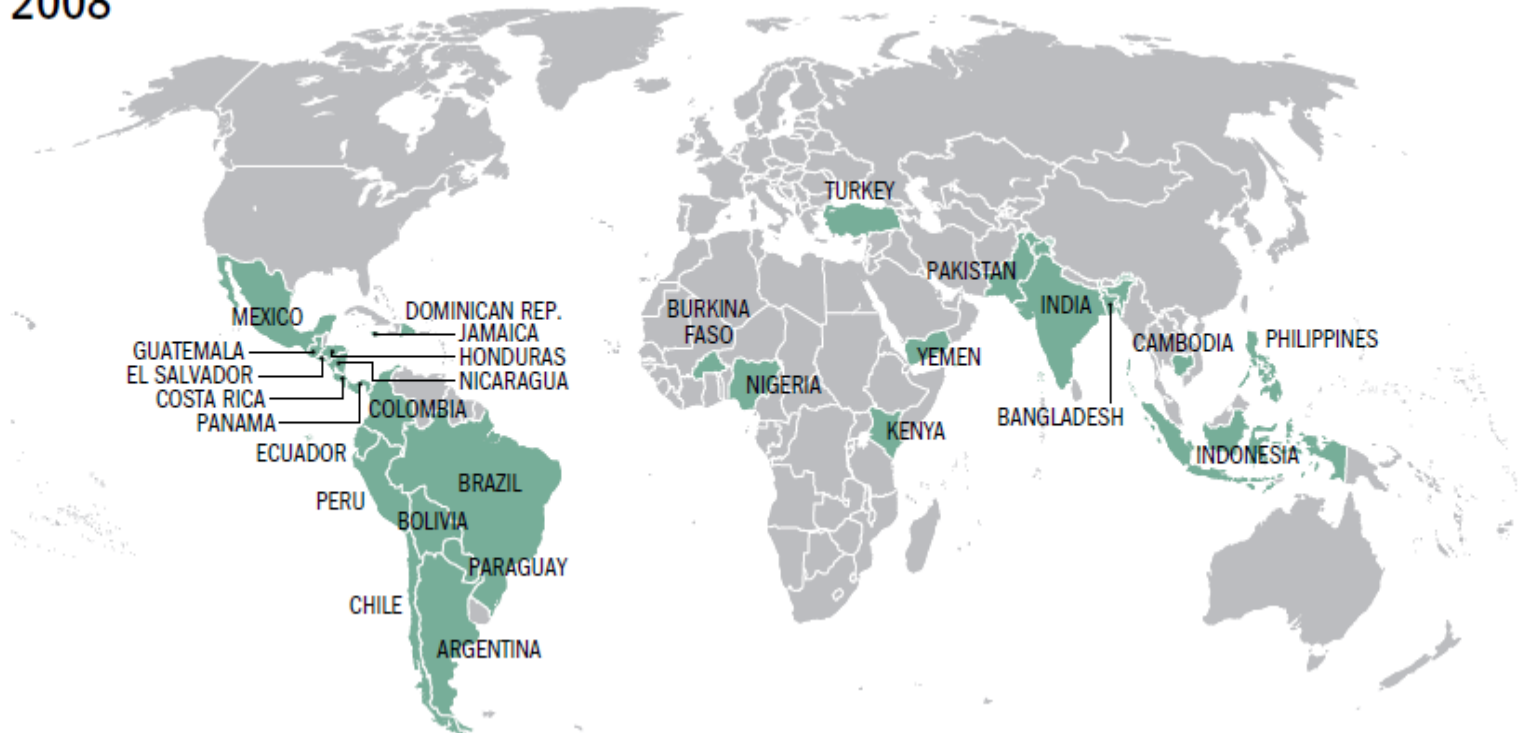


Tema 26.

4. Las nuevas estrategias de lucha contra la pobreza.

PTC en el mundo en el año 2008

2008



Los programas pioneros se pusieron en funcionamiento en Brasil (Bolsa Familia) y México (Oportunidades).

Han tenido bastante éxito; por lo que se han extendido por todo el mundo e incluso se han puesto en marcha algunos programas similares en Nueva York y Washington.



Tema 26.

4. Las nuevas estrategias de lucha contra la pobreza.

¿Cómo funcionan?

Se paga a las familias una prestación social en metálico a familias pobres con niños, pero la prestación se continúa pagando sólo si la familia cumple determinados requisitos. Generalmente:

→ **Requisitos relacionados con la educación:** que los niños del hogar asistan a la escuela y/o superen progresivamente los cursos académicos.

→ **Requisitos relacionados con la salud:** que los niños sean llevados por sus padres a chequeos médicos periódicos y que los niños reciban las vacunaciones correspondientes.

Además, el dinero suele entregarse a las madres (no a los padres).



Tema 26.

4. Las nuevas estrategias de lucha contra la pobreza.

¿Cuál es su lógica? ¿Por qué no entregar la prestación sin condiciones?

(1) La inversión en educación y salud de los hogares es menor que la inversión óptima desde el punto de vista social.

(2) La economía política de la redistribución



Tema 26.

4. Las nuevas estrategias de lucha contra la pobreza.

(1) La inversión en educación y salud de los hogares es menor que la inversión óptima desde el punto de vista social.

Razones:

- Algunos padres en países pobres creen que los beneficios de la educación y la salud son más bajos de los que realmente son.
- En algunos casos, parece que los padres no se preocupan tanto del futuro de los niños como sería óptimo y tienden a centrarse más en el presente.
- Las madres parecen tener más en cuenta el futuro de los hijos que los padres.
- La educación y la salud tienen externalidades positivas (menos crimen, mayor productividad, etc.).



Tema 26.

4. Las nuevas estrategias de lucha contra la pobreza.

(2) La economía política de la redistribución.

Justificar que la clase media pague impuestos para redistribuir hacia los más pobres puede no ser fácil.

El establecimiento de condiciones hace que sea más fácil justificar impuestos sobre la clase media y alta para redistribuir renta y atender las necesidades de las personas pobres.

Estableciendo condiciones para asignar la prestación, se crea una especie de “contrato social” con las familias pobres, que tienen que cumplir con determinadas responsabilidades.



Tema 26.

4. Las nuevas estrategias de lucha contra la pobreza.

¿Por qué se dan las prestaciones a las mujeres?

Existe cierta evidencia empírica de qué es importante **quién** recibe las prestaciones sociales en el hogar:

- Parece que las mujeres se preocupan más del bienestar de los niños.
- Si las mujeres son las que reciben la prestación, se reforzará su rol dentro del hogar, ya que las mujeres y las niñas, en muchos países pobres, sufren mayores niveles de discriminación que en países más desarrollados.



Tema 26.

4. Las nuevas estrategias de lucha contra la pobreza.

Una historia curiosa: las pensiones y los abuelos en Sudáfrica.



Esther Duflo (en la foto) estudió el efecto que tener un abuelo o una abuela pensionista tenía sobre los niños en Sudáfrica.

Sudáfrica es un país pobre y esas pensiones significaban una gran inyección de renta para el hogar.

→ En los hogares con abuelas pensionistas, las niñas tenían mejor nutrición (peso y altura) que en los hogares donde no había abuelas pensionistas.

→ Cuando la pensión la recibía la abuela, el hogar ahorraba una mayor parte de la misma.



Tema 26.

4. Las nuevas estrategias de lucha contra la pobreza.

La evidencia empírica.

→ **Efectos sobre la pobreza:** reducción en prácticamente todos los casos.

→ **Efectos sobre la educación:**

... en general, mayor asistencia de los niños al colegio (especialmente en las familias más pobres).

... pero los resultados académicos no suelen mejorar (más allá de ir a clase).

→ **Efectos sobre la salud:**

... en general, mayor uso de los servicios de salud.

... pero no siempre se traduce en mejor estado de salud (mayor talla, peso más adecuado, hábitos nutricionales...).



Tema 26.

4. Las nuevas estrategias de lucha contra la pobreza.

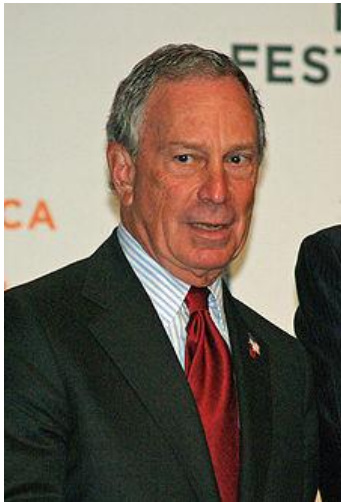
→ Efectos sobre la oferta de trabajo:

- La oferta de trabajo de los adultos generalmente no se ha reducido (lo cual era uno de los temores);
- La oferta de trabajo infantil no siempre se ha reducido (lo cual era uno de los objetivos).



Tema 26.

4. Las nuevas estrategias de lucha contra la pobreza.



“No sabemos si estas iniciativas funcionarán, pero sería una pena no intentar nuevas cosas, especialmente si estas iniciativas contribuyen a reducir la pobreza de forma importante”

Michael R. Bloomberg, Alcalde de Nueva York

Se trata de un programa de transferencias condicionadas destinado a reducir la pobreza y mejorar la educación y la salud en los barrios más pobres de Nueva York.

Se inspira en la experiencia del programa Oportunidades de México.



Tema 26.

4. Las nuevas estrategias de lucha contra la pobreza.



Opportunity NYC: Family Rewards.

→ Dirigido a las familias

→ Se entrega dinero a las familias (hasta 4.000-6.000 dólares al año) en función de que sus hijos vayan a la escuela y aprueben los exámenes, porque superen chequeos médicos y porque los padres se mantengan empleados.

Opportunity NYC: Work Rewards.

→ Dirigido a los adultos de hogares con vivienda subsidiada.

→ Se entrega dinero a los trabajadores (hasta 3.000 dólares al año) que mantengan su puesto de trabajo y realicen cursos de formación.

Opportunity NYC: Stark.

→ Dirigido a los estudiantes de 4º a 7º grado (¡entre 9 y 12 años!)

→ Se paga directamente a los niños (hasta 250 dólares en 4º grado y hasta 500 dólares en 7º grado) en función de sus resultados en los exámenes.



Tema 26.

4. Las nuevas estrategias de lucha contra la pobreza.

Andalucía

Un caso más cercano: la beca 6.000 de Andalucía.

- Uno de los principales problemas de la región y de Andalucía es el fracaso y el abandono escolar (30% de menores no termina la secundaria superior).
- Existen ya becas compensatorias (unos 2.600 euros al años).
- La nueva beca entrega 6.000 euros por curso (600 euros al mes) a las familias pobres con niños en la ESO, Bachillerato o Ciclos Formativos.
- Si los estudiantes no aprueban, pierden la beca.



Tema 26.

4. Las nuevas estrategias de lucha contra la pobreza.

«Quiero ser veterinaria e investigar en Australia»

Reportaje

OLIVIA CARBALLAR
CÓRDOBA

Una chica de apenas 16 años demopa con su moto en una esquina. Dos amigos la siguen sin cascos. Es imposible que el ruido de los tubos de escape y la música afluenciada que bombea un coche tuneado no lleguen al otro lado de la carretera. Es la única frontera entre Las Palmeras, un barrio condenado al ostracismo, y la casa de Ana Victoria Pérez, en Córdoba. Ella, también de 16 años, ni se entera. Cuando no está concentrada en sus ejercicios de Física y Química está dando clases de alemán o pensando en apuntarse a italiano, o ensayando para el musical que estrenará en verano, o devorando cualquier libro que saca prestado de la biblioteca.

Ana Victoria es una de las 3.144 beneficiarias de la beca 6.000, la ayuda de mayor cuantía en España, concedida por la Consejería andaluza de Educación para jóvenes que se ven obligados a dejar los estudios por falta de recursos económicos. "Cuando me dijeron que en 1º de Bachillerato había que comprar los libros, dije... pues a ver quién me los compra", resume Ana Victoria en un descanso, acostumbrada a tener que elegir entre el libro que le apetece leer y los zapatos que necesita.

Vive con su madre, Mari-bel, y su hermano, de 15 años, en una modesta casa de alquiler. Con ese dinero, que recibe en mensualidades de 600 euros, ya ha podido comprar su primer ordenador, aún sin



Ana Victoria repasa una lección en su habitación. LAURA LEÓN

Ana es una de las beneficiarias de la beca 6.000, la más alta de España

Andalucía concede estas ayudas a jóvenes obligados a dejar las aulas

conexión a Internet, y puede pagar la academia de idiomas. "Habría hecho lo que fuera para que mi hija siguiera estudiando, porque tiene talento y se lo merece, pero esta beca nos ha ayudado muchísimo", reconoce su madre, separada

y recién recuperada de un cáncer que le ha impedido trabajar durante años.

Compromiso con el estudio

No es fácil lograr y mantener la beca. Entre otros requisitos, las familias no pueden superar un determinado umbral de renta al año -el tope para una familia de tres miembros es de 5.323 euros- y es condición indispensable aprobar. Si el alumno falla, la Junta le retira la ayuda. "Es una beca de compromiso con el estudio", explica la consejera de Educación, la socialista Mar Moreno.

La mayoría de las solicitudes rechazadas -fueron presentadas 21.000- no cumplían con los requisitos académicos: tener la ESO y estar cursando

Bachillerato o ciclos formativos de grado medio.

Fueron las dificultades las que impulsaron aún más a esta chica a querer llegar lejos. "¿Y por qué quieres estudiar también italiano?", le pregunta su hermano, un dibujante de cómic en potencia. "Por salir de aquí, por aprender más. Quiero ser veterinaria", le responde. "Pero no cualquiera", añade su madre. "Me gustaría investigar en Australia", señala ella.

En su habitación, comparten pared los pósters de animales con los de su grupo de rock favorito, Paramore, o su actor de cabecera, Johnny Depp. Ahora seguirá leyendo sus libros, pero con zapatos nuevos. ■

Público, 22 de Febrero de 2010, p. 29.

Si te interesa el artículo completo:

<http://files.publico.es/estaticos/pdf/ficheros/pdf/22022010.pdf?r=00>



Tema 26. Bibliografía.

Sobre la pobreza y los programas de lucha contra la pobreza en España:

- Fundación FOESSA (2009): *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, Madrid: Fundación FOESSA (Cáritas). Disponible en www.foessa.org.
- Ayala, L. y Rodríguez, M. (2007): “Las nuevas estrategias de empleo en los programas de garantía de rentas”, *Revista Española del Tercer Sector*, 5, pp. 59-83.
- Laparra, M. y Ayala, L. (2009): “El Sistema de Garantía de Ingresos Mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social”, Fundación Foessa, Cáritas.
- Martínez, Rosa (2010): *Pobreza y privación material en España en el periodo 2004-2008: del auge económico al inicio de la recesión*. Fundación Alternativas. Documentos de Trabajo, nº 165.



Tema 26. Bibliografía.

Sobre las prestaciones vinculadas al empleo:

- Leppik, L. (2006): “In-work benefits: literature review”, Praxis Center for Policy Studies.
- Ochel, W. (2001): “Financial incentives to work-conceptions an results in Great Britain, Ireland and Canada”, CESifo Working Paper No. 627.

Sobre programas de transferencias condicionadas:

- Fiszbein, A. y Schady, N. (2009): *Conditional cash transfers. Reducing present and future poverty*, Washington, D.C.: The World Bank.