

■ PAÍSES BAJOS

La pobreza persiste pese a una buena red de bienestar



Países Bajos es un estado de bienestar altamente desarrollado con una amplia gama de beneficios de seguridad social. No obstante, aproximadamente una de cada diez personas vive por debajo de la línea de pobreza y el porcentaje de hogares de bajos ingresos sigue en aumento, especialmente entre comunidades de inmigrantes. Muchas personas no reclaman sus derechos a la seguridad social generalmente por falta de información. Esto transforma el combate contra la pobreza en una tarea ardua. Es necesario informar más a las personas sobre sus derechos.

Dutch Social Watch Coalition
Sita Dewkhalie¹

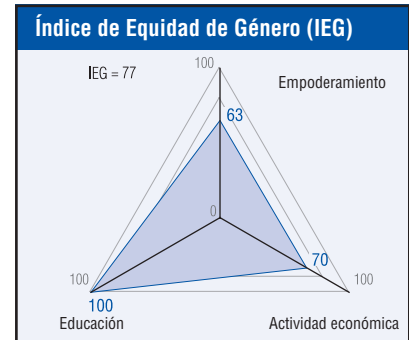
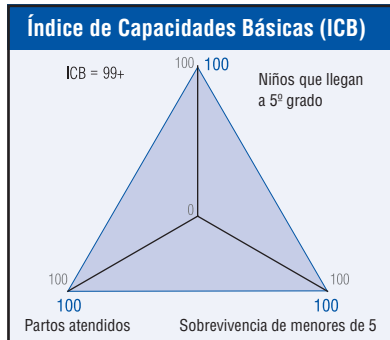
La pobreza también existe en los estados de bienestar bien desarrollados, incluidos Países Bajos. El nuevo gobierno que asumió el 22 de febrero de 2007 reconoce que "Hay demasiadas personas en los márgenes de la sociedad: personas que reciben beneficios de asistencia social, en condiciones de desempleo de largo plazo o parcialmente inhabilitadas para trabajar; jóvenes con calificaciones básicas y trabajadores mayores con pocas perspectivas de encontrar trabajo."²

En Países Bajos hay un Monitor de la Pobreza oficial que aparece periódicamente desde 1997 como publicación conjunta de la Oficina de Planeamiento Social y Cultural de Países Bajos y Estadísticas Neerlandesas. Esta serie de publicaciones muestra un panorama de pobreza basado en datos nacionales representativos³.

Definiciones de pobreza en Países Bajos

El Monitor de Pobreza la determina en base a dos niveles distintos de ingresos. El primero es el de bajos ingresos, calculado en base a los beneficios de asistencia social para una persona soltera en 1979, año en que el poder adquisitivo fue relativamente alto. Para hogares con más de una persona, el nivel de bajos ingresos se determina aplicando factores de equivalencia basados en los costos extra reales de un hogar con múltiples integrantes. Dado que el nivel de bajos ingresos de los años posteriores a 1979 se ajusta según la inflación de precios, es apto para la comparación en el tiempo.

El segundo nivel pobreza es el de las políticas sociales, fijado en 105% del mínimo reglamentario de las políticas sociales de acuerdo a las normas que se aplican en la Ley de Trabajo y Asistencia Social, la Ley General de Beneficios del Niño y – para personas mayores de 65 años – la Ley General de Pensiones a la Vejez. Esta es una línea de pobreza determinada políticamente cuya importancia principal es determinar



el tamaño de los grupos objetivo en la política gubernamental. Este nivel de pobreza es menos indicado para las comparaciones temporales, porque las normas aplicadas a los beneficios de asistencia social y jubilaciones estatales no siempre se ajustan precisamente según la inflación. La diferencia entre la línea de bajos ingresos y la del mínimo de las políticas sociales se ha reducido tanto en los últimos años que la última está ahora por encima de la primera para grupos específicos de hogares.

Además de estas dos líneas de pobreza, también se utilizan ciertos indicadores suplementarios de pobreza, incluyendo el tiempo de permanencia por debajo de la línea de ingresos aplicada, las pertenencias y deudas, los costos fijos, y la evaluación de su situación financiera realizada por las propias personas.

Aumenta porcentaje de hogares de bajos ingresos

Luego de disminuir durante muchos años, el porcentaje de hogares con bajos ingresos volvió a aumentar en 2003. La tasa de pobreza había llegado a un punto bajo en 2002, cuando 8,8% de todos los hogares tuvieron ingresos bajos, pero en 2003 la cifra aumentó a 9,8%, equivalente a 642.000 hogares. Es más, poco menos de un tercio de ellos habían vivido por debajo de la línea de pobreza durante cuatro años o más. El porcentaje de hogares de bajos ingresos siguió aumentando en 2004 y 2005, llegando a 10,5%.

El porcentaje de hogares con ingresos por debajo de la línea de las políticas sociales también aumentó en 2003 a 10,1%, comparado con 8,8% en 2001. En términos absolutos, esto representa un aumento de 90.000 hogares con un mínimo nivel de ingresos. El número total de hogares con ingresos mínimos fue por lo tanto de 657.000, apenas por encima de la cifra de bajos

ingresos. Más de uno en tres hogares con ingresos por debajo de la línea de las políticas sociales había estado en esa situación al menos durante cuatro años.

Grupos de riesgo

El riesgo de los bajos ingresos varía según el tipo de hogar. Los grupos en más alto riesgo incluyen a las familias monoparentales (por lo general de madres solteras), hogares que reciben beneficios de asistencia social, y hogares de origen no occidental. Entre las personas que trabajan, el porcentaje de bajos ingresos es relativamente más alto que entre los empleados independientes. La proporción de bajos ingresos entre los hogares no occidentales en particular está en aumento. Contrastando con esto, la situación de las y los jubilados ha mejorado.

Entre tanto, cuatro de cada diez hogares por debajo del nivel de bajos ingresos informaron que en 2004 les había resultado difícil mantenerse en base a sus ingresos. Esta proporción aumentó desde 2001. De manera similar, más y más hogares de bajos ingresos tienen ingresos por debajo de lo que ellos mismos consideran mínimos; este porcentaje aumentó de 24% en 1999 a 41% en 2004.

Más deudas que pertenencias

Más de un cuarto de los hogares con bajos ingresos registró un balance de cuentas negativo en 2002. En otras palabras, sus deudas excedían sus pertenencias. Otro tercio tuvo haberes de no más de EUR 2,500 (USD 3,445), mientras menos de un cuarto de los hogares de bajos ingresos tuvo haberes de EUR 10,000 o más. La proporción de hogares endeudados aumentó entre 2000 y 2002. El cambio mayor se produjo entre los hogares con haberes de hasta EUR 2,500 y los hogares con deudas.

1 La autora trabaja para Oxfam Novib, Oxfam Novib y el Comité Nacional para la Cooperación Internacional y el Desarrollo Sustentable (NCDO) forman la coalición neerlandesa de Social Watch.

2 Acuerdo de la coalición de partidos parlamentarios Alianza Democrática Cristiana, Partido Laborista y Unión Cristiana, adoptado el 7 de febrero de 2007.

3 Las cifras de este informe fueron tomadas de la última versión del Monitor de Pobreza (Dirven *et al.*, 2006).

Hay numerosas señales visibles de este endeudamiento creciente: aumento de las órdenes de cobro de deuda y solicitudes para la asistencia de deuda y renegociación de deuda; más atrasos en alquileres y desalojos; y un aumento en el nivel de asistencia proporcionado por las iglesias y los nuevos comedores populares, donde las personas pobres pueden obtener comida gratuita. No obstante, otros factores también entran en juego: una política de cobro de deuda menos tolerante, una mayor familiaridad con organizaciones de asistencia de deuda y opciones para la reestructuración de deudas, una política más severa de alquileres y desalojos por parte de las asociaciones de viviendas, entre otros.

La pobreza crece en los hogares 'no occidentales'

La situación de los ingresos en los hogares de origen no occidental es claramente peor que la de los hogares nativos. Entre los grupos más numerosos, la situación de los marroquíes es la más difícil: en 2003 un tercio de estos hogares tenía ingresos bajos, mientras los hogares turcos (29%), antillanos (28%) y surinameses (23%) estaban en una situación levemente mejor. La situación de los 'nuevos' grupos inmigrantes es por lo general aun peor: más de la mitad de los hogares somalíes, afganos e iraquíes tenían bajos ingresos en 2003, al igual que un tercio de los hogares iraníes y chinos. La situación de deterioro del mercado laboral llevó a que se retomara la tendencia al alza de la pobreza en los hogares no occidentales a partir de 2002; los solicitantes de beneficios y los adultos mayores son particularmente susceptibles.

Los inmigrantes no occidentales que han llegado hace poco a Países Bajos con frecuencia comienzan teniendo ingresos bajos, aunque su punto de partida ha mejorado sensiblemente, principalmente debido a la proporción decreciente de inmigrantes que solicitan asilo y que se unen a sus familias residentes. La situación de los ingresos de los nuevos inmigrantes mejora con el periodo de tiempo de residencia: más de la mitad de los inmigrantes no occidentales que llegaron a Países Bajos en 1997 y percibieron bajos ingresos en su primer año de residencia lograron sobrepasar el nivel de pobreza en 2002. Este movimiento en dirección opuesta a la pobreza se debió en gran medida a una mejoría de su situación en el mercado laboral.

Una tendencia favorable entre los adultos mayores

En promedio la tasa de pobreza entre las personas mayores de 55 años no es sensiblemente mayor o menor a la de personas más jóvenes. Por un lado el porcentaje de hogares de bajos ingresos entre los mayores de 55 ha descendido a niveles por debajo de los grupos etarios más jóvenes, y los adultos mayores con bajos ingresos también tienen relativamente menos deudas. Por otra parte los bajos ingresos persisten por más tiempo entre los adultos mayores. Sin embargo, hay diferencias apreciables dentro de este grupo. Los bajos ingresos son más comunes entre los 55 y 64 años que entre los mayores de 65. También son más frecuentes entre las personas solteras que entre parejas, y entre mujeres solteras que entre

hombres solteros. En general las personas mayores no están en peor situación en términos de exclusión social que las generaciones más jóvenes, aunque el grado de exclusión generalmente se reduce con la edad si bien aumenta levemente a partir de los 75 años. Promedialmente los hogares con bajos ingresos son más propensos a la exclusión social.

El efecto limitado de la trampa de la pobreza

El Monitor de la Pobreza informa que en 2003 casi un cuarto de millón de hogares estaba considerado en situación de 'trampa de pobreza'. Por definición los hogares tipo trampa de pobreza son hogares con ingresos por debajo del umbral de bajos ingresos que dependen de beneficios de la seguridad social debido al desempleo o a una discapacidad para el trabajo. Las personas solteras deben además ser beneficiarias de vivienda para estar en la categoría de trampa de pobreza. Casi 45% de los hogares en la trampa de pobreza son hogares unipersonales, y casi 25% son familias monoparentales.

A primera vista parecería que la trampa de la pobreza influye sobre el comportamiento en la búsqueda de empleo de los solicitantes de beneficios: personas que reciben beneficios de ingresos encuentran empleo con menos frecuencia, o no han aumentado el número de horas trabajadas, que las personas que no reciben beneficios. Sin embargo, si se toman en consideración otros factores que justifiquen los comportamientos de búsqueda de empleo o los cambios de estatus en el mercado laboral, el rol de los beneficios de ingresos casi desaparece. Características como la edad, sexo, educación, salud y fuente de ingresos son más eficientes en predecir comportamientos y relegan el rol de los beneficios de ingresos a un segundo plano.

La cohesión social como respuesta a la pobreza

La cohesión social es uno de los seis pilares de la política del nuevo gobierno. Como declaró el gobierno de coalición en un acuerdo firmado poco antes de tomar el poder: "La consigna no debe ser 'cada uno para sí mismo' sino 'cuidarse entre todos' o 'tratarse de manera decente'". El mismo acuerdo subraya: "El potencial de baja productividad de una persona, la distancia del mercado laboral y la historia laboral personal pueden ser obstáculos para encontrar un empleo. La trampa de la pobreza mantiene a algunas personas dependientes de los beneficios. La política del gobierno es dar a todos oportunidades laborales justas. Esta es una tarea que el gobierno y los aliados sociales tienen que llevar a cabo juntos."

En una declaración de política emitida el 14 de junio de 2007, el gobierno dispuso ofrecer a personas difíciles de emplear acceso al mercado laboral o habilitarlas para que fueran útiles a la sociedad de otro modo. Se pondrá especial énfasis en la implementación de legislación como la Ley de Trabajo y Asistencia Social y la Ley de Empleo Protegido. En el contexto del cambio propuesto del pasaje de seguridad de empleo y beneficios al de trabajo y seguridad de ingresos, los temas que deberán ser estudiados son la política laboral de mercado, la educación y capacitación (empleabilidad), y los beneficios de desempleo.

Dinero sin usar

Otro objetivo específico a destacar es la negación a realizar solicitudes de seguridad social. Aumentar la aceptación de subsidios de ingresos como forma de combatir la pobreza ha sido una de las prioridades de la política de gobierno durante más de una década. Estos esfuerzos provienen de las inquietudes en torno a las dificultades financieras que potencialmente pueden enfrentar los hogares si no solicitan los beneficios a los que tienen derecho. A pesar de estos esfuerzos, sin embargo, la negación a reclamar beneficios es un fenómeno relativamente frecuente.

En un estudio reciente (Hoff y Schut, 2007), se encontró que el conocimiento del público sobre disposiciones de seguridad social era bajo. La proporción de personas que no los solicitaron o nunca habían oído de los programas disponibles de asistencia de ingresos va de 14% (beneficios de vivienda) a 48% para beneficios comprendidos en la Ley de Cuotas y Gastos (Subsidios) Educativos. En lo que respecta a subvenciones de ingresos mínimos de largo alcance, la cifra llega a 86%. Es más, aun cuando las personas son conscientes de la existencia de una disposición concreta, en muchos casos su conocimiento es vago. Una proporción alta tanto de no solicitantes como de solicitantes (42% a 85% y 23% a 45%, respectivamente) informan que apenas conocen algo de la disposición.

En el mismo estudio, se les preguntó a los no solicitantes si pensaban que reunían los requisitos para un subsidio determinado. Dependiendo de los subsidios en cuestión, se encontró que entre 33% (exención de impuestos locales) a 69% (Ley de Subsidios) estaba seguro de que no los reunía (Hoff y Schut, 2007). Este factor sin duda juega un rol en la negación al reclamo.

Otros factores significativos incluyen la percepción subjetiva de la necesidad de un subsidio y los supuestos costos de la transacción. Una parte de la negación al reclamo parece ser inherente a los subsidios: las personas no presentan una solicitud porque el proceso es demasiado complejo, en particular cuando el monto que recibirían es pequeño y piensan que pueden arreglárselas en lo que atañe a sus finanzas sin obtener los beneficios. Mientras los derechos a ciertas subvenciones o beneficios sigan dependiendo de los ingresos y pertenencias, y es el cliente el que tiene que tomar la iniciativa de presentar la solicitud, parecería que la negación al reclamo es hasta cierto punto inevitable. La transferencia de un monto mínimo a las cuentas de clientes identificados reduciría la negativa al reclamo (Hoff y Schut, 2007). A la vez es obvio que es necesario poner mayor énfasis en informar a las personas sobre sus derechos. ■

Referencias

- Dirven, H., Trimp, R., Soede, A. y Vrooman, C. (2006). *Poverty Monitor*. La Haya: SCP (Oficina de Planificación Social y Cultural de Países Bajos).
- Hoff, S. y Schut, J.M. (2007). *Money on the shelf*. La Haya: SCP.
- Hoff, S. y Vrooman, C. (2004). *The poor side of the Netherlands*. La Haya: SCP.
- Gobierno de Países Bajos (2007). *Coalition agreement 2007*. La Haya: Ministerio de Asuntos Generales.