

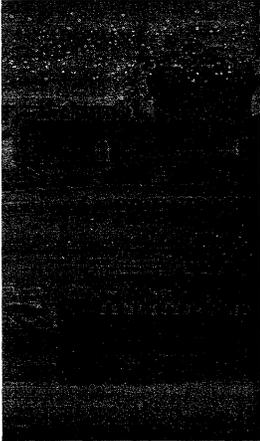
## Programas de gasto para combatir la pobreza

---

*Y se hizo el reparto según las necesidades de cada uno.*

HECHOS 4,35

---



**A**unque hay un fuerte consenso entre los estadounidenses sobre la conveniencia de que el Estado alivie la situación de los pobres, existe también una enorme controversia en torno a la forma que debe adoptar tal ayuda. Este capítulo analiza los principales programas de gasto estadounidenses destinados a ayudar a los más desfavorecidos.

---

### Una rápida panorámica del gasto social

En los Estados Unidos, la expresión “sistema de bienestar” se utiliza para denominar a un conjunto muy amplio de programas que benefician fundamentalmente a las personas de renta baja. Estos programas están sujetos a **comprobación de recursos**: solo pueden beneficiarse de ellos las personas cuyos recursos económicos se encuentren por debajo de un determinado nivel. En 1968, las ayudas públicas sujetas a comprobación de recursos representaban alrededor del 1,8 por 100 del Producto Interior Bruto (PIB). En el 2000 esta magnitud había aumentado hasta el 4,1 por 100. La mayor parte del crecimiento de los programas de transferencias públicas se debe al aumento de las ayudas en especie. En 1968, las transferencias monetarias representaban el 48 por 100 de todas las prestaciones sujetas a comprobación de recursos; en nuestros días solo suponen alrededor del 21 por ciento del total (Burke, 2001, pp. 1,3).

La importancia de las transferencias en especie queda reflejada en el Cuadro 8.1, donde se clasifica el gasto social por categorías. Aunque el cuadro ofrece una buena aproximación, no puede decirse que sea un “presupuesto contra la pobreza” completo, debido a que algunos programas que no son expresamente redistributivos acaban transfiriendo sumas considerables a los pobres. La Seguridad Social, por ejemplo, se considera normalmente un programa de seguros más que un programa redistributivo (véase Capítulo 9), aunque los pagos de la seguridad social constituyen la única fuente de renta para el 20 por ciento de sus beneficiarios ([www.ssa.gov](http://www.ssa.gov)). Del mismo modo, los pobres reciben algunos fondos en concepto de seguro de desempleo, así como de pensiones a veteranos. Además, muchas familias que no se encuentran por debajo de la línea de pobreza se benefician de algunas de las ayudas

**Cuadro 8.1. Gasto de los principales programas sujetos a comprobación de la necesidad (miles de millones de dólares).**

<i>Programa</i>	<i>Federal</i>	<i>Estatal y local</i>
Sanidad	131,4	94,3
Ayuda monetaria	72,5	19,2
Ayuda alimentaria	32,2	2,2
Ayuda para vivienda	29,3	5,6
Educación	19,0	1,3
Servicios	14,2	6,5
Empleo/formación	6,2	1,1
Ayuda energética	1,6	0,085

FUENTE: Burke (2001, pp. 7 y 8). Las cifras son de 2000.

de los programas sociales dirigidos a los grupos más desfavorecidos. Por ejemplo, alrededor del 11,6 por 100 de los hogares que reciben cupones de comida están por encima del umbral de la pobreza. (US Department of Agriculture, 2003a).

## Descripción general del sistema [TANF\*]

Desde 1935 hasta 1996, el principal programa de transferencias monetarias del Gobierno era el programa de **Ayuda a Familias con Hijos Dependientes (AFDC)**<sup>1</sup>. Como indica su nombre, el programa estaba dirigido a las familias que tuvieran hijos a su cargo. Además, en general, solo las familias en las que faltaba uno de los padres recibían recursos. Los Gobiernos estatales y el federal se encargaban conjuntamente de gestionar el programa. Cada uno de los estados, sin más restricción que unas orientaciones generales del Gobierno federal, fijaba sus propios niveles de ayuda así como las condiciones de acceso a las prestaciones. La ley federal exigía que la cuantía de la ayuda percibida por cada beneficiaria del AFDC se redujera un dólar por cada dólar de ingresos que obtuviera, aunque a estos efectos no se tenían en cuenta algunas cantidades pequeñas.

En 1996, el AFDC fue sustituido tras la aprobación de la Ley de conciliación de la Responsabilidad Personal y las Oportunidades de Empleo (*Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*). Esta norma estableció un nuevo programa de bienestar denominado **TANF (Ayuda Temporal para Familias Necesitadas)**, cuyos aspectos principales son:<sup>2</sup>

- **No se generan derechos.** Con el AFDC, cualquier persona cuya renta estuviera por debajo de cierto nivel y reuniera una serie de condiciones tenía *derecho* a una ayuda monetaria indefinidamente. El TANF suprime el programa AFDC y, con él, ese derecho a recibir ayuda monetaria. La T de TANF resalta que, en la actualidad, las transferencias monetarias solo se perciben *temporalmente* y de forma provisional. Unos 6 millones de familias reciben ayudas del TANF cada mes.
- **Limitación temporal.** En general, no se pueden recibir ayudas monetarias durante más de cinco años (aunque los estados pueden excluir de esta regla al 20 por 100 de los casos). Los estados pueden establecer un límite temporal más reducido, si lo desean.

<sup>1</sup> (N. del T.) El acrónimo se corresponde con la denominación inglesa del programa (*Aid to Families with Dependent Children*).

<sup>2</sup> Para más información, véase Burke (2001).

\* (N. del T.) Acrónimo de *Temporary Assistance for Needy Families* (Ayuda Temporal para Familias Necesitadas), el programa de bienestar social que se describe en este epígrafe.

- **Requisitos de empleo.** Al menos el 50 por 100 de las madres solas que reciben ayudas, y el 90 por 100 de las familias con ambos progenitores deben estar trabajando, o en programas de preparación para el empleo.
- **Transferencias fijas a los estados.** Bajo el AFDC no existía ningún límite expreso del gasto federal. Con el TANF, cada estado recibirá del Gobierno federal una subvención -cuya cuantía se fija de antemano- para financiar el gasto social. Cada estado emplea la subvención (a la que se suman sus propios fondos) para organizar los programas de bienestar según sus propios criterios, dentro de unos límites amplios. En la actualidad, los estados ejercen un control prácticamente total sobre la estructura de sus sistemas de bienestar, lo que incluye la selección de las familias a que se apoya. Los estados pueden gastar la subvención en transferencias monetarias, en programas de formación profesional o en programas dirigidos a evitar los embarazos de adolescentes y a incentivar el matrimonio, etc. (pero deben respetar los requisitos de empleo y los límites relativos al pago que señalamos más arriba).
- **Reducción progresiva de las ayudas.** Como un corolario de su capacidad para controlar la estructura de sus programas de bienestar, los estados pueden decidir en qué medida se reducirán las ayudas cuando sus perceptores comiencen a obtener rentas. Recordemos que bajo el AFDC la reducción era aproximadamente de “uno por uno” (por cada dólar ganado, las ayudas se reducían en la misma cuantía). Nueve estados y el Distrito de Columbia han mantenido esa política, mientras que el resto de los estados han modificado las reglas<sup>3</sup>. Algunos aplican tasas de reducción elevadas. En Nebraska, por ejemplo, por cada dólar de ganancias, las ayudas se reducen en 80 centavos. En el otro extremo, en Illinois, la tasa de reducción es solo de 33 centavos por dólar. California permite que quienes reciben prestaciones de bienestar ganen 225 dólares por mes antes de reducirse y, a partir de ese punto, reducen las ayudas en 50 centavos por cada dólar adicional de renta obtenida. Los estados no solo aplican tipos impositivos efectivos diferentes, sino que también son diferentes las prestaciones que ofrecen a las familias sin ingresos. Por ejemplo, en el caso de una familia monoparental compuesta por tres miembros, la cifra asignada en Alabama es de 164 dólares, en tanto que en Minnesota asciende a 801 dólares. En resumen, los ingresos que reciben quienes se benefician de los programas de bienestar dependen en la actualidad de una amplia variedad de políticas.

## Mantenimiento de rentas e incentivos laborales

### Los dilemas fundamentales

Durante muchos años, la cuestión dominante en las discusiones sobre el AFDC ha sido hasta qué punto los programas de bienestar reducen la participación en el mercado laboral y fomentan la dependencia del Estado. En esta sección analizaremos cómo afecta el programa TANF a las decisiones de trabajo de sus beneficiarios.

Si dejamos al margen muchas de las complejidades de las reglas del TANF, podemos caracterizar la política de un estado en función de dos variables básicas: la primera es una transferencia básica que la persona recibe si no está trabajando, *Tr*. La segunda es la tasa a la que se reduce la transferencia cuando cuando la beneficiaria comienza

<sup>3</sup> Para conocer los detalles, véase Moffitt (2002).

a obtener ingresos,  $t$ . Supongamos, por ejemplo, que el estado entrega 300 dólares al mes a quienes se benefician del programa de bienestar, pero que dicha ayuda se reduce en 25 centavos por cada dólar de ganancias individuales. En tal caso,  $Tr = 300$  y  $t = 0,25$ . Si una persona gana 300 dólares, su prestación se reduce en una cuantía de 75 dólares ( $= 0,25 \times 300$ ), dejándola con 225 dólares de ayuda. Nótese que la tasa de reducción del beneficio, es en la práctica, un impuesto sobre las ganancias, razón por la que empleamos el término  $t$  al referirnos a ella. Obsérvese también que, en algún momento, las ganancias de la perceptora de la transferencia llegan a hacerse tan elevadas que deja de recibir cualquier tipo de ayuda. En este ejemplo, cuando ella gana 1.200 dólares, la reducción de la ayuda coincide con el total de la misma. A partir de ahí,  $t$  deja de aplicarse porque ya no se recibe la prestación.

Algebraicamente, la ayuda que se recibe ( $A$ ) depende de la transferencia básica, el tipo impositivo y el nivel de ganancias ( $G$ ) y puede expresarse como:

$$A = Tr - tG$$

De esta formulación se desprende que la ayuda es cero ( $A = 0$ ) cuando

$$G = Tr / t$$

o para cualquier valor más elevado de  $G$ .

Estas dos ecuaciones ponen de manifiesto los dilemas fundamentales que se presentan en el diseño de cualquier sistema de mantenimiento de rentas. La primera ecuación nos indica que, para un coste del programa determinado, cuanto mayor sea la transferencia básica, mayor debe ser el tipo impositivo. Es decir, un sistema con buenos incentivos al trabajo (un bajo valor de  $t$ ) puede asignar poco dinero a quienes son incapaces de trabajar. Por su parte, la segunda ecuación nos muestra que, dada una transferencia básica, cuanto más bajo sea el tipo impositivo, mayor será el nivel del punto de indiferencia de las ganancias. Pero cuando aumenta ese nivel que marca el punto de indiferencia, también crece el número de personas acreditadas para acogerse al programa, lo que también eleva los costes del sistema.

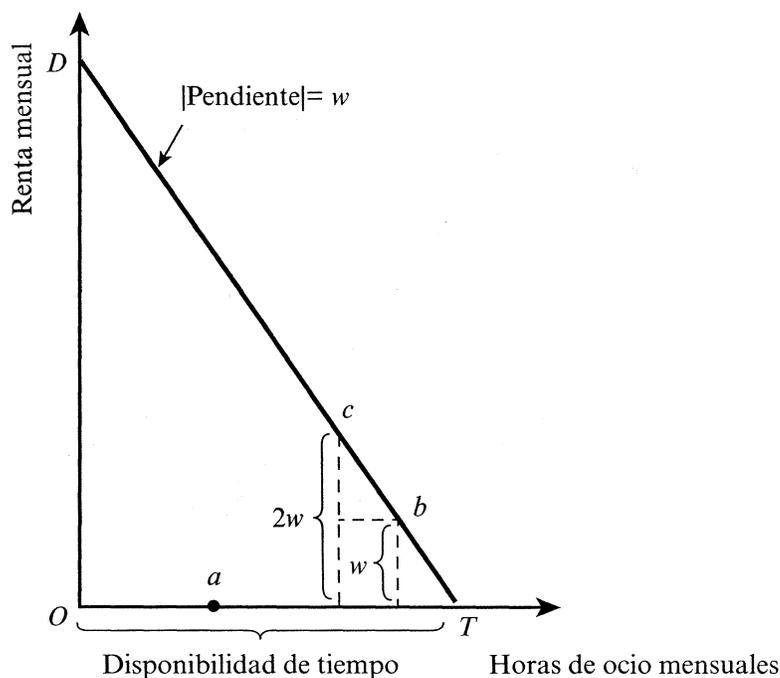
## Análisis de los incentivos laborales

El análisis de la decisión individual de ofrecer trabajo basado en curvas de indiferencia arroja alguna luz sobre la forma en que el programa TANF afecta a las decisiones de oferta de trabajo.<sup>4</sup> Supongamos que Sánchez tiene que decidir cuánto tiempo va a dedicar cada mes a trabajar y cuánto a actividades ajenas al mercado, a las que denominamos *ocio*. En el Gráfico 8.1, el eje horizontal mide el número de horas de ocio. Incluso en el caso de que Sánchez no trabaje, la cantidad de ocio que puede consumir tiene un límite máximo, ya que un mes tiene un número limitado de horas. Esta cantidad de horas, que denominamos **disponibilidad de tiempo**, es la distancia  $OT$  del Gráfico 8.1. Se supone que el tiempo que no se dedica al ocio se emplea en trabajar en el mercado. Cualquiera de los puntos del eje horizontal, por tanto, indica simultáneamente las horas dedicadas al ocio y las horas dedicadas al trabajo. En el punto  $a$ , por ejemplo, se dedican  $Oa$  horas al ocio y  $aT$  horas -la diferencia entre la disponibilidad de tiempo y el tiempo dedicado al trabajo.

<sup>4</sup> En el Capítulo 2, bajo el epígrafe "El papel de la teoría", se incluye un análisis verbal de la teoría de la oferta de trabajo. Puede resultar interesante consultar ese debate antes de abordar la exposición gráfica que aquí se ofrece.

**GRÁFICO 8.1.**

Restricción presupuestaria para la decisión entre renta y ocio



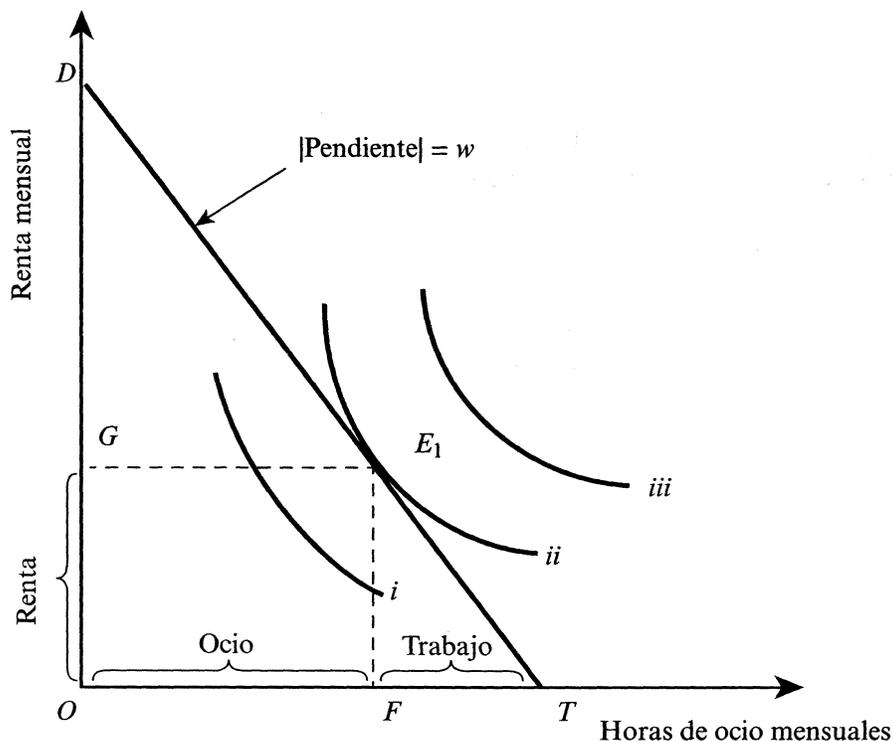
Nuestro primer problema consiste en mostrar cómo varía la renta de Sánchez, que se mide en el eje vertical, cuando lo hacen sus horas de trabajo. Supongamos que puede obtener un salario de  $w$  dólares por hora y que, por el momento, no existen programas sociales. En este caso los ingresos que percibe por trabajar determinado número de horas son justamente el resultado de multiplicar  $w$  dólares por el número de horas. Imaginemos, por ejemplo, que Sánchez no trabaja nada. Dado que el trabajo es su única fuente de renta, ésta será igual a cero. El punto  $T$  representa esta opción de trabajo cero y renta cero.

Si Sánchez trabajara una hora al mes, su consumo de ocio sería igual a su disponibilidad de tiempo menos una hora. Este punto se encuentra una hora a la izquierda de  $T$  sobre el eje horizontal. Si trabaja una hora gana  $w$  dólares. El punto  $b$  refleja la opción de trabajar una hora y obtener una renta total de  $w$  dólares. Si Sánchez decide trabajar dos horas —se desplaza dos horas a la izquierda de  $T$ — su renta total será  $2w$  dólares, situación que refleja el punto  $c$ . Si continuamos calculando la renta asociada a cada número de horas de trabajo podremos representar todas las combinaciones de ocio y renta que puede elegir Sánchez (que forman la recta  $TD$ , cuya pendiente en valor absoluto es la tasa salarial). La recta  $TD$  es análoga a la restricción presupuestaria que se usa en los análisis habituales de elección entre dos bienes (consultese el Apéndice final del libro). En este caso, sin embargo, los bienes son la renta y el ocio. El precio de una hora de ocio es su coste de oportunidad (la renta que se deja de percibir por no dedicar dicha hora al trabajo), que es precisamente el salario.

Para determinar cuál será la combinación de la recta  $TD$  por la que se decantará Sánchez necesitamos información acerca de sus preferencias. En el Gráfico 8.2 reproducimos la restricción presupuestaria  $TD$  y suponemos que podemos representar las preferencias de Sánchez respecto al ocio y a la renta con curvas de indiferencia normales, es decir, convexas respecto al origen. Tres de dichas curvas aparecen identificadas en el

**GRÁFICO 8.2.**

Combinación de ocio y renta que hace máxima la utilidad.



**GRÁFICO 8.3.**

Restricción presupuestaria con el programa TANF.

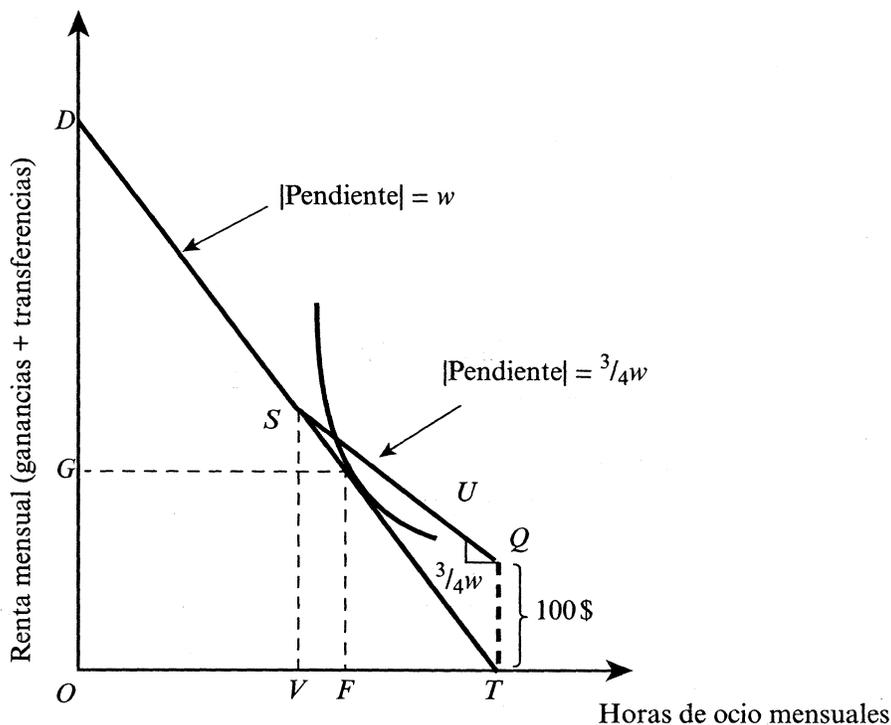
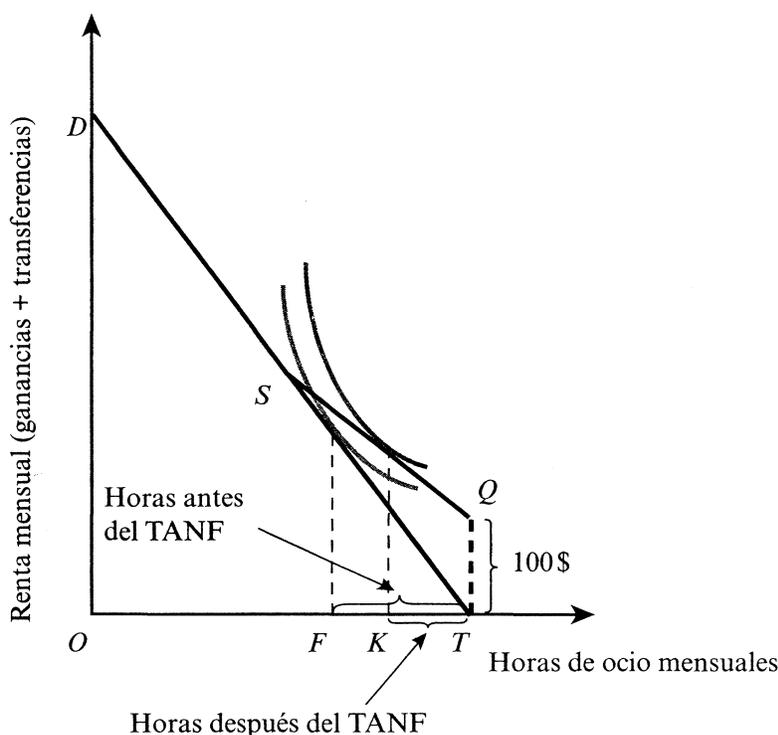


Gráfico 8.2 por *i, ii, iii*. Sánchez hace máxima su utilidad en el punto  $E_1$ , en el que opta por  $OF$  horas de ocio y  $FT$  horas de trabajo, y en el que obtiene unos ingresos de  $OG$ .

Ahora, supongamos que Sánchez reúne las condiciones necesarias para participar en el TANF y que en su estado la transferencia básica es de 100 dólares mensuales, y el tipo impositivo implícito es el 25%. ¿Cómo modifica el TANF su restricción presupuestaria? El Gráfico 8.3 sirve para ilustrar la situación. Como ocurría con

**GRÁFICO 8.4.**

Decisiones de oferta de trabajo con el programa TANF.



anterioridad, en ausencia de programas de bienestar, Sánchez trabaja  $FT$  horas y gana la cantidad  $OG$ . Cuando se introduce el TANF, una opción es situarse en el punto  $Q$ , donde no se ofrece trabajo alguno y Sánchez recibe 100 dólares del programa. Si trabajara una hora recibiría  $w$  por parte de su empleador. Simultáneamente su transferencia se reduce en la cuantía  $1/4w$ , dejándole en todo caso una cuantía de  $3/4w$ . De este modo, otro punto posible sobre su restricción presupuestaria es  $U$ , que está ubicado una hora a la izquierda de  $Q$  y  $3/4w$  por encima de dicho punto. De forma similar, Sánchez sigue recibiendo un salario efectivo por hora de  $3/4w$  hasta que agota la cuantía de  $VT$  horas. En ese límite, sus ganancias alcanzan un nivel tan alto que ya no tendría derecho a percibir prestación alguna del programa. En consecuencia, la restricción presupuestaria es la línea quebrada  $QSD$  en la que el segmento  $QS$  tiene una pendiente  $3/4w$  en valor absoluto, mientras que en el tramo  $SD$  la pendiente es  $w$ .

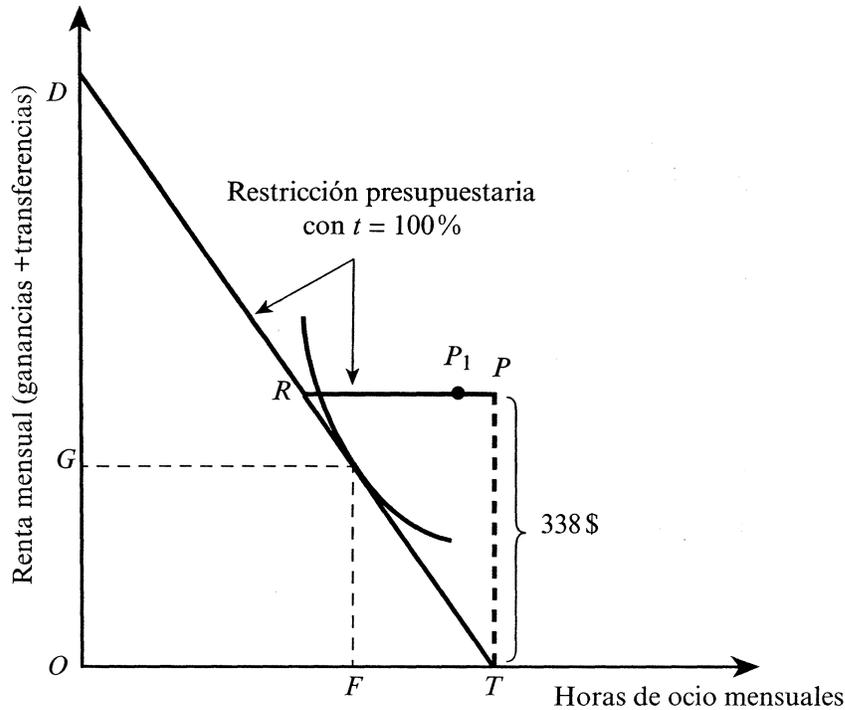
Como siempre, la decisión final sobre cuánto trabajar depende de las formas de las curvas de indiferencia individuales. Como se puede observar en el Gráfico 8.4, Sánchez trabaja menos horas que antes de la aplicación del TANF ( $KT$  horas, a diferencia de las  $FT$  anteriores).

Como ya se ha señalado, nueve estados y el Distrito de Columbia imponen en la práctica un tipo impositivo del 100 por cien sobre los ingresos de los perceptores de las ayudas del programa TANF. Por tanto, tiene algún interés analizar la restricción presupuestaria y los incentivos a trabajar que se producen en este caso particular. Supongamos, por concretar, que una persona que opera bajo este sistema obtiene una transferencia básica de 338 dólares<sup>5</sup>. En el Gráfico 8.5 vemos que una de las posibili-

<sup>5</sup> Esta era la ayuda mensual para un padre o madre solos, con dos niños y ninguna renta, en el estado de Delaware, en 1997.

**GRÁFICO 8.5.**

Restricción presupuestaria con un sistema de bienestar que grava los ingresos adicionales con un tipo del 100 por 100.



dades que el programa de bienestar proporciona claramente a Sánchez es el punto  $P$ , que corresponde a cero horas de trabajo y una renta en concepto de subsidio de 338 dólares. Supongamos a continuación que Sánchez trabaja una hora. Gráficamente se desplazaría una hora a la izquierda de  $P$ . Si Sánchez trabajara una hora, recibiría un salario de  $w$  dólares de su empresa, pero simultáneamente su subsidio se vería reducido en la misma cantidad. La hora de trabajo adicional no le aportaría nada, porque su renta total seguiría siendo 338 dólares. El punto  $P_1$  se corresponde con esta situación, en la que trabaja una hora y la renta total se mantiene en 338 dólares. Aunque decida trabajar más horas, no podrá incrementar su nivel de renta, mientras el número de horas trabajadas sea inferior a  $R$ . A partir de este punto, cada hora que trabaje le proporcionará  $w$  dólares más de renta.<sup>6</sup> La restricción presupuestaria será, por tanto, la línea quebrada  $PRD$ , que consta de un segmento horizontal ( $PR$ ), de pendiente cero, y de otro,  $RD$ , con una pendiente, en valor absoluto, igual a  $w$ .

¿Cómo reaccionará Sánchez ante incentivos de tal naturaleza? El Gráfico 8.6 muestra una posibilidad clara: su utilidad se hace máxima en el punto  $P$ , donde no trabaja nada en absoluto. Una persona racional no trabajaría en ningún caso entre cero y  $PR$  horas, lo cual no debe sorprendernos: ¿por qué razón trabajaría una persona que pudiera obtener la misma renta sin trabajar?<sup>7</sup>

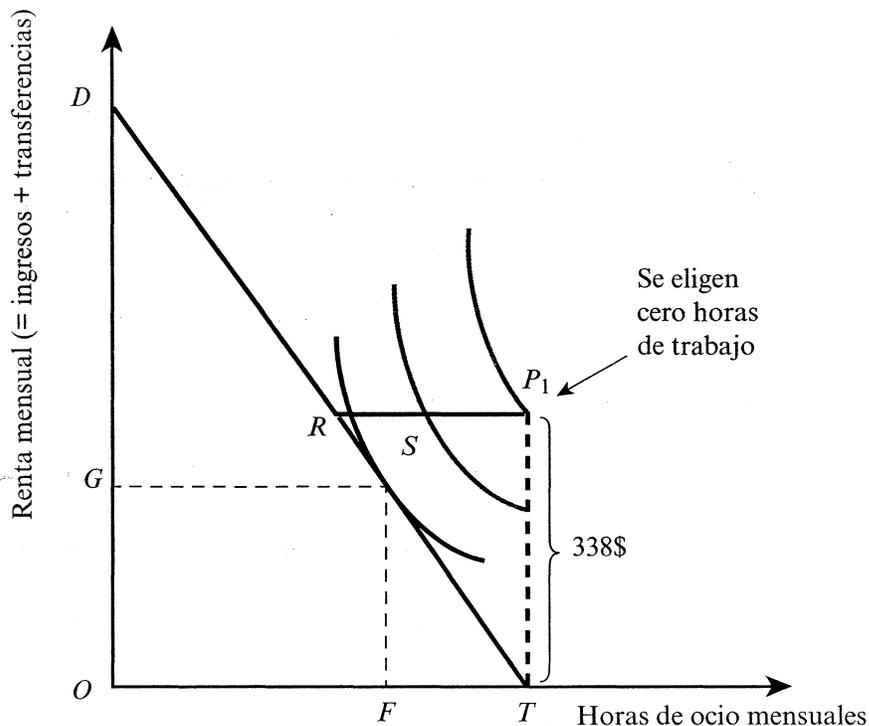
Evidentemente, un programa de bienestar con un  $t = 100$  por 100 no necesariamente induce a que la gente deje de trabajar. El Gráfico 8.7 representa la elección entre ocio y renta correspondiente a Juárez, quien se enfrenta a la misma restricción presupuestaria a la que se enfrentaba Sánchez en el Gráfico 8.5. A pesar de ello, Juárez hace máxima su utilidad en el punto  $E_2$ , en el que trabaja  $MT$  horas al mes.

<sup>6</sup> Por simplificar, no se contempla el hecho de que los ingresos de Sánchez estén sujetos a impuestos sobre las nóminas o sobre la renta.

<sup>7</sup> En un modelo más complicado, una persona podría elegir un punto situado en el segmento  $PR$  para formarse o para demostrar su valía a futuros empleadores que den importancia al hecho de tener un historial laboral ininterrumpido.

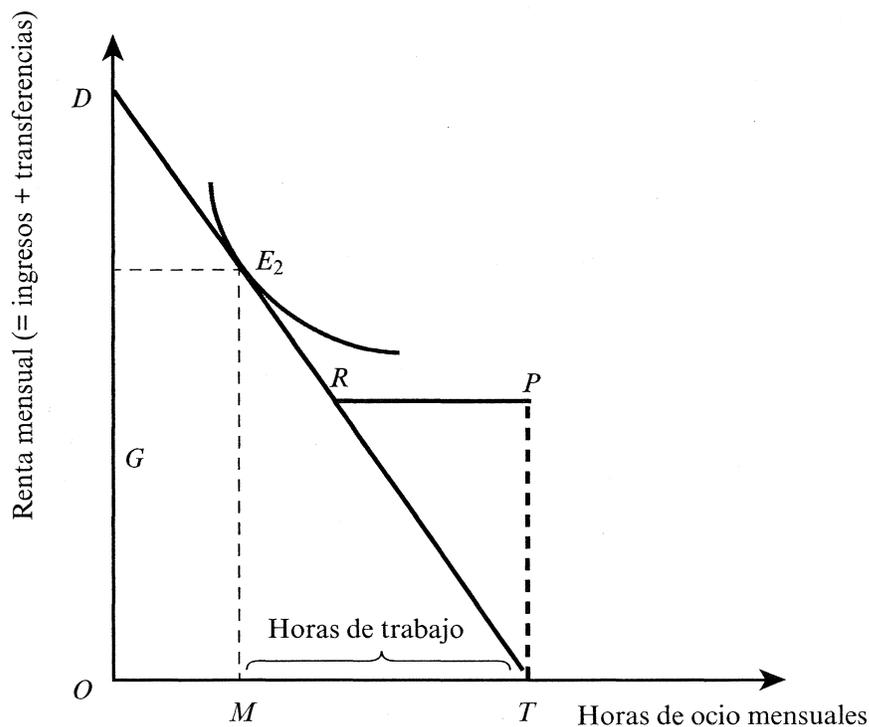
**GRÁFICO 8.6.**

Elección laboral con un sistema de bienestar que grava los ingresos adicionales con un tipo del 100 por 100.



**GRÁFICO 8.7.**

Una persona decide trabajar con un sistema de bienestar que grava los ingresos adicionales con un tipo del 100 por 100.



En cualquier caso, los efectos negativos sobre los incentivos a trabajar de sus beneficiarios constituían la mayor crítica al AFDC. De hecho, existe bastante evidencia de que este programa redujo sustancialmente la oferta de trabajo de sus beneficiarios. En su repaso de la investigación en este área, Moffitt (2002) llegó a la conclusión de que la introducción del AFDC condujo a una reducción de la oferta de trabajo del 10 al 50 por 100 entre quienes recibían ayudas sociales.

Como antes se ha indicado, aunque varios estados continuaron aplicando tipos implícitos del 100 por 100 después de la aprobación del TANF en 1996, otros aplican hoy tipos considerablemente inferiores. ¿Han dado lugar tales reducciones a cambios de comportamiento respecto de la oferta de trabajo de quienes se acogen a los programas? El empleo entre la población beneficiada creció sustancialmente después de 1996. Por ejemplo, aunque la tasa de actividad de las madres solas con niños a cargo no cambió mucho entre el comienzo de los ochenta y la mitad de los años noventa, aumentó en diez puntos porcentuales entre 1994 y 1999. Otro resultado interesante es que el esfuerzo laboral aumentó sustancialmente entre las mujeres beneficiarias de los programas de bienestar. Dentro de este grupo, la proporción de las que obtuvieron algún ingreso en 1990 fue del 6,7 por 100; a la altura de 1999 se elevaba al 28,1 por 100. (Blank, 2002, p. 1.116). Debemos ser prudentes, sin embargo, a la hora de imputar ese cambio a las diferencias en los tipos impositivos marginales implícitos. Primero, porque, como ya hemos dicho, el programa TANF cambió otros aspectos del sistema de bienestar, además, los requisitos de empleo. En segundo lugar, porque la economía experimentó al final de la década de 1990 un crecimiento sin precedentes, y este factor, por sí solo, generó una tendencia al aumento del empleo en todos los grupos. De acuerdo con las investigaciones que analiza Blank (2002), los cambios en el tipo impositivo marginal asociados al TANF incrementaron el esfuerzo laboral, pero no hay un gran consenso sobre la magnitud de este efecto.

### Requisitos de empleo

Hasta este punto, el análisis presupone que quienes se benefician de los programas de bienestar pueden decidir el número de horas que trabajan. Si la persona decide no trabajar después de acogerse a un programa, puede hacerlo. La **renta de inserción laboral**<sup>8</sup> plantea un esquema alternativo. Las personas físicamente capaces solo reciben transferencias si acceden a participar en una actividad relacionada con el trabajo, y a aceptar empleo siempre que se les ofrezca. La renta de inserción laboral puede interpretarse fácilmente en términos de nuestro modelo de elección de la oferta de trabajo. Volvamos al Gráfico 8.6, y recordemos que habíamos demostrado que una persona no elegirá voluntariamente ninguno de los puntos del segmento *RP*. La renta de inserción laboral añade simplemente otra restricción, al no proporcionar ayuda alguna a quienes no elijan un punto como *S*, en el que se trabaja *SP* horas.

En el marco del programa TANF, la mayor parte de quienes se benefician tiene la obligación de participar en algún tipo de actividad laboral. ¿Cómo les afecta este trabajo obligatorio? Algunos estados han llevado a cabo una serie de experimentos aleatorios para intentar contestar a esta cuestión. Mientras que a algunas de las personas se les asignó una renta de inserción laboral, a otras se les eximió de estos requisitos para que actuaran como grupo de control. La investigación recogida por Blank (2002) indica que casi todos los programas producían aumentos significativos en el empleo y los ingresos, y un menor grado de utilización de los programas de bienestar. Desafortunadamente, los programas de trabajo obligatorio contribuyeron poco a que aumentase la renta (los aumentos de ingresos prácticamente compensaban las pérdidas de las ayudas de bienestar); es decir, no fueron verdaderamente efectivos en la reducción de la pobreza.

Este dato nos lleva a afrontar la cuestión de si la preocupación pública acerca de cuánto trabajan quienes perciben de ayudas está o no justificada. Es verdad que un aspecto importante de cualquier sistema de bienestar es la estructura de incentivos que genera, y que mucha gente cree que debe darse un valor especial al trabajo, en la medida en que

<sup>8</sup> (N. del T.) Traducción del término *workfare*.

ayuda a aumentar la dignidad personal. Sin embargo, si el objetivo de la política social fuera únicamente hacer máximo el esfuerzo laboral, lo más sencillo sería que el Gobierno recluyera a los pobres en “casas taller”, como se hizo bajo la Ley de Pobres inglesa de 1834. El diseño de buenos sistemas de transferencias requiere un delicado equilibrio entre las consideraciones relativas a los incentivos y las que apelan a la equidad.

### Límites temporales

Una de las innovaciones más llamativas del programa TANF fue la introducción de límites temporales: a lo largo de su vida, las personas acogidas al programa solo pueden recibir como máximo el valor equivalente a cinco años de ayudas. ¿Consiguió esta política que la gente saliera del sistema de bienestar? Cualquier respuesta a esta pregunta debe comenzar por poner de manifiesto la estadística más espectacular asociada al TANF: el número de casos se redujo en más del 50 por 100 entre 1994 y 2000 (Blank, 2002, p. 1.115). No podemos atribuir esta caída únicamente a la aplicación de límites temporales (o a cualquier otro aspecto del TANF), porque durante los años noventa la economía experimentó un intenso crecimiento que por sí mismo tendía a reducir el número de personas acogidas a los programas de bienestar. Con todo, la mayoría de los análisis indica que el TANF y sus límites temporales jugaron un cierto papel.

Grogger (2001) llevó a cabo un interesante trabajo en esta dirección, en el que señalaba que si los límites temporales fueran importantes, deberían tener un mayor efecto sobre las familias con niños pequeños respecto a las que tuvieran niños mayores. ¿Por qué razón? Porque la acreditación para el programa TANF finaliza cuando el hijo más joven de la familia cumple 18 años. Si su hijo tiene 13 años o más, usted puede tranquilamente agotar sus beneficios, porque, en todo caso, desaparecerán en cinco años. Sin embargo, si su hijo tiene menos de 13 años, tiene sentido salir del programa tan pronto como se pueda, de manera que logre mantener su cuota temporal remanente, para emplearla si necesitara el dinero en una fecha posterior. El análisis de los datos realizado por Grogger sugiere que los límites temporales han sido realmente importantes, y explican alrededor del 12 por 100 de la disminución de los casos en los programas de bienestar.

### Estructura familiar

Una de las razones principales que explican la aprobación del TANF en 1996 fue el convencimiento de que las AFDC habían creado incentivos para que las mujeres de rentas bajas tuvieran hijos fuera del matrimonio. La idea básica era que el poder disponer de una de estas ayudas permitía que las mujeres de rentas bajas pudiesen salir adelante como madres solas. Esta tendencia se veía reforzada por el hecho de que, en muchos estados, las mujeres perdían las ayudas cuando se casaban. Se confiaba en que los límites temporales del TANF permitirían revertir estos comportamientos. Paralelamente, algunos estados desarrollaron programas específicos para desalentar la maternidad en la adolescencia (por ejemplo, forzar a que las madres adolescentes tuviesen que vivir con sus padres para poder ser aceptadas en el programa de bienestar).

¿Ha afectado el TANF a la estructura de las familias de rentas bajas? Los resultados empíricos no son, desafortunadamente, concluyentes: algunos trabajos indican efectos positivos del TANF (por ejemplo, después de la aplicación del TANF había más niños viviendo en hogares con padres casados que antes de su implantación), mientras que otros no han encontrado impacto alguno. No es sorprendente que los resultados sean tan poco concluyentes: los patrones de matrimonio y natalidad, probablemente, se ajustan solo de manera muy lenta a lo largo del tiempo. Simplemente, es muy pronto para saber si el TANF ha cambiado la estructura familiar.

## ¿Administración nacional, o estatal?

Durante los debates sobre el TANF se expresó una gran preocupación en relación con el hecho de que la vuelta de los programas a los estados conduciría a una “carrera a la baja” porque el primer estado que aprobara un sistema de bienestar generoso se vería invadido por las personas pobres de otros estados, con lo que acabaría viéndose forzado a reducir sus beneficios. Ciertamente, esto puede ocurrir y hay alguna evidencia estadística de que las diferencias en las prestaciones de las TANF han tenido alguna influencia en los modelos de migración entre jurisdicciones de las mujeres de baja educación. (Kaestner, Kaushal y Ryzin, 2001). No obstante, la evidencia preliminar señala que no se ha producido una “carrera a la baja” como consecuencia del TANF. La mayoría de los estados mantienen sus ayudas básicas más o menos en el mismo nivel; otros, de hecho, las han incrementado (Gallagher *et al.*, 1998). Naturalmente, no deben olvidarse las cautelas habituales. En particular, el programa TANF fue implantado durante una etapa de fuerte crecimiento; si en el futuro asistiéramos a una crisis económica, los estados podrían comportarse de forma muy diferente.

En cualquier caso, algunos comentaristas consideran que el hecho de que los estados puedan diseñar sistemas muy diferentes es una clara ventaja. “Cualquier Gobierno estatal puede ser incapaz de hacerlo mejor que Washington, pero la gran variedad de los primeros se acabará imponiendo sobre la uniformidad mortecina del último. Y dentro de los estados, las agencias operativas actuarán en los niveles de las ciudades y los condados, donde la tarea de mejorar las vidas... se verá informada por la proximidad de los Gobiernos a las voces de la gente corriente” (Wilson, 1994, p. A10).

Como es natural, el bienestar de los pobres bajo el programa TANF depende también de los otros programas sociales que están a su disposición. A continuación, hablaremos de esos programas.

---

## El crédito fiscal por renta generada

Puede parecer sorprendente que el programa más importante de transferencias *monetarias* a las personas de renta baja no se gestione a través del sistema de bienestar, sino del sistema fiscal. El **crédito fiscal por renta generada (EITC<sup>9</sup>)** es un subsidio a los ingresos de las familias de renta baja. Únicamente, pueden acogerse al EITC las personas pobres que trabajan. En este sentido, pues, está en total sintonía con el énfasis que el programa TANF pone en vincular la ayuda social y el trabajo. Como su nombre indica, el subsidio adopta la forma de un *crédito fiscal*, que es simplemente una reducción de la deuda tributaria. Por ejemplo, si usted debe al Estado 1.000 dólares en concepto de impuesto sobre la renta, pero al mismo tiempo se beneficia de un crédito fiscal de 600 dólares, entonces solo tiene que pagar 400 dólares. Es importante destacar que si el EITC es mayor que su deuda tributaria se le reembolsará la diferencia (el Estado le enviará un cheque). En la práctica, por tanto, el crédito es equivalente al dinero en efectivo.

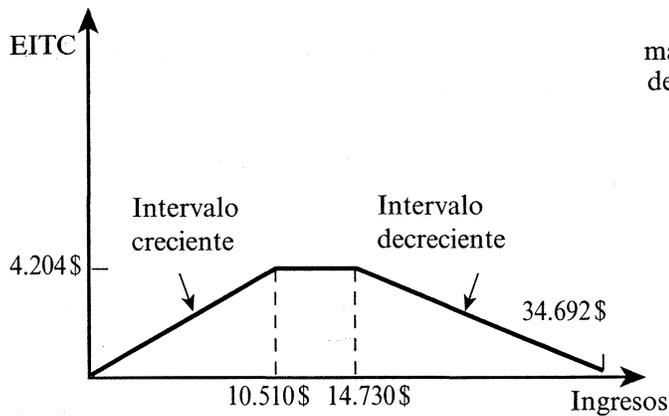
Aunque el EITC ha formado parte del sistema impositivo durante algunos años, su magnitud se incrementó espectacularmente en 1993. El coste anual del EITC es, actualmente, de alrededor de 31.000 millones de dólares.

La cuantía del subsidio depende del número de hijos que integren la familia. En 2003, en el caso que consideramos aquí de una familia con dos o más hijos, el crédito fiscal permitido asciende al 40 por 100 de los ingresos salariales, hasta un máximo de 10.510 dólares, por lo que el crédito máximo asciende a 4.204 dólares

<sup>9</sup> (N. del T.) Acrónimo del nombre original del programa (*Earned Income Tax Credit*).

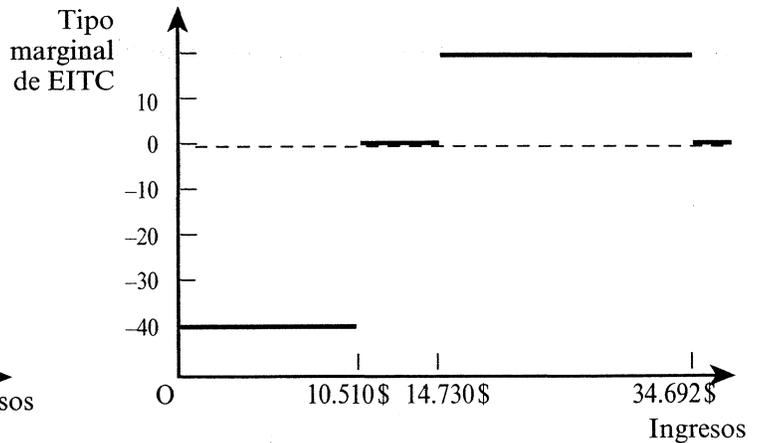
**GRÁFICO 8.8A**

Relación entre los ingresos y el crédito fiscal por renta generada.\*



**GRÁFICO 8.8B**

Tipos marginales implícitos en el EITC.



(\* Según la normativa de 2003, para una familia con dos o más hijos).

(= 0,40 x 10.510 dólares). Para garantizar que solo quienes son pobres se beneficien del crédito, la ayuda se suprime gradualmente cuando las rentas se encuentran entre 14.730 y 34.692 dólares. Por cada dólar de ingresos que se obtenga dentro de este intervalo de transición, el crédito se reduce en 21,06 centavos; cuando la renta alcanza los 34.692 dólares, el crédito se agota. El sistema se resume en el Gráfico 8.8A, que muestra cuál es la cuantía del crédito para cada nivel de ingresos.

Una de las justificaciones del EITC es que mejora los incentivos a trabajar de las personas con rentas bajas. En el intervalo creciente, el Gobierno federal añade 40 centavos a cada dólar de ingresos, lo cual equivale a un tipo impositivo marginal negativo del 40 por 100 (el tipo impositivo es “marginal” porque es el que se aplica a un dólar adicional de ingresos). Sin embargo, el hecho de que se reduzca el crédito supone implícitamente la aplicación de un tipo marginal positivo del 21,06 por 100, en el intervalo decreciente (por cada dólar de ingresos el crédito se reduce en 21,06 centavos; véase Gráfico 8.8B), que es mayor que el tipo impositivo ordinario del 15 por 100 que se aplica al segmento de rentas bajas. El EITC, por tanto, al tiempo que incrementa la renta de los pobres, puede generar importantes desincentivos al trabajo. Este extremo es potencialmente grave si tenemos en cuenta que alrededor del 60 por 100 de quienes lo reciben tienen rentas que los sitúan en el intervalo decreciente del Gráfico 8.8A (Liebman, 2001a).

La investigación reciente es prácticamente unánime al señalar que el EITC ha incrementado las tasas de participación de la fuerza de trabajo. Por ejemplo, Meyer y Rosenbaum (2001) analizaron los datos del comportamiento laboral de las madres solas entre 1984 y 1996, un periodo en el que se produjeron importantes expansiones del EITC. Durante dicho periodo, la tasa de empleo de las madres solas se incrementó desde el 58,5 al 64,5 por 100. Las estimaciones de Meyer y Rosenbaum indican que el 60 por 100 de este aumento se debió a los EITC. Por otro lado, parece que hay poca evidencia de que, en términos netos, el programa EITC afecte al número de horas de trabajo de los trabajadores de rentas bajas. Es sencillo explicar este resultado a partir del contenido del gráfico 8.8B: Las personas situadas en el tramo creciente se ven incentivadas a aumentar sus horas de trabajo, en tanto que existe un

desincentivo a aumentarlas para las que se encuentran en la fase decreciente, lo que parece indicar que ambos efectos se compensan.

---

## Subsidio de vejez e invalidez

El **subsidio de vejez e invalidez (SSI<sup>10</sup>)**, establecido en 1972, es un programa federal que proporciona una renta básica mensual a las personas ancianas, invidentes o discapacitadas. En 2001, el subsidio mensual medio de los ancianos era de 258 dólares [www.ssa.gov]. Los activos de las personas beneficiarias no pueden exceder de ciertos límites: 2.000 dólares en el caso de una persona sola y 3.000 dólares si se trata de una pareja<sup>11</sup>. Quienes perciben los subsidios de vejez e invalidez pueden recibir 65 dólares mensuales sin que se produzca reducción alguna de la ayuda. A partir de esta cantidad, el subsidio se reduce en 50 centavos por cada dólar adicional de ingresos que obtengan. Se estima que este programa ha reducido la tasa de pobreza en, aproximadamente, un punto porcentual (McGarry, 2000).

Existen diferencias sorprendentes entre esta modalidad de ayuda y la que reciben quienes no son ancianos, invidentes o discapacitados. En primer lugar, el SSI tiene un mínimo uniforme garantizado por el Gobierno federal, cosa que no ocurre con el resto de los programas.<sup>12</sup> En segundo lugar, la cuantía de estos subsidios es considerablemente superior a la media de otros programas. En tercer lugar, los incentivos laborales de este programa son mucho mejores, porque el tipo impositivo implícito que se aplica a los ingresos adicionales es solo del 50 por 100. Además, no establece ninguna obligación de trabajar.

En los años recientes, se ha extendido la percepción de que algunas de las personas que reciben el SSI no juegan limpio con el sistema, y simulan discapacidades con la finalidad de obtener ayudas. En respuesta a esas percepciones, los estándares de discapacidad se hicieron más rígidos en 1996. En este momento no disponemos de mucha evidencia con respecto al impacto de este cambio en las reglas de accesibilidad al sistema.

---

## Medicaid

**Medicaid** es, con diferencia, el mayor programa de gasto dirigido a las personas con renta baja.<sup>13</sup> Este programa, se estableció en 1965 con el objetivo de proporcionar asistencia sanitaria a los beneficiarios de los programas sociales de transferencias monetarias. Sin embargo, la accesibilidad ha crecido a lo largo del tiempo. El programa, gestionado por los estados y financiado conjuntamente por estos y el Gobierno federal, en la actualidad, cubre a niños que viven en familias cuyas rentas están sustancialmente por encima de la línea de la pobreza, sean sus padres o no beneficiarios del sistema de bienestar. Se incluye también a las mujeres embarazadas con rentas bajas. La expansión de la accesibilidad ha incrementado el número de beneficiarios a lo largo del tiempo. En 1988, había 22,9 millones de perceptores, mientras que la cifra se había casi duplicado en 2002, llegando hasta 40,1 millones (Committee on Ways and Means, 2000, p. 914; Centers for Medicare and Medicaid

<sup>10</sup> (N. del T.) Las siglas se corresponden con la denominación oficial: *Supplemental Security Income*.

<sup>11</sup> Se excluyen cantidades pequeñas por el valor de la vivienda, el automóvil y las pólizas de seguros de vida.

<sup>12</sup> Aunque los estados pueden, si lo desean, complementar las ayudas federales.

<sup>13</sup> No debe confundirse el programa *Medicaid* con el *Medicare*, que proporciona aseguramiento sanitario a las personas mayores. El programa *Medicare* no está sujeto a comprobación de recursos. Consúltese el epígrafe correspondiente del Capítulo 10.

Services, 2003). El aumento en el número de los beneficiarios ha ido acompañado por el incremento de los costes del programa. En 1975, el coste de Medicaid fue de 12.600 millones de dólares; en 2001, se elevó hasta cerca de 219.000 millones.

Los estados tienen una considerable flexibilidad para administrar el programa. En particular, pueden aplicar sistemas de **pago por persona**, que consisten en proveer asistencia sanitaria a una persona o a un grupo de personas a cambio de una cantidad fija mensual. Una razón para aplicar tales sistemas es mantener los costes bajos. Se espera que, dado que el precio por persona es fijo, los proveedores de asistencia sanitaria serán especialmente cuidadosos a la hora de prescribir pruebas médicas y, en general, procurarán ser eficientes en la provisión de los servicios sanitarios. No está claro, sin embargo, que esta estrategia de contención de los costes de Medicaid haya conseguido su propósito, (Duggan, 2002).

Debemos preguntarnos, en el marco de la discusión que se planteaba en el capítulo anterior sobre las prestaciones monetarias y en especie, por qué la sociedad ha decidido que las transferencias en forma de servicios médicos sean un componente tan importante del sistema de bienestar. Una explicación descansa en la noción de equidad categórica. Parece que existe un sólido consenso social en torno a la necesidad de que todo el mundo tenga acceso a los servicios médicos básicos. Puede que también estén presentes elementos paternalistas. Algunas personas opinan que aunque los pobres tuvieran a su alcance pólizas de seguro asequibles, no tendrían la capacidad de previsión necesaria para contratar la cobertura adecuada. La existencia de Medicaid puede también explicarse por medio de alguna de las teorías de los grupos de interés introducidas en el capítulo 6. La industria sanitaria (hospitales, médicos, empresas farmacéuticas, etc.) se beneficia de los programas financiados con impuestos dirigidos a dar asistencia sanitaria a los más desfavorecidos.

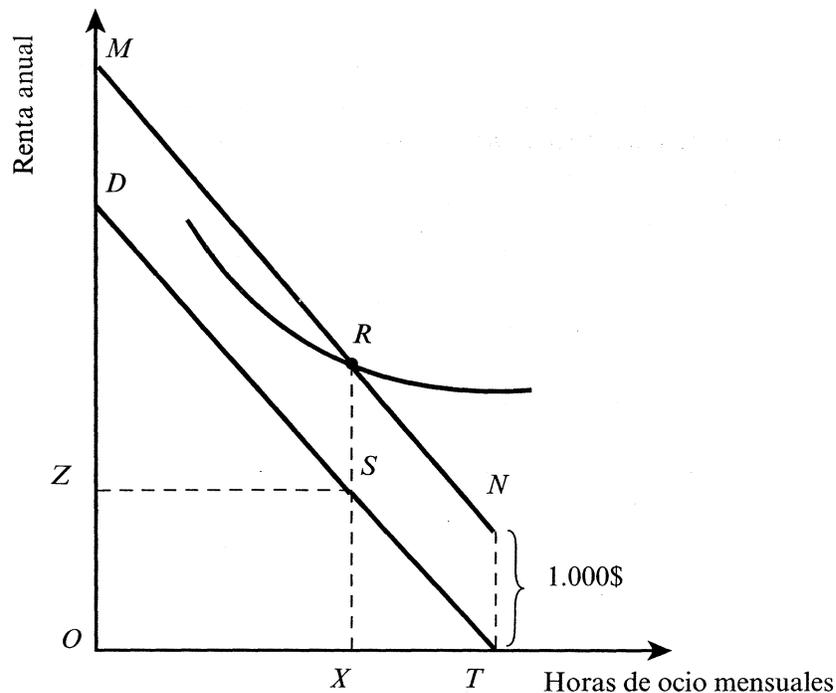
### Efecto expulsión

Hemos señalado que el número de personas incluidas en Medicaid ha crecido a lo largo del tiempo, pero esto no significa que se haya incrementado el número de personas de baja renta con seguros sanitarios. En la medida en que las personas abandonen los seguros privados para ellas o sus hijos cuando pueden acceder gratuitamente a Medicaid, el número de personas aseguradas no aumenta. Este fenómeno ha sido denominado como **efecto expulsión** (el seguro público expulsa al aseguramiento privado). Al principio, este efecto no constituía una gran preocupación para Medicaid, porque quienes podían acceder eran claramente indigentes y no era probable que pudieran acceder a un seguro en ningún caso. Pero cuando cambiaron los criterios de acceso y se permitió la cobertura de quienes se encontraban en zonas más altas de la escala de rentas, el efecto expulsión se ha convertido en un problema serio.

Una serie de estudios han examinado las diversas ampliaciones de Medicaid y el grado en el que fueron acompañadas por efectos expulsión. Algunos han estimado tasas de expulsión tan elevadas como del 50 por 100, aunque otras estimaciones dan resultados inferiores (McGarry, 2002). Aunque el efecto expulsión es sin duda un fenómeno que quienes diseñan las políticas deben tomar en consideración si planean nuevas expansiones de Medicaid, debemos hacer notar que no se trata de algo necesariamente malo. Por ejemplo, si las familias emplean el dinero que ahorran del seguro en una mejor alimentación o unas viviendas en mejores condiciones, puede mejorar la salud de los niños. No hay evidencia, sin embargo, sobre si esto ocurre o no.

**GRÁFICO 8.9**

El "corte" de Medicaid.

**El "corte" de Medicaid**

Como ya se ha señalado, históricamente, cuando las familias ganaban ingresos suficientes como para salir de los programas de bienestar, inmediatamente perdían sus beneficios de Medicaid. La pérdida potencial de dichos beneficios podía implicar tipos impositivos marginales implícitos superiores al 100 por 100, y era un desincentivo muy importante para salir del sistema de bienestar. Sin embargo, tras la implantación del programa TANF, las familias que ganan recursos suficientes para dejar el sistema de bienestar, mantienen su derecho de acceso durante un periodo de 12 meses. Además, las ampliaciones de Medicaid en las décadas de 1980 y 1990 extendieron la cobertura a niños que viven en familias de renta baja o mujeres embarazadas que no tienen vinculación alguna con el sistema de bienestar. Por ejemplo, un niño menor de seis años puede acogerse a los beneficios de Medicaid hasta que él o su familia obtengan ganancias que estén hasta un 33 por 100 por encima de la líneas de la pobreza.

La posibilidad de perder los beneficios de Medicaid puede generar desincentivos laborales que analizaremos utilizando nuestro modelo de elección entre renta y ocio. En el Gráfico 8.9,  $DT$  es la restricción presupuestaria de Sánchez antes de la implantación de Medicaid. Supongamos que se introduce Medicaid, que Sánchez tiene un hijo de 3 años que puede beneficiarse del programa, y que el valor de este seguro para Sánchez es de 1000 dólares anuales. Supongamos además que cuando su renta alcanza  $Z$  dólares, su niño pierde el derecho a utilizar los servicios de Medicaid. Si ignoramos, por simplicidad, la existencia de cualquier transferencia que reciba Sánchez o cualquier impuesto que deba pagar, ¿cómo afectará Medicaid a su restricción presupuestaria? Un punto de su nueva restricción presupuestaria se sitúa exactamente 1.000 dólares por encima del punto  $T$  (en la situación de cero horas de trabajo dispone de una renta en especie de 1.000 dólares), y viene representado por la letra  $N$ . Si se mueve a la izquierda desde  $N$ , la renta de Sánchez aumenta en función de su tasa de salario por cada dólar que gana. Medicaid no cambia su tasa salarial, de manera que la pendiente por la que se desplaza desde el punto  $N$  es

la misma que la correspondiente a *DT*. Cuando trabaja *XT* horas, sus ganancias son *Z*. En este punto, su hijo pierde los derechos de Medicaid y, en la práctica, es como si le hubieran quitado 1.000 dólares, esto es, se desplaza de *R* a *S*. Según se va moviendo a la izquierda de *S*, otra vez recibe su tasa de salario por cada hora de trabajo y se desplaza a lo largo del tramo *DS*.

Si reunimos todas las piezas, la restricción presupuestaria de Sánchez con Medicaid es *NRS*. Si nos fijamos en esta restricción, podemos entender por qué el impacto de Medicaid en los incentivos laborales se caracteriza como un “corte”. ¿Cuánto trabaja Sánchez? Una posibilidad clara es que la curva de indiferencia más alta que puede alcanzar toque a la restricción presupuestaria justo en el corte; es decir, en el punto *R*. Y esto tiene todo el sentido: gana una cantidad muy próxima a *Z* dólares, porque, si obtuviera un dólar más, ¡perdería mil! Por tanto, Medicaid crea incentivos para mantener las ganancias individuales por debajo del nivel de corte.

## Medicaid y Salud

Una razón básica para poner en marcha Medicaid era mejorar el estado de salud de las personas pobres. Desde todos los puntos de vista, el programa ha facilitado el acceso de los pobres a la asistencia sanitaria. Este dato, sin embargo, dice poco acerca de la calidad del servicio que reciben estas personas (¿contribuye realmente a mejorar su salud?). Parece que existe alguna evidencia de que la salud de los pobres ha mejorado desde que comenzó a aplicarse el programa. La extensión del acceso a Medicaid ha reducido la mortalidad infantil y ha conducido a una caída pequeña, pero significativa de la proporción de bebés con bajo peso al nacer (McGarry, 2002, p. 818). Es cierto que parte de estas mejoras puede deberse a otros factores, como los cambios que se han producido en el estilo de vida, pero, aunque sea difícil aislar la contribución respectiva de los distintos factores, no hay duda de que los gastos del programa Medicaid han tenido una influencia considerable.

## Cupones de comida y nutrición infantil

Un cupón de comida es un vale emitido por el Estado que únicamente puede emplearse en la compra de alimentos (no puede canjearse por comida para animales, alcohol, tabaco o alimentos importados). En 2001, una media de 17,3 millones de personas recibían cupones de comida cada mes, y la cuantía total de la ayuda sumaba alrededor de 16.000 millones de dólares (US Department of Agriculture, 2003b, p. XIII). El Gobierno federal financia el coste directo de los cupones de comida, aunque la gestión del programa, incluida la distribución de los cupones, corre a cargo de los estados.

Prácticamente, todas las personas con pocos recursos tienen derecho a recibir cupones de comida, incluidas las familias pobres sin hijos, así como los hombres o las mujeres solos y sin hijos. La asignación mensual del cupón de comida depende del tamaño y de la renta del hogar. La asignación mensual por persona del cupón de comida era, en 2001, de cerca de 75 dólares. Esta cantidad se reduce a medida que aumenta la renta familiar, pero el impuesto implícito sobre los cupones es solo de 30 centavos por dólar.<sup>14</sup>

Como los cupones de comida solo pueden emplearse para comprar alimentos, es de esperar que las personas den menos valor a los cupones que a su equivalente

<sup>14</sup> Además, la ley permite realizar ciertas deducciones antes de aplicar el impuesto del 30 por 100.

en dinero. Una serie de experimentos sociales realizados hace algunos años ofrecen cierta evidencia de que esto es lo que ocurre. A una parte de los beneficiarios les fueron entregados cheques en lugar de cupones de comida, mientras que un grupo de control seguía recibiendo los cupones. La comparación de ambos grupos reveló que entre el 20 y el 30 por 100 de los receptores de cupones reducían el consumo de alimentos cuando en lugar de los cupones se les daba dinero en efectivo (Whitmore, 2002).

¿Es una buena noticia que los cupones de comida induzcan a la gente a consumir más alimentos que las ayudas monetarias? El análisis efectuado en el capítulo anterior sobre las transferencias en especie sugiere que esto puede ser un indicio de que el programa de cupones de comida no es eficiente (los beneficiarios podrían estar mejor, sin coste adicional alguno, si las ayudas se entregaran en efectivo). Whitmore calculó que quienes recibían los cupones valoraban sus beneficios totales en solo un 80 por 100 de su valor. Por otro lado, en la medida en que “la sociedad” considere que los pobres no se alimentarían lo suficiente por sí mismos, será preferible inducirles a consumir más comida. Curiosamente, sin embargo, a partir de los datos ofrecidos por registros diarios de alimentación, Whitmore comprobó que la sustitución de los cupones por dinero en efectivo, aunque reducía el consumo de alimentos, no parecía que tuviera efectos negativos sobre la nutrición, porque buena parte de la reducción del gasto en alimentos se debía a la disminución del consumo de soda y de comida basura.

Un aspecto interesante del programa de cupones de comida es que, de hecho, solo participa en el mismo el 70 por 100 de los hogares que podrían hacerlo. ¿Por qué hay personas que no se acogen al programa? Una posible explicación es que no sepan que tienen derecho a ello. Otra posibilidad es que el programa estigmatice de alguna manera a sus beneficiarios, es decir, que el proceso de participación cause por sí mismo una disminución de utilidad. De hecho, la existencia de ese estigma puede ser una de las razones que expliquen por qué el Estado ha preferido no hacer efectivos los cupones. La gente se mostrará más reacia a participar en el programa si acogerse al mismo resulta embarazoso y, de este modo, se reducirán los costes. Alternativamente, desde un punto de vista político, puede resultar más fácil obtener apoyo para un programa para acabar con el hambre que para otro que proporcione dinero en efectivo.

---

## Ayuda para vivienda

Los subsidios destinados a proporcionar una vivienda a los pobres se introdujeron en Estados Unidos en el año 1937. Hasta hace poco, el programa de mayor envergadura era el de viviendas públicas. Las autoridades locales, que operan en el nivel municipal, comarcal o en un grupo de comarcas, son las propietarias de las viviendas públicas, y se encargan de promoverlas y de gestionarlas. El Gobierno federal subvenciona tanto los costes de construcción como una parte de los costes de funcionamiento que pagan los inquilinos. En la actualidad, hay cerca de 1,3 millones de viviendas públicas.

Se estima que el valor mensual medio de la subvención pública de vivienda para cada beneficiario alcanza el 90 por 100 de su valor monetario. Los límites de renta para poder participar se fijan a nivel local. A diferencia de otros programas de bienestar, el hecho de que la familia satisfaga los requisitos de ingre-

sos no le da derecho a incorporarse automáticamente al programa de viviendas públicas. Como decíamos, solo hay 1,3 millones de viviendas públicas, mientras que son más de 33 millones las personas cuyas rentas se sitúan por debajo del umbral de pobreza. Hay mucha más gente que necesita vivienda pública de la que es posible alojar. El programa de viviendas públicas, en definitiva, otorga ayudas relativamente importantes a sus beneficiarios, pero la mayoría de las personas pobres no se beneficia en absoluto del mismo. Además, la opinión de que las viviendas públicas constituyen un buen caldo de cultivo para la delincuencia y otras patologías sociales ha ido ganando adeptos. Por estas y otras razones, prácticamente no se han construido viviendas públicas federales desde comienzos de la década de 1990.

Muchos economistas sostienen que, aunque sea preciso subvencionar la vivienda a los pobres, esta política debe desvincularse de la provisión pública. Cuando se otorgan subvenciones a la provisión privada de viviendas, ya no es necesario que el sector público se encargue de su construcción ni de su gestión. Además, ello evitaría la concentración geográfica de los beneficiarios y el consiguiente estigma.

Existen dos programas federales de vivienda organizados en cierto modo según estas premisas: los denominados certificados y *vales de la Sección 8* establecidos en 1974 y 1983, respectivamente.<sup>15</sup> En estos programas, que atienden a cerca de 1,4 millones de hogares, los beneficiarios buscan vivienda en el mercado privado ([www.hud.gov](http://www.hud.gov)). Si la residencia cumple determinados criterios de calidad y el alquiler es considerado justo por el Estado, él mismo subvenciona el alquiler efectuando los pagos directamente al arrendador (la renta que debe pagar el inquilino es un porcentaje de la renta familiar, que actualmente se sitúa en el 30 por 100). A diferencia de la tradicional provisión pública de vivienda, la *Sección 8* trata de dar acceso a los pobres al *stock* de viviendas existente, en lugar de aumentarlo. Los beneficiarios de la *Sección 8*, sin embargo, tienen limitadas sus posibilidades de elección de vivienda, y no pueden gastar más del 30 por 100 de su renta en el alquiler.

La provisión pública y los subsidios para el acceso a la vivienda de las familias de renta baja, ¿generan un aumento efectivo del *stock* de viviendas?. En la medida en que dichas viviendas se limiten simplemente a reemplazar las casas de rentas bajas que hubieran sido ofrecidas de forma privada, los programas de vivienda pueden tener un efecto muy pequeño en el consumo de viviendas entre los pobres. Es otra versión del efecto expulsión al que nos referíamos en nuestra discusión previa a propósito de Medicaid. Sinai y Waldfogel (2002) estudiaron si las áreas con un mayor número de viviendas públicas y subsidiadas tienen más viviendas en total, suponiendo constantes otras variables que afectan a la demanda de viviendas. Según sus resultados, los programas públicos sí incrementan el *stock* total de viviendas, pero no en una cuantía equivalente. Por el contrario, por cada tres unidades de viviendas subsidiadas públicamente hay dos unidades menos que habrían sido provistas por los mercados privados. En resumen, parece que sí existe un cierto efecto expulsión. Sinai y Waldfogel señalan que el efecto expulsión es menos importante para programas como el de la *Sección 8* que para proyectos de construcción de viviendas, lo que parece otro argumento a favor del primero.

<sup>15</sup> Los detalles acerca del funcionamiento de los programas pueden consultarse en Olsen (2001).

En los últimos años, las cuestiones acerca de las viviendas públicas se han concentrado en su impacto sobre la autosuficiencia económica de sus habitantes. Podemos imaginar diversas vías a través de las cuales se produciría tal impacto: puede ocurrir que las viviendas públicas se localicen tan lejos de las oportunidades de empleo que sus inquilinos tengan serios problemas para conseguir trabajo; o, si se sitúan en barrios muy pobres, los jóvenes que entran a formar parte de la fuerza de trabajo pueden carecer de modelos de comportamiento y de contactos para conseguir trabajos; o su entorno físico puede ser perjudicial para la salud de las personas, limitando también su capacidad para salir adelante por sí mismas.

Si las viviendas públicas generan tales efectos negativos, un beneficio adicional de los programas de vales es, entonces, facilitar a las familias de rentas bajas el acceso a ambientes más adecuados. En un interesante experimento social, se entregó a un grupo aleatorio de residentes en viviendas públicas vales para vivienda de la *Sección 8*, y sus empleos y ganancias posteriores se compararon con los de quienes permanecían en las viviendas públicas. No se pudo comprobar la existencia de diferencias estadísticamente significativas entre ambos grupos respecto de tales variables (Katz, Kling y Liebman, 2001), de modo que la idea de que los planes de vales incrementan la autosuficiencia no es, por ahora, más que una especulación

## Programas para mejorar el nivel de ingresos

La mayoría de los gastos dirigidos a las personas pobres están pensados para aumentar sus niveles actuales de consumo. Se han diseñado, sin embargo, algunos programas con el fin de aumentar su capacidad para mantenerse por sí mismas en el futuro. Se trata de programas educativos y de formación profesional.

### Educación

Según una teoría bastante popular, la mayor parte de las situaciones de pobreza en EE.UU. se debe a la falta de educación. Se argumenta que, con más y mejor educación, las personas tendrán más ingresos y serán menos susceptibles de acabar en situaciones de pobreza. En el marco de la legislación aprobada en 1965, el Gobierno federal transfiere recursos a algunos distritos escolares para que proporcionen educación compensatoria a los alumnos con desventajas, en los niveles educativos elemental y secundario. El ejemplo más famoso es el Programa de Iniciación Intelectual,<sup>16</sup> que desarrolla actividades preescolares para niños y niñas de cuatro y cinco años, procedentes de entornos desfavorecidos. El objetivo es garantizar que, cuando ingresen en la escuela infantil, puedan alcanzar el mismo nivel que los que proceden de familias más acomodadas.

La evidencia disponible sugiere que este programa ha tenido éxito, al conseguir mejoras a largo plazo en algunos resultados, como los logros escolares, las rentas o la conducta respetuosa con la ley (Garcés, Thomas y Currie, 2000). Podríamos preguntarnos si estos resultados se deben al hecho de que la selección para el Programa de Iniciación Intelectual no es aleatoria. Por ejemplo, en la medida en que los padres de los niños y las niñas que se inscriben en el programa apoyan especialmente la educación, los resultados positivos pueden explicarse más por el ambiente familiar que por el programa. Garcés, Thomas y Currie analizan con algún detenimiento este problema, comparando a los niños que estuvieron en el Programa de Iniciación con

<sup>16</sup> (N. del T.) La denominación oficial es *Head Start Program*.

hermanos que no se integraron en él, lo que permite controlar en gran medida las diferencias en el marco familiar.

### Empleo y formación profesional

Los programas federales de formación profesional apuntan a otra posible causa de la pobreza: la falta de cualificación para el mercado de trabajo. Supongamos que las personas más desfavorecidas no pueden conseguir un empleo que les proporcione una buena formación porque se les discrimina, o porque no existen tales puestos en su barrio. El objetivo que persiguen estos programas es que el Estado ofrezca oportunidades para que obtengan las cualificaciones que se demandan en el mercado.

¿Son efectivos estos programas? Según los análisis efectuados por Heckman (1999), no demasiado. Para las mujeres adultas que están en el sistema de bienestar, estos programas consiguen a menudo que mejoren sus ingresos, y en una cuantía superior al coste de los programas. Sin embargo, su efecto no es tan grande como para que muchas de ellas salgan de la pobreza. Para los varones, los programas que ofrecen ayudas para la búsqueda de empleo parecen tener éxito en el sentido de que los rendimientos en términos de salarios más altos exceden los costes del programa, pero estos aumentos de ingresos no son lo suficientemente grandes como para implicar una diferencia significativa en los niveles de vida. En suma, “la mejor evidencia disponible indica que los programas de formación profesional constituyen un mecanismo de transferencia ineficiente y una política de inversión ineficiente para los trabajadores adultos de baja cualificación” (Heckman, 1999, p. 31).

---

### Rescapitulación

Una forma razonable de comenzar la evaluación del sistema de bienestar es examinar los efectos que ha tenido sobre las tasas de pobreza. Su influencia es notable. Los diversos programas de transferencias en efectivo o en concepto de alimentos y vivienda redujeron la tasa de pobreza aproximadamente en un 48 por 100<sup>17</sup>. Esta cifra no tiene en cuenta, desde luego, el hecho de que, en ausencia de programas de bienestar, los ingresos de la población pudieran haber sido mayores. Aun así, siguiendo la metáfora popular que considera los programas públicos de bienestar como una red de seguridad, parece que, aunque muchas personas se hayan escurrido por los agujeros, también muchas otras han sido salvadas. En este contexto, es interesante señalar que la introducción del TANF parece haber reducido en cerca de dos puntos porcentuales la tasa de pobreza de las mujeres menos cualificadas (Blank, 2002, p. 1.144). Esto es especialmente significativo porque durante el debate del TANF, muchos expresaron el temor de que los límites temporales y otras disposiciones condujeran a un aumento de la pobreza.

En este contexto, es importante valorar cómo ha afectado a los incentivos al trabajo el proceso de redistribución de toda esta renta. Se trata de un tema complicado por diversas razones. En primer lugar, el crédito fiscal por renta generada (EITC) simultáneamente subsidia los ingresos de algunos trabajadores y grava los de otros. En segundo lugar, como se resaltó anteriormente, los estados tienen una considerable autonomía para determinar los tipos impositivos marginales implícitos asociados a sus programas y estos tipos varían intensamente de un estado a otro. En tercer término, aunque en este capítulo nos hemos centrado en el análisis de los

<sup>17</sup> Información personal del Dr. Wendell Primus, Comité Conjunto de Economía (*Joint Economic Committee*), Congreso de los Estados Unidos.

**Cuadro 8.2 Tipos impositivos marginales estimados para un hogar compuesto por un padre padre o madre solo con dos niños en un estado que cuenta con un programa TANF con ayudas elevadas**

<i>Tramo de renta (dólares)</i>	<i>Tipo Marginal</i>
0 – 1.650	-6,7%
1.650 – 9.800	24,5
9.800 – 12.850	61,7
12.850 – 14.350	81,3
14.350 – 14.700	50,1
14.700 – 15.050	33,4
15.050 – 19.550	50,6
19.550	“marca” de 1000\$
19.550 – 25.000	50,6

FUENTE: Shaviro (1999). Los cálculos incluyen los impuestos sobre la renta y sobre las nóminas federales, EITC, impuestos estatales sobre las ventas, tasas de reducción de las ayudas del TANF, cupones de alimentos y pérdida de *Medicaid* para un niño pequeño.

tipos marginales implícitos asociados a los programas de bienestar, los impuestos explícitos que se aplican a los ingresos por parte de los gobiernos estatales y el federal afectan también a los incentivos. A la luz de estas consideraciones, los incentivos al trabajo de cada persona vienen condicionados tanto por su estado de residencia como por su posición en la escala de rentas.

Aunque no hay, en este sentido, un beneficiario “típico” del sistema de bienestar, puede ser útil acudir a algún cálculo ilustrativo. El Cuadro 8.2 muestra las estimaciones de Shaviro (1999) de los tipos impositivos marginales sobre los ingresos de un padre o madre solo, con dos niños, en un estado que cuenta con un programa TANF con ayudas elevadas. Los cálculos toman en consideración todos los impuestos estatales y federales, así como las reducciones de beneficios previstas en TANF y en *Medicaid*. El tipo marginal negativo en el tramo inferior de la escala de rentas refleja en cierta medida el subsidio EITC. Pero el cuadro deja claro que este efecto es rápidamente sobrepasado por el juego de los diversos tipos impositivos marginales implícitos y explícitos. En realidad, las reducciones del TANF, junto con la fase decreciente del EITC, dan lugar a tipos marginales que en algunas zonas de la distribución de la renta ¡exceden del 80 por ciento! La conclusión es que el efecto acumulativo de los diversos programas de bienestar y del sistema fiscal no incentivan el esfuerzo laboral.

El sistema estadounidense de bienestar ha sido impopular durante años por razones que van más allá de la cuestión de los incentivos laborales. Los economistas académicos —tanto los liberales como los conservadores— han concentrado sus críticas en la complejidad del sistema vigente, que verdaderamente es un batiburrillo. Algunos programas proporcionan ayuda monetaria; otros, en especie algunos confieren derechos; otros no están disponibles incluso para las personas cuya renta se encuentra por debajo del umbral de pobreza. Las responsabilidades de financiación y de gestión se encuentran separadas y se asignan arbitrariamente a los niveles de Gobierno federal, estatal y local: “las normas de funcionamiento de cada uno de los programas o las prestaciones tienen su propia idiosincrasia, y los más necesitados... deben enfrentarse a repetidas visitas y trámites agotadores para conservar sus ayudas” (Salins, 1991, p. 54). ¿Por qué no sustituir los diversos programas por un único programa de ayuda monetaria?

Algunos economistas rechazan esta posibilidad por diversas razones. En primer lugar, como apuntábamos anteriormente en este capítulo, parece que no es políticamente factible:

El pueblo americano ha declarado inequívocamente que está dispuesto a proporcionar a las personas que necesitan ayuda bienes tales como alojamiento básico, comida y asistencia sanitaria, pero que no desea entregar a los pobres el dinero para que compren estos bienes por sí mismos. Esta actitud se ha mantenido el tiempo suficiente como para ser tomada como una constante en el escenario del bienestar. Los esfuerzos adicionales que se realicen para modificar el sistema de bienestar deben asumirla como un dato de la realidad, en lugar de tratar de explicar por qué carece de sentido (Aaron, 1984, p. 16).

En segundo lugar, desde el punto de vista de la eficiencia, un sistema basado en programas específicos puede tener alguna virtud. En concreto, si pudiera dirigirse un volumen importante de ayuda a grupos de población con escasos incentivos para trabajar (las personas discapacitadas, por ejemplo), sería posible aumentar la eficiencia global del sistema. Por tanto, aunque el sistema vigente no sea ni mucho menos el ideal, que se estructure por programas específicos no es necesariamente el mayor de los males.

Quizás, la cuestión más controvertida en relación con el sistema de bienestar vigente es hasta qué punto las ayudas son lo suficientemente elevadas. La economía del bienestar ortodoxa indica que la respuesta adecuada depende de la intensidad de las preferencias de cada uno en relación con la igualdad de la renta, y de las distorsiones que el sistema introduzca en los incentivos. Un punto de vista muy diferente es que la pobreza tiene raíces morales y espirituales, y que los programas públicos convencionales están destinados al fracaso porque no toman en consideración dichos aspectos. En los últimos años, se han llevado a cabo algunas experiencias con servicios sociales de carácter religioso, en los que el Gobierno entrega recursos monetarios a las iglesias y a otras instituciones religiosas y ellas administran los programas. El creciente apoyo federal a los programas religiosos es realmente un elemento muy importante de la agenda legislativa del presidente George W. Bush. Existe alguna evidencia puntual de que tales programas son efectivos, aunque no se ha realizado un análisis sistemático al respecto.

Una crítica radical del sistema actual, basada en parte en el hecho de que no tiene en cuenta los factores espirituales, es que “las personas no pueden verdaderamente ser felices sin autoestima, y resulta difícil, si no imposible, tener autoestima si se vive de la limosna (al menos, si son capaces de mantenerse por sí mismas)” (Browning, 2002, p. 527). Quienes defienden que se realicen transferencias a las personas pobres se apresuran a señalar que estas no son las únicas que se benefician de la “caridad” pública. Muchos de los programas de ingresos y gastos públicos benefician a las clases medias y altas. El gasto del Gobierno en investigación y desarrollo aumenta los ingresos de los científicos (Goolsbee, 1998a); las subvenciones a la producción de energía incrementan la renta de los propietarios de pozos de petróleo y los programas de defensa aumentan los ingresos de los fabricantes de armas. En ocasiones, programas que aparentemente se establecen para otros fines no son en realidad más que programas de redistribución de renta a favor de grupos particulares. Muchos economistas consideran, por ejemplo, que el establecimiento de cuotas a la importación de determinados productos, como azúcar y cacahuetes, no persigue un objetivo de eficiencia, sino que constituye tan solo una forma velada de transferir renta a la influyente industria agrícola; particularmente, a los grandes y ricos terratenientes. A

pesar de ello, no se suele hablar de la “protección social de los ricos”. Puede que ésta sea la razón de que a nadie le preocupe que pierdan su autoestima.

---

## Resumen

- Los programas sujetos a comprobación de recursos transfieren renta a las personas cuyos ingresos son inferiores a un nivel determinado. Estos programas representan alrededor del 4,1 por 100 del PIB.
- El programa actual de transferencias monetarias, Ayuda Temporal para Familias Necesitadas (TANF) fue aprobado en 1996 y eliminó el derecho a recibir transferencias monetarias. Los beneficiarios, por regla general, no pueden percibir ayudas monetarias durante más de cinco años y, al cabo de dos años, deben participar en alguna actividad de carácter laboral.
- En el marco del programa TANF, los estados mantienen virtualmente el control total de sus sistemas de bienestar, y pueden variar de forma considerable las tasas a las que se reducen las prestaciones cuando los beneficiarios obtienen rentas.
- Cualquier sistema de mantenimiento de rentas debe hacer frente a diversas cuestiones, incluyendo el conflicto que se produce entre los objetivos de dar la ayuda adecuada y de establecer buenos incentivos a trabajar, el riesgo de crear dependencia del sistema de bienestar, los requisitos de empleo y la elección entre una administración estatal o federal.
- El crédito fiscal por renta generada (EITC) proporciona un subsidio a los salarios de las personas de renta baja. La eliminación del EITC, una vez que los ingresos traspasan un determinado umbral, impone un tipo impositivo marginal implícito muy elevado. A pesar de que su gestión se realice a través del sistema fiscal es, en la actualidad, el mayor programa de transferencias sociales en efectivo.
- El subsidio de vejez e invalidez (SSI) proporciona transferencias monetarias a las personas ancianas, discapacitadas o invidentes.
- Medicaid, el mayor programa de gasto social en favor de los pobres, proporciona gratuitamente determinados servicios médicos. Medicaid provoca un efecto de expulsión parcial de los seguros médicos privados.
- Un cupón de comida es un vale que puede emplearse únicamente en la compra de alimentos. Parece que los cupones de comida inducen a un mayor consumo de alimentos que la cantidad de dinero equivalente.
- Tradicionalmente, los programas de vivienda en los EE.UU. se basaban en la construcción de viviendas de protección social. Actualmente, el programa denominado *Sección 8* proporciona a un número reducido de personas vales de vivienda para pagar el alquiler de la residencia que ellas mismas elijan.
- El objetivo de los programas educativos y de formación profesional es aumentar la capacidad de las personas pobres para que puedan ganarse la vida en el futuro. La eficacia de los programas de formación profesional no parece que sea muy elevada. Sin embargo, la educación compensatoria para niños y niñas, como la ofrecida a través del Programa de Iniciación Intelectual (*Head Start*) conduce a mejoras en los logros educativos y en la educación

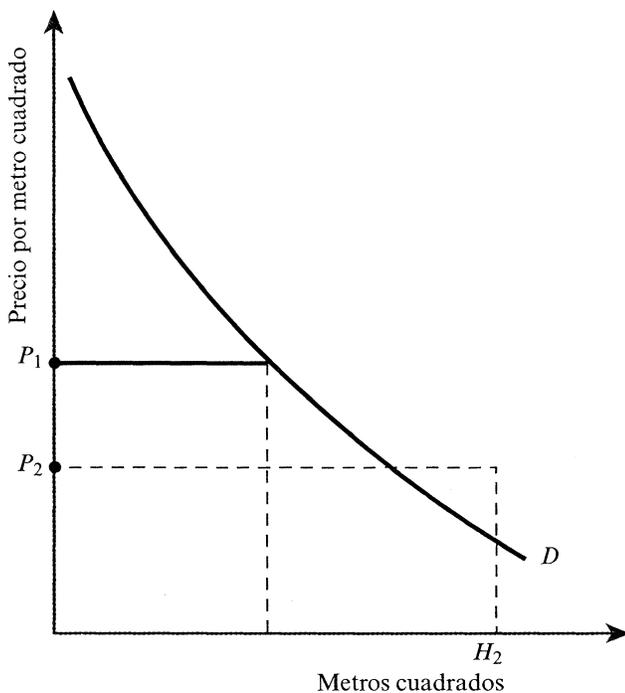
---

## Cuestiones para el debate

1. En California, una persona que recibe ayudas del sistema de bienestar puede ganar hasta 225 dólares por mes sin que sus prestaciones se vean reducidas. Más allá de esos 225 dólares, las ayudas se reducen en una proporción de 50 centavos por cada dólar de renta ganada. Suponga que Isabel, residente en California, puede ganar 10 dólares por hora. Si no realiza trabajo alguno, tiene el derecho a recibir ayudas por valor de 645 dólares.
  - a. Si trabaja 10 horas, ¿a cuánto ascenderán sus ingresos laborales? ¿Qué cantidad recibirá en concepto de subsidio? ¿Cuál será su renta total?
  - b. A partir de un determinado número de horas de trabajo, Isabel dejará de percibir subsidio alguno. ¿Cuál es ese número de horas?
  - c. Aproveche las respuestas de los apartados a y b para dibujar su restricción presupuestaria.
  - d. Represente un mapa de curvas de indiferencia que refleje la participación de Isabel en el mercado laboral.
2. Imagine que desea realizar un estudio econométrico que determine el efecto que provoca un programa de formación profesional sobre los ingresos futuros.

¿Qué datos necesitaría? Proponga la estimación de una ecuación específica.

3. Comente la afirmación siguiente: “La renta de inserción laboral es un modo eficiente de transferir renta si la cantidad de ocio que consume quien la recibe está incluida en la función de utilidad del donante”. (Pista: tenga en cuenta la teoría de las externalidades).
4. En el gráfico siguiente se representa la curva de demanda de vivienda de Felipe (suponga que la cantidad de vivienda se mide simplemente por el número de metros cuadrados y se prescinde de otros aspectos cualitativos). El precio de mercado de la vivienda es  $P_1$ , y Felipe puede adquirir los metros cuadrados que desee por ese precio. Alternativamente, Felipe puede residir en una vivienda pública pagando un precio  $P_2$  por metro cuadrado, pero el único apartamento al que tiene acceso tiene  $H_2$  metros cuadrados.



¿Optará Felipe por la vivienda pública o acudirá al mercado privado de vivienda? Explíquelo cuidadosamente. [Pista: compare el excedente del consumidor (Apéndice del libro) en ambos casos].

5. Los beneficios de los cupones para alimentos van disminuyendo progresivamente de una forma complicada que varía entre un estado y otro. No obstante, en algún punto próximo a la línea de la pobreza, los cupones, con un valor de alrededor de 1.250 dólares, se pierden de repente. Dejando a un

lado otros aspectos de los sistemas de impuestos y transferencias, dibuje la restricción presupuestaria de la renta y el ocio vinculados a este sistema de provisión. (No se preocupe de la pendiente específica de la recta de balance ni de los puntos de corte; límitese tan solo a esbozar la forma general).

6. En el análisis de los incentivos al trabajo del programa TANF, en el Gráfico 8.4, la persona sigue trabajando mientras recibe ayudas del sistema de bienestar. Reproduzca la restricción presupuestaria de dicho gráfico, y dibuje una serie de curvas de indiferencia para una persona que decidiera no trabajar mientras recibiese ayudas.
7. El programa de ayuda a la vivienda de la Sección 8, analizado en este capítulo, de hecho eleva la curva de demanda de viviendas de renta baja en una comunidad determinada. Dibuje los diagramas de oferta y demanda que sean consistentes con los resultados siguientes:
  - a. El precio de las casas de renta baja tiende a aumentar, y no crece el stock de este tipo de viviendas.
  - b. No crece el precio de las viviendas de renta baja y se produce un aumento en su stock.
  - c. Se produce simultáneamente un aumento en el precio de las viviendas de renta baja y un crecimiento de su stock.

Cuál de los escenarios anteriores es más consistente con la investigación de Sinai y Waldfogel analizada en este capítulo?

8. Supongamos el caso de Leonor, que puede aplicarse el crédito fiscal por renta ganada (EITC), como se expresa en el Gráfico 8.8. Imaginemos que Leonor puede ganar 8 dólares por hora. Teniendo en cuenta el EITC y prescindiendo de otros aspectos de los sistemas de impuestos y transferencias:
  - a. ¿Cuánto crecerán sus ingresos cuando su oferta de trabajo aumenta desde cero a 1.000 horas por año?
  - b. ¿Cuánto aumentarán sus ingresos ante un incremento de su oferta de trabajo desde 1.000 a 1.500 horas anuales?
  - c. ¿Cuánto crecerá su renta si su oferta de trabajo se eleva de 1.500 a 2.000 horas al año?

Contabilice en cada caso la cantidad adicional de ganancias que se debe al aumento del esfuerzo laboral. Relacione su respuesta con los tipos marginales implícitos incorporados al EITC.

---

## Referencias seleccionadas

**BLANK, REBECCA (2002):** "Evaluating Welfare Reform in the United States". *Journal of Economic Literature*, vol. 40, n° 4 (diciembre), pp. 1105-66.

**CURRIE, JANET (2001):** "Early Childhood Education Programs", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 15 (primavera), pp. 213-38.

**MCGARRY, KATHLEEN (2002):** "Public Policy and the U.S. Health Insurance Market: Direct and Indi-

rect Provision of Insurance", *National Tax Journal*, (diciembre), pp. 789-827.

**OLSEN, EDGAR O. (2001):** "Housing Programs for Low-Income Households". Working Paper n° 8208 (abril). Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research.