

14. LOS PROGRAMAS DE ASISTENCIA SOCIAL Y LA REDISTRIBUCIÓN DE LA RENTA

Las democracias occidentales están de acuerdo en que ningún individuo debe pasar hambre, carecer de techo o privarse de alguna de las demás necesidades básicas de la vida simplemente por falta de recursos. Desde principios de siglo ha existido en España una cierta sensibilidad oficial por la "cuestión social". En 1907 y 1917 se crean el Instituto Nacional de Previsión y el Instituto Social de la Marina, respectivamente, que representan el embrión de la futura Seguridad Social, y poco después, en 1919, se crea la Dirección General de Beneficencia, con funciones de coordinación de la labor de las instituciones benéficas tanto públicas como privadas. Sin embargo, la asistencia social en España ha evolucionado de la mano de la Seguridad Social, que, si bien en los años setenta ha experimentado un fuerte crecimiento, ha continuado manteniendo la confusión de objetivos que caracterizó su nacimiento, entre los aspectos contributivos y asistenciales de su función. Más recientemente, la responsabilidad de la asistencia social se ha ido transfiriendo a las comunidades autónomas y municipios, que han desarrollado asimismo programas propios para combatir las formas extremas de pobreza.¹

El sistema contributivo de la seguridad social, debido a la poca entidad de muchas pensiones que ofrece, como resultado del poco valor de las cotizaciones de los pensionistas, proporciona unas pensiones suplementarias a los pensionistas que demuestran condiciones de penuria económica. Éste es seguramente, por su volumen, la vía más importante de asistencia social en España (cubre alrededor de 3 millones de pensionistas), aunque no llega a la franja más pobre de la población. En cambio, los programas puramente asistenciales son en España de menor entidad, están muy repartidos entre las instituciones locales y centrales o se hallan en manos privadas, fundamentalmente de carácter religioso y, en cualquier caso, sólo alcanzan a una pequeña minoría de la población.

Como formas indirectas de asistencia social hay que destacar, por su importancia, la sanidad pública que, según la nueva Ley de Sanidad, tiene prevista la cobertura de toda la población nacional; y la educación, al menos la educación primaria, que

¹Para el resumen de la situación de la asistencia social en España, véase "Poverty in Spain", de Almudena Durán y Pedro López Arribas, multicopiado, Madrid, julio 1987.

tiene escolarizada prácticamente a toda la población infantil española, con pequeños problemas entre determinados grupos marginales. La protección a la vivienda, en cambio, aunque haya jugado un papel importante en la eliminación del chabolismo, parece haber beneficiado más a la clase media que a los pobres. Y no está claro que, en una situación de elevado paro como la actual, las restricciones del mercado laboral (salario mínimo, despido caro...) sirvan para proteger a los trabajadores de la pobreza. Por otra parte, el seguro y el subsidio del paro, aunque sin duda han tenido una gran importancia en rescatar a muchos parados de situaciones extremas de penuria económica, no cubren a la mayoría de la gente en paro por periodos largos de tiempo.

Programas como éstos, existentes en todos los países occidentales, destinados a transferir renta a los pobres, han sido objeto de una gran controversia, especialmente en Estados Unidos e Inglaterra. Hay quienes creen que han debilitado los incentivos de los pobres para buscar empleo, que han contribuido a destruir familias y que han creado en los pobres una sensación de dependencia. Otros creen, por el contrario, que el nivel de asistencia, es demasiado bajo, insuficiente para que los pobres puedan romper el círculo vicioso de la pobreza. Por ejemplo, al tener unos ingresos bajos, obtienen un bajo nivel de asistencia médica, de nutrición y de educación, lo que hace que tengan un bajo nivel de productividad; y este bajo nivel de productividad explica, a su vez, el hecho de que ganen unos salarios bajos.

Como siempre, hay en juego cuestiones relacionadas con la eficiencia y la equidad: ¿Cuáles son las distorsiones que crean esas transferencias? ¿Hay programas particulares que exacerban la ineficiencia? ¿En qué medida son eficaces los sistemas actuales para reducir la desigualdad? ¿Podríamos lograr los mismos objetivos distributivos incurriendo en un coste menor con otros sistemas de asistencia social? Éstos son algunos de los interrogantes que abordaremos en el presente capítulo, ilustrándolos con ejemplos sacados de los programas de asistencia social de Estados Unidos.

14.1 Los programas de asistencia social y la seguridad social

En nuestro análisis distinguimos entre los programas de asistencia social y la seguridad social; los programas que constituyen esta última ya se analizaron en los capítulos 11 y 13.

Sin embargo, la distinción no es nítida. Ya señalamos en el capítulo anterior que la mayoría de los programas de seguridad social suponen una considerable redistribución; son a la vez programas de seguro y de transferencia.

Por otra parte, también puede considerarse que los programas de asistencia social proporcionan un seguro contra los tipos de contingencias con que podríamos

encontrarnos nosotros o nuestros hijos. Si no supiéramos si íbamos a nacer pobres o ricos, probablemente desearíamos que el Estado nos proporcionara un "seguro" contra la primera posibilidad, es decir, quizá pediríamos al Estado que aumentara el gasto destinado a la asistencia social, es decir el consumo de los pobres a expensas de los ricos. Es en este sentido en el que los programas destinados a redistribuir la renta pueden entenderse como seguros.

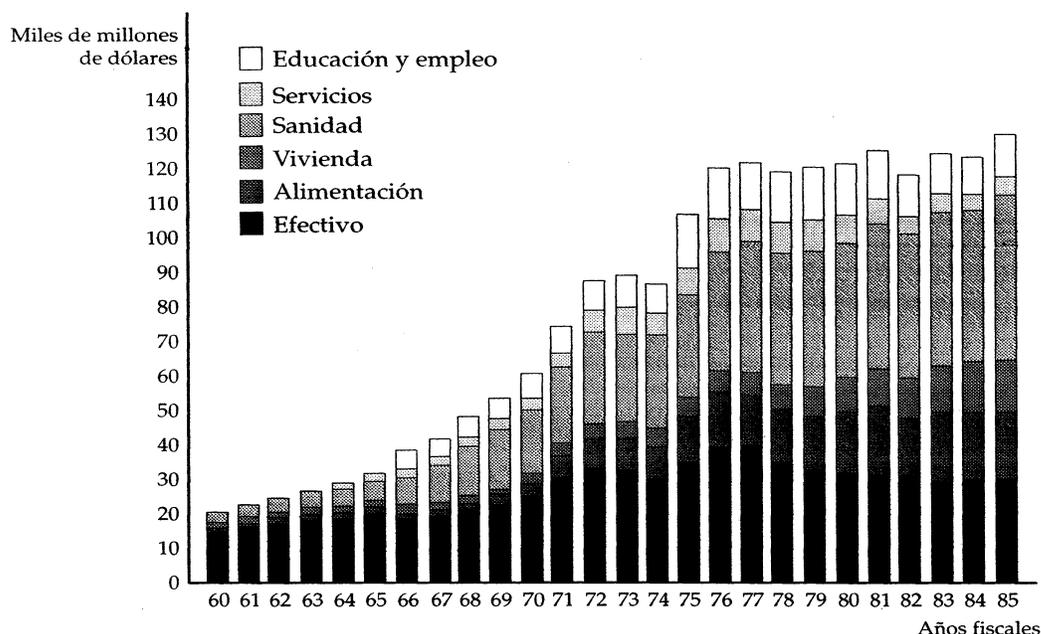


Figura 14.1. El gasto total en asistencia pública por funciones. En dólares constantes de 1985, estas cantidades comprenden los gastos federales y los gastos obligatorios de los estados. *Fuente:* Executive Office of the President, Office of Policy Development, *Up from Dependency*, suplemento 1, *The National Public Assistance System*, vol. 1, *An Overview of the Current System*, diciembre, 1986.

14.2 Redistribución en efectivo o en especie

En Estados Unidos tres dólares de cada diez se transfieren a través de la asistencia social en forma de alimentos, vivienda y energía subvencionados y cuatro dólares de cada diez se transfieren en forma de asistencia médica y gratuita. Sólo tres de cada diez se transfieren en efectivo (véase la figura 14.1), si bien muchas personas creen que sería preferible que el Estado proporcionara simplemente asistencia en efectivo. Los sistemas en que combinan pagos en efectivo con ayudas en especie se critican por tres razones:

1. Es caro desde el punto de vista administrativo; cada uno de los programas debe administrarse por separado; son varios los organismos que tienen que decidir si cada individuo reúne los requisitos necesarios para acceder al programa. Se basan principalmente en la renta de los individuos, pero generalmente tienen en cuenta el tamaño de la familia y otras circunstancias.
2. Introduce ineficiencia en la asignación de los recursos cuando hay efectos-sustitución; y cuando no los hay, las consecuencias no son diferentes de las que tiene una transferencia directa de renta.
3. No es correcto que el Estado intente distorsionar las decisiones de consumo de los individuos.

En los siguientes apartados examinaremos detalladamente las dos últimas críticas.

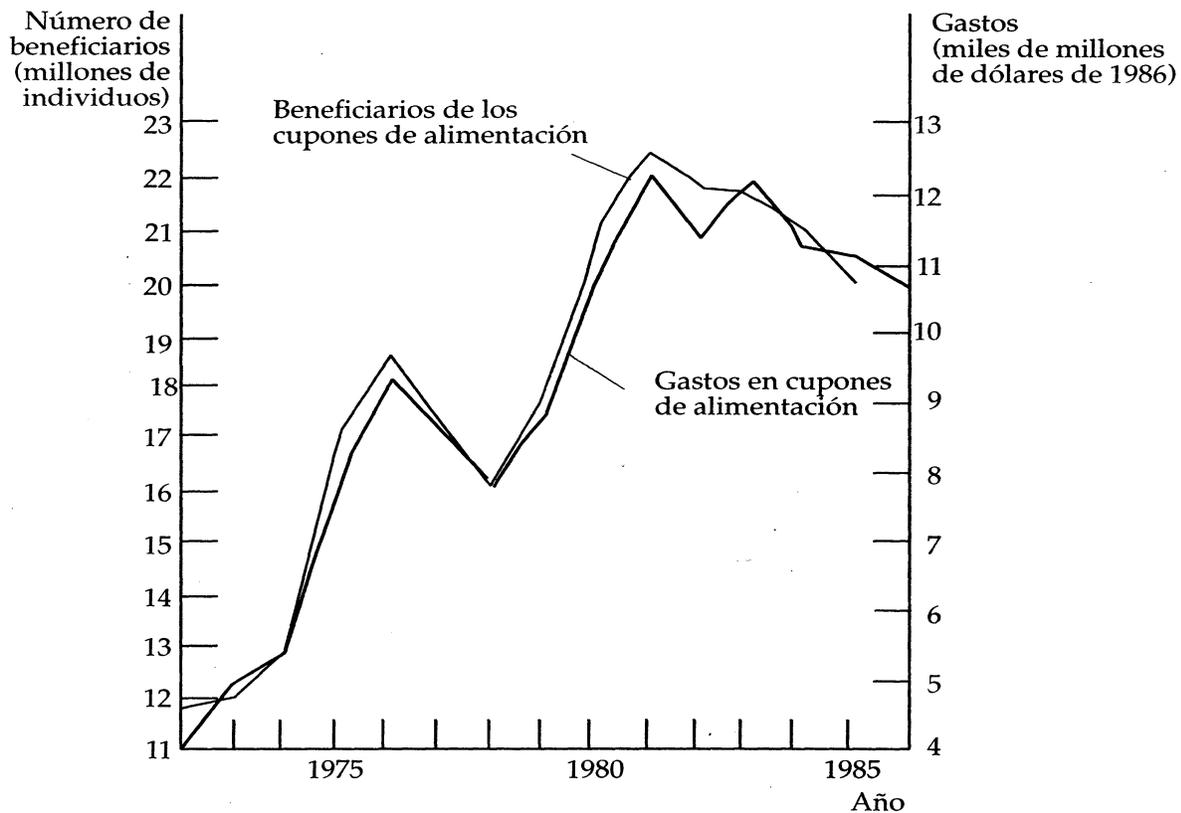


Figura 14.2. El programa de cupones de alimentación de Estados Unidos (1972-1986). El programa de cupones de alimentación ha experimentado un rápido crecimiento (los datos no incluyen los beneficiarios de Puerto Rico después de 1982, y eso explica el descenso que muestra la figura ese año). Fuente: *Social Security Bulletin, Annual Statistical Supplement, 1986*, cuadro 206. Los datos sobre el deflactor de precios de los alimentos proceden de *Economic Report of the President 1987*, cuadro B-55.

14.2.1 Ineficiencia generada por las redistribuciones en especie

Consideremos el caso de los cupones de alimentación, uno de los programas que más deprisa han crecido en Estados Unidos. Introducido como programa piloto en 1961, se estableció formalmente en 1964, cuando el Congreso de Estados Unidos aprobó la Food Stamp Act (ley de cupones de alimentación). Los gastos federales, en dólares constantes, aumentaron de 99 millones de dólares en 1964 a 5.400 millones diez años más tarde y a 13.000 en 1985; el número de beneficiarios pasó de 400.000 en 1964 a 20 millones diez años después y a 21,7 en 1983 (véase la figura 14.2).

Para recibir cupones de alimentación, es necesario percibir unos ingresos netos suficientemente bajos (ingresos menos determinadas deducciones permitidas). Una familia compuesta por cuatro miembros que tuviera unos ingresos inferiores a 14.000 dólares en 1986, podía recibir en algunos casos algunos cupones. En 1986, la cantidad máxima que podía obtenerse (en el caso de una persona que tuviera unos ingresos netos nulos) era de 233 dólares al mes, pero la prestación media percibida por beneficiario era de 45 dólares solamente.² Se supone que la cantidad de cupones asignada permite a una persona o a una familia tener una dieta saludable, pero es controvertida la conveniencia de hacerlo.

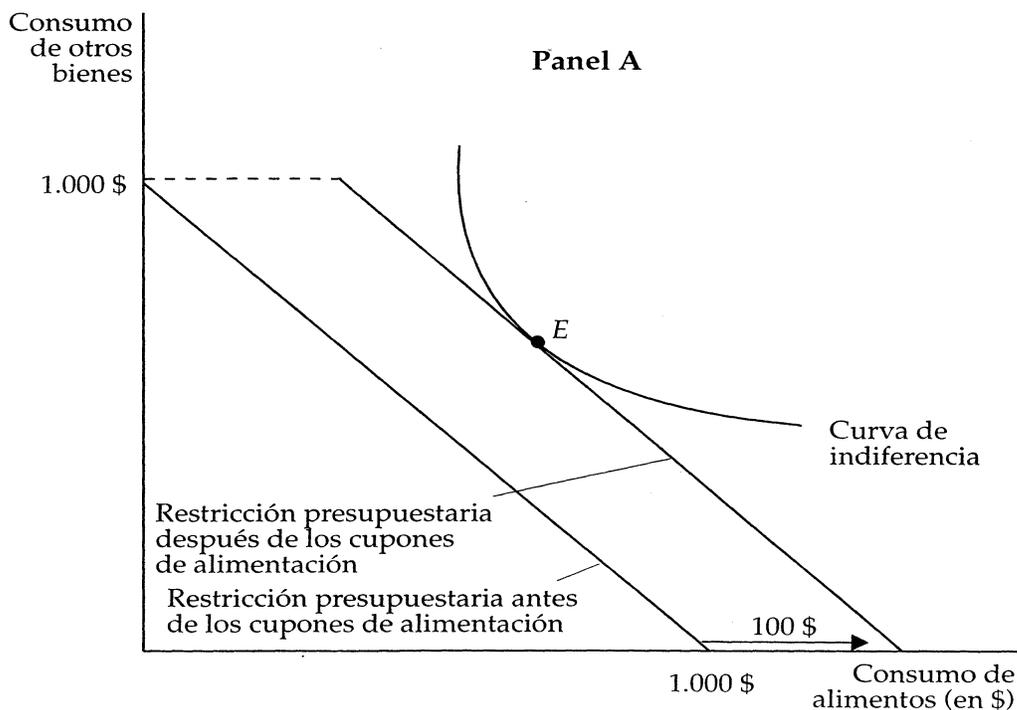
Para ver los efectos del programa de cupones de alimentación, hemos representado en la figura 14.3 la restricción presupuestaria anterior al programa y la posterior. Para mayor sencillez, supondremos que el individuo tenía inicialmente 1.000 dólares y ahora recibe 100 dólares en cupones de alimentación. Su nueva restricción presupuestaria es paralela a la anterior. Si sólo consumiera alimentos, su consumo de este bien aumentaría en 100 dólares. Por cada dólar menos que gastara en alimentos, tendría un dólar más para gastar en otros bienes. Obsérvese que una subvención en efectivo de 100 dólares desplazaría su restricción presupuestaria exactamente de la misma manera, con la salvedad de que con la subvención en efectivo podría consumir

²Tanto la cantidad recibida como las condiciones de acceso se ajustan anualmente para tener en cuenta las variaciones del coste de la vida. La cantidad recibida es la diferencia entre un 30% de la renta neta del individuo (una vez tenidos en cuenta ciertos gastos) y el coste de una dieta adecuada (271 dólares al mes en 1986 en el caso de una familia formada por cuatro personas), siempre que el individuo cumpla determinadas condiciones de acceso. Para poder acceder al programa, una familia (en la que no haya ninguna persona de más de sesenta y cinco años) debe tener menos de 2.000 dólares en activos disponibles y una renta bruta inferior a un 130% de los niveles de pobreza correspondientes a su número de miembros. Para calcular la renta neta, se realizan las siguientes deducciones de la renta de las familias en las que no hay ningún anciano: a) un 18% de los ingresos percibidos; b) una deducción fija, que en 1980 era de 99 dólares; c) gastos del cuidado de los hijos, con un límite de 160 dólares al mes; y, d) costes totales del alojamiento, incluidos los gastos de electricidad, gas y agua, que superen el 50% de los ingresos (sin restar las deducciones anteriores), hasta un máximo de 149 dólares. Si hay un anciano, se efectúa otra deducción en concepto de gastos médicos y no existe ningún límite en la deducción de los costes de alojamiento. Procede de Social Security Bulletin, *Annual Statistical Supplement*, 1986, pág. 60.

1.100 dólares de otros bienes; con la subvención en alimentos, sólo puede consumir 1.000 dólares de otros bienes.

En la figura 14.3A el individuo consume más alimentos de los que le permite la asignación de cupones de alimentación. No hay, pues, ningún efecto-sustitución; sólo un efecto-renta. Las consecuencias del programa son idénticas a las de una subvención en efectivo de 100 dólares. En la figura 14.3B, el individuo consume exactamente la cantidad que le permiten los cupones asignados. Hemos trazado la restricción presupuestaria de una ayuda equivalente en efectivo. En ese caso, el individuo consumiría menos alimentos, pero disfrutaría de un mayor bienestar. Existe un claro efecto-sustitución: el hecho de que los alimentos sean gratuitos le induce a consumir más de lo que consumiría si tuviera que pagarlos. Pero también hay un coste desde el punto de vista de la eficiencia: disfruta de un menor bienestar que si recibiera una ayuda equivalente en efectivo. En otras palabras, si el individuo recibiera una ayuda en efectivo menor, 75 dólares, disfrutaría del mismo bienestar que recibiendo 100 dólares en cupones de alimentación y el Estado se ahorraría 25 dólares.

Las personas que son muy pobres probablemente se encuentran en la situación que representa la figura 14.3B: sus cupones de alimentación son superiores a los alimentos que comprarían con una ayuda en efectivo. Los individuos que disfrutan de un mayor bienestar consumen más alimentos y reciben menos cupones, por lo que en su caso no hay ningún efecto-sustitución; sólo un efecto-renta.



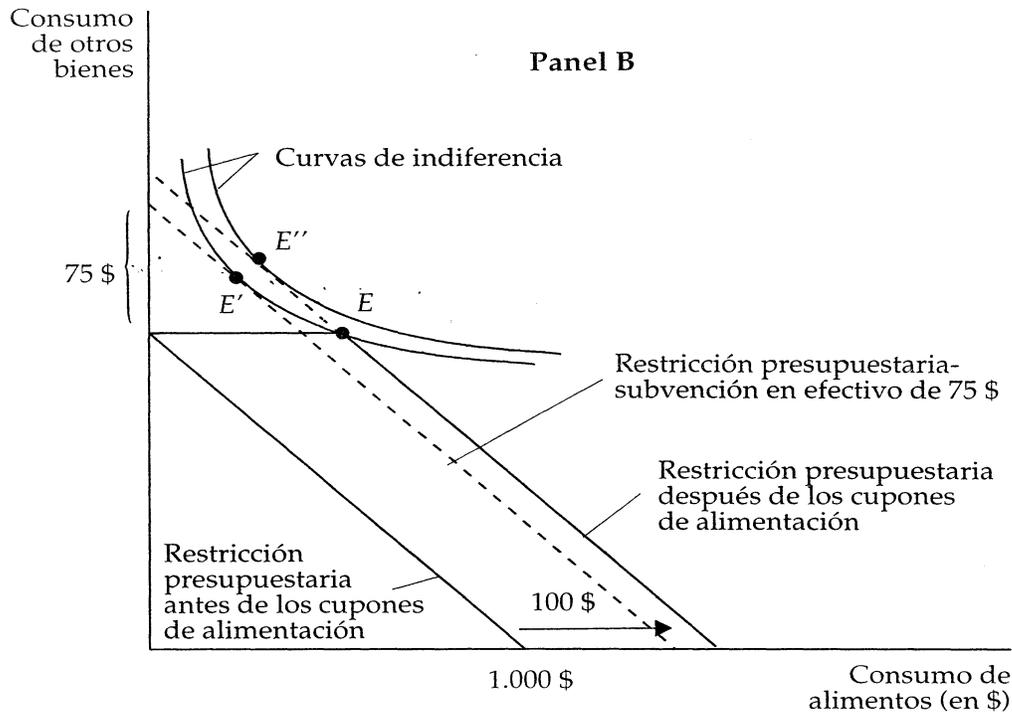


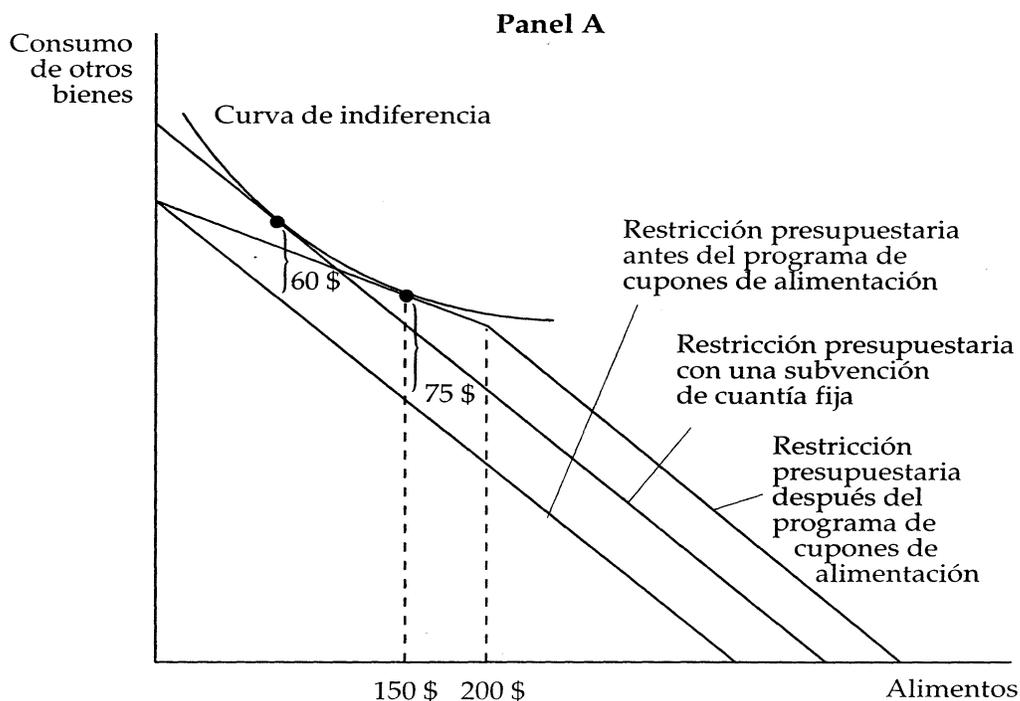
Figura 14.3. El efecto de los programas de cupones de alimentación. (A) Si el individuo consume una cantidad de alimentos superior a la que recibe, no hay ningún efecto-sustitución; sólo un efecto-renta; el efecto del programa de cupones de alimentación es equivalente al de una subvención en efectivo de 100 dólares. (B) Este individuo no compra más alimentos que los que le permiten los cupones de alimentación que recibe. Si recibiera una subvención en efectivo de 100 dólares, consumiría menos de 100 dólares en alimentos. Una subvención en efectivo mejoraría su bienestar. El Estado también podría darle, por el contrario, una subvención en efectivo de 75 dólares y disfrutaría exactamente del mismo bienestar.

14.2.2 Ineficiencia generada por los cupones de alimentación subvencionados

Hasta 1979 el programa de cupones de alimentación funcionaba de otra forma. Todas las familias de un determinado tamaño recibían la misma cantidad de cupones, pero el precio que pagaban dependía de sus ingresos. Las que carecían de ingresos no pagaban nada; conforme aumentaban éstos, pagaban una proporción mayor del valor de los cupones. En la práctica, se podían comprar alimentos a precios inferiores a los del mercado. La figura 14.4 muestra la restricción presupuestaria del individuo con anterioridad y posterioridad a la introducción de un programa de cupones de ese tipo. En este ejemplo, el programa descrito le permite comprar cupo-

nes valorados en 200 dólares, a un precio de 50 centavos por cada dólar de cupones. La figura 14.4A también representa la restricción presupuestaria correspondiente a una subvención en efectivo de 60 dólares; ésta reporta al individuo exactamente la misma utilidad que el programa de cupones de alimentación. Como disminuye el coste de los alimentos, el individuo consume más que si recibiera una ayuda en efectivo; el programa consigue aumentar el consumo de alimentos. Pero se trata de una transferencia ineficiente. El coste del programa es la diferencia entre lo que paga el individuo por los alimentos y el coste de mercado de los alimentos consumidos. Dado que consume 150 dólares de alimentos, recibe una subvención de 75 dólares. La subvención en efectivo, que desplaza la restricción presupuestaria hacia arriba en paralelo, no alteraría el bienestar del individuo y le costaría menos al Estado. En nuestro ejemplo, una subvención en efectivo de 60 dólares equivale (en cuanto a su influencia en el bienestar del individuo) a una subvención de cupones de 75 dólares.

La figura 14.4B representa una situación en la que la cantidad máxima que puede comprar un individuo con los cupones es suficientemente pequeña como para que no satisfaga todos sus deseos de alimentos. Si desea consumir más de 200 dólares, debe pagar todo el precio una vez que se agotan sus cupones. Ahora bien, como el coste marginal de la adquisición de alimentos es el mismo (la *pendiente* de la restricción presupuestaria es la misma que antes del programa de cupones), sólo hay un efecto-renta. Las consecuencias del programa no son diferentes de las que tendría una transferencia de 100 dólares.



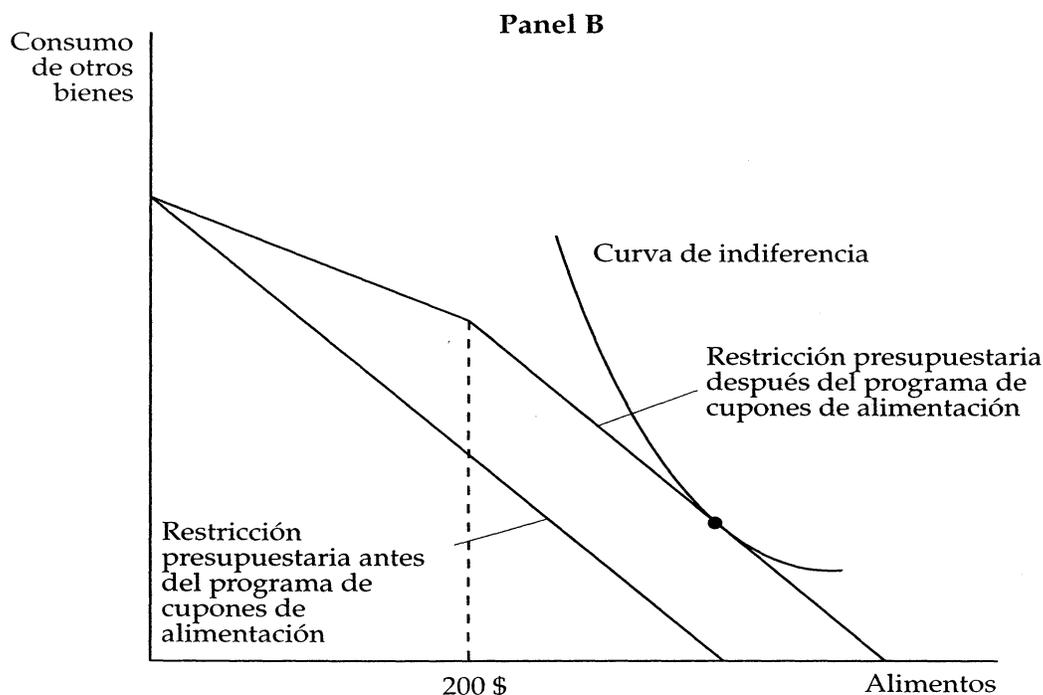


Figura 14.4. El efecto de un programa de cupones de alimentación en el que deben comprarse éstos. En el panel A se produce un efecto-sustitución; en el B, sólo se produce un efecto-renta. Hasta una cantidad de alimentos por un valor de 200 dólares, el individuo sólo tiene que renunciar a 50 centavos por cada dólar de alimentos. Debe renunciar a un dólar de otros bienes por cada dólar de alimentos que supere los 200 dólares.

14.2.3 Influencia de los requisitos de selección en los incentivos

Los diferentes programas de asistencia social, con sus diversos requisitos, a menudo introducen distorsiones en los incentivos para trabajar de los individuos. En algunos casos, como en la mayoría de los programas de vivienda, cuando los ingresos del individuo traspasan un determinado umbral, éste deja de reunir los requisitos necesarios para acceder a ellos. Si son inferiores, puede solicitar una vivienda pública (subvencionada); si son superiores no. Supongamos, por ejemplo, que el valor de la subvención es de 1.000 dólares. Eso significa que si ganando un dólar adicional traspasa el umbral, sus ingresos netos, incluida la subvención, se reducen de hecho en 999 dólares. Los tipos impositivos efectivos superiores al 100% eliminan sin duda los incentivos para trabajar.

Incluso cuando no hay umbrales rígidos, la cuantía de las prestaciones disminuye conforme aumentan los ingresos. Este hecho produce el mismo efecto que un impuesto. En el programa de cupones de alimentación, la asignación de cupones

disminuye en 30 dólares por cada incremento de los ingresos en 100 dólares. Se trata de un tipo impositivo marginal efectivo de un 30%.

Obsérvese que el programa de cupones de alimentación produce un efecto inequívocamente pernicioso en los incentivos para trabajar. Mejora el bienestar de los individuos y tiene un efecto-renta: dado que mejora el bienestar de los individuos, éstos desean consumir más ocio. También tiene un efecto-sustitución, puesto que reduce el rendimiento marginal del trabajo en un 30%.

Por si esto fuera poco, sus efectos se agravan con la presencia de otros impuestos en el sistema. Así, por ejemplo, si una persona tiene que pagar una cotización sobre su salario del 7%, un impuesto estatal sobre la renta de un 2% y un impuesto federal sobre la renta de un 15%, su tipo impositivo marginal efectivo total es de un 54% es decir, un tipo tan alto como el de muchas familias de elevada renta, lo que es probable que le disuada de esforzarse por trabajar.³

Debe señalarse, sin embargo, que una de las consecuencias de la Tax Reform Act (ley de reforma fiscal) aprobada en Estados Unidos en 1986 fue la desaparición de la mayoría de las familias pobres de las listas del impuesto sobre la renta.

Los cupones de alimentación como una subvención a la vivienda

Los requisitos para acceder a los programas de asistencia social pueden influir no sólo en los incentivos de la gente para trabajar, sino también en otros aspectos del consumo. Por ejemplo, en el programa de cupones de alimentación, las familias pueden deducir los costes de vivienda al calcular la renta neta de que depende la cantidad de cupones que les corresponde. Por lo tanto, un aumento del gasto en vivienda puede aumentar sus cupones de alimentación. El coste neto que tiene para una familia un aumento de los gastos en vivienda de 100 dólares puede ser inferior a esta cantidad. Es como si el Estado estuviera subvencionando la vivienda. De hecho, para una familia que consume más alimentos de los asignados, el único efecto-sustitución del programa de cupones de alimentación afecta a la vivienda; no afecta a los alimentos.

14.2.4 ¿Debe interferir el Estado en las libres elecciones de los individuos?

Quienes critican las prestaciones de la asistencia social en especie sostienen que estos programas son paternalistas. Desde el punto de vista adoptado en el apartado anterior, si las subvenciones en especie alteran de hecho la conducta de los individuos

³De hecho, deberíamos incluir el impuesto sobre la seguridad social del empresario en el impuesto que paga el individuo: de esa manera el tipo impositivo marginal efectivo se acercaría a un 60%. Por otra parte, si las prestaciones de la seguridad social a las que tiene derecho el individuo aumentaran al aumentar su renta, el impuesto neto sería menor. En el caso de la mayoría de los jóvenes, el valor del aumento de las prestaciones de la seguridad social es insignificante.

en comparación con la que tendrían en un sistema de transferencias, generan una ineficiencia; es decir, podrían lograrse los mismos niveles de utilidad con un coste menor para el Estado. Pero existe otra teoría según la cual eso es precisamente lo que intenta hacer el Estado: desea asegurarse de que el dinero que se transfiere se destina a usos “buenos”, a vivienda, alimentos y medicina. Desde este punto de vista, lo que a la sociedad le preocupa no es tanto el bienestar de sus receptores como las manifestaciones externas de la pobreza, el chabolismo, la desnutrición, etc., que generan. Algunos economistas consideran criticable esta postura paternalista del Estado; sostienen que viola el principio de la soberanía del consumidor. Otros señalan que uno de los principales objetivos de muchos de estos programas es mejorar el bienestar de los hijos de los pobres; las ayudas en efectivo pueden no ser tan eficaces como algunas prestaciones en especie.

Ya nos hemos referido antes a la idea, llamada igualitarismo específico, según la cual la sociedad puede tener una opinión no sólo sobre la distribución del poder adquisitivo en general, sino también sobre el acceso a determinados bienes, servicios y derechos. El derecho a un nivel mínimo de asistencia médica, alimentos y cobijo debe considerarse un derecho intransferible.

14.2.5 La vivienda

Un tipo de ayuda en especie que ha sido objeto recientemente de una gran atención en Estados Unidos es la vivienda. Los programas federales de vivienda comenzaron con grandes esfuerzos durante la Gran Depresión a proporcionar cobijo temporalmente a las familias que tenían dificultades económicas. Actualmente hay más de 1,2 millones de viviendas públicas, que son alquiladas por las familias pobres a precios subvencionados. Muchas de estas viviendas —edificios altos que se encuentran en los centros urbanos— han sido acusadas de alimentar la delincuencia y el deterioro social. Mientras los costes de la construcción han permanecido elevados, muchos ayuntamientos no han podido mantenerlas debidamente. En un desgraciado incidente, San Luis decidió que era mejor dinamitar su proyecto Pruitt-Igoe que tratar de mantener los edificios. De hecho, en los últimos años el número de viviendas ha experimentado una reducción neta; se han abandonado 5.000 más de las que se han construido.

Una de las soluciones que se ha considerado con mayor seriedad durante algunos años es el sistema de bonos, según el cual las familias pobres no se concentrarían en viviendas públicas sino que recibirían subvenciones para conseguir una vivienda privada. Se han realizado algunos estudios con carácter experimental para tratar de ver hasta qué punto sería eficaz este sistema y cómo podría diseñarse mejor.

Antes, el temor de que los pobres no pudieran pagar una vivienda digna llevaba a muchos ayuntamientos a controlar los alquileres. Pero este tipo de medida ha demos-

trado ser contraproducente: la oferta de viviendas de alquiler ha disminuido debido a que las inversiones que realizan los propietarios no generan los rendimientos que podrían conseguir en otros lugares.⁴

14.3 Ayuda específica y ayuda genérica

La ayuda específica (ya sea en especie o en efectivo) es más cara de administrarse que la ayuda genérica, debido principalmente a lo que cuesta averiguar que se cumplen los requisitos para acceder a ella. Por ejemplo, en los últimos años los costes administrativos por beneficiario del programa norteamericano de ingresos suplementarios han sido, en promedio, tres veces y media mayores por beneficiario y siete veces mayores por dólar de prestaciones que los costes administrativos de las pensiones de la seguridad social norteamericana.

14.3.1 Cuestiones relacionadas con la eficiencia y la equidad

Pero además de los costes administrativos, la comparación de los dos tipos de ayuda también plantea dos cuestiones relacionadas con la eficiencia y una con la equidad. La ayuda específica puede inducir a la gente a hacer lo posible por pertenecer a la categoría beneficiada; puede producir por lo tanto un efecto distorsionador. Esto no ocurre en el caso de la seguridad social: la gente no envejece más deprisa simplemente para acceder al programa. Pero se dice que el AFDC, el programa de Estados Unidos de ayuda a las familias, ha contribuido a destruir familias; el abandono del hogar de un padre que gane un bajo salario puede aumentar los ingresos totales de la "familia" al poder acceder ésta al AFDC. En los últimos diez años ha aumentado significativamente el número de hijos nacidos en familias sin padre. La posible existencia de una relación causal es una cuestión controvertida.⁵

⁴Existe la sospecha de que algunas comunidades como Princeton (Nueva Jersey) utilizan el control de los alquileres para reducir los incentivos para tener propiedades de alquiler.

⁵Por ejemplo, entre 1940 y 1982 la tasa de nacimientos ilegítimos (nacimientos por cada 1.000 mujeres casadas) casi se triplicó pasando de 7,1 a 19,4 (*Statistical Abstract of the United States*, 1986, pág. 62). Ahora bien, es más difícil saber si este aumento se debió a la asistencia o a otras causas. David Ellwood y Larry Summers, profesores de la Universidad de Harvard, llegan a la conclusión a partir de muy diversos datos de que la influencia de la asistencia social en la estructura familiar es escasa. Observan, por ejemplo, que las variaciones de los niveles de prestaciones de un estado a otro no tiene relación alguna con las variaciones correspondientes de las tasas de divorcios, las tasas de nacimientos ilegítimos o los porcentajes de niños nacidos en familias monoparentales. Véase D. Ellwood y L. Summers, "Poverty in America: Is Welfare the Answer or the Problem?", en Sheldon Danziger y Daniel Weinberg (comps.), *Fighting Poverty: What Works and What Doesn't*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1986, págs. 78-105.

La principal ventaja que posee la ayuda específica frente a los programas más generales reside en que, en determinadas circunstancias, puede ser más eficaz para redistribuir la renta, con una pérdida menor de eficiencia. Puede dirigir la ayuda hacia los más necesitados, que, al mismo tiempo, no responderán negativamente a los incentivos. Hemos insistido repetidamente en que a menudo nos vemos forzados a escoger entre más equidad y más eficiencia en los programas de redistribución. La provisión de un elevado nivel de ingresos básicos por medio de una política de transferencias de rentas que disminuye conforme aumenta la renta del individuo procedente de salarios o de otras fuentes, puede reducir los incentivos para trabajar, lo cual implica normalmente que es mejor un nivel de redistribución más bajo en el caso de las personas cuya respuesta a los incentivos es grande que en el de las personas cuya respuesta es pequeña (por ejemplo, las de más de setenta años).

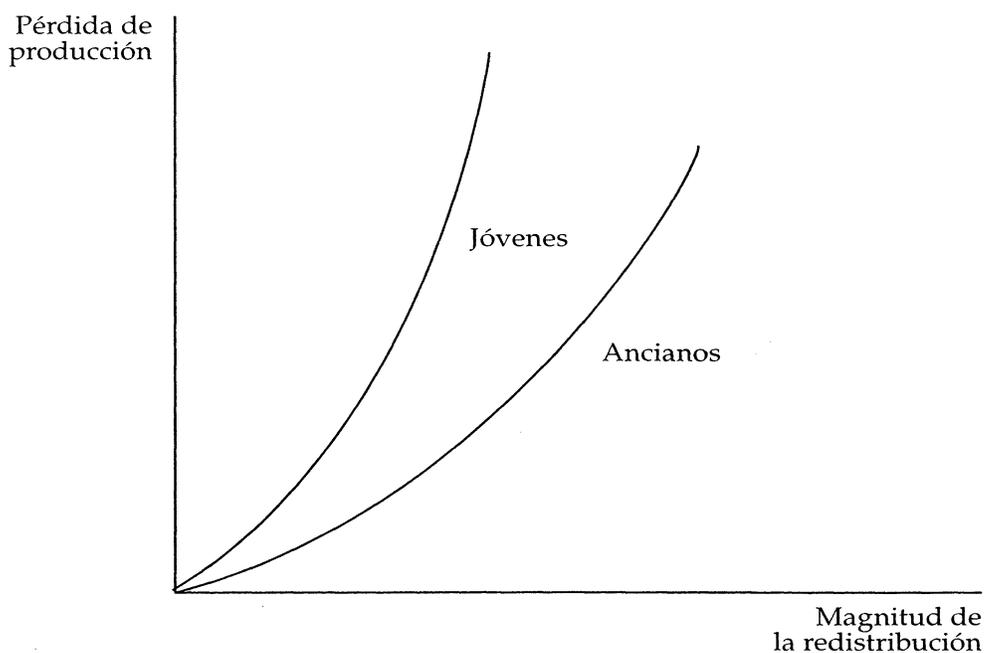


Figura 14.5. La ventaja de los programas específicos. La pérdida de producción derivada de un aumento dado de la igualdad puede variar de un país a otro, lo que puede hacer que resulte conveniente diseñar programas redistributivos para cada grupo.

La figura 14.5 representa la relación entre la magnitud de la redistribución y la pérdida de producción de dos grupos diferentes (la población trabajadora y los ancianos). Cuanto mayor es la redistribución, mayor es la pérdida de producción. Pero como la pérdida de producción de los ancianos es menor (por cada aumento del grado de redistribución), es deseable un programa más redistributivo para este

grupo. Al tener distintos programas para cada uno, es posible redistribuir la renta de una manera más eficaz.

Existe un argumento en contra de los programas específicos relacionados con la equidad; algunos autores creen que el Estado no debe discriminar ni a favor ni en contra de determinados grupos de la población. Dos personas que sean igual de pobres deben recibir la misma cantidad del Estado, independientemente de que sean jóvenes o viejas. No debe haber categorías "favorecidas". No cabe duda de que los ancianos pueden tener más gastos médicos, y quizás sea deseable ajustar las transferencias para tenerlo en cuenta; sin embargo, esto ya se hace de hecho a través del seguro de enfermedad. Por otra parte, muchos critican los programas basados en los programas económicos del beneficiario ya sean específicos o no, porque creen que son degradantes para ellos.⁶

14.3.2 El impuesto negativo sobre la renta

Existe una amplia corriente de opinión según la cual los sistemas de ayuda específica y de ayuda en especie deben reemplazarse por un único sistema de asistencia social en efectivo, que debe integrarse en el sistema del impuesto sobre la renta. La propuesta se ha denominado **impuesto negativo sobre la renta**.

Según ella, todo el mundo debería declarar su renta, pero lo mismo que sólo pagarían las personas que estuvieran situadas por encima de un determinado nivel de renta, las que estuvieran situadas por debajo recibirían un cheque del Estado. Consideremos el caso de un régimen tributario en el que todo el mundo recibiera, por ejemplo, un cheque del Estado de 100.000 pesetas al año, pero le pagara a éste un tercio de cada peseta que ganara. Los que tuvieran unos ingresos inferiores a 300.000 recibirían una cantidad neta del Estado; los que tuvieran unos ingresos superiores le pagarían más de lo que recibieran. Los partidarios de este sistema sostienen no sólo que es administrativamente más sencillo, sino también que es menos humillante que los sistemas de asistencia social habituales, que suelen obligar a los solicitantes a presentar pruebas en varios organismos que demuestren que tienen unos bajos ingresos. También afirman que los tipos impositivos implícitos en los sistemas tributarios habituales reducen los incentivos para trabajar o fomentan la deshonestidad. Dado que los requisitos que debe cumplir un individuo para recibir ayuda son cada vez más estrictos conforme aumenta su renta, puede ser muy reducido el incremento neto de su consumo resultante de un aumento de la renta. Como consecuencia, en algunos tipos de trabajo, como el servicio doméstico, está muy extendida la práctica de no declarar la renta. Es discutible, desde luego, que la introducción de un impuesto negativo sobre la renta alterara esta costumbre.

⁶Como consecuencia, muchos que pueden acceder a ellos no se benefician de sus prestaciones y, por lo tanto, los programas tienen menos éxito en la consecución de sus objetivos.

En los años sesenta y setenta se realizó un gran número de estudios para averiguar el efecto del sistema de asistencia social existente en Estados Unidos y las posibles reformas para mejorar el esfuerzo laboral de los beneficiarios, así como para cuantificar la ineficiencia que genera. Hay un cierto acuerdo en que la influencia en el esfuerzo laboral es más pequeña en el caso de las ayudas genéricas (el SSI), los cupones de alimentación y la ayuda a la vivienda⁷ (0,1% en el caso del SSI y 0,3 en el de los cupones de alimentación y la ayuda a la vivienda) que en el del AFDC.⁸ La magnitud de las pérdidas de bienestar también es una cuestión discutida. En el capítulo 18 veremos más detalladamente cómo se miden estas pérdidas y en el 19 analizaremos la influencia de los programas de asistencia social en oferta de trabajo.

Los defensores del impuesto negativo sobre la renta también sostienen que su mayor ventaja radica en que permite a la gente gastar el dinero de una manera que refleja sus propias preferencias; no distorsiona su gasto del mismo modo que lo distorsiona el sistema de asistencia social con ayudas en especie.

Aunque la idea ha recibido un gran apoyo, se enfrenta a un grave problema: para proporcionar lo que muchos consideran un nivel mínimo de ayuda, es necesario un tipo impositivo marginal elevado. Como hemos dicho, en los sistemas actuales las personas muy pobres tienen de hecho un tipo impositivo elevado. Adoptando un impuesto negativo sobre la renta, bajaría el tipo de estas personas, pero aumentaría el de las de renta media. Eso no sólo sería impopular desde el punto de vista político, sino que, según la opinión de algunos, repercutiría gravemente en los incentivos. Los defensores de los sistemas actuales de ayuda sostienen que 1) en éstos, los efectos sobre los incentivos son relativamente pequeños al menos en el caso de muchos de los beneficiarios de la asistencia social; una proporción significativa son personas, como los ancianos y los incapacitados, que no entrarían en la población activa ni trabajarían mucho ni aun cuando se redujera el tipo impositivo implícito; 2) sus efectos sobre los incentivos pueden ser mayores en el caso de las personas de renta media; 3) los beneficiarios de la asistencia social son mucho menos productivos que las personas que se encuentran en los tramos de renta media, cuyos tipos impositivos marginales aumentarían en el caso de que se introdujera el impuesto negativo sobre la renta, y 4) dado que hay muchas más personas en estos tramos que pobres acogidos a la asistencia social, deberían preocuparnos los efectos sobre los incentivos que pudiera producir ese tipo de cambio en el sistema tributario.

⁷S. Danziger, R. Haveman y R. Plotnick, "How Income Transfers Affect Work, Savings and the Income Distribution", *Journal of Economic Literature*, septiembre, 1981, pág. 996.

⁸Por ejemplo, J. Hausman ("The Labor Supply", en J. H. Aaron y J. Pechman (comps.), *How Taxes Affect Economic Behavior*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1981, págs. 27-72) obtiene estimaciones treinta y siete veces mayores que las de R. Moffin. "An Economic Model of Welfare Stigma", Rutgers University, multicopiado, 1980.

14.4 ¿En qué medida el sistema norteamericano actual de asistencia social ha reducido la pobreza?

¿Hasta qué punto los programas de asistencia social de las dos últimas décadas han conseguido reducir la desigualdad? Responder a esta pregunta no es tan fácil como podría parecer. Depende de lo que se mida.

El indicador oficial de la pobreza en Estados Unidos es el número de personas que se encuentran por debajo del **umbral de pobreza**, que es el nivel de renta que permite tener un nivel de consumo mínimamente decente. Depende del tamaño de la familia y se actualiza anualmente para mantener su poder adquisitivo basándose en la evolución del índice de precios de consumo. En España, entre 1973 y 1980, y a pesar de la profunda crisis económica por la que atraviesa el país, el porcentaje de pobres parece haberse reducido ligeramente: del 18 al 17% de la población.⁹

Todo el mundo está de acuerdo en que como resultado de estas ayudas se ha conseguido reducir significativamente el número de norteamericanos que se encuentran por debajo del umbral de pobreza, aunque la seguridad social haya desempeñado un papel más importante que los pagos en efectivo de la asistencia social. En un reciente estudio, en el que se trata de averiguar la influencia de estos programas en la pobreza, se ha estimado el número de norteamericanos cuyos ingresos procedentes de fuentes privadas —*antes de las transferencias*— se encontraban por debajo del nivel de pobreza. En 1983 el porcentaje de personas pobres que abandonaron la pobreza gracias a todas las transferencias fue de un 16%; el 34% es atribuible a las prestaciones en efectivo de la seguridad social, el 9% a la ayuda pública en especie y sólo el 3% restante a la ayuda pública en efectivo.¹⁰ Casi todos los ancianos que eran pobres antes de las transferencias recibieron transferencias, pero el 40% de las familias de los demás grupos de edad que no eran pobres antes de las transferencias no recibió transferencia en efectivo. Y muchos de los que recibieron transferencias no obtuvieron las suficientes para elevar a su familia por encima del umbral de pobreza.

14.4.1 La paradoja de la desigualdad inalterada

Aunque los programas de lucha contra la pobreza han conseguido, al menos en parte, que algunas personas que se encontraban por debajo del umbral de pobreza lo traspasaran, ha ocurrido algo paradójico: no ha disminuido el grado global de desigualdad (medido, por ejemplo, por medio del coeficiente de Gini, analizado en el

⁹Véase A. Bosch, C. Escribano e I. Sánchez, *op. cit.*

¹⁰Sheldon Danziger, Robert Haveman y Robert Plotnick, "Antipoverty policy: Effects in the Poor and the Nonpoor", en Sheldon Danziger y Daniel Weinberg (comps.) *Fighting Poverty: What Works and What Doesn't*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1986, cuadro 3.6.

capítulo 10, o por la proporción de la renta total que recibe la quintilla más baja de la población).¹¹ Parece que los programas de redistribución basados en transferencias no han hecho más que contrarrestar el aumento de la desigualdad de la renta antes de impuestos y de transferencias. Los factores que han provocado este aumento son complejos y no se conocen muy bien.

Una de las cuestiones que se han planteado es el grado en que los programas del Estado han *provocado* este aumento. Por ejemplo, si la seguridad social induce a la gente a jubilarse antes, habrá más personas en la población que tengan una renta nula antes de impuestos y de percibir transferencias. Por otra parte, es posible que los programas públicos también hayan contribuido a la formación de familias de baja renta: los ancianos que tenían unos bajos ingresos y vivían con sus hijos tal vez decidan vivir por su cuenta al recibir unas prestaciones mayores de la seguridad social. Aunque según los datos ha aumentado el número de familias que tienen una renta baja, es muy posible que estas personas disfruten de un mayor bienestar que cuando vivían con sus hijos.

Este ejemplo también plantea otra cuestión relacionada con la eficacia de los programas de redistribución del Estado: en qué medida han sustituido a las transferencias privadas. Los ancianos recibían antes unos mayores ingresos de sus hijos. Si por cada dólar adicional que les da a los ancianos la seguridad social sus hijos piensan que pueden reducir su ayuda en una cantidad equivalente, los beneficiarios netos del programa no son los ancianos, sino las personas más jóvenes que están manteniéndolos (desde esta perspectiva, pues, lo que está en cuestión no es tanto el nivel de ayuda que reciben los ancianos como si la responsabilidad de esa ayuda debe ser individual o colectiva, y cuáles son las consecuencias económicas y sociales de las diferentes opciones).

Uno de los factores que han contribuido indudablemente a modificar la distribución de la renta antes de impuestos es el aumento de la proporción de la población de más de sesenta y cinco años (que analizamos en el capítulo anterior). Sus necesidades (aparte de las médicas) pueden muy bien ser menores que las de una persona con cuatro hijos, dos de los cuales estudien en la universidad. Una persona de sesenta y cinco años que viva sola y reciba 10.000 dólares puede no encontrarse en una situación peor (desde el punto de vista material) que una familia de seis miembros que tenga cuatro hijos y unos ingresos de 25.000 dólares. Desgraciadamente, los datos no tienen en cuenta estas circunstancias distintas, y los economistas discrepan sobre la mejor forma de tenerlas en cuenta. Sin embargo, merece la pena señalar que la

¹¹En el periodo comprendido entre 1947 y 1983, la quintilla inferior de la población recibió alrededor de un 5% de toda la renta. Pero las fuentes de esta renta variaron significativamente. La proporción de la renta de la quintilla inferior procedente del trabajo pasó a 70% en 1959 a 50% en 1969 y 42% en 1983. Las transferencias del Estado representaron en 43% de la renta total de este grupo en 1983. Véase Levy y Michel, "Work for Welfare: How Much Good Will It Do?", pág. 399.

desigualdad existente entre las familias que se encuentran en situaciones parecidas es menor que la desigualdad existente en la población en su conjunto.

La mayoría de los economistas afirmaría que debemos fijarnos en la desigualdad a lo largo de la vida; los ingresos varían sistemáticamente a lo largo de la vida del individuo; su renta suele comenzar siendo baja, aumenta en sus años intermedios y vuelve a disminuir cuando se jubila. Los ingresos también pueden fluctuar a corto plazo: por ejemplo, una persona puede atravesar un breve periodo de paro; normalmente, un trabajador por cuenta propia gana menos cuando la economía entra en una recesión. Pero la gente recurre a sus ahorros para atenuar estas variaciones de la renta y poder vivir en los periodos en los que su consumo previsto es superior a sus ingresos previstos (como en la jubilación o en los años en los que sus hijos van a la universidad, que en Estados Unidos suele exigir un considerable desembolso). Centrándose en la desigualdad de la renta en un año determinado, se exagera el verdadero grado de desigualdad existente en la sociedad.

Por último, debe señalarse que las diferencias de renta pueden no ser el único índice de desigualdad. Una mejora de la nutrición y del cuidado de los pobres se reflejará en una salud mejor; en las últimas décadas han variado significativamente las diferencias entre pobres y ricos en algunos importantes indicadores de la salud. Según un estudio, las tasas de mortalidad (la probabilidad de morir en un año dado) han aumentado con la renta, debido a la mala dieta, a la falta de ejercicio y al aumento del estrés.¹² Según otro estudio, "existen pruebas contundentes. . . de que la reducción de la mortalidad se ha concentrado desproporcionadamente en las clases de rentas más bajas".¹³ Por otro lado, hoy en Estados Unidos, como en España, el acceso a la asistencia médica ya no parece depender tanto de la renta. Diez años después de la introducción de Medicare y Medicaid, el número medio anual de visitas médicas por persona era en Estados Unidos de 5,1 en todos los grupos: en el caso de las personas que tenían unos ingresos inferiores a los 5.000 dólares era de 6,0 y en el de las que tenían unos ingresos superiores a los 15.000 dólares era de 4,9.¹⁴

14.4.2 La pobreza y la infancia

Estos datos estadísticos sobre la incapacidad del sistema de asistencia social de Estados Unidos para erradicar la pobreza o para reducir la desigualdad, probablemente no han influido tanto como los datos relativos a la infancia.

Más de uno de cada cuatro niños nacen en la pobreza, cifra que ha aumentado

¹²R. Auster, Levelson y Sarachek, "The Production of Health: An Exploratory Study", *Journal of Human Resources*, vol. 4, otoño de 1969, págs. 411-36.

¹³K. Davis y C. Schoen, *Health and the War on Poverty*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1978.

¹⁴Fuente: National Center for Health Statistics, Health, Estados Unidos, 1976-1977, DHEW (HRA). 77-1232, GPO, 1977, pág. 265.

espectacularmente en los últimos diez años.¹⁵ Una gran parte de esta pobreza se atribuye a la elevada tasa de natalidad de las adolescentes solteras, especialmente pertenecientes a grupos minoritarios. Por ejemplo, en 1980 el 9,5% de los adolescentes pertenecientes a grupos minoritarios y el 4,5 de las adolescentes blancas tuvieron hijos;¹⁶ esta proporción es superior a la de casi todos los demás países desarrollados y a la de muchos de los menos desarrollados.¹⁷ La mitad no estaba casada. Existe un creciente temor de que se trate de un ciclo de pobreza del que sea difícil escapar.

Probablemente haya otros índices que muestren de un modo más convincente que la renta los fallos del sistema de asistencia social. La mortalidad infantil (la probabilidad de que un niño muera en su primer año de vida) es mayor en el caso de los negros de Chicago que en el de los niños cubanos o costarricenses. Estados Unidos ocupa el decimocuarto lugar en la clasificación de los países según su mortalidad infantil.¹⁸

14.4.3 Iniciativas reformistas recientes

La creciente insatisfacción que provoca el sistema de asistencia social en Estados Unidos llevó al presidente Reagan a hacer de su reforma uno de los principales temas de su discurso sobre el Estado de la Unión de 1986. Lo que más preocupa es lo que algunos consideran la formación de una "subclase" acostumbrada a la pobreza y a la asistencia social. En diciembre de 1986, un grupo de trabajo de la Casa Blanca hizo las siguientes recomendaciones: 1) aumentar el papel de los gobiernos locales en la elaboración de sus propios programas sociales con carácter experimental en lugar de programas federales; 2) sustituir algunas prestaciones en especie por prestaciones en efectivo; y 3) obligar a trabajar a todas las personas que reciben ayuda del Estado y que pueden hacerlo (si existe empleo).¹⁹

Hace mucho tiempo que algunos proponen que se obligue a las personas acogidas a la asistencia social a trabajar si pueden hacerlo y, de hecho, algunos estados

¹⁵Procedente de un informe de la American Public Welfare Association, publicado en *Education Week*, 3 de diciembre de 1986.

¹⁶Procedente de K. A. Moore, *Facts at a Glance*, Washington, D. C., The Urban Institute; estadísticas calculadas a partir de datos del National Center for Health Statistics, 1983. Para un análisis más exhaustivo, véase Diane Scott-Jones, "The Family", en J. Hannaway y Marlaine E. Lockheed (comps.), *Contributions of the Social Sciences to Educational Policy: 1965-1985*, Berkeley, McCutchan Publishing Corporation, 1986.

¹⁷Alan Guttmacher Institute, *Teen-age Pregnancy: The Problem That Hasn't Gone Away*, Nueva York, Alan Guttmacher Institute, 1981.

¹⁸Procedente del Fondo para la Defensa de la Infancia, *A Children's Defense Budget. An Analysis of the FY 1987 Budget and Children*, publicado en *Phi Delta Kappan*, noviembre de 1986. Por otra parte, los datos presentados en el capítulo 11 inducen a pensar que Medicaid y Medicare han aumentado significativamente las posibilidades de los pobres de acceder a la asistencia médica.

¹⁹Executive Office of the President, *Up From Dependency: A New National Public Assistance Strategy*, 1986.

ya lo exigen. Se afirma que si la gente no consigue trabajo en el sector privado, debe suministrárselo el Estado. Algunos programas de asistencia social exigen estar trabajando para acogerse a ellos. Sus defensores sostienen que este requisito inducirá a los que pueden a abandonar la asistencia social. Sus detractores aducen que es humillante, que son relativamente pocos los beneficiarios de la asistencia social, aparte de las mujeres que tienen hijos pequeños, que pueden trabajar y que no es deseable desde el punto de vista social obligar a estas mujeres a trabajar. Por otra parte, les preocupan los problemas administrativos que puede plantear la administración de un sistema de este tipo. ¿Tienen realmente un empleo las personas contratadas por el sector público porque no encuentran trabajo en el sector privado? ¿Adquirirán hábitos de trabajo que harán que les resulte aún más difícil encontrar un verdadero empleo en el futuro? ¿Qué debe hacerse si no trabajan bien o si no acuden a trabajar? ¿Puede tolerar la sociedad que estas personas se mueran de hambre? (Los defensores de este sistema sugieren que la asistencia social podría seguir ayudando a estas personas, pero en un grado suficientemente menor para que tuvieran incentivos para trabajar bien; y que cualquier forma de empleo prepara mejor para entrar en la población activa que depender de la asistencia social.)

Todo el mundo coincide en que para que estos programas tengan éxito, deben ir acompañados de programas formativos y educativos. Por ejemplo, una mujer que sea madre por primera vez y que esté acogida al AFDC (normalmente una mujer joven en paro que ha abandonado los estudios secundarios) tiene unas probabilidades del 40% de permanecer acogida a la asistencia social durante diez años. Si los programas de educación y formación consiguen suprimir siquiera un 15% de estas personas de las listas de asistencia social, habrán hecho más que suficiente.

Los partidarios de reformar la asistencia social, con programas como los que exigen a sus beneficiarios trabajar, sostienen que lo que está en juego no es sólo una reducción de los costes del sistema. Para que los individuos se respeten a sí mismos deben aportar algo a la sociedad. La pérdida del respeto personal, así como algunas disposiciones existentes en muchos estados según las cuales para poder acogerse al programa AFDC *no* debe haber ningún varón adulto en el hogar, contribuyen a la ruptura de las familias, y la ruptura de las familias contribuye a la perpetuación de la pobreza, círculo vicioso que es para muchos uno de los problemas más importantes a largo plazo de Estados Unidos.

Las disyuntivas —entre garantizar la ayuda a todas las personas que la necesitan y asegurarse de que no la reciben las que no la necesitan, entre ofrecer una red de seguridad adecuada, especialmente a los niños cuya pobreza no es en modo alguno una consecuencia de sus propios actos, y un conjunto adecuado de incentivos al trabajo y a la familia— continuarán siendo probablemente motivo de controversia en los años venideros.

Resumen

1. La ayuda pública ofrece prestaciones en efectivo y en especie a los pobres. Los gastos destinados a las transferencias en especie han aumentado rápidamente en los últimos años, pero la ayuda en efectivo (como porcentaje del gasto público) ha disminuido.
2. Los programas redistributivos en especie tienen varios inconvenientes: a) son caros desde el punto de vista administrativo; b) en algunas ocasiones sólo producen un efecto-renta, en cuyo caso afectan de la misma manera al consumo; en otras producen un efecto-sustitución y en estos casos, el Estado podría proporcionar el mismo nivel de bienestar a los pobres con un coste menor mediante una subvención en efectivo; c) los requisitos necesarios para recibir ayuda en especie reducen los incentivos para trabajar y, cuando se unen a las cotizaciones a la seguridad social y a los impuestos sobre la renta, dan como resultado unos tipos impositivos marginales muy elevados; d) la combinación de requisitos exigidos provoca unos resultados inesperados; por ejemplo, el programa de cupones de alimentación subvenciona el consumo de vivienda, y e) son paternalistas.
3. Los programas específicos tienen inconvenientes parecidos: a) son caros desde el punto de vista administrativo; b) algunas personas consideran que no son equitativos ya que individuos con una misma renta reciben un trato diferente, y c) algunas veces introducen distorsiones, debido a que la gente intenta reunir los requisitos necesarios para pertenecer a las categorías que reciben subsidios más elevados. Sin embargo, cuando los distintos grupos responden de manera diferente en cuanto a su oferta de trabajo (o a otros aspectos) a los programas públicos, el Estado puede conseguir un mayor grado de redistribución con una pérdida mínima de eficiencia, concediendo ayuda específica.
4. El impuesto negativo sobre la renta es una propuesta para integrar los programas de asistencia social en el sistema del impuesto sobre la renta, proporcionando solamente subvenciones en efectivo y eliminando, por lo tanto, cualquier ayuda específica. La principal preocupación reside en si podría proporcionar un nivel "mínimo" de vida suficiente a las personas muy pobres, sin imponer al mismo tiempo unos tipos marginales muy elevados a las de renta media.
5. La política de transferencias de renta de las dos últimas décadas ha reducido el número de pobres y, en alguna medida, los indicadores de la desigualdad global. Sin embargo, al mismo tiempo ha aumentado el grado de desigualdad antes de impuestos y de transferencias.

Conceptos clave

Transferencias	Programas que dependen de los recursos económicos de los beneficiarios
Política de transferencia de rentas	Condiciones de acceso a los programas
Impuesto negativo sobre la renta	Umbral de pobreza
Prestaciones en especie	Ayuda específica
Igualitarismo específico	

Preguntas y problemas

1. Algunas veces se ha sugerido que el Estado debería restringir la utilización de cupones de alimentación a los alimentos “sanos”. Analice las ventajas de esta propuesta. Suponiendo que fuera fácil distinguir entre alimentos que son “sanos” y alimentos que no lo son, describa la influencia de una restricción de ese tipo en el consumo de los dos tipos de alimentos por parte de un individuo.
2. Considere un programa de asistencia social (como el de la vivienda) al que sólo pueden acceder las personas cuyos ingresos no superan un determinado nivel. Trace su restricción presupuestaria con y sin subvención (coloque el trabajo en un eje y el consumo en el otro).
3. Considere un programa de asistencia social (como el de los cupones de alimentación), cuyas prestaciones disminuyen conforme aumentan los ingresos del individuo. Trace la restricción presupuestaria con y sin subvención y utilice el gráfico para ilustrar cómo disminuyen los incentivos para trabajar y cómo una subvención monetaria podría reportar al individuo el mismo nivel de utilidad con un coste monetario menor.
4. Se ha propuesto que el Estado conceda subvenciones para ayudar a los pobres a comprar una vivienda propia (exactamente igual que el programa de cupones de alimentación les ayuda a comprar alimentos). Analice las ventajas de la provisión pública de vivienda en comparación con la privada.
5. Se han formulado diferentes propuestas sobre la forma en que deben concederse las subvenciones a la vivienda. Analice las ventajas de: a) el pago por parte del Estado de una cantidad máxima dada de los gastos de la familia en vivienda, dependiendo de sus ingresos, y b) el pago por parte del Estado de una cantidad fija de ayuda para vivienda, dependiendo de los ingresos de la familia. Analice en ambos casos la conveniencia y las consecuencias de realizar ajustes que reflejen los gastos de la familia en medicina y en alimentos.
6. Suponga que le preocupara especialmente el bienestar de los niños. ¿Cómo influiría eso en los tipos de programa de asistencia social que defendiera y cómo los diseñaría?