

Programas de asistencia social en la UE: su papel dentro de la protección social, diferencias similitudes y cobertura.

Chris de Neubourg

Maastricht Graduate School of Governance

[www.governance.unimaas.nl](http://www.governance.unimaas.nl)

# Índice

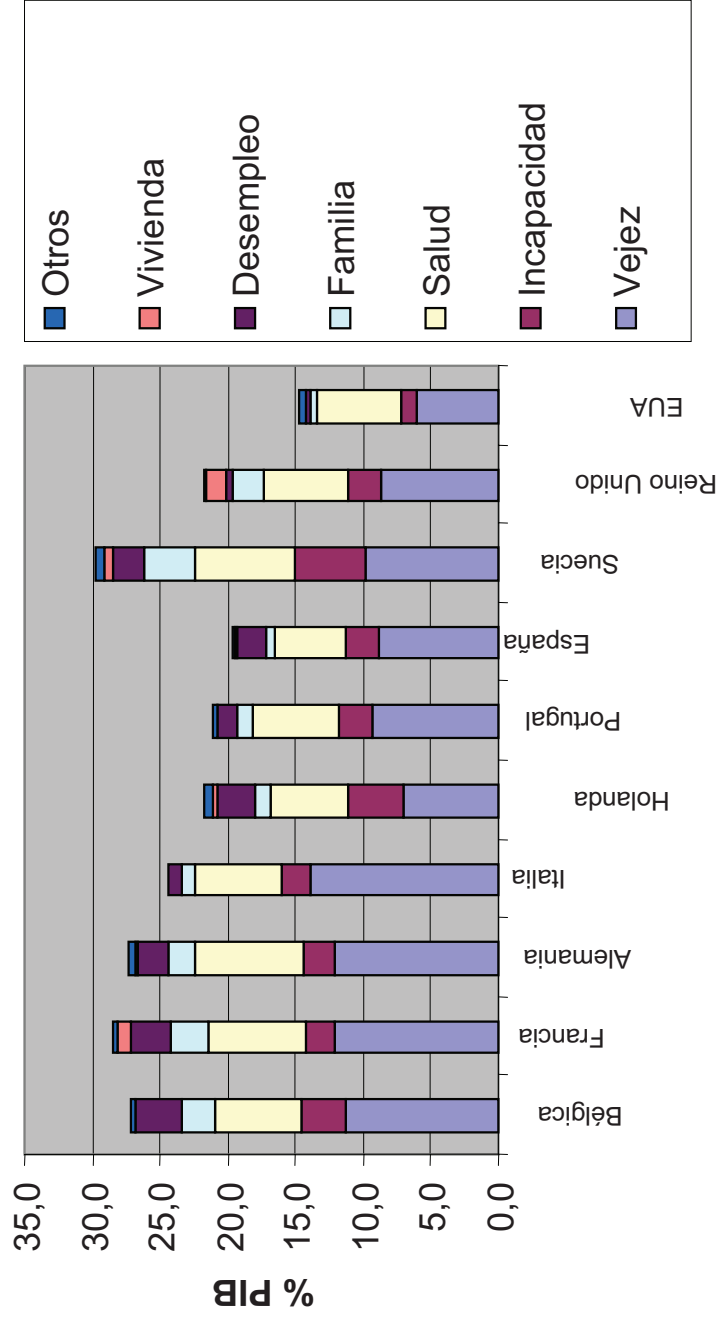
1. Protección social en Europa
2. Papel de la asistencia social dentro de la protección social
3. Comparación de los sistemas de asistencia social a lo largo de 5 dimensiones
4. Clasificación de los sistemas de asistencia social según 3 parámetros
5. Cobertura

# 1. Protección social en Europa

- Los países Europeos tienen el gasto en protección social mas elevado, en términos relativos respecto al PIB
- El volumen destinado a los diferentes componentes de la protección social difiere entre países
- La protección social se financia a través de 3 tipos de contribuciones: contribuciones sociales de los empresarios, contribuciones sociales de las personas protegidas y contribuciones generales del estado.

# 1. Protección social en Europa

**Figura 1: Gasto bruto del Estado en programas de protección social en 2001, % del PIB**



# 1. Protección social en Europa

- La tasa de pobreza y la desigualdad en la distribución de la renta son menores en Europa continental que en los Estados Unidos
- El impacto de la protección social es grande cuando se analiza pobreza y desigualdad de la renta ANTES y DESPUES de las transferencias
- Los países de Europa continental muestran un nivel de desigualdad de la renta mas alto antes de las transferencias pero menor después de ellas
- La protección social disminuye la pobreza y la desigualdad de la renta en menor grado en los Estados Unidos que en Europa

### Renta persona representativa y persona representativa en D10: comparación internacional 1999

				Porcentaje D10 como % de la renta media (PPP)	
Suecia				60	
Reino Unido				46	
Finlandia				59	
Australia				45	
Francia				54	
Alemania				54	
Holanda				56	
Dinamarca				54	
Bélgica				59	
Canadá				47	
Noruega				56	
Suiza				45	
Estados Unidos				38	

<sup>1</sup> Diferencia entre las columnas 3 y 4 a causa de diferente escala de equivalencias; para detalles mirar la fuente original.

Fuente: Smeeding y Rainwater, 2002.

**Ingreso de la persona representativa y la persona representativa en el decimo decil:  
comparacion internacional 1999**

	Persona representativa relativa a una persona en EUA (PPP)	PIB per capita	D10 como % del ingreso medio del pais (PPP)	D10 como % del ingreso medio EUA (PPP)
Suecia	67.8	68	60	40
Reino Unido	69.2	68	46	33
Finlandia	70.7	67	59	41
Australia	79.0	76	45	34
Francia	79.2	65	54	43
Alemania	79.2	70	54	44
Holanda	79.6	77	56	43
Dinamarca	80.9	80	54	43
Belgica	87.3	73	59	47
Canada	88.7	78	47	41
Noruega	92.3	83	56	50
Suiza	98.4	85	45	55
Estados Unidos	100.0	100	38	39 <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Diferencia entre las columnas 3 y 4 como resultado de la diferente escala de equivalencia utilizada; para detalles mirar la fuente.

Fuente: Smeeding y Rainwater, 2002.

# Niveles absolutos y relativos de pobreza

**Incidencia de la pobreza en porcentaje: Headcount (2000)**

	<b>Absoluta (Orshansky)</b>	<b>Relativa (Laeken 60 %)</b>
	<b>2000</b>	<b>2000</b>
Suecia	7.9	10.4
Reino Unido	9.3	17.1
Finlandia	7.7	11.4
Francia	7.0	15.4
Alemania	5.7	11.1
Holanda	7.6	11.3
Dinamarca	3.3	10.8
Belgica	4.1	13.3
EUA	8.8	23.7

Fuente: de Neubourg and Notten, 2006, tabla 1



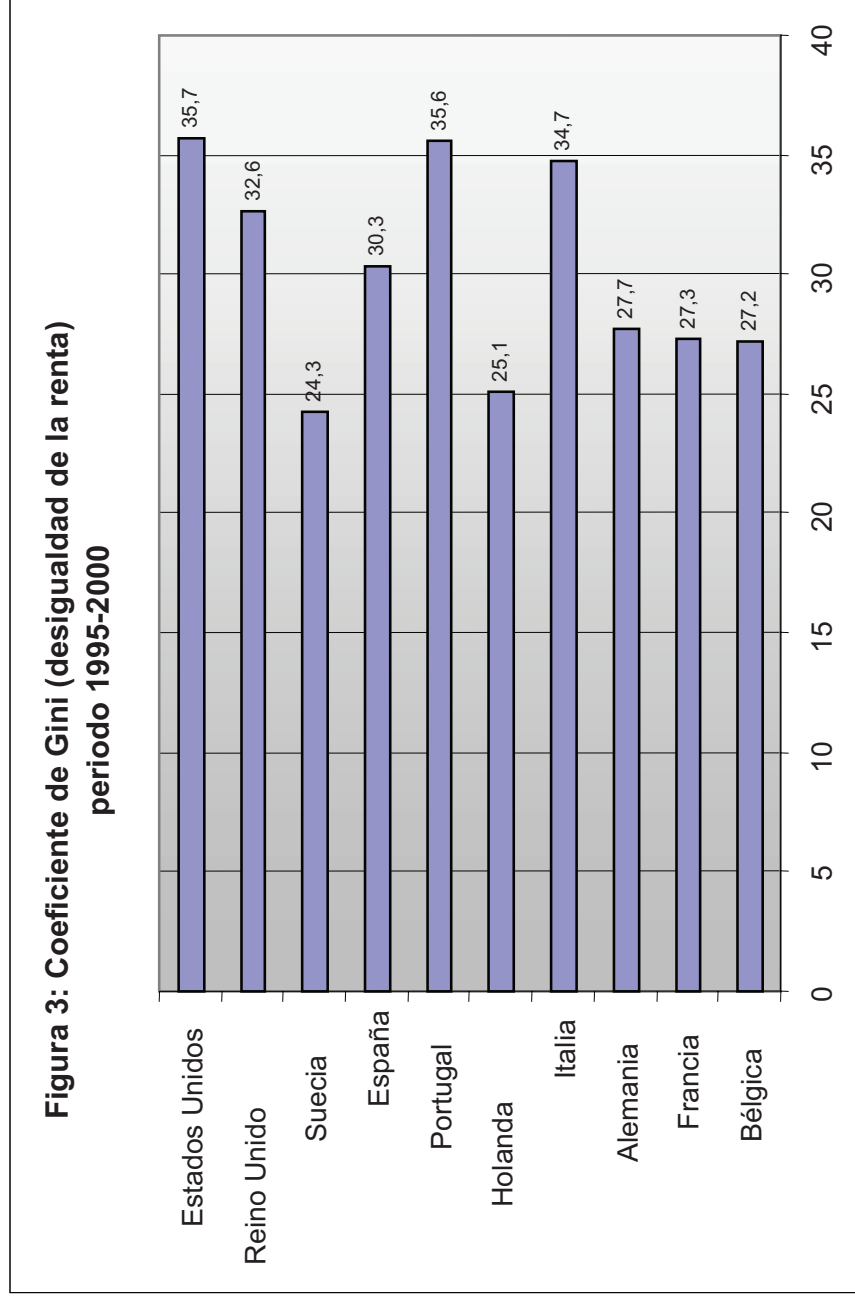
Las diferencias entre las tasas de pobreza de los EUA y Europa son similares a lo largo del ciclo vital, pero son bastante pronunciadas en los niños

Incidencia de la pobreza niños de edad 0 – 15 (2000); Tasa de pobreza total entre parentesis.

	<b>Pobreza Relativa, Laeken 60%</b>	<b>Pobreza Absoluta, Orshanky</b>
EUA	25.7 (23.7)	13.4 (8.8)
Alemania	13.8 (11.1)	6.2 (5.7)
Dinamarca	4.1 (10.8)	1.0 (3.3)
Holanda	16.4 (11.3)	12.1 (7.6)
Bélgica	12.1 (13.3)	5.1 (4.1)
Francia	17.8 (15.4)	9.2 (7.0)
Reino Unido	23.6 (17.1)	14.8 (9.3)
Italia	25.0 (19.3)	18.4 (19.8)
España	25.5 (18.8)	32.5 (21.6)
Portugal	27.5 (20.1)	48.2 (36.1)

Fuente: de Neubourg and Notten, 2006.

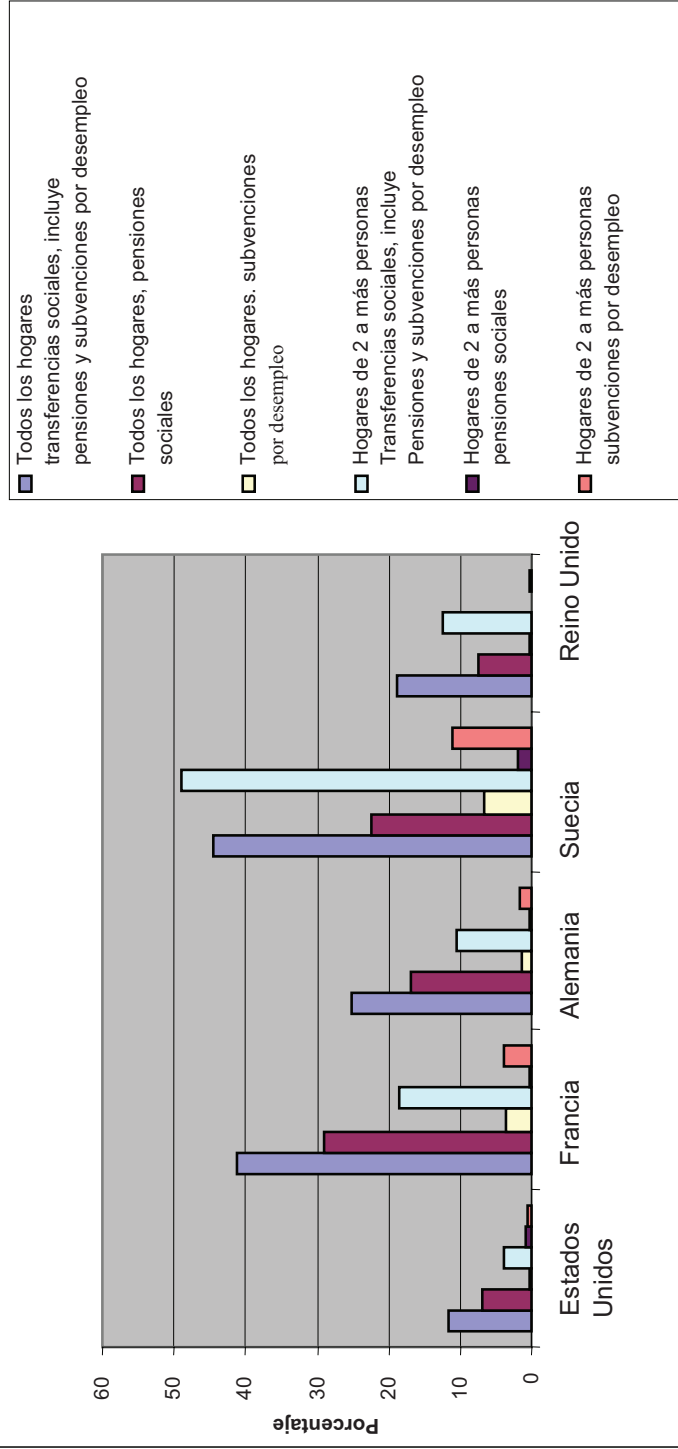
## Desigualdad de la renta en EUA es mayor que en los países de Europa del Norte



Fuente: Förster y Mira d'Ercole, OECD, 2005.

# Las transferencias sociales son un componente importante en la renta de las familias de los países de Europa continental: menos en el Reino Unido y EUA

**Figura 4: Media de las transferencias sociales como % de la media de la renta antes de impuestos (Todos los hogares y hogares con 2 adultos + 2 niños)**



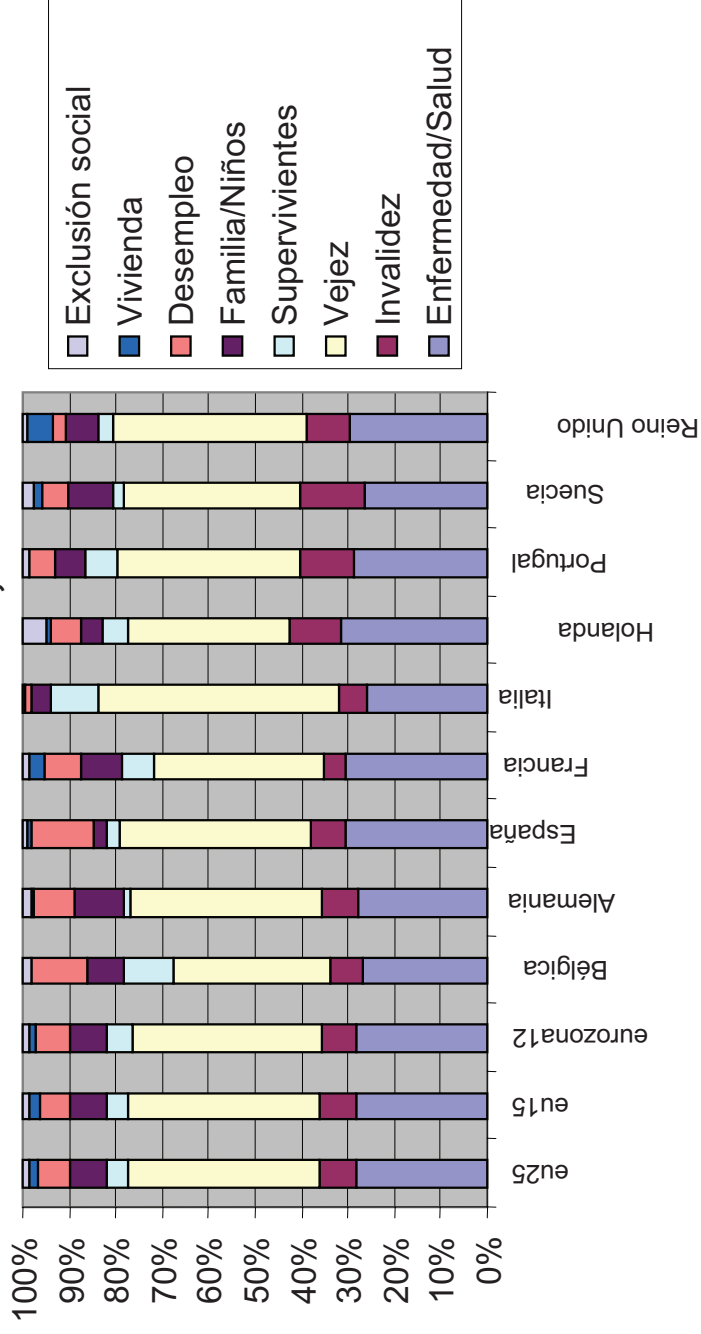
Fuente: Alesina y Glaeser, 2004.

## 2. La asistencia social dentro de la protección social

- La asistencia social es residual dentro de la protección social y sirve como instrumento de última instancia
- Una proporción pequeña de la protección social se destina a la asistencia social
- Los Estados Unidos y el Reino Unido no solo usan las transferencias condicionadas a ingresos como instrumento de última instancia pero también representan una proporción grande de la protección social
- Las pensiones, los beneficios de desempleo, las transferencias para los incapacitados y la familia son más importantes para reducir la pobreza que ayudas de renta mínima

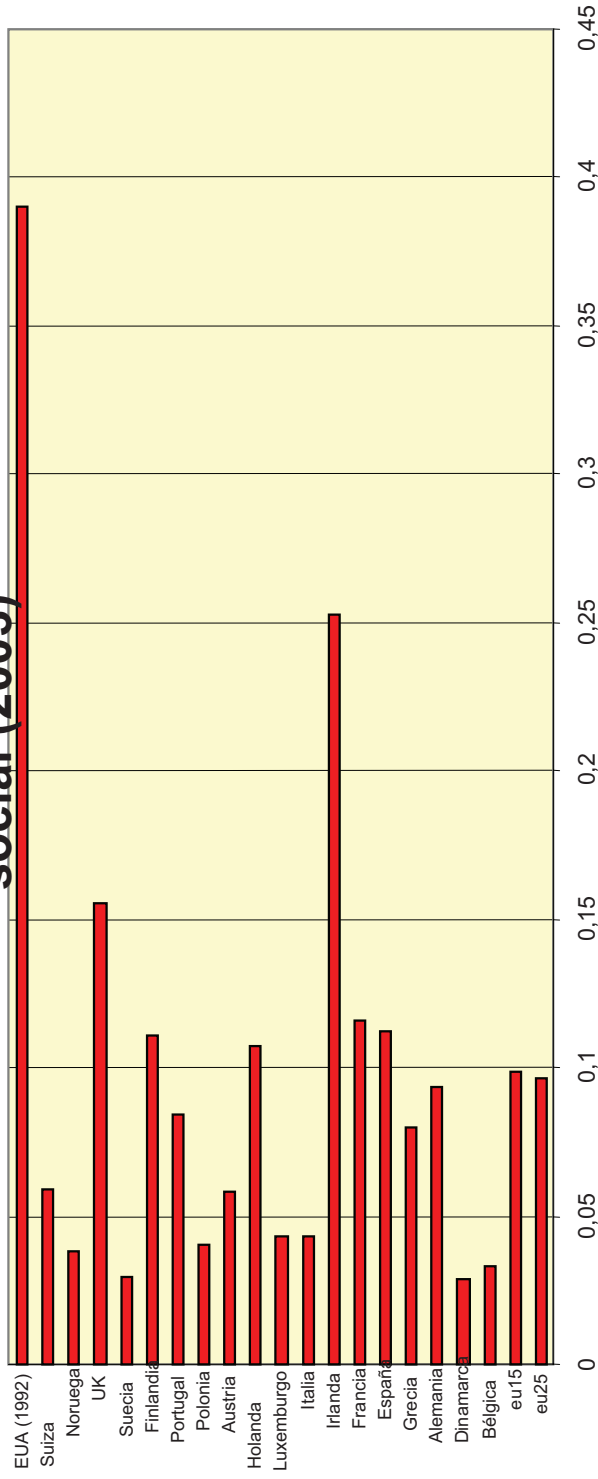
Los programas de asistencia social focalizados son solo uno de los componentes del gasto social total

**Figura 6: Gasto en transferencias sociales como % del total de transferencias, por tipo de transferencia, 2003**



Canadá, Reino Unido y Estados Unidos tienen más transferencias focalizadas que los países Europeos

**Figura 8: Gasto en transferencias focalizadas como proporción del gasto total en seguridad social (2003)**



Fuente: Eu data: Eurostat, Esspross  
EUA data: Gilbert (2002)

## 2. Asistencia Social dentro de la protección social en Europa

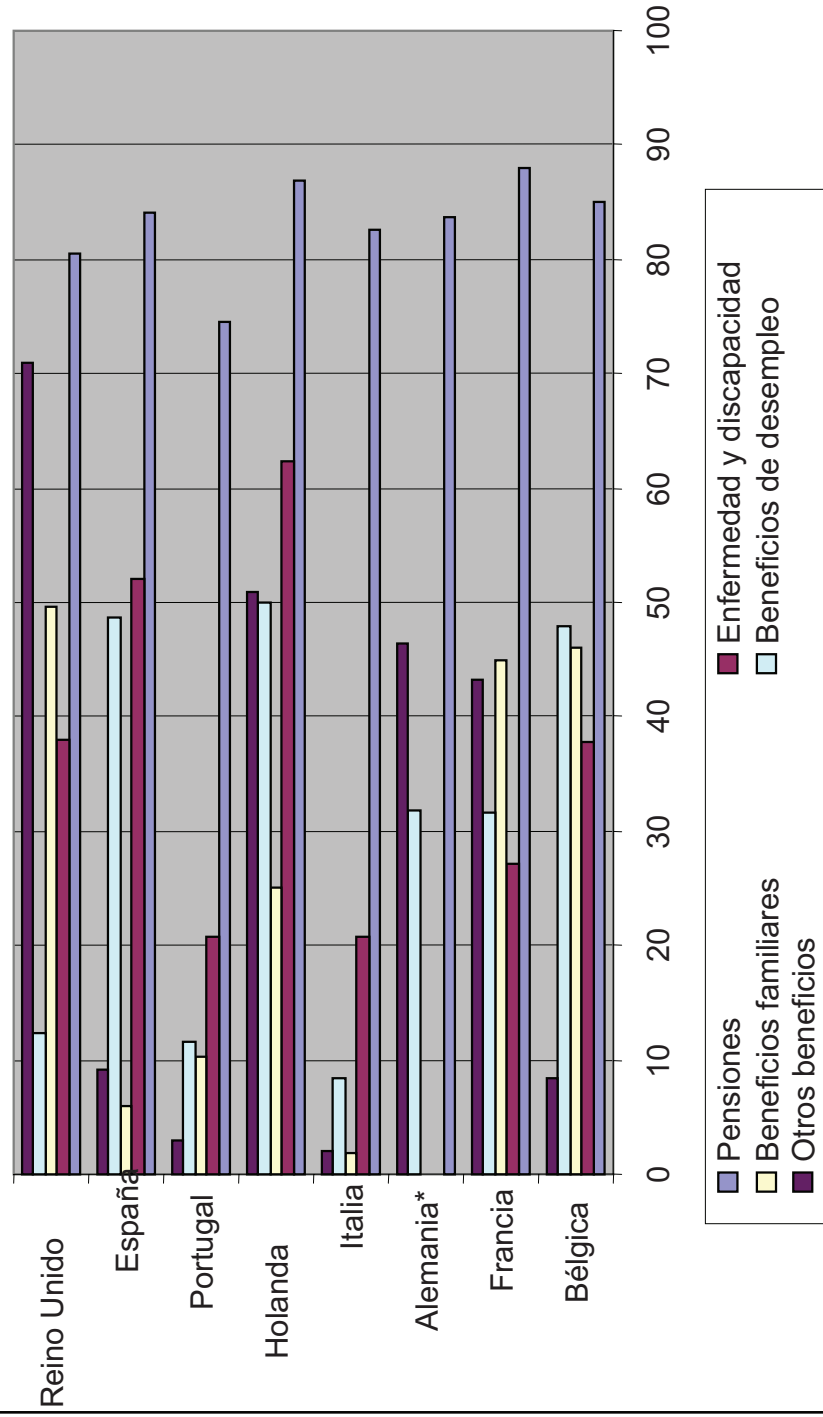
Las pensiones son mas importantes en cuanto a reducción de la pobreza en todos los países Europeos

Las transferencias de asistencia social focalizadas son importantes en Holanda y Francia

Las transferencias de asistencia social focalizadas son menos importantes en Bélgica; las transferencias a las familias tienen un papel mas importante

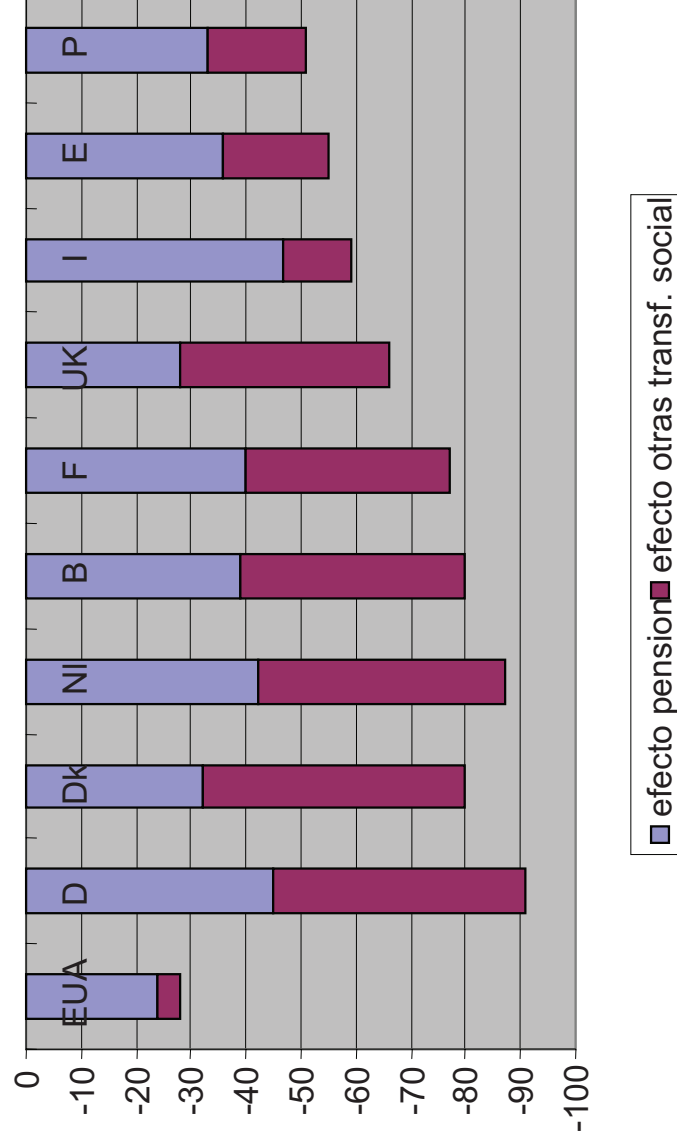
Las transferencias de asistencia social focalizadas son menos importantes en cuanto a reducción de la pobreza porque las transferencias sociales (aparte de las pensiones) son menos importantes en general

**Figura 6: Reducción Proporcional en la pobreza agregada según el beneficio  
Utilizando el índice FGT**

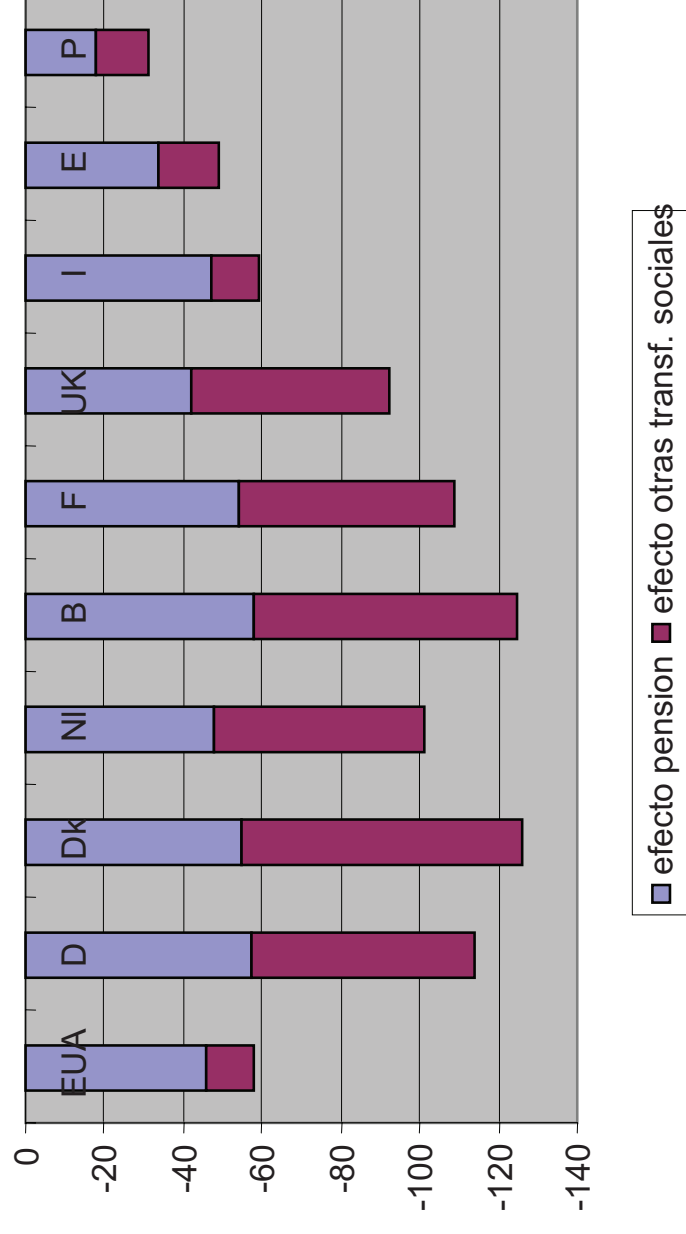




**Reducción de la tasa de pobreza debido a las transferencias sociales 2000 Tasa de pobreza relativa (Laeken)**

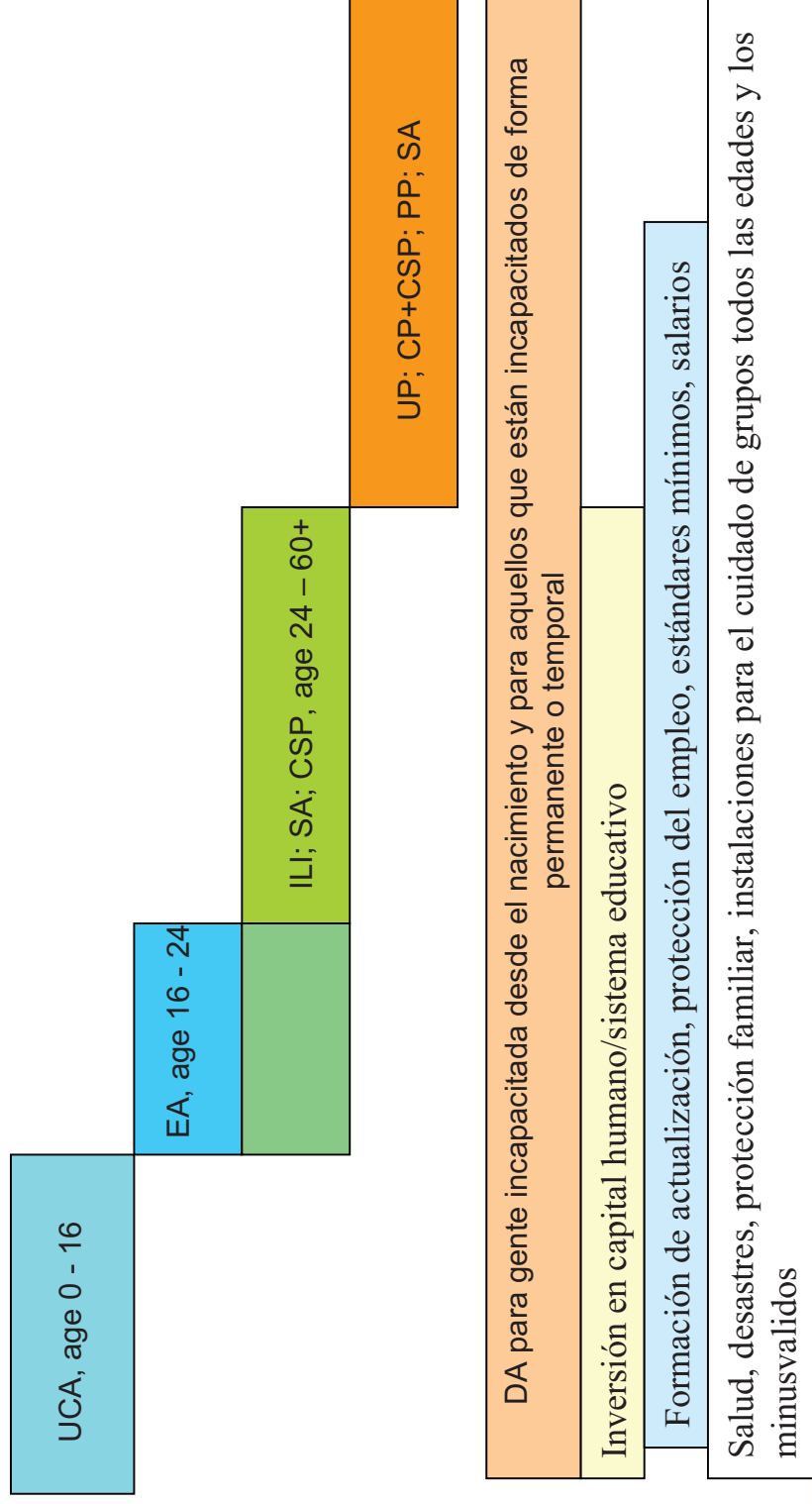


### Reducciones en las tasas de pobreza debido a las transferencias sociales 2000 Tasa de pobreza absoluta (Orshansky)



La asistencia social en Europa continental es parte de un sistema de protección social que cubre el ciclo vital de la población

# Sistema de Protección Social en Europa: El enfoque del ciclo vital



## 2. Asistencia Social dentro de la Protección Social

Países estudiados:

- Bélgica
- Francia
- Alemania
- Italia
- Holanda
- Portugal
- España
- Suecia
- Reino Unido

## 2. Asistencia Social dentro de la Protección Social

Dimensiones de ayudas a la renta según Saraceno (2002)

- Bases solidarias
- Selectividad y objetivos
- Nivel de decisión institucional
- Generosidad
- Esfuerzos de reintegración

## Bases Solidarias – Obligaciones Familiares o Responsabilidad Colectiva

- Las familias asumen la responsabilidad del necesitado o individualización
- Países con un alto nivel de obligaciones para las familias: Italia y Portugal
- Países con responsabilidad colectiva: Suecia y Holanda
- Gran división entre los países del norte y del sur de Europa

# Bases Solidarias – Obligaciones Familiares o responsabilidad colectiva

Fuentes de obtención de la renta utilizadas para valorar la elegibilidad de la persona

	Persona que solicita	Esposo, cohabitante	Niños para los padres	Padres para los niños	Personas viviendo en la misma casa o familiares obligados
<b>Bélgica</b>	Si	Si	No	si	No
<b>Francia</b>	Si	Si	No	No	No
<b>Alemania</b>	Si	Si	Si	Si	No
<b>Italia</b>	Si	Si	Si	Si	Si
<b>Holanda</b>	Si	Si	No	No	No
<b>Portugal</b>	Si	Si	Si	Si	Si
<b>España</b>	Si	Si	Si	Si	Si
<b>Suecia</b>	Si	Si	No	No	No
<b>Reino Unido</b>	Si	Si	No	No	No



## Selección y Focalización - Universal versus Orientación en base a categorías

- No implicancias con respecto al merecimiento pero “distintos problemas requieren distintas soluciones”
- Burocracia versus discrecionalidad
- Países con programas de cobertura universal: Suecia y Francia
- Países con programas de cobertura focalizada : Portugal e Italia

## Selección y Focalización

- Dos características: 1) existencia de umbral de ingresos, 2) existencia de restricción presupuestaria
- Implica el grado de “merecimiento” de distintos grupos poblacionales
- Países que son más selectivos: Italia y Portugal
- Países que son menos selectivos : Holanda y Reino Unido

## Nivel de Decisión Institucional - Burocracia versus Discrecionalidad

- Estricto seguimiento de las reglas versus margen de maniobra para los asistentes sociales
- Países con alta regulación burocrática: Suecia y Francia
- Países con alta discrecionalidad: Portugal e Italia

## Nivel de Decisión Institucional – Arreglos Financieros e Institucionales

- Se refiere al nivel de toma de decisiones, financiamiento, implementación y regulación
- Sistemas centralizados (Francia y reino Unido) versus sistemas descentralizados (España e Italia)
- A pesar de diferencias en el grado de centralización, todos los países asignan un rol a las municipalidades con respecto a la implementación o administración.

# Generosidad

- Se refiere al monto de las transferencias y a su duración
- Países más generosos: Suecia y Holanda
- Países menos generosos: Italia, España y Portugal

# Generosidad

	Monto básico mensual por individuo	Aumento del monto básico teniendo en cuenta otros costos	duración	Ranking de generosidad
<b>Bélgica</b>	550 Euro	Para hogar y calefacción. Monto básico es complementado por transferencia de garantía familiar	ilimitada	7
<b>Francia</b>	418 Euro	Gastos del hogar: si (tasas fijas)	3 meses con posibilidad de extensión	5
<b>Alemania</b>	Oeste: 345 Euro Este: 331 Euro	Gastos de calefacción: si (tasas fijas)	ilimitada	6
<b>Italia</b>	232-269 Euro	Regulación varía de acuerdo a las regiones	Limitada con posibilidad	2
<b>Holanda</b>	575 Euro	20% de incremento en gastos de hogares, pero no puede ser compartido con otros	de renovar	1
<b>Portugal</b>	105 Euro	Monto básico puede ser aumentado para Gastos del hogar	12 meses con extensión automática	9
<b>España</b>	464 Euro	No transferencias adicionales	12 meses con Posibilidad de extensión	8
<b>Suecia</b>	2978 - 3395 SKR	Monto básico puede ser aumentado para Gastos del hogar, calefacción y necesidades especiales	ilimitada	3
<b>Reino Unido</b>	55,65 GBP semanal	Subvenciones familiares, gastos del hogar,, Transferencias para incapacitados	ilimitada	4

## Re-integración – Obligaciones de los Beneficiarios

- Existe un rango amplio en las obligaciones impuestas a los beneficiarios de la asistencia social
- Distinción entre factores de “presión” y “obligación”
- Francia, Bélgica y España comprometen a los beneficiarios por contrato
- Países que imponen más obligaciones: Bélgica y España
- Países que imponen menos obligaciones: Reino Unido y Suecia

## Re-integración – Medidas de Activación

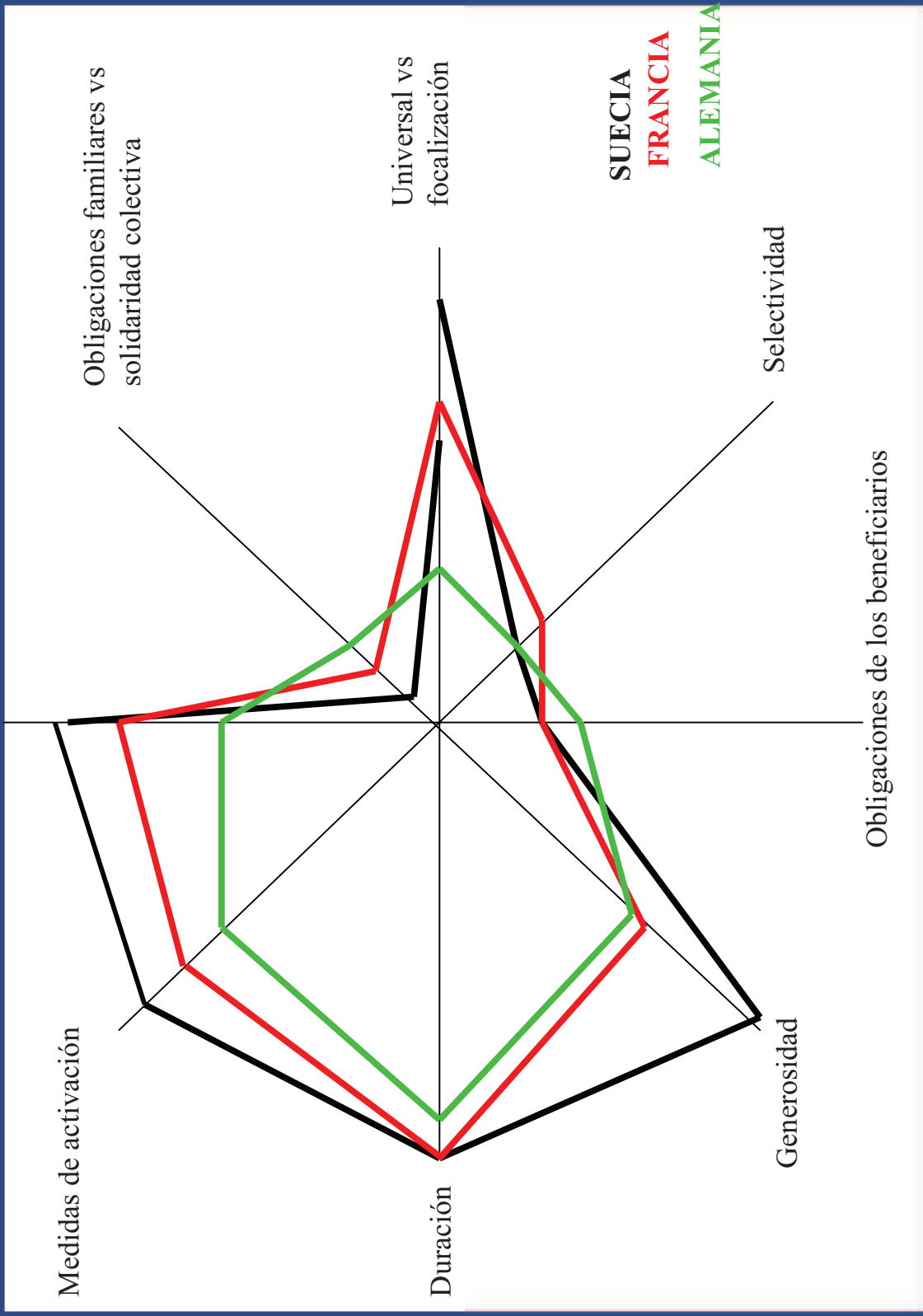
- Incentivos no financieros, positivos y voluntarios para los beneficiarios con el fin de que participen en el mercado laboral
- Elementos importantes a considerar en las medidas de activación: rango de ofertas, efectividad de los programas y grado de asistencia personalizada
- A pesar de no requerir muchas obligaciones a los beneficiarios, Suecia tiene el rango más amplio de programas de capacitación y de incremento de la empleabilidad



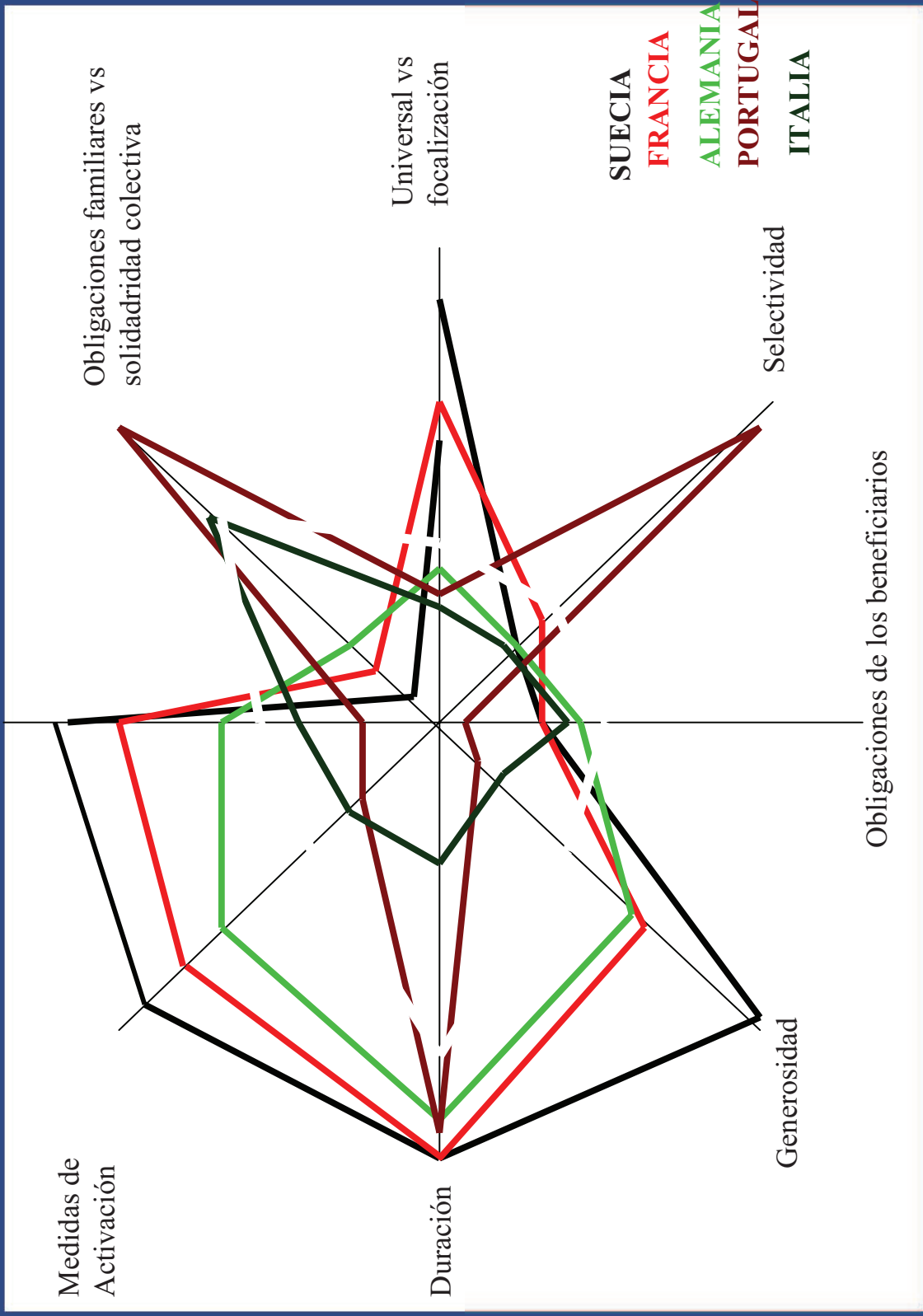
# Tipología de sistemas de asistencia social

	<b>Característica</b>	<b>Países</b>
<b>Solidarios</b>	Transferencias universales, asistencia social como medida residual, generosidad, presión e incentivos para reintegración	Bélgica, Francia, Alemania, Holanda, Suecia
<b>Selectivos</b>	Solidaridad dentro de la familia, orientación hacia selección por categorías, alta discrecionalidad de los asistentes sociales	Italia, Portugal, España
<b>Inclusivos</b>	Asistencia social integral como parte del sistema de protección social, casi todo el sistema tiene transferencias condicionadas a ingresos	Reino Unido

Burocracia vs Discrecionalidad



Burocracia vs Discrecionalidad



# Cobertura

La cobertura es uno de los aspectos más importantes para medir la performance de los sistemas de asistencia social, difieren entre países.

- Alcance: número de beneficiarios como parte de la población
- Extensión: filtración de beneficiarios de la asistencia social de acuerdo a distintas características

## Cobertura - Alcance

- Incremento en el número de beneficiarios de la asistencia social en todos los países en los últimos 20 años
- Gran incremento en el Reino Unido y Holanda debido a cambios en las políticas
- Porcentaje de la población recibiendo asistencia social es bajo en todos los países
- El alto nivel de beneficiarios en el Reino Unido refleja su diseño institucional y el énfasis puesto a la asistencia social

**Tabla 3. Porcentaje de la población cubierta por programas de asistencia Social focalizados**

Año	Proporción de individuos en edad de trabajar recibiendo AS		Proporción de individuos en hogares que reciben AS
	1992	1999	
Bélgica	3.6	2.5	
Francia	2.3	2.8	
Alemania	5.2	2.2	
Italia	4.8		
Holanda	3.7	3.2	
Portugal			
Suecia	2.7		(1.1)
Reino Unido*	6.8	15.9	9.2
Fuente	Gassmann and Desczka (2003)	Sainsbury and Morissens (2002)	

**Tabla 4. la cobertura de programas de asistencia social focalizados se ha incrementado en el tiempo**

	Bélgica	Francia	Alemania	Holanda	Portugal	Suecia	Reino Unido
	<b>Proporción Asistencia Social (porcentaje)</b>						
1980	1,5	-	0,9	1,2		0,2	3,5
1985	1,7	-	1,7	1,6		0,5	7,8
1990	2,1	1,2	2,1	1,5		0,5	7,0
1995	2,5	2,3	2,2	1,4	5,7	1,1	10,5
1999	2,5	2,8	2,2	3,2		1,1	9,2

**Nota:** Las cifras se refieren a la población comprendida entre los 15 años y la edad de jubilación

**Fuente:** Gassmann and Desczka (2003) and Farinha (2001)

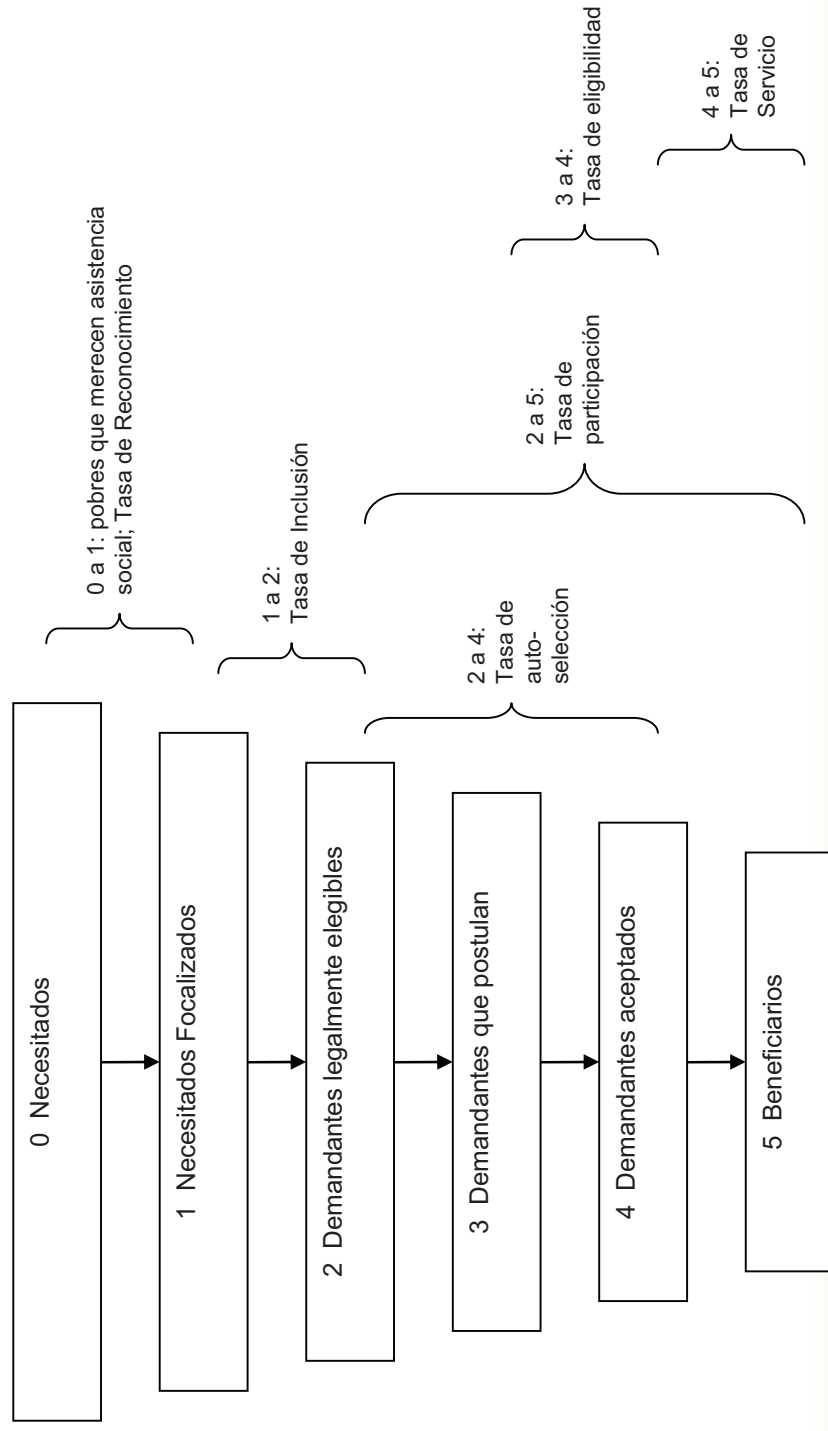
## Cobertura - Extensión

- Se refiere a la filtración en los procesos de selección y qué grupos en la sociedad reciben más o menos transferencias a través de la asistencia social.
- Involucra conceptos como: merecimientos, construcción social de la pobreza, estigmatismo, etc.



# Cobertura - Extensión

## *El Proceso de Filtración*



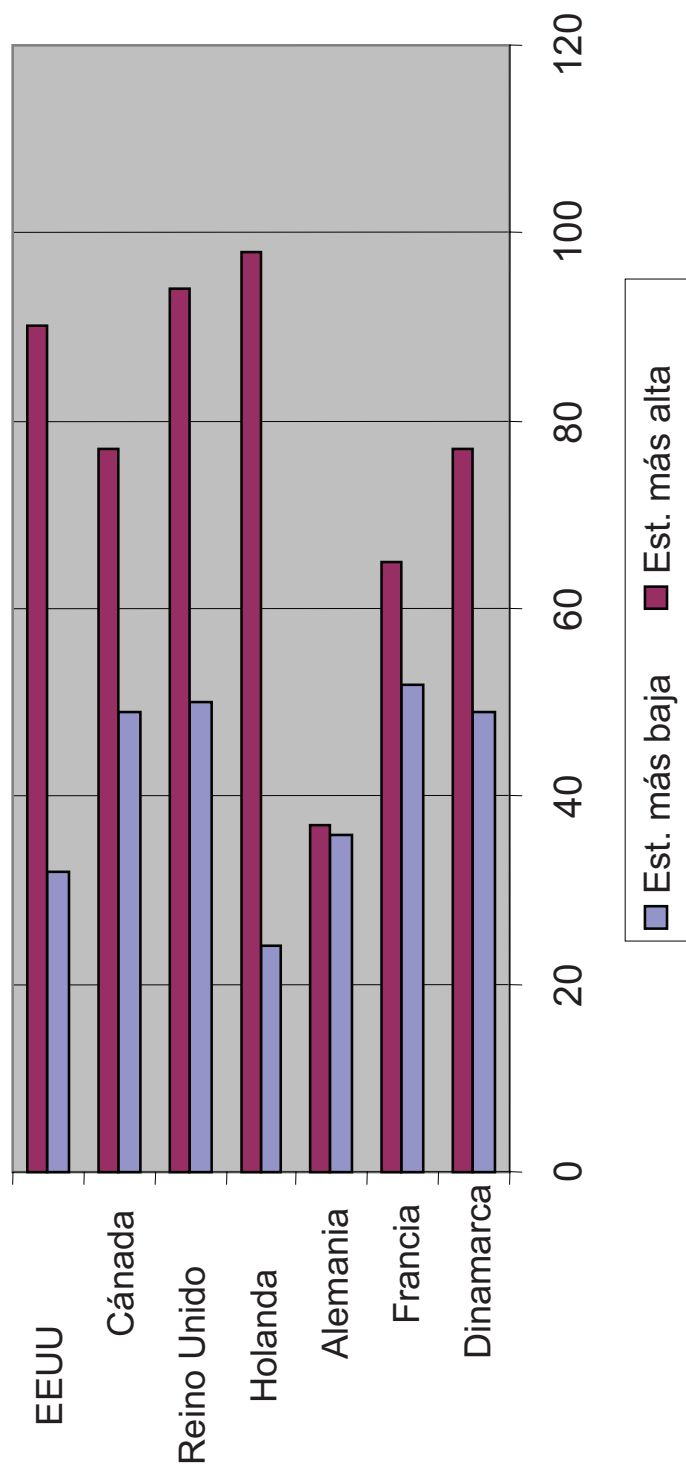
## Beneficiarios de Asistencia Social están sobre- representados en grupos específicos de la población Europea

<b>Tipo</b>	<b>Grupos</b>	<b>Sobre representados en:</b>
Grupos de edad	18 – 29	Alemania, Suecia, Francia
	45 – 64	España, Portugal
Género	Hombres	Italia, España, Portugal, Francia
	Mujeres	Suecia, Alemania
Nacionalidad	No -nacionales	En todos los países
Tamaño hogar	Hogares de una persona	Suecia, Alemania, Francia, Italia
	4+ hogares	Italia, España, Portugal
	Madres solteras	En todos los países
Estado civil	Separado/divorciado	En todos los países

## Cobertura – tasas de auto-selección

- El número de personas actualmente recibiendo transferencias de asistencia social es mucho más pequeña que el número “teóricamente elegible”; existe una considerable tasa de no autoselección
- Tasas de autoselección dependen de los diseños de los programas, el comportamiento de postulación de los potenciales demandantes y las prácticas administrativas de los proveedores de la asistencia
- Reducir la tasa de no autoselección es importante

**Figura 8: estimaciones más altas y más bajas de tasas de participación en transferencias sociales (1975-2001)**



# Cobertura – tasas de auto-selección

*Tasas de autoselección para hogares según característica. Alemania (1996)*

Característica	Hogares con derechos como % de la población	Y tasa de No auto-selección
Todos los hogares	6,5	63,1
Jefe de hogar edad >70	5,3	77,5
Jefe de hogar edad > 60	5,3	77,5
Jefe de hogar edad > 50	5,2	65,6
Jefe de hogar edad < 50	7,6	61,6
Jefe de hogar femenino	9,3	58
No hijos	...	...
Un hijo	11,8	55
Dos hijos	7	45,5
Más de dos hijos	16,5	35,5
Hogares padre (madre) soltero	38,8	28,1
Muchos adultos con niños	6,5	66,8
Muchos adultos sin niños	2,8	73,9
		...

# Cobertura – tasas de auto-selección

*Reino Unido, Ayuda renta (no pensionista) (2001/2002)*

<b>Tipo de Familia</b>	<b>Casos % (rango de tasas)</b>	<b>Gasto % (rango de tasas)</b>
No-pensionista con niños	93-99	95-99
Pareja con niños	85-94	89-97
Padres (madres) solteros	94-100	95-100
No-pensionista sin niños	78-91	84-95
Parejas	84-96	85-98
Hombres solteros	75-86	82-93
Mujeres solteras	77-98	82-99
Total	86-95	91-98

*Fuente: Departamento de trabajo y pensiones (2004)*

# Conclusiones sobre las tasas de auto-selección

## Tasa de no autoselección es:

- alta para hogares con jefe de hogar mayor de 50 años
- es alta para hogares sin hijos o con uno solo
- es pequeña para muchos grupos vulnerables (familias con muchos hijos, familias con padre/madre soltero)
- es pequeña en términos de transferencias agregadas. Ej. Es alta sólo para gente con derecho a recibir transferencias pequeñas.